

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

**DÉPARTEMENT DE LOIRE  
ATLANTIQUE**

**(Département 44)**

Exercices 2018 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
La procédure.....	11
Le territoire de la Loire-Atlantique .....	11
<b>1 LA FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE.....</b>	<b>13</b>
1.1 L'information comptable doit être améliorée.....	13
1.1.1 L'organisation comptable décentralisée.....	13
1.1.2 La gestion comptable du patrimoine départemental est perfectible .....	13
1.1.3 Les avances versées sur commandes d'immobilisations en forte progression .....	13
1.1.4 L'absence de provisionnement pour certains risques.....	13
1.2 Le principe d'indépendance des exercices n'est qu'en partie respecté .....	15
1.2.1 L'engagement comptable est à généraliser .....	15
1.2.2 Les rattachements sont incomplets.....	15
1.2.3 L'absence des restes à réaliser en recettes .....	16
1.3 Une partie des dépenses du département n'est pas payée dans le délai légal 16	
1.4 La qualité de l'information budgétaire et financière doit encore être complétée.....	17
1.4.1 L'information lors des débats d'orientation budgétaire (DOB) doit être complétée et doit distinguer les différents budgets .....	17
1.4.2 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles.....	18
1.4.2.1 Un taux satisfaisant d'exécution du budget primitif.....	18
1.4.2.2 Les autorisations de programme à rationaliser .....	18
1.4.3 Les annexes budgétaires sont dans l'ensemble présentes et correctement renseignées. ....	19
<b>2 LA SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE MAIS FRAGILE DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE.....</b>	<b>20</b>
2.1 La situation financière comparée du département.....	20
2.2 La stratégie financière annoncée sur la période a été respectée .....	20
2.3 Une hausse des charges tirée par les dépenses sociales .....	21
2.3.1 L'évolution modérée des charges de gestion des services .....	21
2.3.1.1 Les charges de personnel sont maîtrisées .....	21

2.3.1.2	La forte augmentation des achats et charges externes, du double de l'inflation.....	22
2.3.2	La forte croissance des dépenses contraintes .....	23
2.3.2.1	Une augmentation rapide des dépenses sociales d'intervention .....	23
2.3.2.2	Les contributions obligatoires .....	25
2.3.3	Les subventions aux tiers se situent dans la moyenne des autres départements.....	26
2.4	Des recettes par habitant plus faibles que la moyenne .....	28
2.4.1	Le produit des impôts locaux est plus faible que dans les départements comparables .....	28
2.4.2	La croissance des recettes est portée jusque 2022 par l'envolée des droits de mutation immobilière .....	29
2.4.3	L'évolution de la nature des ressources dans le financement des dépenses sociales.....	30
2.5	Une augmentation de l'autofinancement qui abonde largement les recettes d'investissement.....	31
2.6	Un investissement croissant et largement autofinancé.....	32
2.6.1	Un niveau d'investissement en croissance sur la période mais encore inférieur à la moyenne de la strate.....	32
2.6.2	Un pilotage des opérations globalement satisfaisant.....	34
2.6.3	Un financement important des investissements par les ressources propres départementales jusque 2022 .....	35
2.6.4	Le faible niveau de subventions perçues.....	36
2.6.5	Une dette saine et réduite en cours de période .....	36
2.6.6	La trésorerie.....	37
2.7	Un avenir incertain des recettes, nécessitant une meilleure maîtrise des charges.....	37
3	L'ORGANISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	39
3.1	La stratégie de gestion des ressources humaines.....	39
3.1.1	Les documents stratégiques adoptés .....	39
3.1.2	L'organisation et le pilotage des ressources humaines .....	39
3.2	Une gestion maîtrisée des emplois .....	40
3.2.1	Un nombre d'emplois permanents stabilisé .....	40
3.2.2	Les emplois non permanents en forte hausse .....	41
3.2.3	Le contenu de certains contrats d'emplois de cabinet doit être régularisé .....	41
3.3	Le coût des emplois à mieux contrôler.....	42
3.3.1	Le temps de travail était insuffisant jusqu'en 2023.....	42
3.3.2	Des heures supplémentaires croissantes.....	43
3.3.3	Le régime indemnitaire est décorrélé de la valeur professionnelle des agents .....	43
3.3.4	L'absentéisme global en progression .....	44

4	UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ, QUI NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS.....	46
4.1	Le département répond globalement à ses obligations.....	46
4.2	Le département a élaboré une stratégie s'appuyant sur les préconisations de l'Agence française anticorruption (AFA).....	47
4.3	Une pratique nécessitant encore quelques ajustements.....	48
5	UNE COMMANDE PUBLIQUE STRUCTURÉE MAIS PERFECTIBLE .....	49
5.1	Une politique d'achats formellement encadrée, mais trop permissive et insuffisamment suivie.....	49
5.1.1	Une organisation cohérente de la fonction achats et du contrôle interne mais une anticipation des procédures à améliorer.....	49
5.1.2	Une stratégie en matière de commande publique bien formalisée mais dont le suivi est perfectible .....	50
5.1.3	Une programmation des achats structurée mais trop permissive .....	50
5.2	Une application des procédures globalement satisfaisante, mais perfectible .....	52
5.2.1	Un recours aux procédures négociées à mieux encadrer.....	52
5.2.2	Le principe de l'allotissement des achats .....	53
5.2.3	Des groupements d'achats à renforcer .....	53
5.2.4	Une publicité relative aux marchés passés perfectible.....	53
5.2.5	Des rapports de commission d'appel d'offre relatifs aux travaux dans les collèges excessivement allégés.....	54
5.3	Une définition du besoin à renforcer .....	54
5.3.1	Des accords-cadres basés sur des prix journée et une définition insuffisante conduisant à une perte de maîtrise des coûts .....	54
5.3.1.1	Des modalités d'achat de prestations numériques entraînant un manque de maîtrise financière .....	55
5.3.1.2	Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage à mieux définir .....	56
5.3.2	Une estimation du prix non représentative entraînant un risque de ne pas retenir l'offre la plus avantageuse .....	56
5.3.3	Des anomalies résiduelles susceptibles de fausser la concurrence .....	57
5.3.3.1	L'accord-cadre d'aménagement d'itinéraires cyclables départementaux.....	57
5.3.3.2	L'accord-cadre de travaux de rechargement, de renforcement et de réhabilitation de chaussées 2021-2025 .....	58
5.3.3.3	Un cumul d'anomalies sur un lot du musée Dobrée .....	58
6	DES SERVICES DÉLÉGUÉS CONNAISSANT DES IRRÉGULARITÉS LIÉES À LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE .....	60
6.1	Un service de location de vélos électriques remplissant ses objectifs mais dont les modalités de gouvernance devront être revues .....	60
6.1.1	Un service apprécié, répondant aux objectifs mais de mise en œuvre inégale .....	60
6.1.2	Le rôle du département à clarifier .....	61
6.2	Le déploiement et l'exploitation d'un réseau de communication électronique à très haut débit.....	62
6.2.1	Un retard en grande partie rattrapé.....	62

6.2.2 Une première phase du réseau très haut débit gérée par une régie insuffisamment suivie par le département.....	62
6.2.3 Un choix stratégique mûrement réfléchi pour la seconde phase du réseau très haut débit .....	63
6.2.4 Une articulation des compétences, entre la régie et le département, juridiquement fragile .....	64
6.2.5 Une procédure de consultation n'appelant pas d'observation.....	65
6.2.6 Un défaut d'information des élus lors de l'affermissement de la tranche conditionnelle .....	65
6.2.7 Les avenants au contrat de concession.....	66
6.2.7.1 Un troisième avenant insuffisamment justifié et n'ayant pas fait l'objet d'une information claire aux élus .....	66
6.2.7.2 Un quatrième avenant actant une modification irrégulière des tarifs <i>a posteriori</i> .....	67
6.2.7.3 Un avenant en cours de négociation pour traiter des réclamations du délégataire .....	68
6.2.8 Un suivi de la concession et un transfert du réseau existant présentant des enjeux certains .....	69
7 LES SYSTÈMES D'INFORMATION .....	70
7.1 La gouvernance de la fonction numérique au sein du département .....	70
7.1.1 Une trajectoire cohérente .....	70
7.1.2 L'urbanisation du système d'information du département .....	71
7.1.3 Des moyens en forte croissance .....	72
7.1.4 La problématique du recrutement de profils avec des compétences dans le domaine du numérique.....	73
7.2 La sécurité du système d'information .....	74
8 UNE POLITIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE MARQUÉE PAR UNE SITUATION DÉGRADÉE ET UN DÉFAUT DE PILOTAGE.....	74
8.1 Une situation dégradée sur la période de contrôle .....	75
8.1.1 Une augmentation du nombre d'enfants pris en charge.....	75
8.1.2 Des efforts sur la création de places encore insuffisants.....	75
8.1.2.1 Une diminution de la capacité d'accueil malgré des efforts pour créer des places en établissements et des mesures récentes pour renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial.....	75
8.1.2.2 L'augmentation des placements non exécutés ou mal exécutés .....	76
8.1.2.3 Un choix stratégique du prix journée pour limiter les refus .....	77
8.2 Une préoccupation réelle du département pour la protection de l'enfance mais un pilotage insuffisant.....	78
8.2.1 La réalisation de plusieurs audits marquant une volonté de prise en main de la situation .....	78
8.2.2 Une instance de pilotage ne remplissant toujours pas pleinement ses missions .....	78
8.2.3 Un manque de fiabilité des données, lié à une sous-utilisation du logiciel métier.....	79
8.2.4 Un manque de pilotage de la qualité .....	80
8.2.4.1 Un suivi individuel insuffisant .....	80

8.2.4.2	Un contrôle externe qui reste très limité malgré une évolution inquiétante des évènements indésirables et des dysfonctionnements signalés .....	81
8.2.4.3	Un contrôle interne insuffisant .....	83
8.2.4.4	Un contrôle d'honorabilité ne répondant pas encore aux exigences réglementaires .....	83

**ANNEXES.....85**

Annexe n° 1.	Soldes intermédiaires de gestion (en millions d'euros) .....	86
Annexe n° 2.	Coûts et recettes des dépenses d'intervention directes.....	87
Annexe n° 3.	Recettes des produits fiscaux en € par habitant (moyenne de (2018-2022)).....	88
Annexe n° 4.	Évolution des produits de gestion en € par habitant (2018-2022).....	89
Annexe n° 5.	Évolution des recettes DMTO en € par habitant (€) .....	90
Annexe n° 6.	Part des charges de gestion financées par des recettes conjoncturelles.....	91
Annexe n° 7.	Répartition des investissements de la période (2018-2022) par politiques départementales (€).....	92
Annexe n° 8.	Prospective 2023 -2026 budget principal (M€).....	93
Annexe n° 9.	La procédure d'attribution du marché de travaux du musée Dobrée .....	94
Annexe n° 10.	La procédure d'attribution du marché de travaux du Grand T.....	95
Annexe n° 11.	Coût du service Vélila en 2022 pour les intercommunalités.....	96
Annexe n° 12.	Disponibilité des vélos et listes d'attente à n+1 .....	97

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion du département de Loire-Atlantique à compter de l'exercice 2018. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière, sur le respect des règles en matière de commande publique, de ressources humaines et de probité, sur les systèmes d'information et sur la mission départementale de protection de l'enfance.

### ***Une situation financière satisfaisante sur la période mais présentant une structure risquée pour l'avenir***

Le département dispose de 2018 à 2022 d'une situation financière confortable grâce à des recettes fiscales en forte progression (droits de mutation) et une relative maîtrise de ses charges courantes. À compter de 2023, les dépenses sociales, notamment les allocations individuelles de solidarité, connaissent une croissance forte (+ 75 M€) tandis que les recettes en particulier les droits de mutations, se réduisent fortement (- 70 M€) et conduisent à une perte d'autofinancement de 145 M€ en une seule année.

Le retournement de conjoncture économique constaté en 2023 pèse de façon importante sur les recettes du département et menace le maintien de ses capacités d'autofinancement. La volatilité de la recette des droits de mutations et des dépenses sociales en croissance permanente, créent un risque d'impasse budgétaire qu'il convient de limiter pour préserver les capacités d'investissement du département. De plus, la trajectoire d'endettement important envisagée par la collectivité semble risquée au regard de la volatilité d'une partie des recettes départementales. Le département doit maîtriser l'ensemble de ses charges, améliorer son contrôle interne sur les dépenses sociales et renforcer sa recherche de subventions pour ses projets, s'il veut être en capacité de maintenir un niveau suffisant d'investissements pour l'avenir. Il reste en effet encore plus d'un milliard d'euros d'investissements à financer.

### ***La mission essentielle de protection de l'enfance du département est insuffisamment pilotée et contrôlée***

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait émis plusieurs recommandations concernant la protection de l'enfance, dans le cadre d'un rapport paru en décembre 2019. Ces dernières n'ont pas, ou très insuffisamment, été mises en œuvre. La situation s'est même dégradée. En effet, le nombre d'enfants pris en charge a augmenté de 17 % en 5 ans, alors que la capacité d'accueil globale du département a diminué, du fait d'une baisse des effectifs d'assistants familiaux. Compte tenu du manque de places, un nombre croissant d'enfants n'a pas été placé ou a été placé dans des lieux non autorisés (gîtes, hôtels, etc.).

Malgré une volonté affirmée du département d'améliorer la qualité du service de protection de l'enfance et la réalisation de plusieurs audits en ce sens, le pilotage de ce service reste très insuffisant. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance ne joue pas pleinement son rôle. Les projets pour l'enfant, obligatoires et essentiels à un suivi de qualité ne

sont pas réalisés. Le bilan médical et psychologique, obligatoire lors de la prise en charge d'un enfant, n'est pas réalisé systématiquement. Le suivi de l'activité manque d'homogénéité, ce qui nuit à la fiabilité des données et donc au pilotage. Aucun contrôle interne, autre que des audits ponctuels et ciblés, n'est mis en place malgré l'hétérogénéité des pratiques, les manquements constatés et d'importants incidents sur la structure d'accueil du département. Le contrôle des structures d'accueil gérées par des organismes privés est également très insuffisant.

***Une stratégie de prévention des atteintes à la probité nécessitant encore quelques ajustements***

Le département a mis en place des dispositifs et une stratégie de prévention des atteintes à la probité répondant en grande partie à ses obligations réglementaires et aux préconisations de l'Agence française anti-corruption. Quelques améliorations doivent encore être apportées. La procédure de recueil et de conservation des déclarations d'intérêt des agents ne garantit pas suffisamment leur confidentialité et devra être mise à jour. Le risque de conflit d'intérêts « public – public » pour les élus cumulant plusieurs mandats devra être mieux appréhendé et les procès-verbaux et délibérations devront mentionner la liste des élus présents ou représentés, le nom des votants et le sens de leur vote afin de s'assurer du départ des élus en situation de conflit d'intérêt.

***Les services délégués de très haut débit et de location de vélos en libre-service doivent être mieux pilotés par le département***

La couverture en réseau de communication électronique très haut débit accusait un léger retard en 2018, qu'en 2022 le département avait en grande partie comblé. Le département a géré l'établissement et l'exploitation de la première partie du réseau dans le cadre de la régie personnalisée LAN (Loire-Atlantique Numérique) : cette phase a accusé des retards significatifs et aurait pu être mieux suivie. Le département a ensuite revu sa stratégie, et décidé de réaliser la seconde phase d'établissement du réseau dans le cadre d'une concession. Ce choix semble conforté par l'importante concurrence manifestée lors de la consultation et par des conditions financières favorables au département. L'articulation entre la première phase gérée par la régie personnalisée, et la seconde, gérée sous forme de contrat de concession par le département, présente cependant d'importantes fragilités juridiques, faute pour le département d'avoir géré en amont les questions de compétence. Les élus n'ont par ailleurs pas disposé de toutes les informations utiles à la décision de remise anticipée du réseau existant au délégataire (indemnité de résiliation d'un marché estimée à 1,1 M€ et manque à gagner de plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes pour la régie). L'équilibre des deux derniers avenants, faute de mise à jour des tableaux financiers, ne peut être garanti et le surcoût de 3,7 M€ supporté par le département, lié à la modification du calendrier et du périmètre de fauchage, est insuffisamment justifié. Le transfert du réseau existant présente des enjeux importants pour le service, qui doivent encore faire l'objet d'un travail important et de précisions par avenant.

Le département a mis en place, en partenariat avec une dizaine d'intercommunalités, un service de location longue durée de vélos électriques (« Vélila »). Si ce service semble répondre à ses objectifs et satisfaire ses usagers, la chambre observe que cette initiative (1 M€ d'investissement) ne relève pas des compétences du département.

***Des fonctions support (finances, ressources humaines, commande publique, services numériques) bien organisées et pilotées mais présentant encore des lacunes ou irrégularités***

L'organisation de la commande publique est claire et cohérente. La politique d'achats et les règles applicables dans la collectivité sont formalisées dans le cadre de plusieurs documents stratégiques relativement clairs et complets. De fait, l'essentiel des dépenses du département font l'objet de procédures de marchés publics. En outre, la majorité des procédures analysées n'appelle pas d'observation. Certains aspects de la commande publique doivent cependant être améliorés.

Si la méthodologie de computation des seuils de marchés publics par la nomenclature est bien structurée, elle est trop permissive et pas assez largement appliquée. Elle doit être réformée pour éviter d'éventuelles dérives à venir. Le département devra limiter strictement le recours aux procédures négociées aux cas prévus par le code de la commande publique, certaines procédures sur la période de contrôle étant juridiquement fragiles. La définition du besoin en amont de la consultation devra être renforcée, plusieurs procédures ayant montré des fragilités sur ce point (prestations informatiques, assistance à maîtrise d'ouvrage, transport d'élèves en situation de handicap). Le suivi de la politique achat, notamment quant aux objectifs d'insertion sociale devra, enfin, être amélioré.

La chambre n'a pas relevé d'anomalies récurrentes dans les achats passés hors procédures de marchés publics. Cependant le département a irrégulièrement recours à des prestations d'intérim dans le domaine de la protection de l'enfance, pour plus de 6 M€, sans marché. Ces prestations devront à l'avenir être mises en concurrence.

En matière de ressources humaines, les procédures de créations d'emploi et de recrutements sont bien formalisées et contribuent à la relative stabilité des effectifs sur la période. La chambre attire toutefois l'attention du département sur le développement des emplois non permanents (+ 34 % sur la période), sur la croissance des heures supplémentaires (+ 56 %) et sur un absentéisme persistant (+ 11 %). Le département a fait le choix, irrégulier, de décorrélérer le régime indemnitaire de l'implication des agents. La durée du travail des agents est désormais conforme aux règles nationales, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023. La chambre invite cependant le département à optimiser encore certaines organisations de travail (services des routes) afin de limiter les heures supplémentaires.

La fiabilité des informations budgétaires et comptables doit être améliorée par une application plus exacte des règles applicables aux rattachements et aux restes à réaliser en recettes afin de ne pas minorer artificiellement le report à nouveau sur le budget suivant. Les provisions obligatoires, notamment sur les dépréciations d'actifs, sont absentes.

Les efforts financiers du département pour informatiser les services et les collèges notamment, sont significatifs. L'urbanisation des systèmes numériques est en évolution permanente sur la période, à l'exception du secteur social qu'il convient de faire évoluer désormais.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Établir et évaluer les provisions obligatoires relatives au risque de dépréciation d'actif conformément à l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi que celles relatives au compte épargne temps conformément à l'instruction comptable M57.

**Recommandation n° 2.** : Respecter le délai de paiement tel que prévu à l'article R. 2192-10 du code de la commande publique.

**Recommandation n° 3.** : Présenter un rapport d'orientations budgétaires complet et par budget conformément à l'article L. 3312-1 CGCT.

**Recommandation n° 4.** : Préciser dans les contrats les conditions de rémunération et les fonctions des collaborateurs de cabinet, conformément au décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

**Recommandation n° 5.** : Réserver la part dite complément indemnitaire annuel (CIA) du RIFSEEP à la reconnaissance de l'engagement professionnel des agents, conformément à l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

**Recommandation n° 6.** : Mentionner au procès-verbal et extraits de délibérations la liste des élus présents ou représentés, le nom des votants et le sens de leur vote conformément à l'article L. 3121-13 du code général des collectivités territoriales.

**Recommandation n° 7.** : Réviser la nomenclature des achats et revenir à une interprétation de la notion d'unité fonctionnelle plus restrictive afin de se mettre en conformité avec l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

**Recommandation n° 8.** : Mettre en concurrence les prestations d'intérim conformément aux articles L. 3, L. 2152-7 et R. 2153-7 du code de la commande publique.

**Recommandation n° 9.** : Objectiver les refus d'accueil des opérateurs et identifier les points de blocage, pour réduire le nombre de mesures « non mises en œuvre ».

**Recommandation n° 10.** : Réaliser dans le cadre de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance un bilan annuel des formations et élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de la protection de l'enfance conformément à l'article L. 226-3-1, alinéa 5 du code de l'action sociale et de la famille.

**Recommandation n° 11.** : Établir et mettre à jour pour chaque mineur pris en charge un projet pour l'enfant comprenant une évaluation médicale et psychologique du mineur conformément aux articles L. 223-1-1 et L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles.

**Recommandation n° 12.** : Veiller à la mise en œuvre effective des procédures départementales relatives à la protection de l'enfance en assurant un contrôle interne des activités.

# INTRODUCTION

## La procédure

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion du département de la Loire-Atlantique à compter de l'exercice 2018 et jusqu'à la période la plus récente, conformément au programme de ses travaux. Elle a par ailleurs publié en 2024, deux rapports thématiques concernant le département de la Loire-Atlantique, dédiés respectivement à l'accueil du jeune enfant (AJE) et à la transition écologique.

L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 3 juillet 2023 en présence des deux ordonnateurs successifs. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 11 janvier 2024.

Le précédent rapport organique de la chambre relatif au département de Loire-Atlantique avait été publié en 2016 ; deux autres rapports avaient été publiés depuis (protection de l'enfance -2019-, ressources humaines -2016-) établis dans le cadre d'enquêtes nationales ; tous trois formulaient des recommandations dont il est assuré, dans le présent rapport, le suivi.

La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires le 14 février 2024, notifié le 18 mars 2024 dans son intégralité à l'ordonnateur en fonctions, et des extraits ont été adressés à l'ancien ordonnateur notamment, à fins de contradiction.

Les réponses apportées ont été examinées par la chambre, qui a délibéré son présent rapport d'observations définitives le 4 juillet 2024.

## Le territoire de la Loire-Atlantique

Le département de la Loire-Atlantique comptait 1,46 million d'habitants en 2021, et est à ce titre le département le plus peuplé des cinq départements de la région des Pays de la Loire. **Sa démographie est très dynamique** (+ 5 % d'habitants entre 2018 et 2022). Si le solde naturel participe à cette croissance démographique (0,39 % par an), celle-ci est principalement due à un solde migratoire positif (0,83 %)¹.

Si, comme pour l'ensemble de la France, on y note un vieillissement de la population, la Loire-Atlantique reste **un territoire relativement jeune** : les moins de 45 ans y sont plus représentés que dans le reste du pays, et la part des plus de 75 ans, après avoir été en forte augmentation, est stable depuis 2013. Ces caractéristiques de la population imposent au département des investissements importants dans le cadre de ses compétences (collèges et routes départementales).

---

¹ Source Insee.

La Loire-Atlantique compte 207 communes, dont la ville de Nantes et sa **métropole, d'environ 680 000 habitants.**

L'activité économique y est dynamique (+9,8 % d'entreprises entre 2018 et 2021)<sup>2</sup> et s'appuie sur un fort réseau de petites et moyennes entreprises (PME) mais également de grandes entreprises dans les secteurs de la construction navale (port de Saint-Nazaire), de l'aéronautique, ou de l'agroalimentaire. Avec un littoral de 134 km, l'aéroport international de Nantes-Atlantique, et presque 28 millions de nuitées en 2022<sup>3</sup>, l'activité touristique y est également importante.

Le taux de chômage est plus faible (5,4 %<sup>4</sup>) sur le département que sur le reste de la France métropolitaine (7 %).

L'institution départementale a un budget<sup>5</sup> de plus de 2 Md€ par an et emploie plus de 4 000 agents<sup>6</sup> notamment pour les missions sociales et l'entretien du réseau routier.

Cette dynamique économique et démographique a un effet sur la construction de logements et sur les recettes du département (taxe sur le foncier bâti et droits sur les mutations immobilières) mais également sur ses charges, notamment sociales<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> De 42 552 établissements actifs fin 2017 à 46 764 fin 2021. Insee.

<sup>3</sup> Rapport Loire Atlantique Développement 2022.

<sup>4</sup> 2<sup>ème</sup> trimestre 2023. Insee.

<sup>5</sup> Le budget comprend un budget principal et cinq budgets annexes sur la période.

<sup>6</sup> Budget principal uniquement.

<sup>7</sup> Le département assure notamment le versement des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) : RSA ; APA, PCH.

# **1 LA FIABILITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE**

## **1.1 L'information comptable doit être améliorée**

### **1.1.1 L'organisation comptable décentralisée**

Le département a adopté, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la nouvelle nomenclature comptable et budgétaire dite M57. Ses missions comptables sont largement décentralisées au sein de ses directions, faisant reposer l'essentiel du contrôle interne sur celles-ci. Le département dispose par ailleurs de treize régies d'avances et de recettes qui font l'objet de contrôles par le comptable public et par la direction des finances de la collectivité.

### **1.1.2 La gestion comptable du patrimoine départemental est perfectible**

Les immobilisations en cours à la clôture de chaque exercice sont normalement inscrites au compte 23 puis, sur indication de la collectivité au comptable public, transférées au compte 21 lors de leur achèvement. Ces immobilisations peuvent alors être amorties. La chambre observe que le taux de transfert des immobilisations du département est seulement de 25 % en moyenne mais s'est amélioré depuis son dernier rapport (2016). Ce transfert insuffisant sur les comptes définitifs entraîne la minoration des inscriptions budgétaires des dotations aux amortissements et affecte ce faisant la sincérité budgétaire.

### **1.1.3 Les avances versées sur commandes d'immobilisations en forte progression**

Le département utilise les avances dans le cadre de ses marchés publics qu'il gère avec un logiciel spécifique non interfacé avec le logiciel financier.

La chambre constate que le solde des avances a considérablement augmenté sur la période (+ 515 %) sous l'effet de l'accroissement des avances apportées aux entreprises plus important que les remboursements qui ont pourtant largement progressé. Cette augmentation des avances vise à faciliter l'accès des PME à la commande publique et correspond à l'un des axes de la politique achat du département.

### **1.1.4 L'absence de provisionnement pour certains risques**

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge.

Sur la période, le département a provisionné par délibérations plusieurs risques (emprunts, contentieux devant les juridictions notamment) et repris ces provisions lorsque ceux-ci étaient réalisés ou éteints. Le total de provisions au 31 décembre 2022 est de 10,6 M€. L'information relative aux montants des provisions, communiquée dans les annexes du compte administratif, est par ailleurs exacte.

La chambre note cependant l'absence de provisionnement pour certains risques.

Le département présente en effet des créances de tiers qui sont décroissantes globalement (- 9 %) mais dont la part contentieuses (plus difficile à recouvrer) augmente et s'établit à près de 3,5 M€ au 31 décembre 2022 soit 37 % des créances. La part des créances liées aux politiques sociales (trop perçus) représente 90 % de ces créances contentieuses. Le risque constitué du non recouvrement des créances contentieuses n'est pas provisionné par le département alors que cette provision obligatoire est prévue par l'article D. 3321-2 du CGCT.

À l'occasion de son rapport de 2016, la chambre avait demandé au département de revenir sur la provision irrégulière relative aux DMTO<sup>8</sup> et de provisionner les risques portant notamment sur la dépréciation d'éléments d'actif<sup>9</sup>. La provision pour risque relative aux DMTO a bien été reprise par délibération du 21 mars 2016, mais le département n'a pas mis en œuvre la recommandation de la chambre quant au provisionnement des créances notamment contentieuses. Celle-ci reste donc d'actualité.

La nomenclature comptable applicable sur la période prévoit le provisionnement pour charges de compte épargne temps (CET) quand bien même les jours ne sont plus indemnisables. Contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur dans sa réponse, le risque est avéré du seul fait des jours portés au CET. Au 31 décembre 2022, le nombre de jours épargnés (environ 71 000 jours) représente un coût estimé par la chambre à 15,5 M€. Le département, actuellement, ne passe aucune provision à ce titre.

Enfin le département valide régulièrement des transactions dans le cadre de marchés publics. Une dizaine a été approuvée depuis 2018. Ces accords évitent les phases juridictionnelles entre les parties et règlent le différend financier existant. Sur la période, les paiements relatifs aux protocoles représentent environ 1,86 M€ et n'avaient pas faits l'objet de provision.

Au total, la somme des risques non provisionnés s'établit à environ 21 M€. Le département devrait provisionner ces risques en fonction de leur évaluation annuelle.

---

<sup>8</sup> Droits de mutation à titre onéreux.

<sup>9</sup> Rappel au droit n°1.

**Recommandation n° 1.** : Établir et évaluer les provisions obligatoires relatives au risque de dépréciation d'actif conformément à l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi que celles relatives au compte épargne temps conformément à l'instruction comptable M57.

## 1.2 Le principe d'indépendance des exercices n'est qu'en partie respecté

### 1.2.1 L'engagement comptable est à généraliser

L'engagement comptable permet de réserver une partie des crédits votés à l'exécution future d'une obligation juridique et financière du département (un marché public par exemple). Cette règle budgétaire permet de s'assurer que les crédits seront disponibles pour payer la dépense lors de sa facturation. Le même principe s'applique pour les recettes à percevoir à travers la liquidation et l'émission du titre.

