



**Finances – Economie – Marchés publics
et travaux**

OBJET : Rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté de Communes Châteaubriant-Derval concernant les exercices 2019 et suivants

EXPOSE

Par courrier en date du 14 avril 2025, la Chambre Régionale de Comptes a procédé à l'ouverture d'un contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes à compter de l'exercice 2019 jusqu'à la période la plus récente. Ce contrôle des comptes et de la gestion portait aussi sur la sobriété foncière, sujet pour lequel la période d'instruction débutait dès 2010.

Le rapport définitif a été remis le 24 novembre 2025. La période de réserve électorale n'a permis sa diffusion qu'à compter de ce conseil communautaire.

La Chambre a relevé le fort dynamisme économique du territoire se traduisant par un taux de chômage de 5,5% en 2024 inférieur à la moyenne nationale autour de 7%. Elle a souligné que la CCCD se révèle particulièrement volontariste pour mobiliser les partenariats publics ou privés, propices à la mise en œuvre de projets ambitieux et innovants.

La montée en puissance du développement de la formation supérieure a été notée par la Chambre positivement reconnaissant la dynamique impulsée par la Communauté de Communes dans de nombreux domaines, également par la mise en œuvre de projets innovants comme le campus connecté, le Quai des Entrepreneurs.

La Chambre a aussi pointé l'engagement marqué du territoire depuis plusieurs années dans une démarche ambitieuse de développement durable en particulier au travers d'un réseau de chaleur qui alimente en particulier les piscines intercommunales.

Le fort niveau d'intégration intercommunale mis en œuvre au travers des compétences obligatoires et facultatives qu'exerce la communauté de communes a été mis en exergue.

La Chambre reconnaît l'efficacité de la politique menée par la Collectivité en matière de sobriété foncière en écrivant que « cette stratégie vertueuse participe, de surcroît, au respect de l'objectif de réduction intermédiaire fixé par la trajectoire ZAN... aujourd'hui respecté sur le territoire de l'EPCI ». « La démarche (les études LAD) combinée à la mise en place du SCOT (...) a contribué à un gain d'efficacité majeur dans la consommation d'ENAF à vocation d'activités ».

La Chambre souligne l'organisation institutionnelle satisfaisante entre communes membres et intercommunalité. Elle précise que la gouvernance stratégique de la Communauté de Communes s'exprime au travers d'une dynamique partenariale propice au développement du territoire.

Elle relève que le conseil de développement, organe facultatif au sein de la Communauté de Communes depuis 2020, a permis une participation significative des citoyens à la vie intercommunale, en investissant des champs porteurs pour les habitants du territoire.

Par ailleurs, elle précise que la communauté de communes présente une situation financière saine, un modèle financier solide, un autofinancement élevé, une capacité à financer 91% des investissements par ses ressources propres, et un recours limité à l'emprunt.

La Chambre Régionale des Comptes a formulé plusieurs recommandations :

-Concernant la définition de l'intérêt communautaire par délibération : La Communauté de Communes a rappelé que l'ensemble des évolutions statutaires engagées ont été unanimement approuvées en Conseil Communautaire et par les Conseils Municipaux démontrant ainsi l'intérêt commun et partagé des collectivités pour les projets abordés.

-Concernant la mise en place d'un PLUi : La Collectivité a rappelé que 25 des 26 communes n'ont pas souhaité transférer la compétence en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme à la Communauté de Communes, position constatée par arrêté préfectoral en date du 28 septembre 2021.

La Collectivité a aussi rappelé que le rapport d'évaluation du SCoT adopté par le conseil communautaire du 12 décembre 2024 précise que : "Le rythme de consommation foncière sur des ENAF est de l'ordre de 15 ha/an alors que le SCoT prévoit un rythme de consommation foncière de l'ordre de 26 ha/an". Le SCoT participe à la démarche vertueuse de la sobriété foncière et à la trajectoire ZAN.

-Concernant la compétence eau-assainissement : Ce même rapport d'évaluation du SCoT précise que : "Les dix stations de traitement des eaux usées en assainissement collectif non conformes en 2022 ont fait l'objet pour la plupart d'entre elles de travaux pour atteindre la conformité exigée". Ce transfert n'a d'ailleurs pas été souhaité par les élus intercommunaux.

-Concernant l'élaboration d'un pacte de gouvernance : La Communauté de Communes a rappelé que dans la pratique un schéma des instances existe.