La chambre a vérifié sur la période que les engagements sont bien préalables à la réception de la facture et d'un montant suffisant pour payer celle-ci<sup>10</sup>. En moyenne 99 % des dépenses font l'objet d'un engagement, mais seulement la moitié environ répond parfaitement à la double exigence d'un engagement préalable et suffisant en montant. L'ordonnateur indique que son système d'information empêche la liquidation d'une facture sans engagement. La chambre constate que si l'engagement est très largement présent, l'essentiel des non-conformités concernent un engagement concomitant à la réception de la facture

La chambre recommande à la collectivité de contrôler l'engagement réellement préalable par les gestionnaires dans son logiciel comptable afin d'assurer la réservation des crédits.

### 1.2.2 Les rattachements sont incomplets

Si le département dispose d'une procédure interne relative aux rattachements et procède bien au rattachement des charges (1 % en moyenne), en revanche aucun produit n'est rattaché, contrairement au principe d'indépendance et d'annualité budgétaire des exercices. Le département a indiqué à la chambre que la grande majorité des recettes fait l'objet d'engagements pluriannuels et que le solde des recettes rattachables ne représenterait que 4 % des recettes totales. La chambre observe qu'à l'occasion du contrôle le département a procédé à des rattachements en recettes (compte administratif 2023) et ainsi mis fin à une pratique consistant à minorer son résultat annuel, dont le calcul doit inclure les charges et les produits rattachés à l'exercice.

---

<sup>10</sup> Selon le fichier des mandats transmis par la collectivité, soit 421 995 mandats analysés (tous budgets). Sont inclus les mandats (hors rattachements) des chapitres 011, 016, 017, 65, 67, 13, 20, 204, 21, 23, 45. Toute absence d'information (date de réception de facture par exemple) est comptabilisée comme engagement non valable.

### 1.2.3 L'absence des restes à réaliser en recettes

Le département comptabilise bien chaque année des restes à réaliser, tant en fonctionnement qu'en investissement. En revanche, comme pour les rattachements, seules les dépenses faisaient l'objet de la constatation de restes à réaliser, jusqu'au contrôle par la chambre.

Le département estime que pour le seul poste des recettes par subventions de tiers, le rattachement aurait pu présenter à ce titre entre 17 et 16 M€ en 2021 et 2022, sur un résultat déficitaire de la section d'investissement d'environ 99 M€ en 2021 et 138 M€ en 2022. Dès lors, en ne rattachant pas les recettes d'investissement, le département augmente d'au moins 12 à 15 % son besoin de financement par la dette ou l'impôt sur le budget suivant.

Dans le rapport de 2016 de la chambre, une recommandation<sup>11</sup> portait sur les restes à réaliser en dépenses, devant se justifier par un engagement juridique. Le département a bien mis en œuvre cette recommandation mais ne constatait toujours pas de restes à réaliser en recettes jusqu'au présent contrôle de la chambre : le vote de son compte administratif 2023 comporte désormais des restes à réaliser, à hauteur de 8,5 M€, en recettes. La chambre invite la collectivité à retracer ceux-ci chaque année de façon exhaustive.

### 1.3 Une partie des dépenses du département n'est pas payée dans le délai légal

L'ensemble des dépenses exécutées sur l'exercice comptable doit faire l'objet d'un paiement sur l'exercice, selon un délai global de paiement limité à 30 jours. Ce délai comptabilise le nombre de jours écoulés entre la réception de la facture et son paiement. Depuis le décret du 29 mars 2013, ce délai est fixé à 30 jours dont 20 pour la collectivité et 10 pour le comptable public. Le dépassement de ce délai de paiement donne lieu au paiement d'intérêts moratoires au bénéfice des fournisseurs.

Sur la période examinée, le département respecte en moyenne le délai légal de paiement de 30 jours. Il s'agit cependant d'une moyenne annuelle, impliquant qu'un certain nombre de paiements sont inférieurs ou supérieurs à cette moyenne. Sur la base de l'analyse faite d'environ 50 % des mandats de la période, la chambre constate que 81 % des mandats examinés donnent lieu à paiement sous 30 jours (16 jours), mais 19 % le sont en 50 jours en moyenne. Les paiements en investissement génèrent des délais plus longs en moyenne.

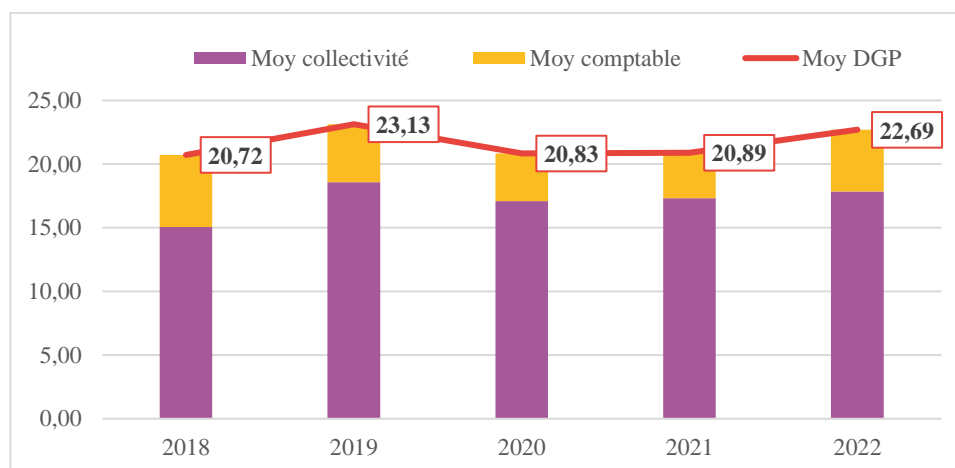
La chambre avait déjà formulé une recommandation<sup>12</sup> au département sur ce point lors de son précédent contrôle. La recommandation antérieure est donc reconduite.

---

<sup>11</sup> Recommandation de performance n° 4.

<sup>12</sup> Recommandation de performance n° 3.

**Graphique n° 1 : Délai global de paiement (DGP) moyen (en nombre de jours)**



Source : comptable public

La chambre constate également que la collectivité ne paye que très peu d'intérêts moratoires alors que le montant des encours à payer aux fournisseurs (reste à payer au 31 décembre de l'année) est croissant et important. Le département ne paye pas tous ses fournisseurs dans les temps impartis et n'est pas sanctionné par des intérêts moratoires pourtant obligatoires (article R. 2192-32 du code de la commande publique).

**Recommandation n° 2.** : Respecter le délai de paiement tel que prévu à l'article R. 2192-10 du code de la commande publique.

## 1.4 La qualité de l'information budgétaire et financière doit encore être complétée

### 1.4.1 L'information lors des débats d'orientation budgétaire (DOB) doit être complétée et doit distinguer les différents budgets

L'élaboration proprement dite du budget primitif est précédée d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire.

La chambre a constaté que le délai de présentation est respecté<sup>13</sup> par le département sur la période, et que le document présenté au conseil est globalement complet. Il conviendra néanmoins de compléter deux points en matière de ressources humaines (filiales et NBI) et finances (prévision CAF nette).

<sup>13</sup> Dans les deux mois du vote du budget (article L. 3312-1 du CGCT).

Par ailleurs les textes réglementaires prévoient un rapport par budget, alors que le département n'en présente qu'un seul, mélangeant parfois les actions relevant du budget principal et celles des budgets annexes.

Dans son rapport publié en 2016, la chambre avait déjà fait une recommandation<sup>14</sup> sur l'incomplétude du rapport d'orientation budgétaire. Le département n'a répondu qu'imparfaitement à cette recommandation.

**Recommandation n° 3.** : Présenter un rapport d'orientations budgétaires complet et par budget conformément à l'article L. 3312-1 CGCT.

## 1.4.2 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles

### 1.4.2.1 Un taux satisfaisant d'exécution du budget primitif

Le taux d'exécution en dépenses de fonctionnement s'établit en moyenne à 97 %, par rapport au total des crédits ouverts et atteint en recettes de fonctionnement le taux moyen de 105 %. Ces taux sont satisfaisants.

Le département réalise ses investissements à hauteur de 77 % en dépenses<sup>15</sup> en moyenne dont 76 % correspondent aux nouveaux crédits de l'exercice. Ce taux est en baisse sur la période (de 77 % à 73 %) mais en augmentation sur la valeur des dépenses (+ 25 %). La chambre attire l'attention du département sur la baisse du taux de réalisation, notamment des nouveaux crédits de l'année, démontrant une inscription budgétaire qui ne peut être raisonnablement atteinte dans l'année.

### 1.4.2.2 Les autorisations de programme à rationaliser

Le département a lancé de nombreuses autorisations de programmes (AP), qui représentent en moyenne 62 % des dépenses d'investissement exécutées chaque année.

---

<sup>14</sup> Recommandation de performance n° 1.

<sup>15</sup> Hors restes à réaliser de l'année.

La chambre note la progression du montant des AP votées et celle des crédits consommés, mais en fin d'exercice les AP votées restant à financer représentent toujours 82 % des AP en cours. Le solde des AP restant à financer, qui progresse chaque année sur la période, représente à la clôture de l'exercice 2022 plus d'un milliard d'euros.

L'information communiquée dans les annexes budgétaires, bien que conforme à la maquette officielle, ne permet pas de connaître le solde restant à financer de chacune des AP votée, mais uniquement celui des AP affectées. Cette information individualisée pourrait être utilement mentionnée, dans la présentation du budget ou dans le rapport du compte administratif. La chambre invite le département à donner cette information aux élus, afin que ceux-ci puissent décider en toute connaissance de l'inscription de nouveaux crédits.

### **1.4.3 Les annexes budgétaires sont dans l'ensemble présentes et correctement renseignées.**

Dans son précédent rapport d'observations de 2016, la chambre recommandait (recommandation de performance n° 2) de compléter les annexes (tableau des emplois et subventions). Les informations requises sont désormais renseignées.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La fiabilité des informations comptables du département reste perfectible et est de nature à affecter la qualité des informations budgétaires, voire la sincérité budgétaire : engagements comptables et restes à réaliser incomplets, provisions pour dépréciations inexistantes tout comme le provisionnement de certains risques liés aux charges (compte épargne temps).*

*Le délai global de paiement est en moyenne en dessous des 30 jours pour la collectivité mais 19 % des mandats restent mandatés au-delà du délai légal. Le département paye anormalement peu d'intérêts moratoires à ces fournisseurs alors que ceux-ci sont obligatoires en cas de retard de paiement.*

*Les taux d'exécution budgétaires sont satisfaisants, mais l'accumulation des autorisations de programme porte les restes à financer à plus d'un milliard d'euros fin 2022.*

---

## **2 LA SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE MAIS FRAGILE DU DÉPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE**

### **2.1 La situation financière comparée du département**

Le département relève de la strate des départements de plus d'un million d'habitants. Cette strate comprenant des situations très diversifiées, dont les départements d'Île-de-France, la chambre a complété cette comparaison, traditionnelle, avec d'une part celle de deux départements millionnaires en nombre d'habitants et abritant une métropole (Ille-et-Vilaine et Gironde), et d'autre part celle de deux départements moins peuplés mais contigus à la Loire-Atlantique et ayant eux aussi un littoral important (Vendée et Morbihan).

La comparaison avec ces départements vise à permettre de mieux objectiver la situation financière du département de Loire-Atlantique.

Le budget départemental, qui dépasse désormais les deux milliards d'euros, est structuré en un budget principal et cinq budgets annexes<sup>16</sup>. Ces derniers comportent également des dépenses de personnel mais peu d'investissements et pas de dette.

Le budget principal représentant 98 % des crédits, il est seul analysé ici, jusqu'à l'année 2023. Les données relatives au nombre d'allocataires sur le département portent jusqu'à 2022, tout comme les comparaisons avec d'autres départements.

### **2.2 La stratégie financière annoncée sur la période a été respectée**

Le rapport d'orientations budgétaires pour le budget 2018 indiquait les objectifs de gestion de l'exécutif départemental pour la durée du mandat. La stabilité de la fiscalité locale, la maîtrise de la dette et celle des dépenses constituaient la ligne générale de conduite financière énoncée. Les objectifs politiques étaient, eux, repris dans le document « projet stratégique 2015-2021 » du département.

Les objectifs annoncés ont été respectés, puisque les taux de la fiscalité locale<sup>17</sup> n'ont pas évolué et que l'encours de dette a été réduit, tout en maintenant un niveau d'investissement important dépassant le milliard d'euros au total sur la période (voir annexe n° 1 au présent rapport).

Le rapport sur les orientations budgétaires pour 2022, le premier du nouveau mandat de l'assemblée nouvellement élue, énonce les politiques départementales prioritaires, mais ne précise pas la stratégie financière pour soutenir ces priorités. Ces objectifs politiques sont par ailleurs précisés dans le document « projet stratégique 2021-2028 » du département.

---

<sup>16</sup> Budgets annexes : « grand patrimoine », « fond de solidarité logement », « centre départemental des familles », « téléassistance aux personnes âgées », « numérique ».

<sup>17</sup> Taxe sur le foncier bâti.

Sur la période le département n'a pas voté de « budget vert », ni en fonctionnement ni en investissement. Ce choix aurait permis d'identifier les objectifs départementaux en matière de transition énergétique et les moyens consacrés<sup>18</sup>. L'ordonnateur a indiqué que, conformément à la loi de finances pour 2024, son compte administratif comportera désormais une annexe dédiée à ces actions.

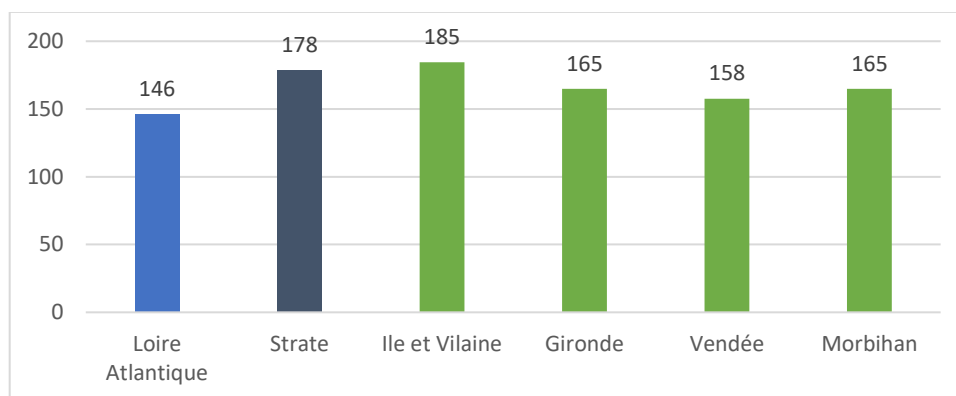
## 2.3 Une hausse des charges tirée par les dépenses sociales

### 2.3.1 L'évolution modérée des charges de gestion des services

#### 2.3.1.1 Les charges de personnel sont maîtrisées

Les dépenses de personnels par habitant sont moins importantes en Loire-Atlantique (146 €) que dans les départements comparables (178 €).

**Graphique n° 2 : Dépenses de personnel en € par habitant (moyenne 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

Les charges de personnel représentent plus de 200 M€ par an en moyenne. Elles ont augmenté de 16 % sur la période, soit 3,1 % en moyenne annuelle. Compte tenu du périmètre constant d'intervention<sup>19</sup>, cette augmentation paraît raisonnable puisqu'elle intègre un certain nombre de facteurs d'évolution qui échappent à la volonté départementale (notamment la révision des grilles indiciaires et la hausse du point d'indice décidées au plan national), qui représentent globalement selon le département plus de la moitié de cette évolution.

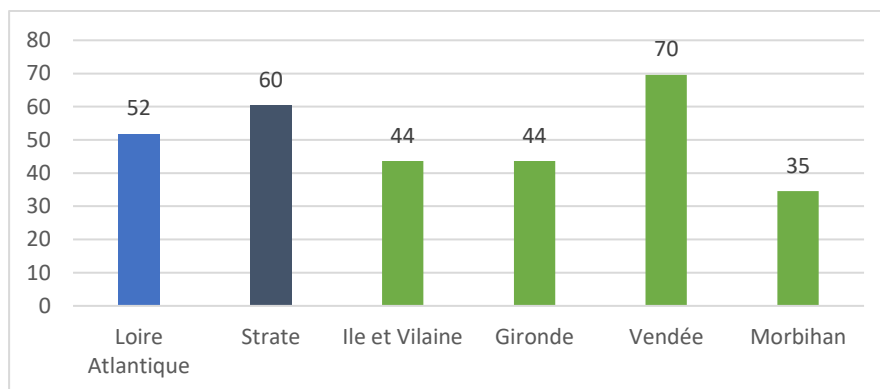
<sup>18</sup> Voir le rapport d'observations définitives CRC Pays de Loire 2024 dédié à la transition écologique.

<sup>19</sup> Il n'y a pas eu sur la période de modification de la répartition des compétences des départements.

### 2.3.1.2 La forte augmentation des achats et charges externes, du double de l'inflation

Le niveau des charges courantes par habitant du département est en valeur légèrement moins important (52 € contre 60 € pour la strate) que dans les départements comparables. Il représente néanmoins un poids équivalent dans ses ressources (6 %).

**Graphique n° 3 : Dépenses en € par habitant pour les achats courants (moyenne 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

En revanche la hausse des charges à caractère général (+ 29 %), est du double de l'inflation de la période.

**Tableau n° 1 : Évolution comparée des charges à caractère général et de l'inflation**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Evolution en %
Charges à caractère général (en M€)	68,79	70,86	72,79	69,77	82,53	88,83	29 %
Inflation hors tabac (indice Insee)	103,16	104,39	104,09	107,03	113,42	117,50	14%

Source : comptes de gestion et site Insee.

L'essentiel de la hausse de 20 M€, est la conséquence de l'évolution du poste des achats de prestations, études et honoraires qui a augmenté de 47 % sur la période (+ 10 M€).

Une part conséquente de cette hausse tient aux frais importants facturés par une société d'intérim (6,4 M€ sur la période sans marché public<sup>20</sup>) assurant l'accueil des mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance. Cette hausse des coûts est en lien avec la hausse du nombre de placements des enfants selon le l'ordonnateur. Dans une moindre mesure, l'évolution des coûts de prestations informatiques (dans le cadre de marchés publics) contribue à cette évolution (+ 0,46 M€ jusque 2022).

<sup>20</sup> Voir partie commande publique.

Une autre partie de la hausse des charges est liée à l'augmentation des coûts de transport des personnes handicapées qui fait l'objet d'un marché de prestations. Les coûts facturés sont ainsi passés de 5,9 M€ en 2018, à 8,4 M€ en 2022 (+ 42 %), alors que dans le même temps le nombre d'allocataires de la PCH est lui passé de 15 651 personnes à 20 329 (+ 33 %).

## 2.3.2 La forte croissance des dépenses contraintes

### 2.3.2.1 Une augmentation rapide des dépenses sociales d'intervention

#### 2.3.2.1.1 Le poids important des dépenses sociales dans le total des dépenses de gestion

Les dépenses sociales (dites « dépenses d'intervention ») représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement du département. La croissance des dépenses de gestion sur la période (+ 26 %) est essentiellement le fait de l'augmentation des dépenses d'intervention (+ 31 %) puisque sur 260 M€ d'augmentation des dépenses de gestion de la période 178 M€ (soit 68 %) proviennent des dépenses sociales. Ces dernières ont augmenté de plus de 75 M€ sur la seule année 2023.

Ces dépenses d'interventions comprennent, pour moitié environ, les aides directes (essentiellement des aides financières) et des aides indirectes (prestations de services mises en œuvre par le département).

**Tableau n° 2 : Composition synthétique des dépenses d'intervention**

En millions d'euros	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Évolution en %	Évolution en €	Part dans le total
+ Aides directes à la personne	314,30	327,71	350,35	350,22	358,77	379,39	20,7%	65,08	54%
+ Aides indirectes à la personne	252,08	267,38	275,51	281,63	310,35	365,22	44,9%	113,14	46%
<b>Sous total AIS</b>	<b>566,38</b>	<b>595,09</b>	<b>625,86</b>	<b>631,85</b>	<b>669,12</b>	<b>744,60</b>	<b>31,5%</b>	<b>178,22</b>	<b>68%</b>
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>989,36</b>	<b>1 023,92</b>	<b>1 062,57</b>	<b>1 073,42</b>	<b>1 135,97</b>	<b>1 249,80</b>	<b>26,3%</b>	<b>260,44</b>	

Source : comptes de gestion

La progression des charges de dépenses sociales indirectes tient principalement à la croissance des frais d'hébergement de l'aide sociale à l'enfance, qui représente à elle seule 44 % de la croissance. Le nombre d'enfants pris en charge par le département a augmenté de 15 % entre 2018 et 2022, et le nombre d'enfants placés a, lui, progressé de 25 % sur la période. La chambre relève que dans le même temps la hausse des coûts (+ 44 %) est très supérieure à la hausse du nombre de bénéficiaires (+ 25 %).

**Tableau n° 3 : Nombre d'allocataires des principales aides sociales**

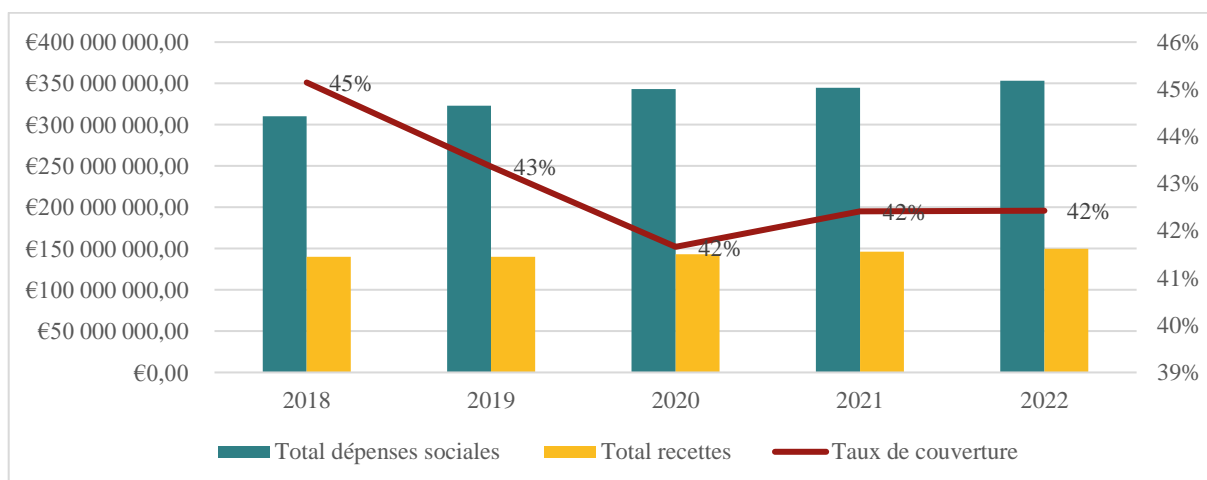
	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Allocataires RSA	28 879	28 935	31 394	30 743	29 637	3 %
Allocataires APA (domicile et établissement)	33 972	34 827	35 113	35 572	35 691	5 %
<i>dont à domicile</i>	<i>17 604</i>	<i>18 418</i>	<i>18 727</i>	<i>19 173</i>	<i>19 265</i>	<i>9 %</i>
<i>dont en établissement</i>	<i>16 368</i>	<i>16 409</i>	<i>16 386</i>	<i>16 399</i>	<i>16 426</i>	<i>0 %</i>
Allocataires PCH	15 651	16 961	17 671	18 958	20 329	30 %
Enfants pris en charge ASE	5 887	6 016	6 216	6 682	6 899	17 %
<i>dont enfants placés en établissement</i>	<i>2 063</i>	<i>2 082</i>	<i>2 211</i>	<i>2 306</i>	<i>2 588</i>	<i>25 %</i>

Source : département de la Loire-Atlantique

Dans une moindre mesure, la hausse des dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA : + 16 %) s'explique par la hausse du nombre d'allocataires des aides à domicile (+ 9 %) et celle du revenu de solidarité active (RSA : + 13 %) par la légère augmentation des allocataires (+ 3 %). D'une façon générale la chambre constate la déconnexion de la hausse des coûts et de la hausse du nombre de bénéficiaires. Une partie de ces écarts peut s'expliquer par des prestations différentes ou des revalorisations tarifaires qui sont décidées au plan national. Toutefois le renforcement du contrôle interne permettrait probablement de mieux expliquer ces écarts.

Comme dans d'autres départements, les recettes affectées ne couvrent pas les charges directes (aides financières notamment) et près de 60 % restent à la charge du département. Ces dépenses ont par ailleurs crû (+ 20 %) jusque 2022 (voir annexe n° 2 au présent rapport).

**Graphique n° 4 : Couverture des aides sociales directes par les recettes affectées jusqu'à 2022**

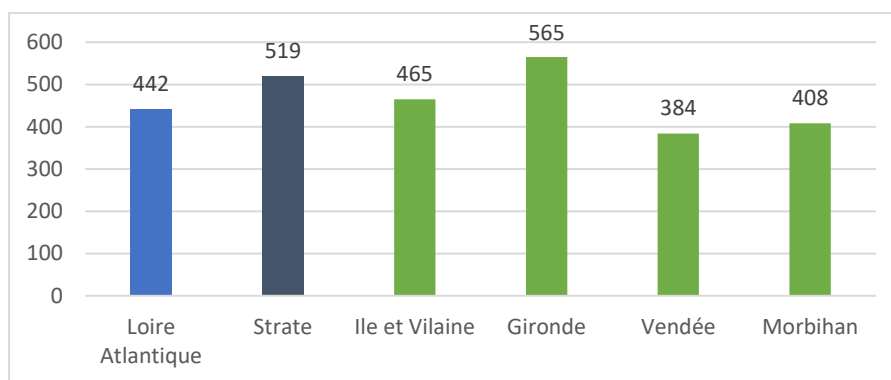


Source : département de la Loire-Atlantique

### 2.3.2.1.2 Des dépenses d'aides à la personne par habitant moins importantes en Loire-Atlantique que dans les départements comparables

Ces missions sociales, même en progression, représentent toutefois un coût par habitant moins important en Loire-Atlantique (442 €) que dans les départements comparables (519 €).

**Graphique n° 5 : Dépenses d'aide à la personne en € par habitant (moyenne 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

### 2.3.2.2 Les contributions obligatoires

Les « contributions obligatoires » recouvrent d'autres dépenses contraintes, qui correspondent aux dotations aux collèges publics et privés, ainsi qu'à la contribution départementale aux services d'incendie et de secours (SDIS) pour lequel le département est le principal financeur. Sur la période le département a augmenté de 17 M€ ses contributions annuelles, dont + 9 M€ pour le seul SDIS.

**Tableau n° 4 : Évolution des contributions obligatoires**

En millions d'euros	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Évolution totale en %	Évolution totale en €
<b>Contributions obligatoires</b>	<b>77,65</b>	<b>77,89</b>	<b>78,34</b>	<b>79,86</b>	<b>82,99</b>	<b>95,02</b>	<b>22%</b>	<b>17</b>
Dont collèges publics	10,06	10,05	9,75	10,14	10,35	16,06	60%	6
Dont collèges privés	15,32	15,86	16,28	16,64	17,03	17,39	13%	2
<b>Sous total collèges</b>	<b>25,38</b>	<b>25,91</b>	<b>26,03</b>	<b>26,78</b>	<b>27,38</b>	<b>33,44</b>	<b>32%</b>	<b>8</b>
Dont SDIS	52,27	51,98	52,31	53,08	55,61	61,58	18%	9

*Source : comptes de gestion*

La hausse de la contribution au SDIS s'explique, selon le département, par la hausse du besoin de financement dont une partie peut trouver son origine dans la hausse de la population sur la période (+ 5 %).

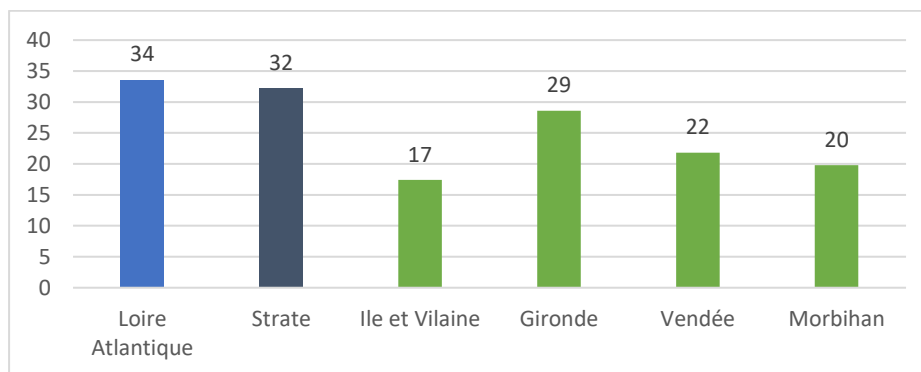
La hausse des dépenses pour les collèges privés tient, d'une part à la hausse de la dotation par élève, qui est déterminée en fonction du coût d'un élève du collège public, laquelle est passée de 525 € en 2019, à 563 € en 2022 (+ 5,2 %), et d'autre part à la hausse du nombre d'élèves. Ces dotations étaient jusqu'alors déterminées dans une convention pluriannuelle (2019-2022), qui sera à compter de 2023 arrêtée chaque année. La chambre constate la forte hausse de la dotation aux collèges publics en 2023.

### **2.3.3 Les subventions aux tiers se situent dans la moyenne des autres départements**

Le poste des subventions aux tiers concerne les financements apportés aux associations, personnes privées, parfois entreprises et personnes publiques. La compétence économique étant retirée aux départements depuis la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi Notré, ils ne peuvent plus subventionner des entreprises, sauf dans le domaine social.

La dépense par habitant de subventions est en Loire-Atlantique légèrement plus importante que dans des départements comparables (34 € contre 32 €) et le département y consacre une part plus grande de ses recettes que d'autres départements (4 % contre 3 % pour la strate).

**Graphique n° 6 : Dépenses en € par habitant de subventions aux tiers (moyenne 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

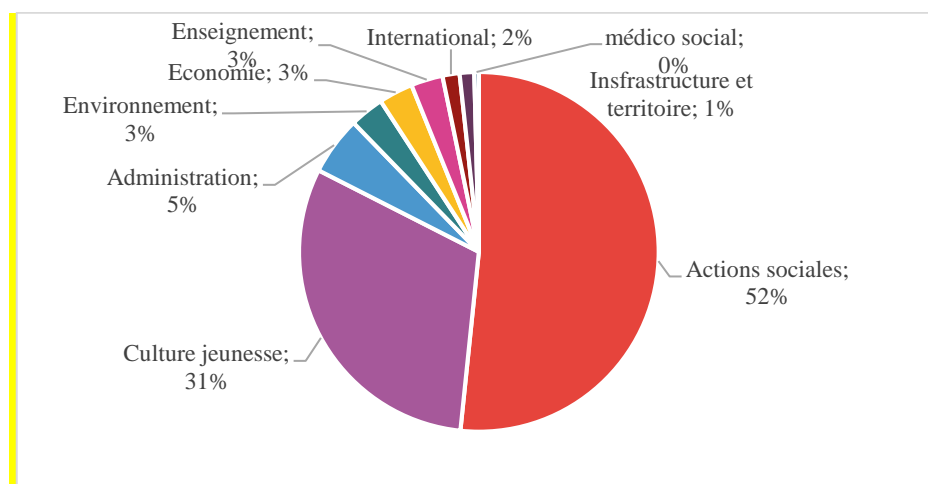
Pour la Loire-Atlantique, les subventions versées en 2023 aux seules associations représentent plus de 46 M€, dont plus de 44 M€ pour le seul budget principal. Les subventions apportées au travers du budget annexe FSL correspondent à des actions d'aides au logement.

**Tableau n° 5 : Évolution des subventions versées aux tiers privés (en M€)**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Évolution totale en %
<b>Total subventions aux associations</b>	<b>37,78</b>	<b>38,46</b>	<b>40,11</b>	<b>40,67</b>	<b>40,84</b>	<b>46,27</b>	<b>22%</b>
<i>Dont budget principal</i>	<i>36,27</i>	<i>36,97</i>	<i>38,19</i>	<i>39,07</i>	<i>39,28</i>	<i>44,31</i>	<b>22%</b>
<i>Dont budget annexe FSL</i>	<i>1,5</i>	<i>1,49</i>	<i>1,92</i>	<i>1,6</i>	<i>1,56</i>	<i>1,96</i>	<b>31%</b>

Source : compte de gestion

Les associations subventionnées relèvent majoritairement, à 52 %, du domaine social (Solidarité de l'estuaire, Fondation d'Auteuil, Le Relais, etc.), ainsi que, à hauteur de 31 %, de la culture (association musique et danse, etc.) et du soutien à la jeunesse (Adelis, etc.).

**Graphique n° 7 : Répartition des subventions aux associations par politiques (2022)**

Source : fichiers des subventions (département)

## 2.4 Des recettes par habitant plus faibles que la moyenne

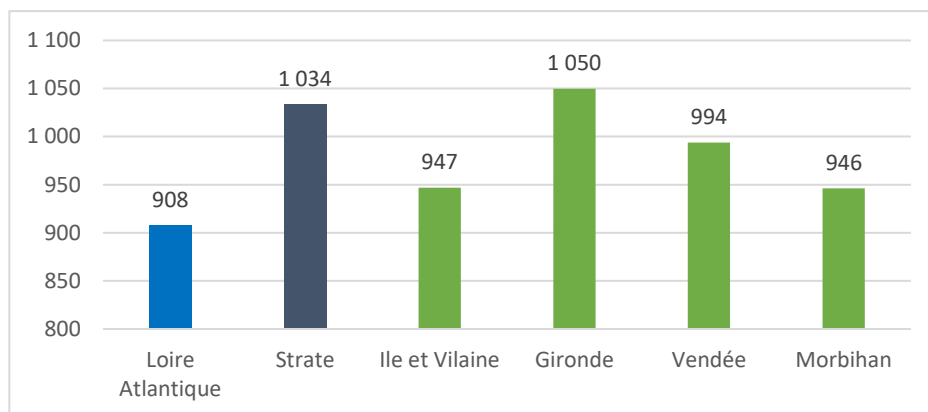
### 2.4.1 Le produit des impôts locaux est plus faible que dans les départements comparables

Le département dispose sur la période 2018-2022 de 14 % de recettes de fonctionnement en moins par habitant que la strate. L'explication principale tient à la relative faiblesse du produit de la taxe foncière, dont le taux est légèrement moins élevé que pour la strate. Cette dernière bénéficie par ailleurs de bases fiscales plus élevées<sup>21</sup>.

La comparaison avec des départements de province (annexe n° 3 au présent rapport) ayant une densité fiscale équivalente, montre que la différence de recettes provient des différences des taux et des abattements de fiscalité locale. Or le transfert de taxe foncière bâtie aux communes étant intervenu en 2021, le département ne dispose plus de ce levier fiscal pour augmenter ses recettes.

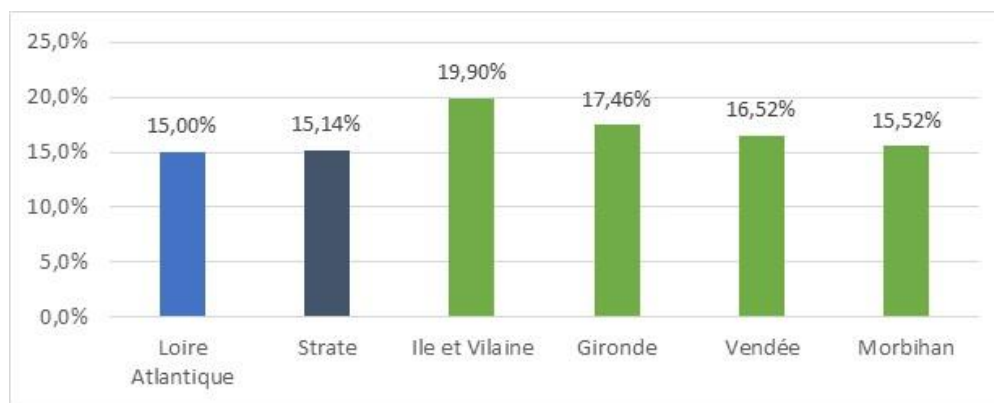
<sup>21</sup> La strate contient les départements de l'Ile-de-France, aux bases fiscales élevées.

**Graphique n° 8 : Recettes de fonctionnement en € par habitant (moyenne 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

**Graphique n° 9 : Taux moyen de taxe foncière 2018-2020**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

## 2.4.2 La croissance des recettes est portée jusque 2022 par l'envolée des droits de mutation immobilière

Les recettes départementales ont connu une croissance importante (+ 19 %) jusque 2022. Cette hausse, de 220 M€ en valeur absolue, est pour moitié le fait de l'augmentation du produit (+ 41 %) de la taxe sur les droits de mutations (DMTO), qui atteint + 113 M€ sur la période, y compris les reversements du département au fond de péréquation des DMTO. Cette progression des recettes des droits de mutation est semblable dans les autres départements (annexe n° 5 au présent rapport).

Pour autant le département de Loire-Atlantique enregistre un niveau de recettes de fonctionnement par habitant, nettement inférieur à la moyenne. Globalement cette recette DMTO représente près de 26 % des recettes départementales par habitant contre 22 % pour la strate (voir annexes n°4 et 5 au présent rapport). Pour le département de la Loire-Atlantique, l'augmentation des droits de mutation nets (+ 113 M€) fait plus que financer la progression de la CAF brute (+ 74 M€) sur la période 2018-2022. En 2023 le retournement du marché immobilier a engendré une baisse importante de 70 M€ de certaines recettes fiscales départementales (droits de mutation et taxes d'urbanisme) et très fortement réduit son autofinancement (cf. point 2.5).

Tableau n° 6 : Évolution des produits de gestion du département (M€)

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Évolution totale en %	Évolution totale en €
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 151,64</b>	<b>1 208,56</b>	<b>1 227,56</b>	<b>1 356,06</b>	<b>1 371,50</b>	<b>1 343,29</b>	<b>17%</b>	<b>192</b>
Dont DMTO nets (et taxes d'urbanisme)	274,12	313,79	315,04	416,7	387,85	316,49	<b>15%</b>	<b>42</b>
Dont recettes institutionnelles	229,8	233,79	235,31	247,37	260,59	276,70	<b>20%</b>	<b>47</b>
Dont recettes des services	4,79	2,19	2,29	2,03	1,51	<b>1,61</b>	<b>-66%</b>	<b>-3</b>

Source : comptes de gestion

Si les recettes institutionnelles (dont la dotation globale de fonctionnement - DGF) restent globalement stables, les recettes des services (faibles) connaissent une baisse importante (- 68 %). Cette baisse s'explique principalement par la perte de la compétence transports scolaires, confiée à la région au 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais dont les transferts financiers ont eu lieu conventionnellement au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce n'est donc pas une baisse à périmètre constant<sup>22</sup>.

#### 2.4.3 L'évolution de la nature des ressources dans le financement des dépenses sociales

La structure des recettes de fonctionnement des départements a connu différentes réformes avant la période sous revue puis lors de la réforme de 2021 qui a transféré la part départementale de la taxe foncière aux communes et aux départements une part de la TVA en compensation. À cette compensation s'ajoutent d'autres recettes, telles que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les droits de mutation, dont les produits dépendent de la situation économique nationale ou départementale.

La chambre souligne que la part croissante de ces recettes variables (de 30 % en 2018, à 55 % en 2022) (voir annexes n° 5 et 6 au présent rapport) dans le total de ces recettes, expose le département de Loire-Atlantique à un risque de retournement de conjoncture qui le mettrait en difficulté pour financer ses dépenses, dont les dépenses sociales obligatoires (aides à la personne).

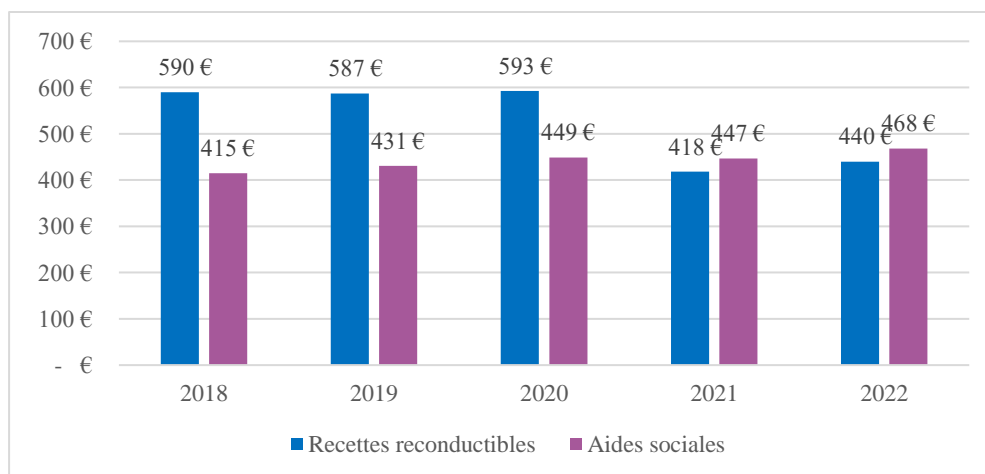
Le département connaît sur la période une évolution par laquelle les recettes reconductibles du département (dotations de l'État, taxe foncière notamment), ne permettent plus de financer totalement la charge des dépenses d'aide sociale.

Ces dernières sont donc désormais financées en partie par des recettes conjoncturelles (voir annexe n° 6) exposant le département à des possibles difficultés budgétaires. En 2023, le département a ainsi été contraint de revoir à la baisse sa prévision initiale en matière de droits de mutation<sup>23</sup>. Pour 2024, le département a renoncé, contrairement à son habitude, à voter son budget en décembre (2023) et a reporté le vote en mars (2024) afin d'affiner ses prévisions budgétaires.

<sup>22</sup> On retrouve la même baisse sur le compte de remboursements de frais par la Région.

<sup>23</sup> Décision modificative du 26 juin 2023.

**Graphique n° 10 : Dépenses d'aides à la personne et recettes reconductibles en € par habitant jusque 2022**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

## 2.5 Une augmentation de l'autofinancement qui abonde largement les recettes d'investissement

Jusqu'en 2022, la croissance plus rapide des produits de gestion (19 %) que celle des charges (15 %) conduit à une augmentation très sensible de la capacité d'autofinancement (CAF) (+ 49 %) sur la période. Par l'effet du désendettement progressif, le remboursement du capital de la dette est moins important et permet une croissance de la CAF nette (CAF brute moins remboursement en capital de l'annuité d'emprunt) plus importante que celle de la CAF brute (voir annexe n° 1 au présent rapport).

En 2023 la situation se dégrade très brutalement et très fortement, avec une baisse notable de la CAF brute, de quelque 145 millions d'euros en un an (- 64 %).

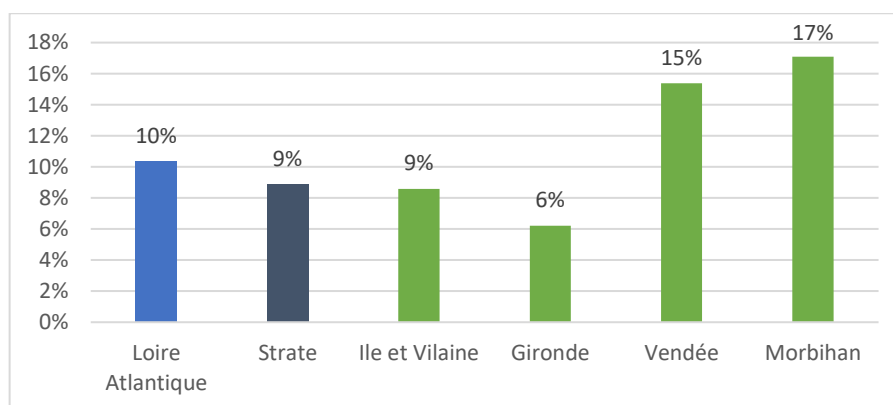
**Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement (en M€)**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
CAF brute	152,39	177,24	153,37	270,34	226,41	80,84
Remboursement du capital de la dette	87	56,92	50,29	59,23	56,09	56,82
CAF nette	65,39	120,32	103,08	211,1	170,33	24,01

Source : comptes de gestion

Or la CAF nette représentait une part des recettes de fonctionnement plus importante (10 %) que dans les départements comparables. À recettes identiques, le département de Loire-Atlantique dégagait plus d'autofinancement que les départements comparables en nombre d'habitants. Le financement de ses investissements en était facilité.

**Graphique n° 11 : Part des recettes de fonctionnement consacrée à la CAF Nette (moyenne de période 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

## 2.6 Un investissement croissant et largement autofinancé

### 2.6.1 Un niveau d'investissement en croissance sur la période mais encore inférieur à la moyenne de la strate

Le département a réalisé sur la période plus d'un milliard d'euros d'investissements. Cet effort d'investissement est croissant depuis 2018, notamment par les dépenses d'équipements.

Les contributions financières aux projets locaux (subventions) menés par les collectivités du territoire représentent environ un tiers du total de ces dépenses jusqu'en 2022 puis baissent en 2023, en valeur absolue et en proportion (13 %).

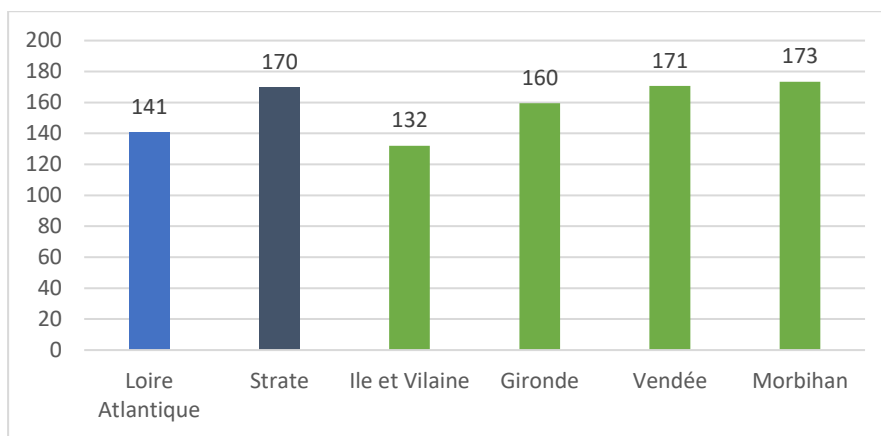
**Tableau n° 8 : Total des dépenses d'investissement de la période (M€)**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	TOTAL
Dépenses d'équipement	82,31	114,9	146,9	146,51	175,95	215,71	<b>882</b>
Subventions d'équipement	52,82	50,69	64,7	82,65	54,52	33,06	<b>338</b>
Autres dépenses d'investissement	1,35	4,65	0,5	0,27	0,71	0,63	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>136,48</b>	<b>170,24</b>	<b>212,1</b>	<b>229,43</b>	<b>231,18</b>	<b>249,40</b>	<b>1 229</b>

Source : Comptes de gestion

Si le niveau d'investissement est croissant, l'effort d'investissement exprimé en euros par habitant reste inférieur (de 17 %) à la moyenne de la strate. Cet écart peut s'expliquer par un niveau de subventions extérieures perçues plus faible que pour les autres départements.

**Tableau n° 9 : Dépenses d'équipement en € par habitant (moyenne de période 2018-2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

Les dépenses d'équipement de la période 2018-2022 (67 % des dépenses d'investissement) sont essentiellement consacrées aux grandes compétences départementales : routes et mobilités (26 %) ainsi que collèges et jeunesse (26 %). La partie « territoires » (19 %) concerne essentiellement les subventions de soutien aux collectivités et au logement. Les 12 % « supports et immobilier » concerne les bâtiments abritant les services départementaux mais également les plans numériques tant pour les collèges (20 M€ réalisé fin 2022) que pour les services départementaux (26 M€).

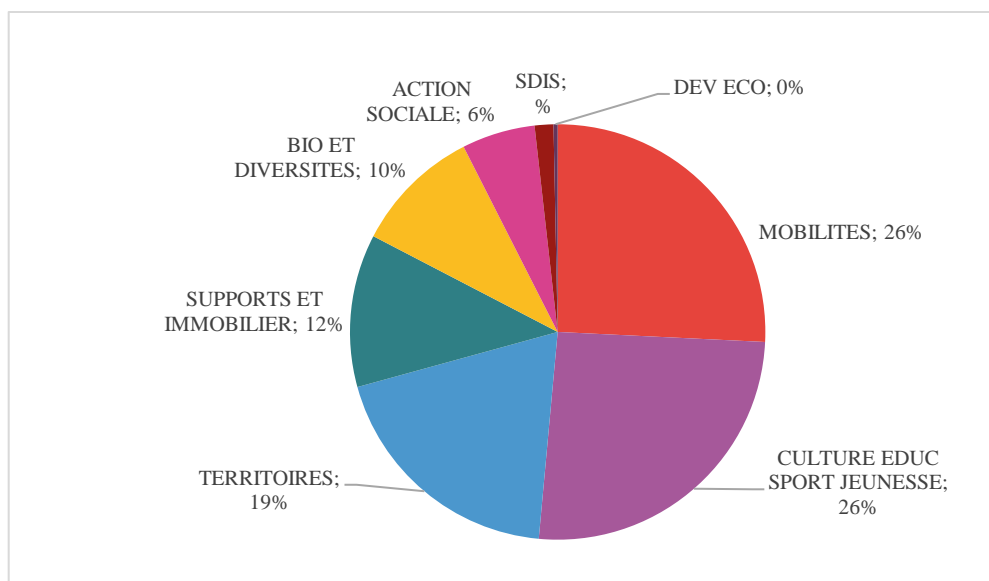
Une grande partie des investissements réalisés au titre de la « mobilité » sur la période examinée a concerné le réseau routier départemental. Les ouvrages d'art (ponts) sont en bon état à hauteur de 95 %<sup>24</sup>, par contre selon le département<sup>25</sup> seuls 27 % du réseau routier sont en bon état et 37 % en état moyen. Les investissements routiers seraient donc encore nécessaires, notamment pour réduire les sites accidentogènes.

Si le département de la Loire-Atlantique n'a pas constitué sur la période de « budget vert », il estime qu'environ 35 à 40 % de ses investissements sont consacrés à la transition écologique (cf. rapport de la chambre en 2024 spécifique à ce thème).

<sup>24</sup> Bilan du département 2022 selon la classification IQOA (Image Qualité des Ouvrages d'Art).

<sup>25</sup> Document « état du réseau » au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**Graphique n° 12 : Répartition des investissements de la période (2018 -2022) par politiques départementales**



Source : CRC selon données départementales de la PPI

## 2.6.2 Un pilotage des opérations globalement satisfaisant

Le pilotage des subventions d'investissement versées aux autres collectivités est organisé de manière satisfaisante. L'attribution des subventions s'inscrit dans un cadre délibéré, et répond aux objectifs départementaux (« cœur de bourg », communes rurales, écoles, développement intercommunal, etc.). Le projet est instruit par une des six délégations territoriales et présenté en « comité d'engagement », composé d'élus, qui émet un avis sur la demande de subvention, laquelle peut représenter jusqu'à 80 % de la dépense totale. Les subventions sont versées par acomptes, selon l'avancée du projet contrôlé par les services de la délégation territoriale.

Le département a également déterminé des stratégies pour prioriser ses dépenses d'équipement. Plusieurs schémas départementaux ont ainsi été délibérés (stratégie immobilière, le plan collège, schéma routier, etc.) et se traduisent pour l'essentiel dans les autorisations pluriannuelles de programme et les crédits annuels de paiement (AP/CP). La chambre observe cependant que les intitulés des AP/CP ne renvoient pas à l'appellation de ces schémas, de sorte qu'il est impossible d'identifier directement la déclinaison budgétaire de ces schémas.

Comme indiqué précédemment, le taux d'exécution des budgets d'investissement est globalement satisfaisant. Certaines opérations, comme celle du musée Dobrée, ont toutefois fait l'objet de dérives budgétaires.

**L'opération de travaux du musée Dobrée : d'importantes dérives budgétaires et de planning**

L'opération de rénovation du musée Dobrée a fait l'objet de glissements importants :

- En termes de planning : le musée, fermé depuis janvier 2011 n'a réouvert complètement et de manière pérenne qu'en mai 2024, soit treize ans plus tard. Les deux premiers projets architecturaux n'ont en effet pas abouti (le 1<sup>er</sup> projet a été interrompu en phase d'avant-projet détaillé et le permis de construire du second projet a été annulé), puis la procédure de consultation pour les travaux a fait l'objet de plusieurs relances et les travaux eux-mêmes ont été prolongés de 4,5 mois suite à des aléas techniques (défauts structurels, mэрule, sécurité incendie...) qui auraient pu être évités par des études et diagnostics nécessaires en amont des travaux (le département n'a pas démontré que des études relatives à la présence de mэрule avaient été réalisées en amont des travaux et des études complémentaires – structure – portance plancher, faune – ont dû être lancées après le démarrage des travaux).
- Du point de vue financier : l'enveloppe initiale a doublé (25 M€ en 2016, réévaluée à 50 M€ en octobre 2023). Ce glissement est en partie imputable à ces mêmes aléas techniques.

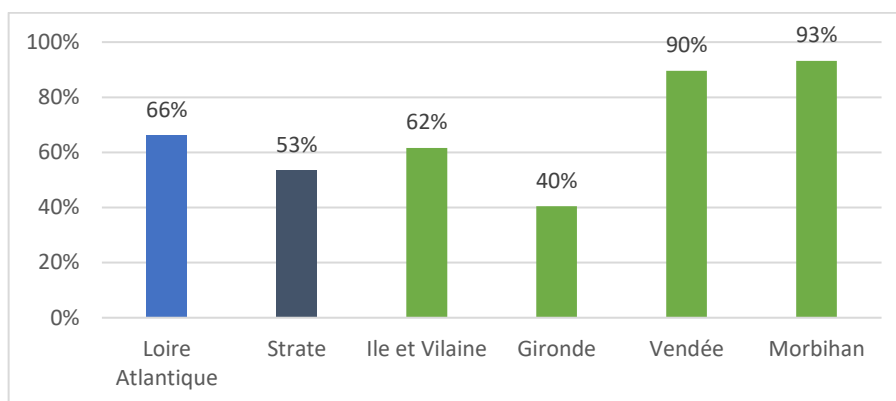
**2.6.3 Un financement important des investissements par les ressources propres départementales jusque 2022**

Les opérations d'investissement du département sont largement autofinancées (à 85 %) par ses ressources propres (CAF, FCTVA, subventions, etc.) (voir annexe n° 1 au présent rapport).

À cet égard, le département perçoit la taxe d'aménagement) assise notamment sur les opérations de construction, et les droits de mutation liés à la valeur des ventes immobilières sur le territoire. Le ralentissement de l'activité de ces secteurs d'activités génère une baisse d'environ 70 M€ de ces produits dès 2023.

Ramenées à l'habitant, 66 % des dépenses sont financées uniquement par la CAF, proportion bien au-dessus de celle des départements de la strate de plus d'un million d'habitants (53 % d'autofinancement). La situation financière, jusqu'à présent plutôt favorable du département de Loire-Atlantique se mesure également à cette aune.

**Graphique n° 13 : Part des investissements autofinancés par le département (moyenne 2018-2022)**

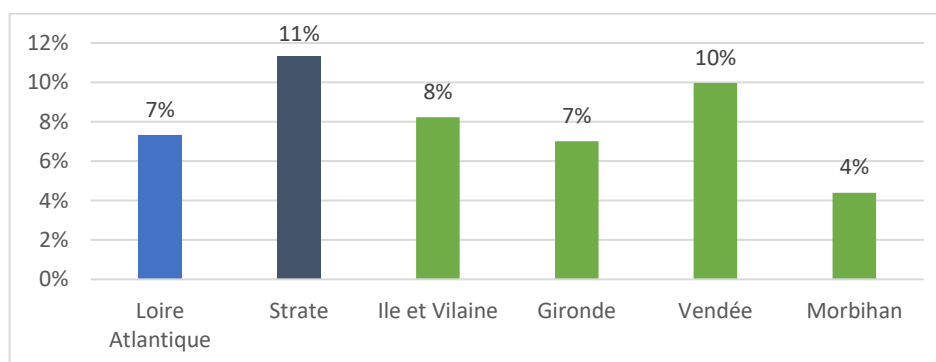


Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

#### 2.6.4 Le faible niveau de subventions perçues

L'analyse des autres ressources propres (subventions externes, FCTVA notamment) montre que le niveau de subventions externes perçues par le département de la Loire-Atlantique est nettement plus faible que celui de la strate (7 % contre 11 % pour la strate) alors que, globalement, le département reste une collectivité qui perçoit moins de produits par habitant que la moyenne de la strate (892 € par habitant, contre 1 004 € pour la strate). Le niveau d'accompagnement des financeurs externes devrait être logiquement équivalent à d'autres territoires. La chambre invite le département à renforcer sa recherche de subventions externes pour l'ensemble de ses projets d'investissement.

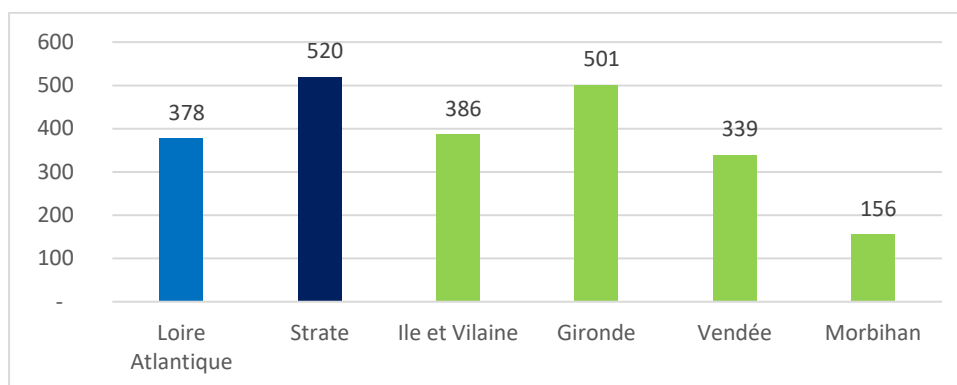
**Graphique n° 14 : Taux de financement des dépenses d'équipement par des subventions extérieures (moyenne 2018- 2022)**



Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

#### 2.6.5 Une dette saine et réduite en cours de période

Fin 2022, la dette par habitant du département est, avec 378 €, plus faible que celle de la strate, qui est à 520 €, et que les département métropolitains voisins. La structure de la dette ne comporte pas de produits dits « à risques ». Le département est ainsi peu exposé aux risques financiers de remontée des taux.

**Graphique n° 15 : Encours de dette au 31.12.2022**

Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP

L'encours et la charge de la dette ont été réduits sur la période (voir annexe n° 1) : l'encours est ainsi passé de 650 M€ fin 2018 à 578 M€ fin 2023.

Compte tenu de l'augmentation de la CAF jusque 2022, le département a sensiblement amélioré sa capacité de désendettement<sup>26</sup>, passée de 4 à 2 années. En 2023, cet indicateur de désendettement est remonté à 7 années compte tenu de la baisse sensible de son épargne.

### 2.6.6 La trésorerie

La trésorerie est croissante jusqu'en 2022 (+ 18 %) et cette augmentation, de 26,5 M€ en valeur absolue a pour origine un emprunt levé trop tôt par rapport à l'avancement des opérations à financer. La trésorerie représente toujours alors environ un mois de décaissement de charges courantes.

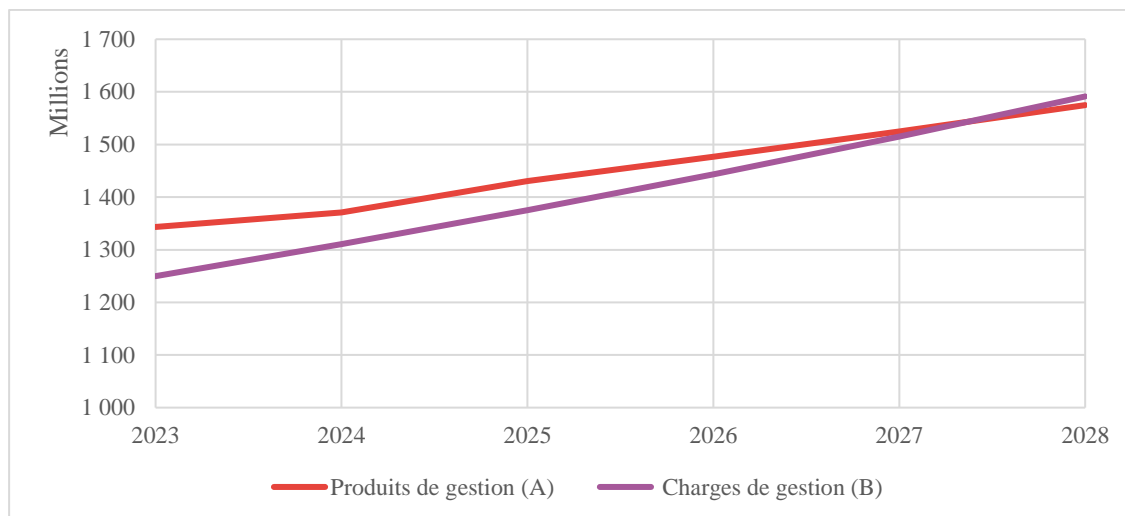
En 2023 elle ne représente plus que 22 jours de charges courantes, soit très en-dessous du seuil d'alerte communément admis de 60 jours et a ainsi diminué de plus de la moitié sur une année.

## 2.7 Un avenir incertain des recettes, nécessitant une meilleure maîtrise des charges

La projection sur les prochaines années des principales tendances de la période 2018-2023, en dépenses comme en recettes, conduirait dès 2028 à un excédent brut de fonctionnement négatif (voir annexe n° 8 au présent rapport).

La chambre note la volonté affichée du département dans son rapport d'orientation budgétaire 2024 de préserver pour l'avenir une épargne brute d'environ 80 M€, par la maîtrise de ses dépenses ; mais le projet de ce même rapport faisait également apparaître un réendettement du département à horizon 2026, avec une capacité de désendettement passant de 2 ans à 9 ans. Or cette trajectoire d'endettement important peut sembler risquée au regard de la volatilité d'une partie des recettes départementales (voir *supra*). La chambre invite donc le département à ajuster ses dépenses d'investissement à ses capacités de remboursement.

<sup>26</sup> Calcul : encours de dette / CAF brute.

**Graphique n° 16 : Projections 2023/2028 des produits et des charges du département (en M€)**

Source : CRC selon comptes de gestion (hors reports)

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La situation financière du département a été confortable sur la période 2018-2022, grâce à une relative maîtrise des charges et à une augmentation des recettes tirées par l'activité immobilière du territoire. Les recettes du département restent cependant moins élevées par habitant que celles des départements comparables, mais lui permettent néanmoins de dégager un autofinancement suffisant pour assurer un investissement croissant, mais plus faible que d'autres départements similaires. Ces investissements s'inscrivent dans des stratégies délibérées et globalement bien pilotées comme en attestent les taux d'exécution budgétaire satisfaisants.*

*Suite aux transferts successifs de fiscalité, notamment depuis 2021, le département de la Loire-Atlantique est exposé à un retournement de la conjoncture économique qui pèserait sur ses recettes, sans plus disposer de levier fiscal, tout en devant augmenter ses dépenses d'aide sociale. En 2023, il a ainsi enregistré une baisse très brutale de son autofinancement, de quelque 145 M€ (soit - 64 % en un an), due à la hausse de 75 M€ des dépenses d'intervention sociale et à la perte de 70 M€ sur les recettes des droits de mutation immobilière.*

*Afin de sécuriser le financement des investissements, la chambre lui recommande de maîtriser l'ensemble de ses charges et d'améliorer la recherche et le pilotage des subventions de tiers, aujourd'hui peu sollicités.*

## **3 L'ORGANISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **3.1 La stratégie de gestion des ressources humaines**

#### **3.1.1 Les documents stratégiques adoptés**

Les élus décident de la stratégie en matière de gestion des ressources humaines à travers différents documents délibérés par eux (débat d'orientation budgétaire et lignes directrices de gestion notamment).

Le département établit également un document statistique, « le rapport social unique » (RSU) qui remplace l'ancien « bilan social » depuis la loi 2019. Ce document est présenté à l'assemblée depuis avril 2022<sup>27</sup> (RSU 2021).

#### **3.1.2 L'organisation et le pilotage des ressources humaines**

La gestion des ressources humaines s'appuie sur des services RH centralisés. Une exception notable concerne les six délégations territoriales qui sont autonomes dans la gestion des RH (dans le cadre des enveloppes budgétaires) à l'exception de la politique sociale, des retraites, du dialogue social ou encore de la création d'emplois permanents.

L'examen du fonctionnement permet de noter le progrès permanent de la gestion s'appuyant sur des procédures formalisées, fiables et de plus en plus dématérialisées. Les fonctions de création des emplois, de « création » du dossier agent dans le logiciel et de la paye sont séparées. La chambre recommande néanmoins à la collectivité de limiter les droits d'accès sur le logiciel RH au strict périmètre de mission des agents, en séparant les accès tenant à la création du poste, la création de l'agent, et ceux tenant à la carrière ou aux éléments de paye.

Les dossiers des agents sont dématérialisés et assez complets. Sur les dossiers analysés, la chambre a cependant remarqué pour les années de la période d'examen, l'absence d'évaluation annuelle pourtant obligatoire, notamment pour les emplois fonctionnels. L'ordonnateur a indiqué qu'il va mettre en place une procédure pour remédier à ce défaut de classement. La chambre prend acte de cet engagement.

Le contrôle de l'honorabilité au moment de l'embauche répond à des procédures différentes selon les fonctions. Dans le principe tous les agents doivent présenter un casier (bulletin n° 2) compatible avec leur fonction au moment de leur embauche. À l'occasion du contrôle des dossiers des agents, la chambre a noté cependant l'absence de ce B2 pour des cadres nommés sur certains emplois de direction.

---

<sup>27</sup> Délibération 13 avril 2022.

Le département assure également les contrôles règlementaires prévus pour certains métiers spécifiques travaillant au contact des mineurs (animateurs sportifs, assistants familiaux, agents des établissements accueillant des mineurs, ou ceux du Centre départemental enfance famille). Ces contrôles sont réalisés non seulement avant l'embauche mais également régulièrement tout au long de la carrière de l'agent. Comme l'impose désormais<sup>28</sup> l'article L. 133-6 du CASF<sup>29</sup>, le département doit également s'assurer de l'absence du candidat au fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJ AISV), en complément de l'extrait du bulletin n° 2. Cette vérification apportant ainsi une plus grande garantie sur l'honorabilité de la personne avant toute prise de fonction. Si les exécutifs locaux n'ont pas un accès direct au fichier FIJ AISV, le président du conseil départemental peut juridiquement<sup>30</sup> solliciter les services de l'État pour s'assurer de l'absence de la personne envisagée sur cette liste.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre avoir déjà sollicité la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) pour organiser l'accès au fichier (FIJ AISV). Cet accès est en cours d'expérimentation mais ne permet pas encore de répondre totalement à l'obligation départementale de vérification de l'honorabilité du personnel concerné.

## **3.2 Une gestion maîtrisée des emplois**

### **3.2.1 Un nombre d'emplois permanents stabilisé**

Le tableau des emplois annexé aux documents budgétaires de 2018 s'étant durant l'instruction avéré inexact<sup>31</sup>, l'analyse portera sur les seules années 2019 et suivantes.

Entre 2019 et 2022 le nombre d'emplois permanents créés par délibérations, et pourvus, a faiblement augmenté (+ 8).

---

<sup>28</sup> La loi du 7 février 2022 a par ailleurs rendu ce contrôle obligatoire avant toute prise de fonction.

<sup>29</sup> Code de l'action sociale et de la famille.

<sup>30</sup> Article 706-53-7 du code de procédure pénale.

<sup>31</sup> Le département a expliqué cette erreur par un changement de logiciel.

**Tableau n° 10 : Évolution des emplois permanents (en ETP) 2019-2022**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	Evolution totale (depuis 2019)	Evolution totale en %
Titulaires	3 431,3	3 423,2	3 424,6	3 409,6	3 436,5	13,30	0 %
Non titulaires sur emplois permanents	156,4	582,2	565,1	574,0	577,2	-5,03	-1 %
<b>Sous total Compte Administratif</b>	<b>3 587,7</b>	<b>4 005,4</b>	<b>3 989,7</b>	<b>3 983,6</b>	<b>4 013,7</b>	<b>8,27</b>	<b>0 %</b>
Emplois fonctionnels (DG-DGA-DGST)	7,0	7,0	6,9	6,9	6,9	-0,10	-1 %
<b>Total emplois permanents</b>	<b>3 594,7</b>	<b>4 012,4</b>	<b>3 996,6</b>	<b>3 990,5</b>	<b>4 020,6</b>	<b>8,17</b>	<b>0 %</b>

Source : comptes administratifs

### 3.2.2 Les emplois non permanents en forte hausse

L'ensemble des emplois non permanents<sup>32</sup> a augmenté de 34 % entre 2018 et 2022 (50 agents exprimés en équivalent temps plein -ETP-). À l'occasion de la contradiction, le département a expliqué la hausse du personnel non permanent sur les délégations de Châteaubriant (effectifs des collèges en hausse) et de Nantes (augmentation du nombre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance). La chambre constate cependant que ces 50 emplois supplémentaires viennent pondérer le constat précédent de l'effort de stabilité des emplois permanents.

**Tableau n° 11 : Évolution des emplois non permanents**

ETP non permanents	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution	
<b>Total général</b>	<b>148,1</b>	<b>148,2</b>	<b>188,6</b>	<b>249,0</b>	<b>198,1</b>	<b>50,0</b>	<b>34 %</b>

Source : département de la Loire-Atlantique

### 3.2.3 Le contenu de certains contrats d'emplois de cabinet doit être régularisé

Les emplois de cabinet sont créés par délibérations et leur nombre est limité selon la population<sup>33</sup> de la collectivité, soit 10 emplois au maximum pour la Loire-Atlantique.

Or les délibérations transmises par le département créaient néanmoins 11 emplois. Sur la période, l'analyse par la chambre de la paye et des emplois déclarés par le département a permis de confirmer que ces collaborateurs étaient dans les faits de 10, conformément au plafond autorisé. La situation a été régularisée à l'occasion du contrôle par la délibération du 19 décembre 2023.

<sup>32</sup> Les emplois non permanents relèvent, sur autorisation de l'assemblée, de la décision de l'exécutif de procéder à des recrutements temporaires pour assurer des remplacements ou des renforts de personnels notamment.

<sup>33</sup> Articles 10 et suivants du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

La rémunération des collaborateurs est également encadrée<sup>34</sup>. Cette rémunération comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le traitement distribué ne doit pas dépasser 90 % de l'indice terminal de l'emploi occupé par un fonctionnaire et les indemnités ne pas dépasser 90 % du régime indemnitaire le plus élevé versé par la collectivité. L'examen des payes a permis de confirmer le respect de ces règles pour leur valeur. En revanche, les contrats fixent des montants globaux sans distinguer le traitement du régime indemnitaire, ne permettant pas un contrôle du respect des dispositions réglementaires précitées.

Enfin la chambre a également constaté que plusieurs contrats mentionnent simplement la fonction de « collaborateur de cabinet » ne précisant pas suffisamment les missions des collaborateurs, contrairement aux dispositions de l'article 5 du décret précité.

La chambre invite le département à reprendre les contrats en cours afin de distinguer les traitements et indemnités dans le respect des plafonds règlementaires et pour préciser les fonctions assurées.

**Recommandation n° 4.** : Préciser dans les contrats les conditions de rémunération et les fonctions des collaborateurs de cabinet, conformément au décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

### 3.3 Le coût des emplois à mieux contrôler

#### 3.3.1 Le temps de travail était insuffisant jusqu'en 2023

Le temps de travail annuel théorique par agent est fixé depuis 2001 à 1 607 heures par an par la réglementation<sup>35</sup>, soit 35 heures hebdomadaires.

Le temps de travail théorique des agents du département était, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>36</sup>, inférieur aux 1 607 heures de référence, avec seulement 1 552,5 heures travaillées par an. Ce maintien était possible pour les régimes antérieurs au décret de 2001 dans les collectivités<sup>37</sup>.

Certains métiers bénéficient cependant encore d'un temps de travail inférieur<sup>38</sup> aux 1 607 heures, « pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions », conformément à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Cette exception concerne environ 1 230 agents soit 25 % des effectifs. La chambre relève ainsi que les agents des centres

---

<sup>34</sup> Article 7 du décret de 1987.

<sup>35</sup> Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, complété par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>36</sup> Délibération du 28 juin 2022.

<sup>37</sup> Article 7-1 de la loi l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>38</sup> Jusqu'à 1552 heures par an pour certains agents des collèges.

d'intervention routier bénéficient d'un temps de travail dérogatoire lié à leurs horaires décalés, mais qu'ils bénéficient en outre du paiement d'astreintes et/ ou d'heures supplémentaires lorsqu'ils interviennent (régulièrement) de nuit sur le réseau (cf. partie heures supplémentaires). Une nouvelle réflexion sur les cycles de travail de ces métiers spécifiques permettrait sans doute de limiter les coûts pour le département. L'ordonnateur a indiqué s'engager à revoir ces cycles de travail pour le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Les agents disposent d'un compte-épargne-temps (CET) et disposaient jusqu'au 31 décembre 2022 d'un fonds d'épargne du temps (FET). Aucun des deux comptes n'est monétisable sauf exceptions (personnels en maladie ou sur le départ). Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le cumul des jours sur les CET est très important (71 000 jours environ), l'équivalent de 310 agents exprimés en ETP<sup>39</sup>, soit 7,5 % des effectifs. L'examen des soldes individuels des CET, montre que 19 % des agents dépassent la limite de 40 jours que le département s'était lui-même fixée<sup>40</sup> et que quatre agents dépassent (à titre dérogatoire) le plafond de principe de 60 jours.<sup>41</sup> Si le département a, en 2022, rationalisé son processus de gestion du temps de travail, le contrôle des CET doit être encore renforcé, sachant que le département est libre de fixer les conditions de fonctionnement du CET, en application de l'article 10 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004.

### **3.3.2 Des heures supplémentaires croissantes**

Le département a produit les délibérations du 29 mars 2007 et du 7 janvier 2010, qui définissent le cadre de l'octroi des heures supplémentaires et les procédures internes, lesquelles imposent une validation hiérarchique des heures supplémentaires avant leur mise en paye.

Malgré ces restrictions la chambre relève l'existence d'un volume d'heures supplémentaires significatif et en hausse de 56 % sur la période. L'ordonnateur a indiqué que la croissance est pour l'essentiel liée aux interventions des équipes des centre routiers qui interviennent régulièrement de nuit afin de limiter la gêne pour le trafic automobile. Le département gagnerait à faire davantage coïncider les cycles de travail avec la réalité des rythmes d'activité de ces métiers.

### **3.3.3 Le régime indemnitaire est décorrélé de la valeur professionnelle des agents**

Le régime indemnitaire, jusqu'en 2022, était composé de différentes primes délibérées par le département, dont la prime départementale instaurée en 1981 avant la décentralisation. Ce régime indemnitaire tenait compte du grade et de la filière ainsi que des fonctions, notamment d'encadrement.

---

<sup>39</sup> (71 000 x 7 heures) / 1 607 h.

<sup>40</sup> Délibération commission permanente du 19 janvier 2017 annulée par décision du tribunal administratif de Nantes du 07/04/2021.

<sup>41</sup> 70 jours en 2024 au titre de l'organisation des JO- Arrêté 9 janvier 2024

Depuis 2021, le département a instauré par délibération le RIFSEEP<sup>42</sup>, conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 créant ce nouveau régime indemnitaire global, qui remplace l'ensemble des autres primes y compris l'ancienne prime départementale désormais intégrée à ce régime indemnitaire<sup>43</sup>. Le département avait préalablement mis fin à l'indexation<sup>44</sup> de cette prime historique, conformément à la recommandation de la chambre lors de son dernier contrôle de 2016 précité.

La délibération de décembre 2020 prévoit l'attribution des deux parts du régime indemnitaire prévu par le décret, à savoir d'une part l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) et d'autre part le complément indemnitaire annuel (CIA) aux titulaires et non titulaires de la fonction publique. Les montants d'IFSE versés tiennent compte du grade et de la fonction exercée. En revanche l'attribution de la part CIA, pourtant prévue pour reconnaître l'engagement professionnel de chacun des agents, n'apparaît pas liée à leur évaluation annuelle mais est versée à certains agents au regard de fonctions spécifiques exercées. Le CIA remplace ainsi la prime de tutorat, la prime d'intérim d'encadrement et la prime « relais de site », attribuée aux référents techniques des différents bâtiments du département. Le département a fait le choix d'intégrer dans cette part CIA des anciennes primes versées et s'est ainsi privé d'un levier de management par la reconnaissance financière de l'engagement professionnel de ses agents. Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a indiqué disposer d'autres outils de reconnaissance individuelle tels que les avancements, promotions ou mobilités internes. La chambre note cependant qu'à ces outils traditionnels devait s'ajouter la reconnaissance financière telle que prévue par le décret précité. La chambre invite la collectivité à intégrer les trois primes précitées dans les montants d'IFSE et à réserver le versement éventuel du CIA à la reconnaissance de l'engagement professionnel individuel ou collectif conformément au décret précité créant le RIFSEEP<sup>45</sup>. Cette mise en conformité liée à la prise en compte de la valeur professionnelle des agents peut se réaliser à enveloppe budgétaire constante.

**Recommandation n° 5.** : Réserver la part dite complément indemnitaire annuel (CIA) du RIFSEEP à la reconnaissance de l'engagement professionnel des agents, conformément à l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

### 3.3.4 L'absentéisme global en progression

L'absentéisme se compose de l'absentéisme médical et des autres autorisations d'absences (pour exercice du droit syndical ou pour formation). L'absentéisme médical représente plus de 80 % des jours d'absence au département ; il progresse de 13 % sur la période. Le taux d'absentéisme médical est d'environ 8 % sur la période, ce qui est dans la

---

<sup>42</sup> Délibération du 14 décembre 2020 ; Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, surjetions de l'expertise et de l'engagement professionnel.

<sup>43</sup> Prime créée antérieurement à la loi 1984 et pouvant être conservée au titre des avantages collectivement acquis.

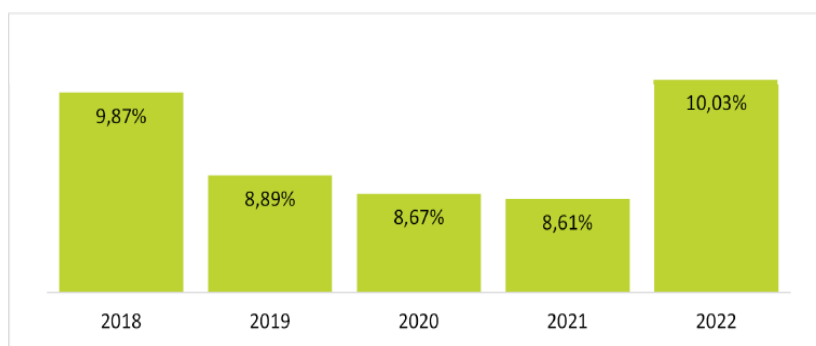
<sup>44</sup> Délibération du 22 septembre 2016.

<sup>45</sup> Article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

moyenne haute observée ailleurs<sup>46</sup>. Le département explique cette évolution par le vieillissement de ses effectifs<sup>47</sup> et par la part importante (un tiers) des effectifs techniques. Face à ces constats, le département a déjà engagé des démarches de prévention que la chambre lui recommande de renforcer pour les métiers concernés.

À l'occasion d'un contrôle précédent<sup>48</sup>, la chambre avait déjà signalé la progression de l'absentéisme, notamment chez les personnels des collèges, et invité la collectivité à prendre des mesures adéquates. Le département a communiqué son plan d'actions établi en 2017, et transmis à l'occasion du présent contrôle les bilans qui montrent une baisse de l'absentéisme dans le secteur des collèges, stabilisé à 9 % avant de remonter fortement en 2022. Le département n'a pas apporté d'explication sur ce phénomène de 2022. Selon l'ordonnateur, le taux 2023 devrait être légèrement en baisse.

**Graphique n° 17 : Évolution de l'absentéisme dans les collèges**



Source : département

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le département assure une gestion des ressources humaines sur la base de documents stratégiques conformes et maîtrise les incidences budgétaires à travers l'évolution contenue du nombre d'emplois permanents. La chambre note cependant la forte augmentation des emplois non permanents. Depuis 2020 le département a également cherché à maîtriser les facteurs de coûts de ses emplois (temps de travail, régime indemnitaire).*

*La chambre invite cependant le département réserver la part « complément indemnitaire annuel » à la valorisation de l'engagement individuel de ses agents conformément à la réglementation.*

*Les heures supplémentaires croissantes sur la période doivent également amener le département à réfléchir aux cycles de travail des personnels techniques notamment. L'absentéisme également croissant, notamment dans les collèges en 2022, doit inciter la collectivité à réinvestir le champ de la prévention des arrêts maladies.*

---

<sup>46</sup> Étude Association DRH grandes collectivités 2021.

<sup>47</sup> Âge moyen de 48 ans contre 46 ans dans la FPT.

<sup>48</sup> Contrôle de la chambre régionale des comptes de 2017.

## 4 UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ, QUI NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS

### 4.1 Le département répond globalement à ses obligations

Le département a bien mis en place les dispositifs prévus par la réglementation en matière de lutte contre les atteintes à la probité : procédure interne de recueil et de traitement des signalements<sup>49</sup>, référent déontologue<sup>50</sup> et référent laïcité<sup>51</sup>. Il a choisi de regrouper ces différents dispositifs pour plus de clarté et d'exercer ces missions sous forme collégiale, cette possibilité étant prévue réglementairement. Le fonctionnement de ce collège est effectif<sup>52</sup>.

La charte de l' élu local a bien été lue en conseil départemental en début de mandat<sup>53</sup>, les indemnités perçues par les élus font bien l'objet d'une déclaration annuelle<sup>54</sup> et une convention a été passée pour la mise en œuvre du dispositif de référent déontologue de l' élu local<sup>55</sup>.

Les déclarations d'intérêt<sup>56</sup> du président et des vice-présidents du mandat en cours sont consultables sur le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV), à l'exception de celle de deux élues dont la déclaration apparaît comme « déposée et en cours de publication » pour l'une et « en cours » pour l'autre, cette indication signifiant que le délai n'est pas dépassé ou que le traitement est en cours par la HATPV.

Les déclarations du directeur général des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) étaient présentes à l'exception de celles de l'ancien directeur général des services et de deux anciens DGA ayant quitté leurs fonctions depuis moins de cinq ans. La procédure de recueil et de conservation de ces déclarations<sup>57</sup> ne respecte pas complètement la réglementation définissant les règles de confidentialité.

---

<sup>49</sup> L'article 8 de la loi n° 2016 1691 du 9 décembre 2016 prévoit la formalisation d'une procédure de recueil des signalements. Il est précisé par le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017. Ces dispositions ont été complétées depuis par la loi du 22 mars 2022, relative à la protection des lanceurs d'alerte, et le décret du 3 octobre 2022 qui abroge celui de 2017.

<sup>50</sup> Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires complétée par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017

<sup>51</sup> Article L. 124-3 et L2 du code de la fonction publique

<sup>52</sup> Une 30<sup>aine</sup> de saisines par an

<sup>53</sup> Articles L. 3121-9 et L. 111-1-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>54</sup> Articles 92 et 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

<sup>55</sup> Le décret n° 2022-1520 en date du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local qui crée les articles R. 1111-1 A à R. 1111-1 D – au sein du code général des collectivités territoriales entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>56</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice.

<sup>57</sup> Les déclarations sont adressées à la cheffe de service carrière et paie, qui les ouvre et les analyse avant d'indiquer au président s'il y a ou non une contre-indication à la nomination du DGS/DGA alors que seuls le président et le DGS devraient avoir accès à ces déclarations. Les déclarations ne sont pas conservées dans les

Aussi le département est-il invité à mettre en conformité la procédure de recueil et de conservation des déclarations d'intérêt des agents avec l'article 9 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place un bordereau de consultation des déclarations d'intérêt des directeurs généraux. La chambre rappelle que pour répondre totalement à la réglementation, il devra également s'assurer que seuls le président du conseil départemental et le directeur général des services aient accès à ces documents, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

## **4.2 Le département a élaboré une stratégie s'appuyant sur les préconisations de l'Agence française anticorruption (AFA)**

Le département a adopté le 27 juin 2022 un plan de prévention et de détection des atteintes à la probité en session du conseil départemental<sup>58</sup>. Ce document relativement complet reprend largement les préconisations de l'AFA (Agence française anticorruption). Les documents à destination des agents, tel le code de bonne conduite, sont clairs et pragmatiques. Quelques améliorations peuvent être encore apportées :

- les modalités de suivi pourraient être complétées par la définition d'indicateurs<sup>59</sup> ;
- bien que l'absence de dispositif formalisé pour les signalements à l'oral n'ait pas empêché le département de traiter ce type de signalement, ce dernier s'est engagé à formaliser et expliquer ce dispositif dans le cadre d'un flyer accessible aux agents les moins à l'aise avec l'écrit ;
- les modalités de saisine par les partenaires dans le cadre du dispositif de lanceur d'alerte pourraient être revues pour s'assurer de leur lisibilité et la communication pourrait être renforcée pour plus d'efficacité du dispositif<sup>60</sup>, l'ordonnateur ayant confirmé sa volonté d'amélioration sur ce point ;
- la cartographie des risques, qui semble à ce jour en grande partie inspirée des guides de l'AFA, pourrait être progressivement enrichie et détaillée en intégrant notamment les notions de cumul d'activité, de « pantouflage », de lobbying, sponsoring, mécénat ;

---

dossiers agents, tel que prévu dans la note interne et par la réglementation mais dans un dossier distinct, sous format papier. Le classement dans le dossier des agents impliquerait la dématérialisation de ces déclarations et un paramétrage du logiciel pour limiter les droits d'accès à ces documents et gérer leur suppression à l'issue du délai de conservation, ces fonctionnalités n'étant à ce jour, pas opérationnelles selon les services. Les enveloppes ne sont pas cachetées et sont conservées dans une armoire fermant à clé mais dont l'usage est partagé entre plusieurs agents. La 2<sup>ème</sup> enveloppe ne comprend pas le bordereau d'émargement indiquant les personnes habilitées à consulter la déclaration

<sup>58</sup> Outre une description des dispositifs évoqués précédemment, ce plan comprend : une charte de déontologie et de probité des élus du département signée par l'ensemble des élus du département, une cartographie des risques d'atteintes à la probité, un code de bonne conduite des agents, une description du dispositif de sensibilisation et de formation aux risques d'atteintes à la probité, un dispositif d'évaluation des tiers, un dispositif de contrôle interne comptable, un dispositif de contrôle et d'audit internes, une charte à l'attention des partenaires privés subventionnés par le département. Le département a par ailleurs prévu des mesures de suivi : une mise à jour de la cartographie des risques tous les deux ans, un bilan annuel des actions menées en commission et un bilan en assemblée à mi-mandat.

<sup>59</sup> Le département a pu fournir un tableau de suivi des actions à mener et a précisé dans le cadre de ses réponses les objectifs fixés en lien avec la charte de probité des élus. Ces derniers ne constituent pas cependant des indicateurs de suivi et ne concernent qu'une partie du plan de prévention des atteintes à la probité.

<sup>60</sup> Le site internet permet effectivement l'accès au formulaire de signalement. La rubrique « mentions légales » est cependant peu parlante. Aucune alerte de partenaires n'a été reçue.

- une cartographie spécifique aux processus comptables, en cours d'élaboration, pourrait être intégrée ;
- les informations relatives aux risques de conflits d'intérêt des élus pourraient être systématiquement portées dans le logiciel relatif aux instances, et portées à la connaissance des services de manière claire et synthétique pour favoriser le dépôt systématique des élus exposés à un potentiel conflit d'intérêt.

### 4.3 Une pratique nécessitant encore quelques ajustements

En dépit des obligations de l'article L. 3121-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les procès-verbaux du conseil départemental ne mentionnent que le nom des élus présents ou représentés pour l'ensemble de la séance, sans préciser, pour chaque point à l'ordre du jour, les élus votants et le sens de leur vote. S'agissant de la commission permanente, qui dispose de larges délégations notamment en matière d'attribution de marchés publics et de subventions, ses délibérations ne mentionnent pas la liste des élus présents, ou ayant donné pouvoir ni le nom des votants et le sens de leur vote. L'absence de ces mentions ne permet pas de s'assurer de l'abstention d'un élu placé en situation de conflit d'intérêt. Le département a transmis la liste des déports d'élus depuis 2018. Si ce document a le mérite d'exister, il ne dispose pas de la même valeur légale qu'un procès-verbal et ne saurait donc protéger efficacement un élu. Le département est invité à corriger cette lacune sans délai. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les délibérations et procès-verbaux font désormais explicitement mention, en cas de situation potentielle de conflit d'intérêts, de la non prise de participation au vote, voire de la sortie de l'élu de la salle des délibérés, sans cependant étayer cette affirmation ni indiquer la date à laquelle cette mesure aurait été mise en œuvre. Ces mesures ne répondent par ailleurs pas totalement aux obligations réglementaires, le procès-verbal devant mentionner le nom des votants et le sens de leur vote sauf scrutin secret pour lequel seul le nom des votants est mentionné (articles L. 3121-13 et L. 3121-9-1 du CGCT).

La gestion des conflits d'intérêts « public – public » est insuffisamment prise en compte. Il apparaît en effet que les membres de la commission permanente cumulant des mandats de maires ou maires adjoints n'ont pas pour habitude de se déporter lors de délibérations attribuant des subventions à leur commune. Le département est invité à sensibiliser ses élus sur ce risque de conflit d'intérêt qui existe, même dans le cas d'attribution de subventions dans le cadre d'un dispositif général.

<p><b>Recommandation n° 6.</b> : Mentionner au procès-verbal et extraits de délibérations la liste des élus présents ou représentés, le nom des votants et le sens de leur vote conformément à l'article L. 3121-13 du code général des collectivités territoriales.</p>
--

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le département a mis en place des dispositifs de prévention des atteintes à la probité répondant en grande partie à ses obligations réglementaires et a eu une démarche volontariste de mise en place d'une stratégie de prévention des atteintes à la probité.*

*Quelques améliorations doivent encore être apportées. La procédure de recueil et de conservation des déclarations d'intérêt des agents ne garantit pas suffisamment leur confidentialité et devra être mise à jour. Le risque de conflit d'intérêt « public – public » pour les élus cumulant plusieurs mandats devra être mieux appréhendé et les procès-verbaux et délibérations devront mentionner la liste des élus présents ou représentés, le nom des votants et le sens de leur vote afin de s'assurer du départ des élus en situation de conflit d'intérêt.*

---

## **5 UNE COMMANDE PUBLIQUE STRUCTURÉE MAIS PERFECTIBLE**

### **5.1 Une politique d'achats formellement encadrée, mais trop permissive et insuffisamment suivie**

#### **5.1.1 Une organisation cohérente de la fonction achats et du contrôle interne mais une anticipation des procédures à améliorer**

Le département a adopté une organisation déconcentrée tout en maintenant un contrôle de la direction de la commande publique aux étapes clés. Les services acheteurs disposent de documents clairs pour les guider dans la rédaction des pièces et la procédure ainsi que, si nécessaire, d'un accompagnement de la direction commande publique. L'organisation est claire et cohérente.

L'analyse des marchés passés par le département laisse cependant apparaître quelques failles relatives à l'anticipation des marchés à passer. Plusieurs marchés de fournitures et services<sup>61</sup> (fourniture de gaz et d'électricité, transport, marchés de distribution de magazine, signalétique, etc.) ont été prolongés jusqu'à six mois. Un important marché d'assistance technique et support informatique<sup>62</sup> a été attribué plusieurs semaines après la fin du précédent alors que ces prestations nécessitent une continuité. Les unités fonctionnelles sont utilisées pour passer des commandes en allégeant les procédures de marchés en cas de décalage entre la fin d'un marché et l'attribution du suivant. Le département est invité à renforcer l'accompagnement des directions dans la planification de leurs achats.

---

<sup>61</sup> 7 avenants de prolongation de durée de marché en 2022, 13 au 1<sup>er</sup> semestre 2023 (hors prolongations de délais).

<sup>62</sup> Accord-cadre assistance technique et support informatique pour le département de la Loire-Atlantique attribué en 2019 – voir § relatif à la définition du besoin.

### **5.1.2 Une stratégie en matière de commande publique bien formalisée mais dont le suivi est perfectible**

Le département a formalisé sa politique d'achats de manière satisfaisante, au travers de plusieurs documents<sup>63</sup> clairs et relativement complets. Le suivi de leur mise en œuvre par l'observatoire de la commande publique n'a cependant pas été réalisé sur l'année 2021.

Le département a entendu définir une politique d'achats socialement responsable, avec des indicateurs de suivi dans le cadre de deux SPASER<sup>64</sup> successifs. Certains indicateurs prévus au 1<sup>er</sup> SPASER 2017-2022 n'ont cependant pas fait l'objet du suivi envisagé pour ce document stratégique et les bilans présentent des incohérences significatives quant au nombre d'heures d'insertion réalisées<sup>65</sup>.

Les indicateurs retenus dans le SPASER 2023-2028 ne prennent, eux, pas en compte les critères d'exécution. Le département est invité à compléter les indicateurs de suivi du SPASER dont il a entendu se doter, et à préciser dans les contrats de commande publique la réalisation des heures d'insertion par année, pour en faciliter le suivi.

### **5.1.3 Une programmation des achats structurée mais trop permissive**

Le code de la commande publique indique que la valeur du besoin à prendre en compte pour déterminer la procédure de mise en concurrence applicable est la valeur totale des fournitures et services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle (article [R. 2121-6](#) du code de la commande publique - CCP). Le département a bien établi une nomenclature des achats, effectue un recensement annuel des besoins et assure un contrôle en amont de tous les achats supérieurs à 4 000 € HT afin notamment, de valider la procédure de mise en concurrence applicable. La programmation des achats est donc bien organisée.

---

<sup>63</sup>Le règlement intérieur de l'achat public, le schéma (obligatoire) de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER), un plan d'action pour un meilleur accès à la commande publique, un guide des achats à destination des services très étoffé, complété par des guides plus spécifiques sur la négociation et le sourcing, une cartographie des achats.

<sup>64</sup> Conformément à l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 modifiée relative à l'économie sociale et solidaire a été codifiée à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique. Ces dispositions s'appliquent aux collectivités territoriales dont le montant total annuel des achats est supérieur à 100 M€ HT.

<sup>65</sup> Le nombre d'heures d'insertion réalisé dans le cadre des marchés du département annoncé dans le bilan SPASER 2016-2019 (2019 : 64 556, 2018 : 58 830, 2017 : 85 927, 2016 : 46 982) n'est pas cohérent avec les « bilans de la clause d'insertion » 2020, 2021, 2022 qui présentaient l'évolution de ce même indicateur depuis 2009 (2019 : 114 284, 2018 : 91 671, 2017 : 59 889, 2016 : 64 056).

La nomenclature présente cependant un découpage excessif <sup>66</sup>, et le département a par ailleurs une interprétation extensive de la notion d'unité fonctionnelle : cette dernière peut être définie comme un ensemble de biens et services concourant à un même projet à caractère exceptionnel ; or elle est utilisée par le département pour l'achat de fournitures et services courants sans être rattachée à un projet particulier (ex : frais de restauration, produits pétroliers, objets promotionnels, fourniture de liants bitumeux). Il en résulte un risque de sous-estimation de la valeur totale des fournitures ou services homogènes et donc de la procédure applicable. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur argue du faible impact du découpage de sa nomenclature. Ce point n'est cependant pas confirmé par les statistiques (voir § suivants). Il fait également valoir la nécessité de souplesse pour les services. Cependant, si le législateur a souhaité donner de la souplesse aux acheteurs en permettant de recourir aux achats sans mise en concurrence en deçà de 40 000 €, ce seuil doit être calculé en prenant en compte la totalité des besoins des services départementaux conformément à l'article R. 2121-2 du CCP, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le département a justifié une partie de ces achats faits hors procédure formalisée par la nécessité d'assurer la continuité de service malgré des retards dans l'attribution de marchés. Il a précisé, au vu des marchés effectivement passés sur les trois dernières années, que ce découpage n'avait qu'un faible impact sur les procédures effectivement passées. La chambre observe toutefois, sur la base de fichiers fournis par le département, qu'une part importante (69 %) des dépenses hors marché est faite sans référence à la nomenclature d'achat<sup>67</sup>, et représente, en 2022, plus de 16 M€. Si une partie de ces dépenses peut légitimement échapper aux règles des marchés par leur nature<sup>68</sup>, d'autres dépenses sont à tort sans code nomenclature. L'ordonnateur estime à 12,3 M€ la part qui par nature ne peut être soumise à la mise en concurrence, sans toutefois documenter plus avant ce chiffre.

La part des procédures de consultations lancées sous la forme de procédure adaptée représente en moyenne, entre 2018 et 2022, 18,4 % en montant et 81,9 % des procédures.

Le département est invité à simplifier et à généraliser l'usage de la nomenclature et à se mettre en conformité avec l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

---

<sup>66</sup> Un découpage par direction ou service : le service LAMT (Loire Atlantique Matériel et Travaux), correspondant aux anciens services de la direction départementale de l'équipement fait l'objet d'une classification distincte alors que certains besoins sont partagés par d'autres directions (carburants, fournitures liées aux travaux de voirie, « formation LAMT » faisant l'objet de deux classifications dans le pôle LAMT et RH), des souplesses sont également accordées par service ou délégation pour permettre des achats de petits montants hors mise en concurrence jusqu'à 4 000 € pour les services / 40 000 € par délégation.

Un découpage par fournisseur. Les achats passés auprès de l'UGAP font ainsi l'objet d'un pôle distinct dans la nomenclature, ce qui est contraire à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

<sup>67</sup> Mention « hors nomenclature ».

<sup>68</sup> La base éligible des chapitres 011 et 65 ne sont pas inclus les cotisations, impôts, frais de notaires de copropriété... ainsi que certains tiers, collectivités, notaires, syndicats, aides ménagères ou le comptable public par exemples

**Recommandation n° 7.** : Réviser la nomenclature des achats et revenir à une interprétation de la notion d'unité fonctionnelle plus restrictive afin de se mettre en conformité avec l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

Les achats directs sans nomenclature représentent en fonctionnement 45 M€ cumulés sur la période et concernent notamment le domaine social. Par exemple, une société d'intérim assurant des prestations d'accueil des enfants placés pour un montant cumulé de quelque 6 M€ sur la période, échappe irrégulièrement à la mise en concurrence, alors même que les montants sont supérieurs aux seuils obligatoires.

**Recommandation n° 8.** : Mettre en concurrence les prestations d'intérim conformément aux articles L. 3, L. 2152-7 et R. 2153-7 du code de la commande publique.

## **5.2 Une application des procédures globalement satisfaisante, mais perfectible**

### **5.2.1 Un recours aux procédures négociées à mieux encadrer**

Les opérations de travaux du Musée Dobrée et du Grand T (voir annexes n° 9 et 10) ont fait l'objet de nombreuses relances liées à l'absence de réponse sur certains lots, au classement d'offres comme irrégulières ou au dépassement important des estimations du maître d'œuvre.

Les offres dépassant largement les estimations du maître d'œuvre ont pour ce motif été déclarées « inacceptables », et justifiant le recours à la procédure négociée pour la relance de certains lots. Or cette qualification n'est pas conforme à la définition donnée par la direction des affaires juridiques (ministère de l'économie et des finances) ni par la jurisprudence qui conditionne la qualification d'offre inacceptable à l'incapacité de l'acheteur à financer l'achat. La qualification « d'inacceptables » ainsi formulée pour les offres remises lors de la première consultation, comme la décision de relancer la procédure sous forme de procédure négociée, apparaissent comme juridiquement fragiles, sous réserve de l'interprétation du juge administratif. Le choix du département de relancer des consultations au vu des prix dépassant l'estimation, n'est pas contesté. Il est cependant invité, à l'avenir, dans une situation comparable, à déclarer la procédure sans suite et à relancer une procédure d'appel d'offres et non des procédures négociées.

Le département a également passé, en décembre 2021, un marché d'assurances « dommages aux biens » à l'issue d'une procédure avec négociation, puis reconduit ce marché allant ainsi à l'encontre de plusieurs lettres observations du service de contrôle de légalité de la préfecture qui contestait la légalité du recours à la procédure avec négociation pour ces prestations et demandait au département de ne pas reconduire le marché. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que ces prestations feront l'objet d'une remise en concurrence sous forme d'appel d'offre ouvert, d'ici la fin de l'année 2024. La chambre en prend note.

Le département est invité à appliquer strictement l'article [R. 2124-3](#) du code de la commande publique et à tenir compte des observations du contrôle de légalité.

## 5.2.2 Le principe de l'allotissement des achats

L'article L. 2113-10 du code de la commande publique indique que les marchés sont passés en lots séparés, techniques ou géographiques, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes.

Les opérations de travaux de bâtiment analysées par la chambre dans le cadre d'un échantillon ont bien fait l'objet d'un allotissement technique, hormis les travaux du musée Dobrée, pour lesquels un macro-lot bâtiment et aménagements paysagers a été constitué après deux procédures alloties classées sans suite.

Pour l'allotissement géographique, le département se base sur ses six délégations territoriales existantes, en cohérence avec l'organisation de ses services. Mais l'accord-cadre d'aménagement cyclable (12 M€) n'a en revanche pas été alloti : le département est invité à procéder à un allotissement géographique lors du renouvellement de cet accord-cadre.

## 5.2.3 Des groupements d'achats à renforcer

Le département a relativement peu recours aux groupements d'achats<sup>69</sup>, hors acquisition de carburant. Il a ainsi lancé en 2023, un groupement de commandes pour l'acquisition de denrées alimentaires issues de l'agriculture biologique, ouvert aux collèges, EHPAD et communes.

Cette initiative intéressante mériterait d'être renforcée : moins d'un quart des collèges publics adhèrent à ce groupement, qui de plus ne couvre pas tous les types de denrées nécessaires à la restauration des collégiens.

## 5.2.4 Une publicité relative aux marchés passés perfectible

Les procédures internes prévoient bien l'information des candidats non retenus<sup>70</sup> ainsi que la publication d'un avis d'attribution<sup>71</sup> pour les marchés supérieurs aux seuils. Cette règle est globalement respectée. Le département n'a cependant pas publié d'avis d'attribution pour les lots du marché de travaux du musée Dobrée autres que le lot principal et se justifie par le fait que chacun des lots est d'un montant inférieur aux seuils européens. La chambre rappelle cependant que c'est le montant global des travaux qui doit être pris en compte<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup>Groupements d'achats prévus par les articles L. 2113-2 à L. 2113-8 du code de la commande publique

<sup>70</sup> Conformément aux articles R. 2181-1 et suivants.

<sup>71</sup> Conformément aux articles R. 2183-1 et suivants.

<sup>72</sup> Voir [fiche de la direction des affaires juridiques relative à l'achèvement de la procédure : conclusion du marché public et mesures de publicité.](#)

Le département procède à la publication des données essentielles de ses marchés. Le contrôle de légalité a cependant invité le département, par courrier du 25 mai 2023, à compléter cette information en publiant les informations relatives aux modifications des marchés en cours. Ce dernier ne répondait pas encore, fin 2023, à ces obligations.

Il est invité à publier les données essentielles relatives aux modifications des marchés conformément à l'annexe 15 du code de la commande publique et aux arrêtés de 2022 et 2023<sup>73</sup>, à informer systématiquement les candidats non retenus et à procéder à la publication d'un avis d'attribution conformément aux articles [R. 2183-1](#) et suivants pour l'ensemble des marchés répondant à un besoin supérieur aux seuils.

### **5.2.5 Des rapports de commission d'appel d'offre relatifs aux travaux dans les collèges excessivement allégés**

Les rapports d'analyse des offres présentés en commission d'appel d'offre ont été allégés de manière peu judicieuse. L'essence même de ce type de rapport est en effet la comparaison des offres, or si les notes des candidats figurent bien au rapport, leur justification est désormais renvoyée en annexe et n'est pas présentée en séance de commission d'appel d'offres. Par ailleurs, la chambre a relevé pour deux consultations de l'échantillon analysé, que la notation par sous-critère d'insertion sociale prévue au règlement de consultation, ne figure ni au rapport ni en annexe<sup>74</sup>. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à intégrer dans un document unique la totalité de l'analyse détaillée.

Le département est donc invité à revoir la présentation de ses rapports d'analyse des offres. Ils devront *a minima* présenter, de manière synthétique si nécessaire, les avantages et inconvénients de chaque offre, pour chaque critère et faire figurer les notes de chaque sous-critère fixé au règlement de consultation.

## **5.3 Une définition du besoin à renforcer**

### **5.3.1 Des accords-cadres basés sur des prix journée et une définition insuffisante conduisant à une perte de maîtrise des coûts**

Dans plusieurs marchés de prestations de développement numérique et de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la chambre observe une définition insuffisante du besoin en amont de la mise en concurrence (que ce soit au stade de l'accord-cadre ou du marché subséquent pour les accords-cadres multi-attributaires) et des prix basés uniquement sur un coût journée. Ces conditions ne permettent pas une analyse efficiente des offres. Cette situation entraîne un risque de surestimation du temps à passer et donc du coût au stade de la commande de prestations et enfin, pose un problème de contrôle de la prestation exécutée.

---

<sup>73</sup> L'arrêté n° ECOM2235715A et l'arrêté n° ECOM2235716A du 22 décembre 2022 pris pour harmoniser et renforcer la publication des données essentielles de la commande publique prévoient qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les données devront obligatoirement être publiées sur le portail national des données ouvertes « data.gouv.fr ». Deux autres arrêtés ont été publiés, le 28 décembre 2023, modifiant les arrêtés du 22 décembre 2022.

<sup>74</sup> Voir marchés de reconstruction du collège Ernest Renan et la reconstruction du collège Paul Doumer.

Le département est invité à définir précisément le besoin préalablement à la sélection d'un attributaire exclusif et à adosser les prix à de véritables prestations, plutôt qu'aux moyens mis en œuvre, conformément aux articles [L. 2111-1](#) et [L. 2112-6](#) du code de la commande publique.

#### 5.3.1.1 Des modalités d'achat de prestations numériques entraînant un manque de maîtrise financière

La direction des services numériques (DSN) a externalisé des prestations de développement, d'intégration, de maintenance et de support pour plus de 10 M€ en 2022. Ce budget de prestations externalisées a augmenté de près de 47 % en cinq ans, et le budget global du service a, sur la même période, augmenté de plus de 50 %. La chambre a examiné neuf contrats (accords-cadres et marchés subséquents) passés par cette direction, présentant un montage juridique et donc des problématiques comparables. L'ordonnateur explique l'augmentation du budget de la DSN par une augmentation du nombre de projets gérés. Les statistiques présentées par l'ordonnateur n'apportent cependant qu'une explication partielle à cette augmentation.

Ces achats sont marqués par une absence de définition du besoin, tant en amont de la mise en concurrence (au stade de l'accord-cadre ou du marché subséquent), où seuls des prix / journée d'intervention sont demandés, qu'au stade de l'exécution<sup>75</sup> : les bons de commande eux-mêmes se bornent souvent à la définition d'un type de prestations et d'un nombre de jours (*ex : objet : Mission d'intégration applicative - 2e semestre - 220 jours – 126 720 € - début : 01/07/2023 – Fin 31/12/2023*), sans définir le résultat attendu ni même les applications concernées. Si l'ordonnateur argue du volume conséquent d'intégration d'applications, ce dernier ne saurait exonérer le département d'une définition succincte du besoin, ne serait-ce qu'au stade du bon de commande : application concernée / résultat attendu / délai / nombre de jours de développement et donc prix.

En l'absence de définition du résultat attendu, le département ne peut que contrôler les moyens mis en œuvre, ce qui n'apporte que peu de garanties sur le résultat final et sur la maîtrise du budget prévisionnel du projet.

Afin de répondre à ces problématiques, le département pourrait, pour les accords-cadres multi attributaires, s'assurer que le besoin soit précisément défini au stade des marchés subséquents. Pour les accords-cadres mono-attributaires, le département devra s'assurer que les prix correspondent à des prestations prédéfinies en amont de la consultation et non, uniquement à des prix journée. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que les prestations confiées dans le cadre d'accords-cadres mono-attributaires sont bien contrôlées par

---

<sup>75</sup>Au stade de l'analyse des offres, cela ne permet pas, une analyse efficace du prix puisque seul le coût journée est connu et non le nombre de jours nécessaires à la réalisation d'une prestation. Au stade de l'exécution, cela entraîne un risque de surestimation du temps nécessaire à la réalisation d'une prestation par le candidat se trouvant en situation d'exclusivité ou, si comme l'indique le département, c'est le maître d'ouvrage qui fixe le nombre de jours, le risque qu'une fois le temps écoulé, la prestation attendue ne soit pas réalisée, le titulaire ne s'engageant à aucun moment sur la réalisation d'une prestation dans un nombre de jours donné. Cela pose un problème de contrôle de l'exécution de la prestation. Le département indique contrôler le nombre de jours de travail effectif, les développeurs disposant de bureaux dans les locaux du département. Un tel contrôle semble cependant illusoire au vu du développement du télétravail et de la difficulté, même en cas de travail en présentiel, de contrôler sur quel projet travaille le développeur. Seul un contrôle de la prestation demandée peut être efficace.

ses agents de la direction solutions numériques. En l'absence de définition des applications concernées, du résultat attendu, du délai, des moyens à mettre en œuvre (c'est-à-dire du nombre de jour de travail et donc du prix), la chambre émet des réserves sur l'efficacité de ce contrôle et note que le département ne disposera d'aucun levier juridique en cas de dérapage.

### 5.3.1.2 Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage à mieux définir

Le département a successivement passé deux accords-cadres mono-attributaires pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, relatifs au déploiement et à l'exploitation du réseau de communications électronique. Basés sur des prix journée comme les accords-cadres passés par la direction des solutions numériques<sup>76</sup>, ces contrats comportent également des insuffisances, tant au stade de l'analyse des offres (comparaison sur la base du prix journée sans maîtrise du temps à passer par type de prestation et donc du prix final) que de l'exécution (risque de surestimation du temps passé par l'attributaire exclusif et difficulté de contrôle).

L'absence de maîtrise des coûts induite par ce montage a d'ailleurs conduit à la passation d'un avenant pour augmenter le montant maximum du marché de 200 000 € HT à 220 000 € HT<sup>77</sup>, entraînant le dépassement du seuil de procédure européenne applicable à la date de passation de cet avenant<sup>78</sup>.

Pour des prestations comparables, et afin de pallier ces inconvénients, le département est invité à mieux définir son besoin en amont de la mise en concurrence et à demander des prix par phase et/ou par prestation.

### **5.3.2 Une estimation du prix non représentative entraînant un risque de ne pas retenir l'offre la plus avantageuse**

Le marché de transport, par petits véhicules, d'élèves et étudiants en situation de handicap, estimé à 32 M€ et faisant l'objet de 19 lots, a été attribué en mai 2023. La notation du critère prix ne tenait pas compte des quantités estimées par prix unitaire<sup>79</sup>, ce qui entraîne un risque pour le département de ne pas retenir l'offre la plus avantageuse. Par ailleurs, une entreprise ayant une bonne connaissance du marché pourrait être tentée d'utiliser la technique dite du « siphonage », qui consiste à sous-estimer les prix unitaires dont elle sait que les

---

<sup>76</sup> Le 1<sup>er</sup> accord-cadre est entièrement basé sur des prix journée. Le second comprend quelques prix correspondant à des prestations bien identifiées mais les prestations juridiques et financières sont toujours rémunérées sous forme de prix journée.

<sup>77</sup> Cet avenant entraîne un dépassement du seuil de procédures européennes applicable à la date de l'avenant (214 000 € HT). Le département se prévaut cependant du seuil de procédure applicable à la date du lancement de la procédure soit 221 000 € HT.

<sup>78</sup> Il n'y a pas eu de publicité de la procédure au JOUE (journal officiel de l'union européenne).

<sup>79</sup> Le département a en effet demandé aux candidats pour chaque lot de renseigner les prix unitaires relatifs à chaque type de véhicule. Le prix estimatif du marché a été calculé par multiplication de 175 jours d'école par chacun des prix unitaires. Faute de prise en compte du nombre de véhicules par jour et par type effectivement nécessaire lot par lot, cette estimation du prix n'est pas représentative du coût qui sera réellement facturé au département. Le département a ainsi pris en compte sur certains lots le prix unitaire de types de véhicules qui ne seraient pas utilisés, à égalité avec les véhicules utilisés, au risque de fausser l'analyse.

quantités effectives seront moindres que dans le détail estimatif, et à l'inverse fixer des prix élevés pour les prix unitaires dont elle sait que la quantité a été sous-estimée. Cette technique permet d'obtenir une note élevée au critère prix mais une marge importante lors de l'exécution du marché.

Le département est donc invité à estimer précisément les quantités dans le cadre des marchés à prix unitaires et accords-cadres à bons de commande, et à baser sa notation du critère prix sur cette estimation afin de s'assurer de retenir effectivement l'offre la plus avantageuse.

### **5.3.3 Des anomalies résiduelles susceptibles de fausser la concurrence**

#### **5.3.3.1 L'accord-cadre d'aménagement d'itinéraires cyclables départementaux**

L'aménagement des pistes cyclables a fait l'objet d'un accord-cadre non alloti, multi-attributaire, dont les bons de commande sont attribués sans remise en concurrence, « à tour de rôle ». L'absence d'allotissement est contraire aux articles [L. 2113-10 et 11](#) du code de la commande publique et économiquement peu avantageuse pour le département.

La pratique de l'attribution des bons de commande « à tour de rôle » peut s'avérer difficilement compatible avec la règle générale posée par l'article [L. 2152-7](#) du code de la commande publique prévoyant que le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution. La chambre note par ailleurs que le département n'a pas appliqué dans la pratique la rotation prévue contractuellement.

Un important bon de commande (0,8 M€) a par ailleurs été passé sur la base de prix n'existant pas au marché, puis a été régularisé par un avenant passé auprès d'un seul des candidats<sup>80</sup>. Or sur la base de ce seul bon de commande, les prix nouveaux engendraient une plus-value de 0,07 M€.

Le département est invité à procéder à un allotissement géographique lors de la remise en concurrence de ces prestations et à privilégier, s'il souhaite s'assurer une disponibilité suffisante des entreprises, la forme de l'accord-cadre avec marchés subséquents. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir relancé une consultation pour un accord-cadre multi-attributaire, alloti géographiquement, exécuté par bons de commandes en deçà de 125 000 € HT et par marché subséquent, donc après remise en concurrence des attributaires au-delà de ce seuil.

---

<sup>80</sup> Le département justifie la limitation de cet avenant à ce seul candidat par le fait que le prix nouveau correspond à une solution technique ne répondant au besoin que du chantier qui a été confié à cette entreprise. (Enrobé à chaud, moins écologique mais plus résistant, indispensable pour cet aménagement cyclable qui sera également emprunté par des véhicules agricoles).

### 5.3.3.2 L'accord-cadre de travaux de rechargement, de renforcement et de réhabilitation de chaussées 2021-2025

Cet accord-cadre d'un montant maximum de 91 M€ fait l'objet d'un allotissement géographique. Il s'agit d'un accord-cadre multi-attributaire, avec remise en concurrence préalable à la passation de chaque commande, dans la limite de prix plafonds.

Le département a décidé de résilier le lot 6, un candidat évincé ayant relevé, après signature du marché, que ses notes relatives à l'insertion professionnelle différaient d'un lot à l'autre alors même que, les autres candidats étaient les mêmes<sup>81</sup> et les commentaires étaient mot pour mot identiques. Cet incident pourrait utilement être étudié par le département afin de s'assurer de ne pas réitérer semblable erreur.

Un avenant au lot 3 a suspendu, pour 3 mois, l'obligation de respecter les prix plafonds fixés dans l'accord-cadre en s'appuyant sur l'article R. [2194-5](#) du code de la commande publique. Or le [Conseil d'État](#)<sup>82</sup> a rappelé que les modifications contractuelles apportées dans ce cadre ne doivent pas avoir « *pour effet d'assurer au cocontractant la couverture des risques dont il a tenu compte ou aurait dû tenir compte dans ses prévisions initiales et qu'il doit donc supporter* » et que « *les modifications apportées au contrat... doivent être directement imputables aux circonstances imprévisibles et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour y répondre* ». En l'espèce le déplafonnement des prix, même s'il est régulé par une mise en concurrence des trois attributaires, n'apporte pas de garanties suffisantes quant à la stricte compensation de l'évènement imprévisible, en l'occurrence l'augmentation des prix liée à la guerre en Ukraine, l'impact de cet évènement sur cet accord-cadre devant d'ailleurs être relativisé puisque l'accord-cadre initial prévoyait la révision mensuelle des prix plafonds (l'impact pour les entreprises est donc uniquement lié au décalage de parution des indices de révision des prix).

### 5.3.3.3 Un cumul d'anomalies sur un lot du musée Dobrée

Dans le cadre de l'opération de travaux du musée Dobrée, après un premier appel d'offres, le lot 21 « soclage » a été relancé sous forme négociée avec mise en concurrence. L'offre de l'un des deux candidats a été rejetée comme étant irrégulière, au motif qu'elle allait « au-delà du cahier des charges » ; or ceci ne correspond pas à la définition d'une offre irrégulière, fixée par l'article [L. 2152-2 du CCP](#). Cette décision est d'autant moins justifiée qu'étant dans le cadre d'une procédure négociée, un ajustement de l'offre aurait pu être demandé. Enfin, par avenant, le département a demandé une prestation complémentaire correspondant à une partie de « la prestation non demandée » chiffrée par ce candidat écarté.

---

<sup>81</sup> Le 1<sup>er</sup> candidat obtient la meilleure note et les notations des autres candidats se font relativement à cette dernière.

<sup>82</sup> Avis relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision du 15 septembre 2022.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La politique d'achats et les règles applicables dans la collectivité sont formalisées dans le cadre de plusieurs documents stratégiques relativement clairs et complets. Le suivi de leur mise en œuvre, notamment quant aux objectifs d'insertion sociale doit cependant être amélioré.*

*Le département a adopté une organisation déconcentrée tout en maintenant un contrôle de la direction de la commande publique aux étapes clés. Cette organisation est claire et cohérente. La majorité des procédures analysées n'appelle pas d'observation.*

*Certains aspects de la commande publique doivent cependant être améliorés.*

*Le département a eu recours à des prestations d'intérim dans le domaine de la protection de l'enfance pour plus de 6 M€ sans marché. Ces prestations devront à l'avenir être mises en concurrence.*

*La méthodologie de computation des seuils de marchés publics par la nomenclature est bien structurée mais trop permissive et pas assez largement appliquée. Elle doit être réformée pour éviter d'éventuelles dérives à venir. Le département devra limiter strictement le recours aux procédures négociées aux cas prévus par le code de la commande publique, certaines procédures sur la période de contrôle étant juridiquement fragiles.*

*Plusieurs procédures analysées ont montré des fragilités liées à une définition insuffisante du besoin en amont (prestations informatiques, assistance à maîtrise d'ouvrage, transport d'élèves en situation de handicap). Le département devra mieux définir son besoin en amont de la mise en concurrence et adosser les prix du marché à des prestations définies et non aux seuls moyens mis en œuvre par le prestataire (jours-hommes) afin de ne pas fausser l'analyse des offres et de se prémunir de dérives financières lors de l'exécution du marché.*

*Enfin, le recours aux groupements de commande mériterait d'être développé, notamment pour l'approvisionnement des restaurants des collèges.*

---

## **6 DES SERVICES DÉLÉGUÉS CONNAISSANT DES IRRÉGULARITÉS LIÉES À LA COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE**

### **6.1 Un service de location de vélos électriques remplissant ses objectifs mais dont les modalités de gouvernance devront être revues**

Le département a créé, dans le cadre d'un partenariat avec une dizaine d'intercommunalités à prépondérance rurale (4 en 2021<sup>83</sup> et 6 en 2022<sup>84</sup>), un service de location longue durée de vélos (VLLD).

La présentation du service VELILA mentionne plusieurs objectifs<sup>85</sup> et s'inscrit, plus largement, dans le cadre du document stratégique « La Loire-Atlantique à vélo » et notamment de l'action n° 5 qui vise à « développer l'offre de services favorisant l'usage du vélo ».

Le département se positionne en tant que maître d'ouvrage de ce projet en assurant la définition des conditions de location (tarifs maximums en fonction de la durée de location, réduction applicable pour le tarif social, critères à remplir pour bénéficier des tarifs sociaux, durée) et la mise à disposition des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une flotte de vélos. Les intercommunalités sont, elles, chargées du service de location et d'entretien des vélos (en régie ou par marché). Elles conservent les recettes de location, destinées à compenser ces frais.

#### **6.1.1 Un service apprécié, répondant aux objectifs mais de mise en œuvre inégale**

À ce jour, seules les quatre intercommunalités s'étant engagées dans le projet dès 2021 ont réalisé un premier bilan du service. Ce dernier devra donc être élargi à l'ensemble des territoires impliqués et confirmé dans le temps.

Les réponses des usagers au questionnaire montrent un excellent taux de satisfaction et une augmentation de fréquence de l'usage du vélo. En effet, 89 % des usagers se déclarent tout à fait satisfaits ; 30 % ont utilisé le vélo quotidiennement contre 11 % avant la location et 53 % deux à trois fois par semaine contre 24 % avant la location.

---

<sup>83</sup> Délibération du 7 janvier 2021 actant le partenariat avec la communauté de communes de la région de Blain, la communauté de communes de Nozay, la communauté de communes d'Estuaire et Sillon, la communauté d'agglomération de Pornic agglomération Pays de Retz.

<sup>84</sup> Délibération du 2 juin 2022 actant le partenariat avec Redon agglomération, la communauté de communes Sud Estuaire, la communauté de communes de Pont-Château / Saint-Gildas-des-bois, la communauté de communes Sèvre et Loire, la communauté d'agglomération Clisson Sèvre-et-Maine agglo, la communauté de communes du pays d'Ancenis.

<sup>85</sup> Objectifs affichés : favoriser la pratique du vélo pour les déplacements du quotidien (ce service permet en effet aux usagers de tester ce mode de déplacement avant l'acquisition éventuelle et l'usage régulier d'un vélo personnel sur le long terme) ; inciter des communautés de communes à s'inscrire dans une dynamique en faveur de l'usage du vélo et augmenter la part modale vélo sur des territoires identifiés comme moins propices à son usage.

Ce service semble donc répondre à son objectif de développement de l'usage du vélo. Il permet par ailleurs au département de disposer d'informations en lien avec sa compétence, puisque le premier frein évoqué par les usagers est lié aux aménagements cyclables ou à leur absence.

Les bilans précités dressés par les intercommunalités font apparaître des écarts de coûts très importants. Le reste à charge varie ainsi de 15 €<sup>86</sup> à 444 € par vélo (voir l'annexe n° 11 au présent rapport). L'ordonnateur explique ces différences par le fait que chaque intercommunalité a lancé son propre marché pour la maintenance et dans certains cas la gestion du service, le contenu des marchés pouvant donc différer, notamment en termes de niveau de maintenance. Si les tarifs et modalités d'accès au service sont unifiés, le niveau du service ne l'est donc pas. Ces niveaux différenciés de maintenance peuvent avoir un impact sur la durée de vie des vélos dont l'investissement est, dans le schéma actuel, supporté par le seul département. Une harmonisation est donc souhaitable.

La gestion de la flotte de vélos est elle aussi différenciée, et paraît présenter pour certains territoires de réelles marges d'optimisation (voir l'annexe n° 12). Ainsi seuls 40 % des vélos sont effectivement loués sur la communauté de communes de Nozay, et plusieurs personnes sont sur liste d'attente alors que des vélos sont disponibles<sup>87</sup> sur les communautés de communes de Blain et Estuaire et Sillon. Un groupement de commandes<sup>88</sup>, ou un groupement d'autorités concédantes<sup>89</sup>, des intercommunalités permettraient d'uniformiser le service et d'optimiser la flotte de vélos par une certaine fongibilité entre territoires. La communauté de communes de Nozay et Pornic agglomération pays de Retz ont cependant fait part d'importantes réserves quant à la mutualisation de la flotte sur l'ensemble du territoire départemental.

### 6.1.2 Le rôle du département à clarifier

Le département s'appuie, dans la délibération approuvant les conventions relatives au service Vélila, sur l'article [L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales](#) définissant la compétence sociale du département, pour justifier de sa capacité à mettre en place ce service. La chambre considère que ce rattachement à la compétence sociale du département est particulièrement ténu : le tarif social n'est appliqué qu'à 21 % des usagers, et la location est limitée à un an. Les objectifs évoqués correspondent plutôt à la compétence d'organisation de la mobilité, dont se sont saisies la plupart des intercommunalités suite à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités dite LOM, compétence qui ne relève donc pas du département.

Le département s'appuie également dans ses réponses sur [l'article L. 1111-10](#) du code général des collectivités territoriales qui prévoit la possibilité de participation du département au financement de projets communaux ou intercommunaux. L'interprétation faite par le

---

<sup>86</sup> La communauté de communes de Nozay, présentant le coût le plus bas, conteste cependant le bilan présenté et indique qu'au vu des coûts consolidés de maintenance, le reste à charge de l'intercommunalité par vélo serait plutôt de 185 €

<sup>87</sup> On entend par disponibles : ni loués ni en révision.

<sup>88</sup> Voir article L. 2113-6 et suivants du code de la commande publique.

<sup>89</sup> Voir article L. 3112-1 et suivants du code de la commande publique.

département est selon la chambre contestable, puisque celui-ci ne répond pas à une demande de financement des intercommunalités qui assumeraient la maîtrise d'ouvrage du projet, mais assure directement la maîtrise d'ouvrage en définissant notamment les modalités d'accès au service et en procédant aux investissements. La relation entre le département et les intercommunalités pourrait d'ailleurs s'apparenter à celle d'un délégant avec ses délégataires.

Au final ce service, dont le coût d'investissement s'élève pour le département à 1,1 M€ au total sur les exercices 2020 à 2022<sup>90</sup>, ne répond donc pas à un objectif social et ne peut, dans ses modalités actuelles, être rattaché à une compétence du département. Ce dernier est donc invité à engager une réflexion avec les intercommunalités partenaires du projet afin de prévoir, à l'issue des conventions en cours, des modalités de gestion de ce service en cohérence avec les compétences institutionnelles respectives de chacun des acteurs.

## **6.2 Le déploiement et l'exploitation d'un réseau de communication électronique à très haut débit**

### **6.2.1 Un retard en grande partie rattrapé**

En 2018, seulement 22,1 % des locaux en Loire-Atlantique étaient raccordables à la fibre optique, contre 29,8 % au niveau national. En 2022, le département avait en grande partie rattrapé son retard puisque 73,6 % des locaux étaient raccordables (76,8 % au niveau national)<sup>91</sup>. Une couverture totale du territoire en très haut débit est attendue pour la fin 2024<sup>92</sup>. L'amélioration de la desserte constitue un enjeu stratégique pour le département, qui s'en est de fait saisi. Un premier SDTAN (schéma directeur territorial d'aménagement numérique) a été adopté dès 2012, et régulièrement mis à jour depuis.

### **6.2.2 Une première phase du réseau très haut débit gérée par une régie insuffisamment suivie par le département**

Pour la mise en œuvre de son SDTAN, le département a choisi de créer en 2015 une régie autonome dotée de la personnalité juridique, Loire Atlantique Numérique (LAN), et de signer avec celle-ci une convention d'objectifs et de financement. Il a voté à cette fin une autorisation de programme de 60 M€.

La régie a mis en œuvre cette politique dans le cadre d'un marché de « conception, réalisation, exploitation/maintenance (CREM) », signé le 13 mars 2017 avec la société Orange, unique candidat. Ce marché est d'un montant de 108,8 M€ pour la tranche ferme, et de 153 M€ HT en cas d'affermissement des tranches conditionnelles. Ce montant devait être financé, outre des subventions du département, par des subventions extérieures, et par les

<sup>90</sup> 0,3 M€ en 2020, 0,6 M€ en 2021, 0,2 M€ en 2022.

<sup>91</sup> Source : observatoire des territoires.

<sup>92</sup> Voir annexe à la convention de concession relative au planning de déploiement.

recettes d'exploitation du service. Ce marché<sup>93</sup>, d'une durée de dix ans (soit jusqu'en 2027) devait permettre, avec les tranches conditionnelles et en complément des réseaux que les opérateurs s'étaient engagés à déployer, d'assurer le déploiement d'un réseau de communication électronique très haut débit (THD) sur l'ensemble du territoire<sup>94</sup>.

La gestion de ce service par la régie a bien fait l'objet d'un bilan annuel présenté au conseil départemental. Cependant, la convention d'objectifs et de financement liant le département à la régie autonome Loire-Atlantique Numérique, très imprécise, ne fixait pas d'objectifs de déploiement année par année. Les bilans d'activité de la régie présentés au département le sont sur une base d'année civile ne correspondant pas au planning de déploiement contractuel<sup>95</sup> ; ils ne permettent pas de se rendre compte du retard de déploiement. Ce retard était d'environ six mois avant la crise sanitaire, et entre neuf mois et un an fin 2020<sup>96</sup>. Si des pénalités de retard ont bien été appliquées par la régie au prestataire, le département n'a pu produire à la chambre un suivi clair du déploiement correspondant aux échéances contractuelles intermédiaires pour le CREM<sup>97</sup>. Ces lacunes démontrent un manque d'information aux élus du département sur l'activité de la régie en charge du projet.

Par ailleurs, le directeur de la régie est également le directeur du développement territorial au sein des services du conseil départemental de la Loire-Atlantique, direction chargée du contrôle de l'activité des satellites, dont la régie LAN. Cette double mission ne permet pas un contrôle objectif de la bonne réalisation des objectifs par ce satellite et cela même si, comme rappelé par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, ce directeur est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur général aménagement.

### **6.2.3 Un choix stratégique mûrement réfléchi pour la seconde phase du réseau très haut débit**

Le département s'est ensuite fait accompagner par un groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage regroupant des compétences commerciales, financières et juridiques. Ce dernier a étudié les différents scénarios envisageables pour mener à bien la fin du déploiement et présenté de manière synthétique les avantages et inconvénients de chaque scénario. Les opérateurs ont été consultés pour s'assurer de leur appétence pour ces différentes solutions et donc d'une réelle concurrence. Le département a ainsi su remettre en question les choix réalisés en début de projet et faire évoluer le mode de gestion de ce service pour tenir compte des évolutions du marché.

---

<sup>93</sup> Voir § 2.2.1 du cahier des clauses administratives particulières du marché de conception réalisation exploitation maintenance

<sup>94</sup> Hors zone arrière du point de mutualisation de Redon pouvant faire l'objet d'un raccordement à un NRO situé en dehors du département

<sup>95</sup> Jalons du CREM infra-annuels.

<sup>96</sup> Une note du cabinet d'avocats de décembre 2020 évoque même un retard d'un an.

<sup>97</sup> Le département, interrogé une 1<sup>ère</sup> fois, a fourni un bilan au 1<sup>er</sup> octobre 2023 indiquant que tous les objectifs étaient remplis qu'il s'agisse de la régie ou de la concession puis, au vu des demandes de précisions de la chambre, s'est contenté de renvoyer divers documents sans lien avec la question posée.

#### 6.2.4 Une articulation des compétences, entre la régie et le département, juridiquement fragile

Le département, sur la base des travaux préalables réalisés par le groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui l'accompagne, a décidé, le 25 mars 2019, de réviser sa stratégie et de recourir à la délégation de service public pour la fin du déploiement et l'exploitation du réseau de communication électronique. Cette stratégie a permis une réelle concurrence<sup>98</sup> et l'obtention de conditions financières favorables au département<sup>99</sup>.

Un contrat de concession de 30 ans a été signé le 7 juillet 2020 avec le groupe Axione Vauban. Puis, le 31 janvier 2022, le département a décidé d'affermir la tranche conditionnelle n° 1 de la convention de concession, correspondant à la remise anticipée au délégataire du réseau existant. Le département a en outre créé un budget annexe « Numérique », à compter de l'exercice 2021.

Toutes ces décisions ont été prises par le département alors que la régie LAN, dotée de la personnalité juridique, continuait de fonctionner. Le département se justifie d'avoir passé en direct la concession, par l'impossibilité juridique pour la régie de contracter un tel contrat de concession<sup>100</sup>. Pour autant, l'articulation entre la délégation de service public et la régie n'a pas été gérée comme le préconisait le conseil juridique du département<sup>101</sup>, c'est-à-dire en modifiant au préalable les statuts de la régie Loire-Atlantique Numérique afin de réduire son champ d'intervention, ce dernier s'étendant à l'ensemble du territoire départemental (article 3.1. des statuts). Aucune délibération n'a ainsi été prise pour en modifier les statuts et la convention d'objectifs et de financement. Ces documents prévoient toujours la compétence de la régie LAN pour la construction et l'exploitation d'un réseau de communication électronique très haut débit sur l'ensemble du territoire<sup>102</sup> et que les biens acquis par la régie pour les besoins du service public qui lui est confié font partie de son domaine public<sup>103</sup>. Or le réseau de communication électronique établi dans le cadre du marché de CREM passé avec Orange répond à cette définition.

Le département a, dans ces conditions, signé une convention de concession dont le chiffre d'affaires sur 30 ans est estimé à quelque 494,5 M€. Si le fait d'avoir constitué une régie n'avait pas pour effet de le dessaisir de sa compétence en matière de communications électroniques, selon des modalités comparables à un transfert de compétence à un établissement public, la chambre considère que le département ne pouvait procéder à la passation d'une concession qu'après avoir retiré ses missions à la régie.

---

<sup>98</sup> 6 offres pour la DSP contre une seule pour le CREM.

<sup>99</sup> L'offre retenue ne prévoit aucune participation publique, ni pour les travaux de construction du réseau (premier établissement estimé à 211,3 M€), ni pour les raccordements terminaux (estimés à 105,6 M€) et doit permettre au département de toucher des redevances à hauteur de 160 M€ sur 30 ans.

<sup>100</sup> Voir article L. 1412-1 CGCT qui restreint le recours à une régie à l'exploitation directe et réponse ministérielle n° 08748, JO Sénat Q du 13 mars 2014, qui précise que « la nature d'une régie fait obstacle à ce qu'elle décide d'avoir recours à une DSP, dans la mesure où elle n'est pas considérée comme responsable du service en question ».

<sup>101</sup> Voir note du cabinet d'avocats en date du 24 novembre 2017.

<sup>102</sup> Voir article 3.1. des statuts de la régie LAN.

<sup>103</sup> Voir article 5.1 des statuts.

Au surplus, la chambre rappelle que les décisions relatives au choix du mode de gestion d'un service public doivent être prises après avis du comité technique (CT) des agents concernés, instance paritaire consultée de manière générale sur les questions d'organisation des services. Au cas présent, seul le comité technique du département<sup>104</sup> a été saisi alors que le comité technique de la régie LAN aurait également dû être saisi en tant qu'employeur direct d'une partie des agents en charge de la gestion du service transféré à un délégataire. Par ailleurs, l'éventualité d'une remise anticipée du réseau existant au délégataire n'a pas été évoquée. Il s'agit d'une incohérence supplémentaire liée à la confusion quant aux compétences respectives du département et de la régie LAN.

### **6.2.5 Une procédure de consultation n'appelant pas d'observation**

Le dossier relatif à la procédure de consultation a été transmis à la chambre. Aucun écart aux règles de procédure n'a été observé. La procédure a permis une réelle mise en concurrence. Le département a ainsi reçu six offres contre une seule pour le CREM, confortant le choix stratégique du recours à la concession.

Le département a choisi de ne pas restreindre le nombre de candidats admis à présenter une offre et a procédé par phases successives de négociations avec élimination des candidats les moins bien placés.

L'offre retenue ne prévoit aucune participation financière publique, ni pour les travaux de construction du réseau (premier établissement estimé à 211,3 M€), ni pour les raccordements terminaux (estimés à 105,6 M€) et doit permettre au département de percevoir des redevances, à hauteur de 160 M€ sur 30 ans.

### **6.2.6 Un défaut d'information des élus lors de l'affermissement de la tranche conditionnelle**

En amont de la délibération du conseil départemental approuvant l'affermissement de la tranche conditionnelle le 31 janvier 2022, les conditions de résiliation du CREM et le calcul de l'indemnité à verser au titulaire de ce marché n'étaient pas connues, et l'estimation de leur coût n'a pas été communiquée aux élus. Cette indemnité a été évaluée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage du département à hauteur de 1,1 M€. Le département évoque, lui, une évaluation à hauteur de 0,5 M€ mais le montant n'était, fin 2023, toujours pas arrêté.

En outre, le rapport transmis aux élus du département, relatif à la délibération d'affermissement de la tranche conditionnelle, mentionne une redevance complémentaire de 60,7 M€ que devrait verser le délégataire en contrepartie de la mise à disposition anticipée du réseau. Il ne mentionne pas en revanche le manque à gagner pour la régie LAN, qui aurait dû percevoir les redevances relatives à l'exploitation du réseau en direct. L'estimation de ces recettes n'a été faite ni par LAN ni par le département. Ce manque à gagner, de plusieurs dizaines de millions d'euros<sup>105</sup> sur la durée, par comparaison aux recettes attendues, aurait dû

---

<sup>104</sup> Dont certains agents sont mis à disposition de la régie LAN

<sup>105</sup> Ces dernières étaient de 13,1 M€ en 2022 et ont, entre 2020 et 2022, été multipliées environ par deux chaque année.

être communiqué aux élus du département. En réponse aux observations provisoires, le département indique que les recettes de la régie devaient chuter dès 2023 du fait de la limitation des déploiements. Pourtant, les redevances étant versées périodiquement, un arrêt du déploiement devrait entraîner une stagnation des recettes et non une baisse. Le compte administratif 2023 et le budget primitif 2024 font d'ailleurs état d'un montant de redevance 2023 et de prévisions 2024 légèrement supérieurs aux années passées<sup>106</sup>.

La chambre relève donc un important défaut d'information des élus du département, qui n'ont ainsi pas été en mesure de prendre leur décision en toute connaissance de cause et de ses effets, s'agissant de l'affermissement de la tranche conditionnelle.

## 6.2.7 Les avenants au contrat de concession

La convention de délégation de service public, signée et notifiée en juillet 2020, a fait l'objet de quatre avenants, que la chambre a examinés. Les deux premiers d'entre eux n'appellent pas d'observation de sa part. Le premier avait eu pour objet de rééchelonner le plan d'affaires en années civiles, d'acter une évolution du catalogue de service et de renuméroter les annexes. Le deuxième visait à modifier l'ordre de déploiement et donc d'apporter des ajustements au calendrier d'établissement du réseau sans modifier le délai global, d'apporter des précisions quant à la conception du réseau, aux règles d'ingénierie et au processus d'approbation des livrables, de modifier les grilles tarifaires et les modèles de contrats. Ces avenants n'appellent pas d'observation.

### 6.2.7.1 Un troisième avenant insuffisamment justifié et n'ayant pas fait l'objet d'une information claire aux élus

Cet avenant, du 26 juillet 2022, prévoyait en particulier une baisse de redevance de 3,7 M€, avec une restriction de la période d'élitage<sup>107</sup> préalable au déploiement des lignes aériennes. L'avenant précise par ailleurs que l'élitage des voies départementales reviendra au délégataire. Le surcoût fait l'objet d'une déduction de la redevance à verser par le délégataire sur 2025. La déduction de la redevance correspond :

- au surcoût directement lié aux contraintes temporelles (renforcement équipes élitage, travaux et gestion de projet) évaluée à 2,9 M€ ;
- à son actualisation au taux de 4,7363 % (taux de rentabilité interne de la concession) ;
- à un présumé surcoût pour le délégataire relatif au paiement plus important de l'IS (impôt sur les sociétés) sur les années de déduction de la redevance.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Montant de redevances perçu en 2023 au vu du compte administratif : 14 326 130 € / Prévision budget primitif 2024 : 13 890 000 €

<sup>107</sup> Interdiction d'élitage du 15 mars au 31 août au lieu du 1<sup>er</sup> avril au 31 juillet prévus initialement. Ces contraintes entrent en vigueur à compter du 15 mars 2023 soit 15 jours en moins pour la période 2022-2023 et 1 mois et ½ pour la période 2023-2024.

<sup>108</sup> Détail extrait de l'avenant n° 3 à la délégation de service public

Le premier point ne fait référence qu'au coût lié à la diminution de la période d'élagage et au surcoût lié à la réorganisation des équipes et sous-traitants, en matière d'élagage et de travaux. L'estimation de ces surcoûts (0,3 M€ pour l'élagage, 1,4 M€ pour les travaux, 1,2 M€ pour le pilotage) est insuffisamment justifiée. La diminution de la période d'intervention ne concerne que l'élagage et ne concerne que quinze jours la première année et un mois et demi la seconde. Les surcoûts liés à la contrainte de réorganisation apparaissent donc comme disproportionnés.

Si l'avenant évoque un transfert de charge de l'élagage du département au délégataire, ce point n'apparaît pas dans le détail des coûts du délégataire. Le linéaire concerné n'est pas évoqué. Le délégataire n'ayant pas su justifier précisément le surcoût avancé, le département a en contrepartie négocié la prise en charge par le délégataire de l'élagage le long des voies départementales.

Le dernier point, enfin, est contestable dans la mesure où les tableaux financiers<sup>109</sup> ne prévoient un résultat positif et donc un paiement de l'IS (impôt sur les sociétés) qu'à compter de 2029. Par ailleurs, même si le délégataire, du fait d'une forte amélioration de son plan d'affaires, devait payer de l'IS dès 2024 ou 2025, les dépenses supplémentaires réalisées permettraient soit une économie d'IS sur ledit exercice soit un report de déficit sur l'année suivante<sup>110</sup>.

Au final, la diminution de la redevance, à hauteur de 3,7 M€, est insuffisamment justifiée et les élus l'ont approuvée sans information claire et complète sur les motifs du surcoût allégué.

#### 6.2.7.2 Un quatrième avenant actant une modification irrégulière des tarifs *a posteriori*

Cet avenant n° 4, du 30 juin 2023, a validé une prolongation des mesures expérimentales<sup>111</sup> et acte une augmentation des tarifs au-delà des formules d'indexation contractuelles<sup>112</sup> notamment pour le cofinancement des logements raccordables (+ 6 %) et pour la location de ligne FTTH (pour : « *fiber to the home* », ou fibre optique jusqu'au domicile) passive (allant jusqu'à + 3 %). L'avenant justifie cette augmentation par la nécessité de compenser l'augmentation exceptionnelle des coûts de travaux. Une telle modification unilatérale des contrats liant le délégataire à ses clients est rendue possible par l'article 6.5.2. de la convention de concession sous réserve :

- de la modification des lignes directrices de l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse) et dans le respect de ces lignes directrices de l'ARCEP, qui doit être systématiquement informée de la mise en place des offres de commercialisation de réseau de communication électronique et des modifications de tarifs ;

---

<sup>109</sup> Tableaux financiers relatifs à la tranche ferme + tranche conditionnelle (remise anticipée du réseau existant)

<sup>110</sup> Voir : <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23628>

<sup>111</sup> Voir service expérimental mis en place dans le cadre de l'avenant 3.

<sup>112</sup> C'est-à-dire définies dans le contrat liant le délégataire à ses usagers (et non dans le contrat de concession).

- de la conclusion préalable d'un avenant à la convention de concession et d'en avoir informé son cocontractant 3 mois à l'avance<sup>113</sup>.

Or le département a confirmé l'absence d'évolution des lignes directrice de l'ARCEP depuis 2015. La première condition n'est donc pas remplie. Par ailleurs, si un courrier de l'ARCEP a bien été transmis par le département, ce dernier n'est pas adressé au département mais à la régie, mentionne une saisine tardive (30 juin pour une application au 1er juillet) et fait état de son impossibilité de se prononcer sur certains tarifs, faute d'éléments transmis.

Les tarifs, qui prenaient effet dès le 1<sup>er</sup> juillet 2023, ont été notifiés par le délégataire aux opérateurs commerciaux dès le 31 mars 2023<sup>114</sup>, soit avant la signature de l'avenant et avant la délibération de la commission permanente<sup>115</sup>. Le délégataire a respecté le délai de prévenance de ses cocontractants, mais il a notifié la modification de ses tarifs avant la décision du département et avant la passation de l'avenant, ce qui est contraire à l'article 6.5.2 de la convention de concession et à l'article [L. 3114-6](#) du code de commande publique qui indique que « *Le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.* »

L'avenant justifie cette hausse tarifaire par la hausse exceptionnelle des coûts supportés par le délégataire, notamment dans le cadre des travaux de déploiement du réseau. Cependant les tarifs de la délégation de service public font déjà l'objet d'une indexation, notamment pour leur composante génie civil. Or il n'est pas démontré que l'application de la formule d'indexation ne suffit pas à absorber les surcoûts du délégataire liés à l'inflation.

Par ailleurs, ni les surcoûts avancés par le délégataire, ni les recettes liées à cette hausse des tarifs, ne sont intégrés aux tableaux financiers de la délégation, ne permettant donc pas de s'assurer de l'équilibre de cet avenant. L'ordonnateur indique en réponse aux observations provisoires, que ces éléments seront demandés dans le cadre du bilan annuel du délégataire. Le département doit cependant s'assurer de l'équilibre financier d'un avenant avant de s'engager contractuellement.

#### 6.2.7.3 Un avenant en cours de négociation pour traiter des réclamations du délégataire

Le département évoque dans une réponse en date du 21 novembre 2023 un avenant à venir pour traiter des réclamations du délégataire liées au surcoût supporté du fait de l'inflation et s'élevant à 6,6 M€. La chambre invite le département à s'assurer que ces surcoûts ne soient pas couverts par les recettes liées aux hausses de tarifs telles que prévues par les clauses contractuelles d'indexation des tarifs et rappelle que le modèle de la concession implique une prise de risque par le délégataire. Conformément au point 12 de [l'avis du Conseil d'État du 15 septembre 2022](#)<sup>116</sup>, « *il incombe (au département) de s'assurer, compte tenu de ses besoins propres, de la nécessité de telles modifications et d'éviter que, malgré leur faible montant, elles aient pour effet de compenser, même partiellement, la part de l'aggravation des charges qui n'excède pas celle que les parties avaient prévu ou auraient dû raisonnablement prévoir en contractant* ».

<sup>113</sup> Condition fixée par le modèle de contrat d'offre d'accès FTTH.

<sup>114</sup> Voir rapport de présentation à la commission permanente du projet d'avenant.

<sup>115</sup> Délibération en date du 22 juin 2023.

<sup>116</sup> CE, Ass, avis n° 405540 relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision.

### 6.2.8 Un suivi de la concession et un transfert du réseau existant présentant des enjeux certains

Le département s'est doté de moyens importants pour assurer le suivi de la concession en cours. L'équipe actuelle, composée du directeur du développement territorial et de son adjointe, sera à terme renforcée par les agents de la régie. Le département a par ailleurs recours à un groupement d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le suivi du délégataire. Certains points de vigilance ont d'ores et déjà été identifiés :

- la remise anticipée du réseau existant présente une complexité certaine et des enjeux importants : du point de vue juridique et comptable, technique, commercial et financier, mais aussi humain pour les équipes de la régie LAN. Le département a ainsi fait le choix d'une remise progressive des infrastructures, ce qui ne correspond pas à la rédaction du contrat de concession actuel. Les mécanismes contractuels devront être revus et précisés dans un avenant à venir ;
- la documentation du réseau établi dans le cadre de la concession : conscient de l'enjeu de connaissance précise du réseau qui lui reviendra à l'issue de la concession, le département a ainsi déjà appliqué des pénalités de retard de remise de cette documentation au délégataire (0,9 M€) ;
- le suivi du déploiement : si ce suivi est intégré aux rapports remis par le délégataire, l'absence de tableau de suivi à l'échelle du NRO a déjà été soulevée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage à plusieurs reprises ;
- la résilience du réseau aux aléas climatiques : la part du réseau construite en aérien est plus vulnérable aux aléas climatiques. Le contrat de concession se borne à rappeler l'obligation réglementaire du délégataire de procéder à l'enfouissement de ses infrastructures concomitamment à l'enfouissement des réseaux électriques si les supports sont communs. Un travail est en cours entre le délégataire et le département pour organiser le suivi de ces opérations d'enfouissement et la définition des engagements du délégataire en termes de délais de réalisation.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Outre quelques services délégués à Loire Atlantique Développement en quasi régie, le département délègue actuellement deux services dans le cadre de contrats de concessions.*

*La couverture en réseau de communication électronique très haut débit accusait un léger retard en 2018, que le département avait en grande partie rattrapé en 2022. Le département a géré l'établissement et l'exploitation de la 1<sup>ère</sup> partie du réseau dans le cadre de la régie personnalisée LAN (Loire-Atlantique Numérique). Cette phase a accusé des retards significatifs et aurait pu être mieux suivie. Le département a ensuite revu sa stratégie et a décidé de réaliser la 2<sup>nde</sup> phase d'établissement du réseau dans le cadre d'une concession. Ce choix semble conforté par l'importante concurrence obtenue lors de la consultation et par des conditions financières favorables au département : absence de participation publique pour l'établissement de la 2<sup>nde</sup> partie du réseau de 211 M€ et versement d'une redevance par le délégataire pour l'utilisation du réseau existant. Le département a ensuite affermi une tranche conditionnelle impliquant la remise anticipée du réseau existant au délégataire.*

*Les décisions de signature du contrat de concession et de remise anticipée du réseau existant ont été prises alors même que le département n'était pas compétent et n'était pas propriétaire des biens remis en affermage, faute d'avoir préalablement modifié les statuts de la régie. Ces actes présentent donc une fragilité juridique. Par ailleurs, les élus n'ont pas disposé de toutes les informations utiles à leur décision concernant la remise anticipée du réseau existant au délégataire. Le montant de l'indemnité de résiliation d'un marché existant (évalué à 1,1 M€) et des pertes de recettes (plusieurs dizaines de millions d'euros) ne leur ont pas été communiqués. Le transfert du réseau existant présente des enjeux importants pour le service, qui doivent encore faire l'objet d'un travail important et être précisé par avenant.*

*L'équilibre des deux derniers avenants, faute de mise à jour des tableaux financiers, ne peut être garanti. Le surcoût de 3,7 M€ supporté par le département, lié à la modification du calendrier et du périmètre de fauchage, est insuffisamment justifié. Un avenant est en cours de négociation pour traiter des réclamations du délégataire (6,6 M€) relatives aux surcoûts liés à l'importante inflation. Le département devra veiller à ne pas compenser excessivement cet aléa, le modèle de la concession impliquant une prise de risque du délégataire.*

*Le département a mis en place, en partenariat avec une dizaine d'intercommunalités, un service de location longue durée de vélos électriques. Si ce service semble répondre à ses objectifs et satisfaire ses usagers, le rôle des partenaires devra être repensé pour correspondre à leurs compétences respectives.*

## **7 LES SYSTÈMES D'INFORMATION**

### **7.1 La gouvernance de la fonction numérique au sein du département**

#### **7.1.1 Une trajectoire cohérente**

Le département a établi un projet de direction, équivalent d'un schéma directeur informatique (SDI), défini sur une période de trois ans. Le précédent projet couvrait la période 2019 à 2021, l'actuel la période 2023-2025, les années 2018 et 2022 étant des années de transition. Le projet actuel repose sur six axes<sup>117</sup>, et il est décliné en actions. Le bilan réalisé à l'issue de la période 2019-2021 faisait état d'une progression importante sur tous les axes, en dépit de la crise sanitaire.

La chambre prend acte des progrès réalisés par le département, particulièrement sur les outils de pilotage avec la mise en œuvre d'un portefeuille projet, d'un plan d'urbanisation et d'une cartographie des systèmes numériques.

<sup>117</sup> Reformuler la chaîne du support pour améliorer la qualité de service, urbaniser le SI pour le rendre agile et faciliter la stratégie digitale, Organiser le cycle de vie produit pour garantir l'efficacité opérationnelle, Améliorer l'offre de service pour garantir l'efficacité des moyens, Accompagner le développement des usages pour soutenir la transition numérique de la collectivité, Élaborer un programme de développement durable pour soutenir l'effort écologique.

### 7.1.2 L'urbanisation du système d'information du département

L'urbanisation consiste à faire évoluer le système d'information d'une organisation afin que celui-ci soutienne et accompagne efficacement la réalisation des missions de celle-ci et anticipe ses transformations. Il s'agit de processus itératifs de transformation du statut actuel du système d'information jusqu'à son état-cible défini en amont.

Un préalable indispensable à cette urbanisation est de cartographier l'existant. À cette fin le département s'est doté depuis 2015 d'un outil de cartographie du système d'information. Le système d'information y est représenté par quartier fonctionnel avec les applications, flux, et infrastructures y afférentes. Il existe six quartiers fonctionnels pour les directions métiers : patrimoine culturel, routes, action sociale, finances, ressources humaines, administration générale. L'outil a été consulté in situ par la chambre et n'appelle pas d'observation particulière.

La collectivité a défini plusieurs objectifs à son plan d'urbanisation 2017-2020<sup>118</sup>, prolongé jusqu'en 2022 pour cause de crise sanitaire. Une nouvelle version devait être établie fin 2023.

La mise en œuvre de l'urbanisation des systèmes d'information doit permettre une amélioration des procédures, en particulier le projet, en cours, sur le « quartier » finances qui permettra à terme la mise en œuvre d'une chaîne de dématérialisation complète et sécurisée pouvant éviter les ressaisies et couvrir des domaines jusqu'alors exclus de la dématérialisation.

Il vise également à permettre une diminution des coûts informatiques avec notamment des économies sur la maintenance et les coûts de licences. À titre d'illustration, la modernisation du SIRH devrait permettre selon le département de faire passer les coûts annuels de 600 000 € à 150 000 €, et le coût humain de 4,4 ETP à 3,4 ETP.

Néanmoins, s'agissant du « quartier » fonctionnel de l'action sociale, la chambre constate que la trajectoire « SI solidarité » a peu évolué depuis 2018. Sur 97 projets, 79 sont toujours en cours. Cela est en partie lié à des choix antérieurs, puisque des développements spécifiques ont été faits pour le département empêchant aujourd'hui les montées de version du logiciel SOLIS, privant ainsi le département du bénéfice de nouvelles fonctionnalités. Le bilan du plan d'urbanisation 2017-2020 concluait à une trajectoire non lisible et difficile à mettre en phase avec le portefeuille projet. L'utilisation insuffisante du logiciel SOLIS et l'absence de gestion électronique des documents opérationnelle observées au sein du service de protection de l'enfance viennent confirmer ce constat.

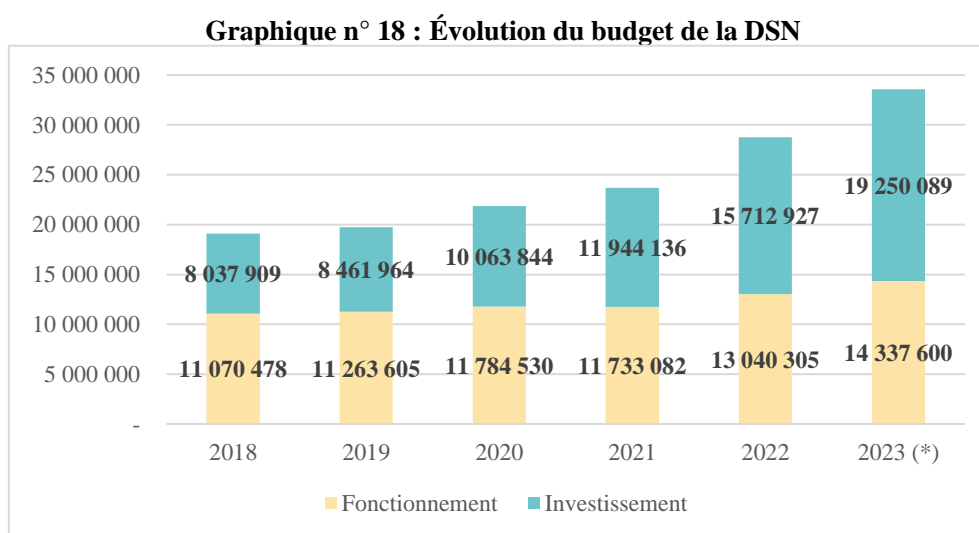
La chambre invite la collectivité à prioriser l'urbanisation du quartier de l'action sociale, au vu des enjeux croissants qu'il représente pour le département.

---

<sup>118</sup> Répondre à la stratégie de la direction informatique, répondre aux besoins métiers répondre aux exigences de sécurité, simplifier et rationaliser l'existant, augmenter la pertinence, l'efficacité et l'agilité du système d'information.

### 7.1.3 Des moyens en forte croissance

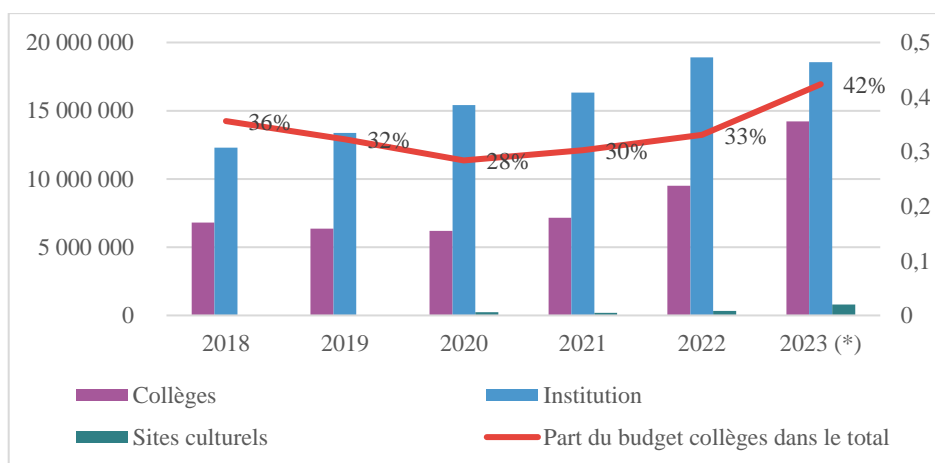
Le budget de la direction des services numériques (DSN) est en croissance annuelle moyenne de 11,9 % sur la période sous revue (2018-2023). Cette progression est nettement portée par l'investissement, avec un rythme annuel de croissance de 19,1 %, contre 5,3 % pour le fonctionnement.



Source : à partir des données du département (2023 données prévisionnelles)

Cet investissement est largement consacré à la hausse du budget numérique des collèges, qui passe de 6,8 M€ à 14,2 M€, soit une hausse annuelle moyenne de 15,9 %.

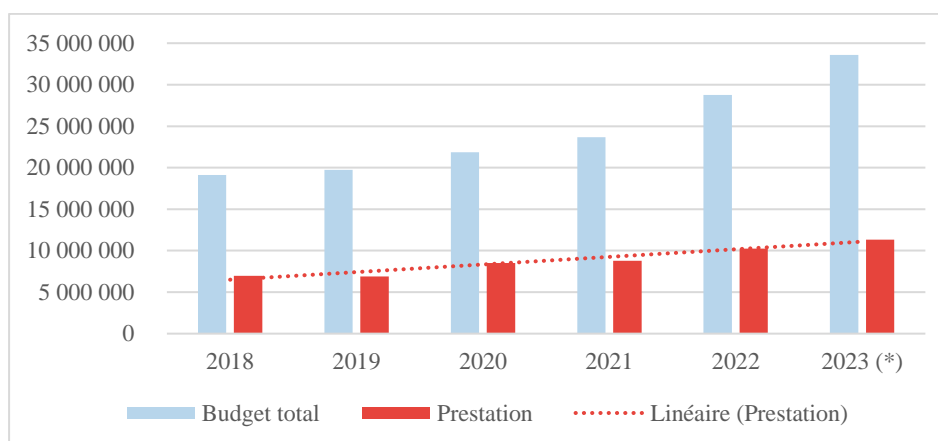
**Graphique n° 19 : Évolution des dépenses numériques par sous-budget dans total budget DSN**



Source : données du département (2023 données prévisionnelles)

Concernant les prestations, celles-ci représentent une part importante du budget de la collectivité, puisqu'en moyenne 36 % du budget est consacré aux prestations. Il s'agit notamment des prestations liées à la gestion de l'assistance utilisateur, à la maintenance de logiciels, ou à des prestations intellectuelles pour les développements et les renforts des équipes du département.

**Graphique n° 20 : Évolution du montant des prestations**



Source : données du département (2023 données prévisionnelles)

La chambre note le budget important et croissant dédié au numérique, notamment en investissement pour les collèges, mais aussi le développement des prestations externes, alors même que les effectifs de la DSN sont stables sur la période (voir ci-après).

#### **7.1.4 La problématique du recrutement de profils avec des compétences dans le domaine du numérique**

Le territoire de la métropole nantaise est une « place forte » du numérique<sup>119</sup> et le département fait face à une double concurrence, celle des services publics avec des services centraux décentralisés (INSEE, DGFIP, Justice, etc.) et celle de nombreuses sociétés du secteur privé spécialisées dans le numérique.

Pour le département, la conséquence en est un taux de vacance permanent (10-15 %) à la DSI sur la période, plus élevé que pour les autres services du département (5 %).

Certaines fonctions clés peuvent rester vacantes un temps important, tel le poste de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) : celui-ci a été vacant 18 mois (de mai 2019 à novembre 2020).

---

<sup>119</sup> 28 800 emplois dans le secteur numérique sur le territoire de Nantes Métropole fin 2020, 2 706 établissements dans le secteur numérique en 2020, 355 start-ups en Loire-Atlantique.

## 7.2 La sécurité du système d'information

La chambre a directement fait part à l'ordonnateur de ses observations sur la sécurité des systèmes d'information de la collectivité.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La fonction numérique du département est bien organisée, pilotée et a bénéficié de moyens financiers croissants sur la période afin de répondre aux besoins des usagers (notamment les collègues) ou des services. L'avancée des projets menés par le département est satisfaisante à l'exception du domaine social qui n'a pas évolué.*

*Le département, comme d'autres collectivités publiques, peine à recruter les profils attendus (14 % de vacances de postes). La mutualisation de certains profils entre collectivités pourrait constituer une première piste pour limiter la concurrence entre collectivités.*

---

## 8 UNE POLITIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE MARQUÉE PAR UNE SITUATION DÉGRADÉE ET UN DÉFAUT DE PILOTAGE

Le département est en charge de la politique de protection de l'enfance sur son territoire, conformément aux articles L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), L. 123-1, L. 112-3, L. 221-1, L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et à l'article 375 du code civil. Le président du département détient des pouvoirs propres : il est le détenteur de l'autorité parentale pour les enfants qui lui sont confiés par le juge des tutelles, et le gardien de droit des enfants qui lui sont confiés provisoirement par le juge des enfants ; il peut accueillir des enfants à la demande de leurs parents et mettre en œuvre des mesures d'assistance éducative.

Neuf recommandations relatives à la protection de l'enfance avaient été émises par la chambre dans un précédent rapport paru en octobre 2016 portant sur un contrôle organique, puis dans un rapport publié le 18 décembre 2019 dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières relative à la protection de l'enfant. La chambre a donc vérifié la mise en œuvre de ces recommandations et analysé l'évolution de la situation.

## 8.1 Une situation dégradée sur la période de contrôle

### 8.1.1 Une augmentation du nombre d'enfants pris en charge

Entre 2018 et 2022, le nombre d'enfants pris en charge est passé de 5 887 à 6 899 soit une augmentation de 1 012 enfants (17 %). Cette augmentation est liée, pour partie, à celle du nombre de mineurs non accompagnés placés sous la responsabilité du département, qui est passé de 745 en 2018, à 934 en 2022, soit une augmentation de 25 %.

Pour les autres enfants placés sous la protection du département, l'augmentation a été la plus marquée en 2021 (+ 466 enfants soit 7,5 % d'augmentation) et pourrait trouver une explication dans les confinements (risque notamment d'aggravation des violences intrafamiliales) et les mesures sanitaires qui ont restreint les rencontres entre enfants, familles et travailleurs sociaux. Une note de service du département, relative au fonctionnement dans les maisons de la solidarité du 11 mai au 1<sup>er</sup> septembre 2020, laisse apparaître une application stricte des mesures sanitaires. Ainsi, même après le déconfinement, les prises de rendez-vous et visites à domicile pour les usagers comme pour les professionnels accompagnés, étaient limitées aux situations les plus sensibles. Ces restrictions, combinées aux effets du confinement, pourraient avoir entraîné une dégradation des situations. La note de service indique elle-même : « À noter que la période nécessite de clôturer les informations préoccupantes (IP) reçues, afin de se préparer d'ores et déjà à une augmentation probable du nombre d'IP à la fin du confinement. ». Cette évolution défavorable du nombre des informations préoccupantes a effectivement été constatée. Ces dernières avaient sensiblement baissé en 2020 avant de remonter fortement en 2021 et 2022.

L'augmentation est au final de 35 % sur la période. L'ordonnateur attribue l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge (hors mineurs non accompagnés) à la dégradation de la situation des familles liée aux différents confinements et à une meilleure sensibilisation de la société aux situations de négligence ou de maltraitance, et précise que ces constats sont partagés au niveau national.

### 8.1.2 Des efforts sur la création de places encore insuffisants

#### 8.1.2.1 Une diminution de la capacité d'accueil malgré des efforts pour créer des places en établissements et des mesures récentes pour renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial

La capacité d'accueil en établissement est passée de 648 en 2017 à 685 en 2021, soit une augmentation de 37 places au total<sup>120</sup>. Cet effort est cependant très insuffisant au regard de l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge, mais aussi de la diminution du nombre de

---

<sup>120</sup> Voir synthèse du rapport relatif aux placements mal ou non exécutés (hors mineurs non accompagnés) présentée à l'assemblée départementale le 17 octobre 2022.

places en accueil familial<sup>121</sup>. Sur la même période, (hors accueil des mineurs non accompagnés), le département a perdu au global 213 places<sup>122</sup>.

Consciente de la nécessité de renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial, l'assemblée départementale a décidé d'aller au-delà de la réglementation<sup>123</sup> qui a elle-même évolué récemment, en revalorisant la rémunération de ce métier au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>124</sup>. Une campagne de communication est également envisagée. Ces mesures peuvent être considérées comme répondant à la recommandation de la chambre de 2016 « d'encourager l'accueil familial », bien que leurs effets ne soient pas encore perceptibles.

#### 8.1.2.2 L'augmentation des placements non exécutés ou mal exécutés

Un placement est dit « non exécuté » lorsqu'un enfant, bien que faisant l'objet d'une mesure de placement, n'est pas effectivement accueilli en protection de l'enfance. Le nombre de placements non exécutés était, au vu des réponses de l'ordonnateur, de 31 à la fin 2020, à 60 en fin 2021, et 123 à fin 2022. Ce nombre aurait donc été multiplié par quatre en deux ans. Ces chiffres présentent cependant des incohérences avec le rapport réalisé dans le cadre de la mission d'évaluation<sup>125</sup> qui compte une centaine de placements non exécutés en 2020 et 2021. L'ordonnateur indique avoir mis en place depuis 2022 un suivi trimestriel.

Un placement est dit « mal exécuté », lorsqu'un mineur est placé dans un lieu non-habitable pour l'accueil de mineurs protégés. Il peut notamment s'agir d'hôtels, de gîtes, etc. Le rapport relatif aux placements non ou mal exécutés<sup>126</sup> précité fait ainsi état de leur multiplication par 2,7 fois en moins d'un an et demi<sup>127</sup>. Ce rapport excluait l'accueil des mineurs non accompagnés. Or un audit de l'association Saint-Benoît Labre, à qui le département a confié cet accueil, montrait qu'au 7 mai 2021, 165 mineurs sur les 565 pris en charge étaient placés à l'hôtel, sans référent, et que le nombre de places autorisées (550 au 7 juillet 2017) était régulièrement dépassé (585 jeunes accueillis fin 2018) à la demande du département<sup>128</sup>. L'ordonnateur justifie le recours aux placements mal exécutés par la dégradation de la situation (augmentation du nombre d'enfants confiés et diminution des assistants familiaux) et par le fait que ces placements, bien qu'illégaux, restent préférables dans certaines situations à une absence de placement. Il fait part de sa volonté de résorber ces placements mal exécutés.

<sup>121</sup> Cette perte peut s'expliquer par des départs en retraite des assistants familiaux non compensés du fait d'un manque d'attractivité du métier (moyenne d'âge de 58 ans en 2020 selon le rapport relatif aux placements mal ou non exécutés (hors mineurs non accompagnés)).

<sup>122</sup> Source : rapport relatif aux placements mal ou non exécutés (hors mineurs non accompagnés). La chambre note que les éléments relatifs au nombre d'assistants familiaux, au nombre de places et au nombre d'enfants placés en accueil familial varient sensiblement en fonction des documents transmis par le département (rapport relatif aux placements mal ou non exécutés (hors mineurs non accompagnés), réponses aux questionnaires). Ces documents s'accordent cependant sur une baisse sensible de la capacité de l'accueil familial.

La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022, vise à renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial par une meilleure reconnaissance du rôle de ce professionnel dans le suivi de l'enfant mais aussi en lui garantissant une rémunération minimale.

<sup>124</sup> Délibération du 17 octobre 2023.

<sup>125</sup> Le rapport sur les placements mal ou non exécutés fait pour sa part état de 83 placements non exécutés en janvier 2020, 100 fin 2020, 101 en mai 2021. La cohérence des chiffres ne paraît donc pas établie.

<sup>126</sup> Rapport sur les placements non ou mal exécutés réalisé présenté le 17 octobre 2022 en assemblée départementale.

<sup>127</sup> 34 placements mal exécutés en janvier 2020 et 93 en mai 2021.

<sup>128</sup> Voir audit par le département de l'association Saint Benoît Labre.

La notion de placement mal exécuté pourrait également recouvrir les cas où la structure d'accueil ne correspond pas aux besoins identifiés dans le cadre du projet pour l'enfant. Un suivi statistique de ces situations semble compromis sur la Loire-Atlantique compte tenu de l'absence de bilan médical et psychologique systématique et de l'absence de formalisation de projet pour l'enfant et donc d'objectifs.

Les augmentations très importantes des placements non ou mal exécutés présentent un risque important de dégradation de la situation des enfants concernés. Elles sont également le signe et la conséquence d'un engorgement des modes d'accueil.

### 8.1.2.3 Un choix stratégique du prix journée pour limiter les refus

La chambre recommandait dans son rapport précité de 2019, d'objectiver les refus d'accueil des opérateurs et d'identifier les points de blocage, pour réduire le nombre de mesures non mises en œuvre. L'attribution de places se fait actuellement « au fil de l'eau ». Le département contacte les organismes présentant un nombre de refus trop important. L'ordonnateur a indiqué qu'un outil informatique destiné à améliorer le suivi des demandes de placement des enfants chez les accueillants (établissements, lieux de vie, assistants familiaux) était en cours de déploiement et devrait être mis en service avant l'été 2024. Ce projet pourrait répondre à la recommandation émise par la chambre en 2019.

<b>Recommandation n° 9.</b> : Objectiver les refus d'accueil des opérateurs et identifier les points de blocage, pour réduire le nombre de mesures « non mises en œuvre ».
--

La chambre avait également recommandé<sup>129</sup> au département, dans son rapport de 2016, de développer la contractualisation pluriannuelle avec les établissements d'hébergement dans le domaine de la protection de l'enfance. Le département a fait le choix de ne pas proposer aux établissements de contractualisation pluriannuelle (hors contrat le liant à l'association Saint-Benoît Labre pour l'accueil des mineurs non accompagnés) mais d'harmoniser les prix de journées. Le fait d'adosser son financement au nombre de jours d'accueil effectif lui permettrait de limiter les refus. L'argument du département apparaît cohérent, compte tenu de la problématique, également soulevée par la chambre, de refus d'accueil des établissements. Le suivi de cette recommandation n'apparaît donc plus nécessaire.

---

<sup>129</sup> Recommandation 6 du rapport organique.

## 8.2 Une préoccupation réelle du département pour la protection de l'enfance mais un pilotage insuffisant

### 8.2.1 La réalisation de plusieurs audits marquant une volonté de prise en main de la situation

Le département a diligenté plusieurs audits récents sur la protection de l'enfance, ce qui montre la réelle préoccupation des élus pour ce service<sup>130</sup>. La chambre souligne cet effort du département et l'encourage à s'assurer de la mise en œuvre effective des préconisations formulées dans le cadre de ces différents audits.

### 8.2.2 Une instance de pilotage ne remplissant toujours pas pleinement ses missions

L'ODPE (observatoire départemental de la protection de l'enfance) est une instance pluri partenariale qui facilite la coordination entre les acteurs concourant à la protection de l'enfance d'un même département. Il vise à permettre une meilleure connaissance des réalités et des besoins des enfants et des familles en contribuant notamment à la diffusion d'informations (statistiques, bilans, rapports, etc.). Il s'agit d'un outil de pilotage important de la politique de la protection de l'enfance.

La chambre avait recommandé en 2019 au département, de renforcer l'activité pluri-institutionnelle de l'ODPE<sup>131</sup> et demandé que cet observatoire réalise le bilan des formations en protection de l'enfance<sup>132</sup>. Le département a renforcé le caractère pluri-institutionnel de cette instance, mais doit encore intégrer pour répondre pleinement à ses obligations, des représentants de l'ordre des avocats, des organismes de formation, du directeur départemental de la sécurité publique et de la gendarmerie. L'observatoire n'a pas organisé de conférence départementale annuelle de 2020 à 2022, ce que l'ordonnateur explique par le contexte sanitaire. Les réunions organisées les autres années, sous forme de rencontres thématiques, ne répondent pas cependant à l'ensemble des missions de l'ODPE, telles que définies par [l'article L. 226-3-1 du CASF](#). Enfin, le bilan des formations ainsi que le programme pluriannuel des besoins en formation, qui devraient être réalisés annuellement<sup>133</sup>, ne l'ont jamais été. L'observatoire n'a donc pas joué pleinement son rôle.

Compte tenu des difficultés de recrutement constatées dans le secteur de la protection de l'enfance, susceptibles d'impacter la capacité et la qualité d'accueil des enfants, l'absence de représentants des organismes de formation à l'ODPE et l'absence de bilan des formations et de programme pluriannuel des besoins en formation en protection de l'enfance sont particulièrement regrettables. Ces lacunes sont susceptibles de nuire au bon pilotage de cette politique.

---

<sup>130</sup> Le département a ainsi fait réaliser un audit de l'association Saint Benoît Labre, opérateur en charge de l'accueil des mineurs non accompagnés, en mai 2022. Une mission d'information et d'évaluation relative à la protection de l'enfance a été créée et a présenté ses travaux à l'assemblée départementale le 17 octobre 2022, un audit relatif aux placements non ou mal exécutés y étant joint. Un audit interne a été réalisé en juillet 2023 concernant le processus de décision de sortie des enfants placés.

<sup>131</sup> En application de l'article D. 226-3-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>132</sup> Conformément à l'article L. 226-3-1, alinéa 5 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>133</sup> Conformément à l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles.

**Recommandation n° 10.** : Réaliser dans le cadre de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance un bilan annuel des formations et élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de la protection de l'enfance conformément à l'article L. 226-3-1, alinéa 5 du code de l'action sociale et de la famille.

### **8.2.3 Un manque de fiabilité des données, lié à une sous-utilisation du logiciel métier**

La dématérialisation des dossiers n'a pas été entreprise, faute de gestion électronique opérationnelle des documents. Les fonctionnalités du logiciel métier ne sont pas pleinement utilisées, les onglets relatifs au projet pour l'enfant et au suivi des objectifs n'étant pas, de fait, renseignés. Une meilleure utilisation pourrait pourtant faciliter le suivi de chaque enfant et de l'activité de ce service.

Le rapport interne relatif à la fin de la prise en charge relève par ailleurs que chaque unité développe ses propres outils et les suit de manière inégale, au risque de compliquer le suivi de l'activité au niveau départemental. Ce manque d'uniformité peut expliquer le manque de fiabilité des données, constaté tant par la chambre<sup>134</sup> que par les cabinets d'audit mandatés par le département.

Ces lacunes, outre une probable perte de temps pour les services, sont susceptibles de nuire au pilotage du service en retardant la prise de conscience de l'évolution de l'activité, et en « décrédibilisant » les informations remontées. À l'inverse, la remontée d'informations fiables favoriserait l'adaptation de l'organisation et des moyens avec une plus grande réactivité.

Le département est invité à utiliser pleinement le logiciel existant y compris pour le suivi du projet pour l'enfant et le suivi d'activité, et à mettre en place dans les meilleurs délais un module de gestion électronique des documents, interfacé avec celui de la protection de l'enfance. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait part de mesures prises depuis 2021 pour fiabiliser les données et créer des requêtes pour le suivi d'activité sur le logiciel métier. Il s'engage également à relancer le chantier de dématérialisation des dossiers de protection de l'enfance.

---

<sup>134</sup> Voir paragraphes précédents.

## 8.2.4 Un manque de pilotage de la qualité

### 8.2.4.1 Un suivi individuel insuffisant

#### 8.2.4.1.1 L'absence de projet pour l'enfant, pourtant obligatoire

La chambre avait recommandé en 2019<sup>135</sup> d'améliorer le contenu des dossiers des mineurs pris en charge, pour contribuer à la qualité des mesures de protection de l'enfance et dans le respect du règlement général sur la protection des données. L'article [L. 223-1-1 du CASF](#) impose notamment, pour chaque enfant confié au département, l'établissement d'un projet pour l'enfant qui « *détermine la nature et les objectifs des interventions menées en direction du mineur, de ses parents et de son environnement, leur délai de mise en œuvre, leur durée, le rôle du ou des parents et, le cas échéant, des tiers intervenant auprès du mineur... L'élaboration du projet pour l'enfant comprend une évaluation médicale et psychologique du mineur afin de détecter les besoins de soins qui doivent être intégrés au document. Le président du département est le garant du projet pour l'enfant, qu'il établit en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale ... Il est mis à jour, sur la base des rapports mentionnés à l'article [L. 223-5](#), afin de tenir compte de l'évolution des besoins fondamentaux de l'enfant. ...* »

Le projet pour l'enfant et ses mises à jour annuelles, obligatoires, constituent donc les documents essentiels du suivi de l'enfant. Or ces éléments étaient absents des dossiers contrôlés par la chambre, aussi bien dans leur version papier qu'informatique. Si les dossiers comprennent bien des bilans de situation préalables aux décisions judiciaires, des rapports et des échanges de courriers, il est difficile de retrouver une information pertinente précise et à jour dans ces dossiers de plusieurs dizaines de pages. Cette lacune est donc susceptible d'affecter fortement le suivi des enfants.

Cette lacune est également relevée par l'audit interne relatif à la sortie du dispositif de protection de l'enfance et par l'audit de l'association Saint-Benoît Labre, chargée de l'accueil des mineurs non accompagnés, qui soulignent l'importance de ce dispositif, sa non mise en œuvre et ses conséquences sur le suivi et la préparation de la sortie de l'enfant du dispositif de protection des mineurs. L'accompagnement au retour au terme de l'accueil d'un enfant<sup>136</sup> ou le protocole d'accès à l'autonomie<sup>137</sup>, également obligatoires, ne sont pas établis, le projet pour l'enfant sur lequel ils doivent s'appuyer étant lui-même inexistant.

#### 8.2.4.1.2 Un bilan de santé non encore systématisé

La chambre recommandait au département, en 2019, de renforcer la place du soin et de veiller à la continuité du parcours de soin dans la prise en charge de l'enfant. L'évaluation médicale et psychologique est par ailleurs un préalable obligatoire à l'établissement du projet pour l'enfant conformément à l'article [L. 223-1-1 du CASF](#).

---

<sup>135</sup> Recommandation n° 3.

<sup>136</sup> Prévus par l'article Article L. 223-3-2 du CASF

<sup>137</sup> Prévus par l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le département est l'un des trois départements pilotes du dispositif « Santé protégée », dont l'objet est de garantir un parcours de soin coordonné aux enfants placés sous sa protection. Il ressort des bilans effectués que 38 % des enfants inclus dans le dispositif ont été, en 2021, vus en bilan initial, et 55 % en 2022. Par ailleurs 98 % des enfants vus en visite initiale en année N-1, ont été soit vus en visite de suivi, soit sont sortis du dispositif. La généralisation de ce dispositif à l'issue de la phase expérimentale a d'ores et déjà fait l'objet d'annonces gouvernementales. Le département est invité à renforcer ce suivi médical et psychologique afin que tous les enfants placés sous sa protection bénéficient effectivement d'un bilan initial et d'un suivi médical.

La chambre recommandait également en 2019, de négocier une prise en charge prioritaire en soin ou en structure médicosociale adaptée quand elle est nécessaire pour les mineurs accueillis en protection de l'enfance. Le département mentionne plusieurs projets de structures, destinées à prendre en charge des enfants ayant des besoins spécifiques. Mais, sur les trois premiers trimestres 2023, la durée moyenne des dossiers d'enfants en situation de handicap en attente de placement était encore de plus de neuf mois. Les efforts du département d'accompagnement à la création de structures spécifiques devront être poursuivis et renforcés compte tenu des délais de placements en établissement spécialisé toujours trop importants.

**Recommandation n° 11.** : Établir et mettre à jour pour chaque mineur pris en charge un projet pour l'enfant comprenant une évaluation médicale et psychologique du mineur conformément aux articles L. 223-1-1 et L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles.

#### 8.2.4.2 Un contrôle externe qui reste très limité malgré une évolution inquiétante des évènements indésirables et des dysfonctionnements signalés

La chambre recommandait au département, toujours dans son rapport de 2019<sup>138</sup>, de « mettre en œuvre un programme de contrôle sur place des opérateurs y compris pour les lieux d'accueil alternatifs et les accueils de courte durée pour prévenir les risques de dysfonctionnement. ».

Le département, s'il a bien établi des grilles, n'a pu produire à la chambre de programme de contrôle pour les années passées. En réponse aux observations provisoires, un programme a en revanche été fourni pour les années 2024-2025. Depuis 2020, des contrôles ont été réalisés dans 8 établissements (représentant 14 lieux de vie), soit en moyenne 2 établissements par an (et 3,5 lieux). Ces contrôles sont insuffisants au regard du nombre de structures autorisées (35 établissements accueillant des enfants sur une 100<sup>aine</sup> de lieux différents, 26 lieux de vie et d'accueil). La liste même des organismes autorisés (établissements et lieux de vie) est incomplète et d'une tenue très hétérogène rendant difficile et peu fiable son utilisation<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> Recommandation n° 6.

<sup>139</sup> Par exemple, les données de capacité des structures diffèrent entre ce fichier et ceux du contrôle de la chambre.

Ces contrôles semblent également insuffisants au vu de la recrudescence des évènements indésirables et dysfonctionnements signalés au département. Le département est destinataire de toute information relative à un dysfonctionnement grave des établissements et services et de tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées<sup>140</sup>.

Le fichier de suivi des évènements indésirables relevant de la prise en charge individuelle montre une très forte augmentation de ces derniers. Ainsi, pour les dix premiers mois de l'année 2023, le nombre d'évènements indésirables concernant les situations individuelles des mineurs était déjà, de 5,6 fois, plus élevé que pour l'ensemble de l'année 2018. Cette augmentation est majoritairement due à une augmentation des comportements violents des mineurs. Ce point est cependant à relativiser compte tenu des imperfections de la classification<sup>141</sup>. L'ordonnateur explique par ailleurs cette augmentation par un rappel aux structures de leur obligation de déclaration et par la mise en place, depuis peu, d'une animation du réseau des établissements sur ces problématiques.

Les signalements en lien avec des violences à caractère sexuel : menaces, attouchements, violences sexuelles, viols, prostitutions ne ressortent pas en tant que tel de la classification. La chambre observe cependant une nette augmentation de ces signalements sur les dernières années (aucun cas n'a été signalé en 2018, une dizaine l'ont été en 2023), ces violences pouvant être exercées entre mineurs, mais aussi par des encadrants ou par des personnes extérieures sur des mineurs.

La chambre note également une augmentation des évènements indésirables relatifs aux établissements eux-mêmes. Onze évènements étaient signalés pour les dix premiers mois de l'année 2023, soit 3,6 fois de plus que pour l'ensemble de l'année 2018. Les contrôles exercés par le département ne lui permettent donc pas de seulement contrôler toutes les structures pour lesquelles des dysfonctionnements ont été signalés.

L'audit de l'association Saint-Benoît Labre accueillant les mineurs non accompagnés fait en outre ressortir le manque de définition de la qualité attendue par le département lui-même.

Le contrôle des établissements de protection de l'enfance est, au final, très insuffisant au regard du besoin ; il devra être renforcé afin de contrôler chaque établissement *a minima* tous les 5 ans et dans l'année suivant chaque évènement indésirable signalé. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que cela impliquerait de contrôler 5 lieux de vie et 7 maisons d'enfants par an, ce qui ne lui semble pas envisageable.

---

<sup>140</sup> Conformément à l'article L. 331-8-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>141</sup> Un évènement n'est entré que dans une classification bien qu'il puisse souvent entrer dans plusieurs : telles que des violences entre mineurs accueillis suivant que l'on se place du côté de la victime ou de l'agresseur ou des violences d'un encadrant envers un mineur, elles-mêmes liées au comportement agressif de ce dernier.

#### 8.2.4.3 Un contrôle interne insuffisant

La chambre recommandait<sup>142</sup> également au département, en 2019, de veiller à la mise en œuvre effective des procédures départementales relatives à la protection de l'enfance en assurant un contrôle interne des activités. Le département a indiqué n'avoir mis en place aucun contrôle interne au sein du service de protection de l'enfance depuis le dernier contrôle de la chambre. Seuls des audits ponctuels sur des thématiques spécifiques ont été réalisés par des cabinets extérieurs ou par le service évaluation et contrôle de gestion du département.

Les audits réalisés ont pourtant révélé des dysfonctionnements et une hétérogénéité des pratiques justifiant la mise en place d'un contrôle interne renforcé. Le département gère par ailleurs une structure d'accueil d'urgence : le CDEF (centre départemental enfance famille), agréée pour l'accueil de 116 enfants. Or plusieurs dysfonctionnements graves ont été signalés concernant cette structure.

La mise en place d'un contrôle interne sur ce service doit, au vu des enjeux humains, devenir une priorité du département, notamment au sein de la structure d'accueil d'urgence (CDEF) qu'il gère en propre.

**Recommandation n° 12.** : Veiller à la mise en œuvre effective des procédures départementales relatives à la protection de l'enfance en assurant un contrôle interne des activités.

#### 8.2.4.4 Un contrôle d'honorabilité ne répondant pas encore aux exigences réglementaires

Comme la chambre l'a mentionné dans la partie ci-avant consacrée aux ressources humaines, les bulletins n° 2 du casier judiciaire du personnel sont vérifiés par le département, mais le contrôle du FIJAIS (fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes) n'est pas effectif à ce jour compte tenu de l'absence de validation de la procédure de contrôle par l'État, en dépit de la demande du département<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> Recommandation n° 4.

<sup>143</sup> Courrier du 8 décembre 2022 adressé à la DDETS.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les recommandations de la chambre concernant la protection de l'enfance, formulées en 2019, n'ont pas ou très insuffisamment été mises en œuvre par le département de la Loire-Atlantique.*

*Le service de protection de l'enfance s'est dégradé. Le nombre d'enfants pris en charge a augmenté de 17 % en cinq ans, alors-même que la capacité d'accueil globale du département diminuait, du fait d'une baisse des effectifs d'assistants familiaux. Compte tenu du manque de places, un nombre croissant d'enfants n'a pas été placé, ou a été placé dans des lieux non autorisés (gîtes, hôtels, etc.).*

*Malgré une volonté affirmée du département d'améliorer la qualité du service de protection de l'enfance et la réalisation de plusieurs audits en ce sens, le pilotage de ce service reste très insuffisant. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance ne joue pas pleinement son rôle. Les projets pour l'enfant, obligatoires et essentiels à un suivi de qualité, ne sont pas réalisés. Le bilan médical et psychologique, obligatoire lors de la prise en charge d'un enfant, n'est pas réalisé systématiquement. Le suivi de l'activité manque d'homogénéité, ce qui nuit à la fiabilité des données et donc au pilotage.*

*Aucun contrôle interne, hormis des audits ponctuels et ciblés, n'est mis en place malgré l'hétérogénéité des pratiques, les manquements constatés et d'importants incidents sur la structure d'accueil du département. Le contrôle des structures d'accueil gérées par des organismes privés est également très insuffisant.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1. Soldes intermédiaires de gestion (en millions d'euros) .....	86
Annexe n° 2. Coûts et recettes des dépenses d'intervention directes.....	87
Annexe n° 3. Recettes des produits fiscaux en € par habitant (moyenne de (2018- 2022)) .....	88
Annexe n° 4. Évolution des produits de gestion en € par habitant (2018-2022).....	89
Annexe n° 5. Évolution des recettes DMTO en € par habitant (€) .....	90
Annexe n° 6. Part des charges de gestion financées par des recettes conjoncturelles .....	91
Annexe n° 7. Répartition des investissements de la période (2018-2022) par politiques départementales (€) .....	92
Annexe n° 8. Prospective 2023 -2026 budget principal (M€).....	93
Annexe n° 9. La procédure d'attribution du marché de travaux du musée Dobrée .....	94
Annexe n° 10. La procédure d'attribution du marché de travaux du Grand T.....	95
Annexe n° 11. Coût du service Vélila en 2022 pour les intercommunalités.....	96
Annexe n° 12. Disponibilité des vélos et listes d'attente à n+1 .....	97

**Annexe n° 1. Soldes intermédiaires de gestion (en millions d'euros)**

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	variation totale %	TOTAL
<b>Dépenses de gestion</b>	<b>989,36</b>	<b>1 023,92</b>	<b>1 062,57</b>	<b>1 073,42</b>	<b>1 135,97</b>	<b>1 249,80</b>	<b>26,3%</b>	<b>6 535,04</b>
dont charges à caractère général	68,79	70,86	72,79	69,77	82,53	88,83	29,1%	453,58
dont charges de personnel	196,68	199,75	202,10	209,20	214,99	228,67	16,3%	1 251,39
dont Aides directes à la personne	314,30	327,71	350,35	350,22	358,77	379,39	20,7%	2 080,75
dont Aides indirectes à la personne	252,08	267,38	275,51	281,63	310,35	365,22	44,9%	1 752,16
divers	157,51	158,21	161,83	162,60	169,32	187,70	19,2%	997,17
% de charges sociales	57%	58%	59%	59%	59%	60%	ns	59%
<b>Recettes de gestion</b>	<b>1 151,64</b>	<b>1 208,56</b>	<b>1 227,56</b>	<b>1 356,06</b>	<b>1 371,50</b>	<b>1 343,29</b>	<b>16,6%</b>	<b>7 658,61</b>
dont DMTO ( hors reversements)	294,31	333,27	344,72	451,84	423,65	316,49	7,5%	2164,28
% des DMTO	26%	28%	28%	33%	31%	24%	ns	28%
<b>CAF Brute</b>	<b>152,39</b>	<b>177,24</b>	<b>153,37</b>	<b>270,34</b>	<b>226,41</b>	<b>80,84</b>	<b>-47,0%</b>	<b>1 060,59</b>
CAF Nette	65,39	120,32	103,08	211,10	170,33	24,01	-63,3%	694,24
Autres ressources d'investissement - hors emprunt-	27,02	36,31	36,26	37,59	39,20	52,25	93,4%	228,62
<b>Total dépenses d'investissement</b>	<b>134,40</b>	<b>166,30</b>	<b>218,39</b>	<b>229,21</b>	<b>232,57</b>	<b>248,62</b>	<b>85,0%</b>	<b>1 229,49</b>
dont dépenses d'équipement	82,41	114,90	146,90	146,51	175,95	215,71	161,8%	882,37
dont subventions d'équipement	52,91	50,69	67,43	82,65	54,52	33,06	-37,5%	341,26
divers	-0,92	0,71	4,06	0,05	2,10	-0,15	-84,2%	
<b>Encours de dette au 31.12</b>	<b>650,50</b>	<b>595,03</b>	<b>604,87</b>	<b>595,75</b>	<b>539,78</b>	<b>578,06</b>	<b>-11,1%</b>	<b>3 563,99</b>

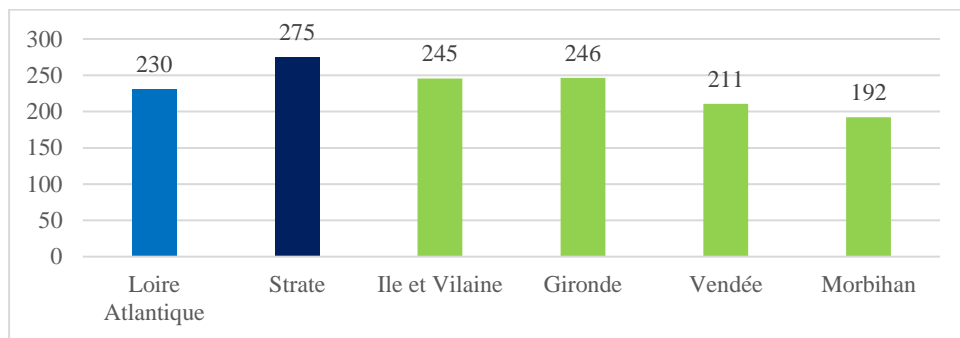
Sources : comptes de gestion

**Annexe n° 2.-Coûts et recettes des dépenses d'intervention directes**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Evolution</b>
APA	98 236 802,26 €	104 940 400,73 €	109 883 994,62 €	109 573 506,80 €	115 137 106,68 €	17 %
PCH	40 068 688,77 €	43 589 040,28 €	43 451 879,04 €	46 549 121,99 €	52 922 074,68 €	32 %
RSA	171 730 715,99 €	174 640 911,65 €	189 837 849,69 €	188 534 894,65 €	185 163 057,91 €	8 %
Total dépenses sociales	310 036 207,02 €	323 170 352,66 €	343 173 723,35 €	344 657 523,44 €	353 222 239,27 €	14 %
Total recettes	139 961 974,04 €	140 138 513,13 €	142 972 410,35 €	146 172 597,29 €	149 872 148,33 €	7 %
<b>Reste à charge du département</b>	<b>-170 074 232,98 €</b>	<b>-183 031 839,53 €</b>	<b>-200 201 313,00 €</b>	<b>-198 484 926,15 €</b>	<b>-203 350 090,94 €</b>	<b>20 %</b>
Taux de couverture	45 %	43 %	42 %	42 %	42 %	

*Source : Département*

**Annexe n° 3. Recettes des produits fiscaux en € par habitant (moyenne de (2018-2022))**



*Source : Les comptes individuels des collectivités locales. DGFIP*

**Annexe n° 4. Évolution des produits de gestion en € par habitant (2018-2022)**

<b>Recettes de fonct.</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Evolution</b>
<b>Loire Atlantique</b>	847	880	881	961	969	14 %
<b>Strate</b>	<b>1 003</b>	<b>880</b>	<b>1 035</b>	<b>1 096</b>	<b>1 154</b>	<b>15,1 %</b>
<b>Ile et Vilaine</b>	893	919	918	975	1 029	15 %
<b>Gironde</b>	989	1 003	996	1 092	1 168	18 %
<b>Vendée</b>	930	961	971	1 029	1 078	16 %
<b>Morbihan</b>	864	887	895	958	1 128	31 %

*Source : DGFIP*

## Annexe n° 5.Évolution des recettes DMTO en € par habitant (€)

DMTO	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Loire Atlantique	191	222	214	281	257	35 %
<b>Strate</b>	<b>214</b>	<b>217</b>	<b>203</b>	<b>253</b>	<b>253</b>	<b>18 %</b>
Ile et Vilaine	160	181	187	230	233	46 %
Gironde	236	254	239	317	298	26 %
Vendée	179	210	222	270	264	47 %
Morbihan	153	179	176	232	226	48 %

Source : DGFIP

Part des recettes conjoncturelles/ recettes	2018	2019	2020	2021	2022
Loire Atlantique	30 %	33 %	33 %	57 %	55 %
<b>Strate</b>	<b>29 %</b>	<b>33 %</b>	<b>27 %</b>	<b>51 %</b>	<b>50 %</b>
Ile et Vilaine	25 %	27 %	28 %	53 %	52 %
Gironde	30 %	32 %	31 %	56 %	52 %
Vendée	25 %	28 %	29 %	51 %	50 %
Morbihan	23 %	25 %	25 %	49 %	43 %

Source : DGFIP

**Annexe n° 6. Part des charges de gestion financées par des recettes  
conjoncturelles**

<b>% couverture de charges par recettes conjoncturelles</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Moyenne</b>
<b>Loire Atlantique</b>	35 %	39 %	37 %	71 %	60 %	48 %
<b>Strate</b>	<b>33 %</b>	<b>32 %</b>	<b>30 %</b>	<b>60 %</b>	<b>55 %</b>	<b>42 %</b>
<b>Ile et Vilaine</b>	29 %	32 %	31 %	63 %	52 %	41 %
<b>Gironde</b>	33 %	35 %	33 %	65 %	56 %	44 %
<b>Vendée</b>	31 %	36 %	36 %	68 %	60 %	46 %
<b>Morbihan</b>	28 %	32 %	31 %	65 %	53 %	42 %

Source : DGFIP

**Annexe n° 7. Répartition des investissements de la période (2018-2022) par politiques départementales (€)**

	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	TOTAL
MOBILITES	27 399 251	42 793 337	71 257 757	56 413 768	56 643 464	254 507 576
CULTURE EUDC SPORT JEUNESSE	34 776 122	41 502 360	41 393 566	59 447 156	76 569 574	253 688 778
TERRITOIRES	38 562 892	35 706 328	43 862 066	40 062 710	32 201 945	190 395 941
SUPPORTS ET IMMOBILIER	20 185 520	21 798 353	23 216 907	22 965 791	29 344 330	117 510 902
BIO ET DIVERSITES	7 678 021	14 136 276	15 816 383	37 901 780	22 203 290	97 735 750
ACTION SOCIALE	6 439 932	12 110 673	17 025 388	10 603 029	10 126 047	56 305 068
SDISS	1 000 000	2 000 000	4 000 000	2 000 000	5 400 000	14 400 000
DEV ECO	976 256	437 584	328 345	508 103	912 123	3 162 411
TOTAL	137 017 994	170 484 910	216 900 411	229 902 338	233 400 772	987 706 426

*Source : CRC selon données départementales de la PPI*

## Annexe n° 8. Prospective 2023 -2026 budget principal (M€)

en €	Evolution moyenne annuelle 2018/2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ressources fiscales propres et reversées	3,0%	1 031,99	1 011,80	1 058,06	1 090,28	1 123,48	1 157,69
<i>Dont DMTO</i>	<i>ns</i>	<i>316,5</i>	<i>300</i>	<i>315</i>	<i>315</i>	<i>315</i>	<i>304</i>
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3,8%	276,70	287,17	298,03	309,31	321,01	333,16
Autres ressources	9,2%	34,60	37,79	41,27	45,07	49,22	53,76
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>3,13%</b>	<b>1 343,29</b>	<b>1 371,16</b>	<b>1 430,67</b>	<b>1 476,90</b>	<b>1 524,93</b>	<b>1 574,82</b>
Charges à caractère général	5,2%	88,83	93,49	98,40	103,56	109,00	114,72
+ Charges de personnel	3,1%	228,67	235,66	242,87	250,30	257,96	265,85
+ Aides directes à la personne	3,8%	379,39	393,94	409,05	424,74	441,03	457,95
+ Aides indirectes à la personne	7,7%	365,22	393,33	423,60	456,21	491,32	529,14
+ Autres charges de gestion et subventions	3,6%	187,70	194,39	201,33	208,52	215,96	223,67
<b>Charges de gestion (B)</b>	<b>4,8%</b>	<b>1 249,80</b>	<b>1 310,82</b>	<b>1 375,26</b>	<b>1 443,33</b>	<b>1 515,27</b>	<b>1 591,32</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>		<b>93,49</b>	<b>60,34</b>	<b>55,41</b>	<b>33,57</b>	<b>9,66</b>	<b>-16,50</b>
+ou- résultat financier	-1,9%	-12,64	-12,40	-12,17	-11,94	-11,71	-11,49
<b>CAF Brute</b>		<b>80,85</b>	<b>47,94</b>	<b>43,25</b>	<b>21,64</b>	<b>-2,05</b>	<b>-27,99</b>

Source : comptes de gestion et CRC

**Annexe n° 9. La procédure d'attribution du marché de travaux du musée Dobrée****L'exemple des travaux du musée Dobrée**

Les procédures de relance appellent les observations suivantes :

- Le lot 20 « aménagement muséographiques » (2,5 M€ HT) a été relancé sous forme négociée sans publicité préalable en application de l'article [L. 2124-3](#) CCP au motif que seules des offres irrégulières ou inacceptables avaient été reçues lors de la précédente consultation. Or, le fait que les offres soient supérieures à l'estimation du maître d'œuvre ne suffit pas à les qualifier d'inacceptable au sens de l'article [L. 2152-3](#) du CCP<sup>144</sup>, seule l'estimation globale de l'opération ayant été validée par l'assemblée et le département ne pouvant se prévaloir d'une incapacité à financer ce marché puisqu'il l'a finalement attribué à un prix supérieur aux 1ères offres<sup>145</sup>.
- Le lot 21 « soclage » a été relancé sous forme négociée avec mise en concurrence.
  - Le choix de cette procédure est contestable. Si les offres remises à l'occasion de la consultation initiale étaient nettement plus élevées que l'estimation du maître d'œuvre, cela ne suffisait pas à les qualifier d'« inacceptable » et à justifier le recours à une procédure négociée.
  - L'offre de l'un des deux candidats a été rejetée comme étant irrégulière au motif qu'elle allait « au-delà du cahier des charges », ce qui ne correspond pas à la définition d'une offre irrégulière telle que fixée par l'article [L. 2152-2](#) du CCP.<sup>146</sup> Cette décision est d'autant moins justifiée qu'étant dans le cadre d'une procédure négociée, un ajustement de l'offre aurait pu être demandé. Enfin, par avenant, le département a demandé une prestation complémentaire correspondant à « la prestation non demandée » chiffrée par ce candidat écarté.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Voir Fiche DAJ relative à l'examen des offres, CE, 24 juin 2011, Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, n° 346665 ; CAA Marseille, 1<sup>er</sup> février 2016, Société Axis Architecture, n° 14MA01954 et Rép. min. n° 05463, JO Sénat, 22 août 2013, p. 2441

<sup>145</sup> Voir tableau récapitulatif des offres et rapport à la CAO

<sup>146</sup> Voir p. 32 du rapport d'analyse des offres : « *L'entreprise AINU a chiffré des prestations non demandées dans le CCTP, à savoir l'installation des œuvres sur les éléments des soclages. L'offre de AINU est donc irrégulière.* »

<sup>147</sup> Voir rapport du département du 16 novembre 2023 p.6 « *Un dernier point concerne une demande de GPLA pour le soclage des pondéreux avec une mission supplémentaire nécessaire à la bonne exécution de mise en place et de protection des œuvres lourdes et la nécessité de reprendre des études pour donner suite aux ajustements des collections* »

## **Annexe n° 10. La procédure d'attribution du marché de travaux du Grand T**

### **L'exemple des travaux du Grand-T**

Le département a construit en 1982 un théâtre à Nantes. Ce bâtiment est mis à disposition du Grand-T, établissement public de coopération culturelle dont sont membres le département, la région et la ville de Nantes.

Des travaux ont été entrepris afin de rénover ce bâtiment et d'y intégrer des bureaux pour l'association musique et danse en Loire-Atlantique, elle-même financée par le Département.

La chambre a examiné la procédure d'attribution des marchés de travaux. Cette procédure s'est avérée complexe, certains lots ayant été relancés plusieurs fois.

Pour les lots 3, 6, 7, 8, 10, 11 : une procédure a été relancée sous forme négociée au motif que seules des offres inacceptables avaient été reçues lors de la consultation initiale. Cette qualification est contestable. Elle implique que la collectivité ne bénéficiait pas des crédits nécessaires or les crédits sont alloués sur l'ensemble de l'opération, la qualification lot par lot est juridiquement fragile. Le résultat des consultations suivantes est resté très éloigné des estimations initiales et la collectivité a modifié l'enveloppe avant la CAO d'attribution des marchés. Cela démontre qu'il ne s'agissait pas d'une impossibilité pour la collectivité de financer le projet mais d'un choix stratégique. La consultation aurait donc dû être déclarée sans suite ce qui ne justifiait pas le recours à la procédure négociée.

## Annexe n° 11. Coût du service Vélila en 2022 pour les intercommunalités

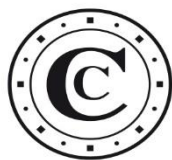
<i>EPCI</i>	Recettes	Dépenses (marché prestataire)	Reste à charge pour l'EPCI	Coût / vélo (hors acquisition)	Coût / vélo pour l'EPCI
<i>CC de Nozay</i>	6 616 €	7 000 €	384 €	280 €	15 €
<i>CC de Blain</i>	7 461 €	9 036 €	1 575 €	361 €	63 €
<i>CC Estuaire et Sillon</i>	19 602 €	26 610 €	7 008 €	380 €	100 €
<i>Pornic Agglo Pays de Retz</i>	21 921 €	57 427 €	35 506 €	718 €	444 €

Source/note : Département de Loire-Atlantique – Bilan Vélila

**Annexe n° 12. Disponibilité des vélos et listes d'attente à n+1**

<i>EPCI</i>	<i>Nb vélos en location</i>	<i>Nb vélos en révision</i>	<i>Nb vélos en stock</i>	<i>Total vélos</i>	<i>% vélos en stock ou révision</i>	<i>Nb de personnes sur liste d'attente</i>
<i>CC Blain</i>	32	1	7	40	20 %	9
<i>CC Estuaire et Sillon</i>	49	16	5	70	30 %	4
<i>CC Nozay</i>	10	0	15	25	60 %	0
<i>Pornic Agglomération</i>	72	1	7	80	10 %	0
<b>TOTAL</b>	163	18	34	215	24 %	13

Source/note : CRC - données Département de Loire-Atlantique



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

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

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

25 rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.

[paysdelaloire@ccomptes.fr](mailto:paysdelaloire@ccomptes.fr)