La Chambre a d'ailleurs qualifié l'organisation institutionnelle satisfaisante entre communes membres et intercommunalité.

Le Conseil Communautaire sera invité lors d'une prochaine séance à en débattre.

Par ailleurs, la Chambre évoque le schéma de mutualisation. La collectivité poursuit son travail de mutualisation avec les communes, à l'exemple du groupement de commandes permanent. A titre informatif, des marchés d'assurance, de téléphonie, de contrôles réglementaires, de mesures du radon et de la qualité de l'air ont été engagés au cours de la période de contrôle et sont encore actifs. La collectivité reste à l'écoute des besoins de mutualisation d'achats formulés par les communes dès lors qu'un socle commun de besoins est identifié.

Enfin, le CRRTE a été délibéré à l'unanimité lors du Conseil Communautaire du 21 octobre 2021, après de multiples réunions en Bureau et Conférence des Maires ayant permis de présenter et d'échanger sur le dispositif et les orientations envisagées. Il a constitué la feuille de route de l'intercommunalité sur la période objet de ce contrôle.

-Concernant les dispositions relatives à un pacte financier et fiscal : La Communauté de Communes a rappelé la mise en œuvre des outils de solidarité avec les communes en particulier au travers des fonds de concours. Les fonds de concours sont attribués selon le potentiel fiscal de la Commune garantissant le caractère redistributif de cette aide. Ce sont ainsi 200 000 € par an qui sont alloués au soutien à l'investissement des communes, représentant depuis leur mise en œuvre en 2005, près de 3.300 K €.

Au-delà de ce dispositif, la Collectivité souligne que les contrats de territoire en particulier avec le Département ont été élaborés en intégrant les projets communaux.

Le FPIC est réparti selon les règles de droit commun garantissant l'attribution la plus favorable aux communes. La Collectivité n'a pas fait le choix d'une répartition dérogatoire qui aurait contribué à réduire la part communale.

Dans le domaine des services, une tarification unique pour les habitants est proposée pour tous les services à l'image du Conservatoire, des tarifs enfance jeunesse, des séjours skis et européens organisés chaque année. La gratuité de certains services est aussi mise en œuvre à l'image de la lecture publique où chaque habitant peut s'inscrire gratuitement dans l'une des 26 bibliothèques et médiathèques présente dans chaque commune du territoire.

Une mutualisation des services est aussi mise en œuvre et rappelée précédemment au travers de l'achat public mais aussi de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Sans avoir formalisé sa démarche, la collectivité s'est dotée de nombreux outils présents dans un pacte financier et fiscal.

La Chambre Régionale des Comptes a rappelé que depuis 2014 l'existence d'un Contrat de Ville pour le quartier Prioritaire de la Ville aux Roses nécessitait la mise en œuvre d'une Dotation de Solidarité Communautaire au profit de la ville-centre Châteaubriant, ce qui sera régularisé en 2026.

-Concernant la prévention des conflits d'intérêts, comme l'a souligné la Chambre, la Collectivité a mis en place des dispositifs en conformité avec ses obligations mais également de sa propre initiative. Ces dispositifs seront poursuivis avec le renouvellement de l'assemblée délibérante.

-Concernant l'élaboration d'un tableau récapitulatif des indemnités des élus, la Collectivité a pris note de sa réalisation et de sa présentation au conseil communautaire avant l'examen budgétaire.

-Concernant l'inscription en restes à réaliser de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe « immobilier d'entreprise, cette subvention va faire l'objet d'un mandatement au cours de l'exécution budgétaire 2026.

-Concernant le provisionnement obligatoire pour risques et charges, pour les Comptes Epargne Temps, la collectivité étudiera la nécessité de provisionner des montants au-delà des crédits déjà inscrits chaque année pour leur règlement. S'agissant des provisions pour risques contentieux, la CCCD a pris note de la recommandation de la chambre et va veiller à la mettre en œuvre à chaque fois que cela s'avérera pertinent.

-Concernant l'inventaire physique exhaustif, et sa concordance avec l'état de l'actif du comptable public, cet inventaire physique est réalisé à chaque fois qu'il est pertinent (mise à disposition ou location de locaux meublés par exemple). Le coût en personnel et matériel de la mise en place et du suivi d'un inventaire physique exhaustif serait à l'heure actuelle très élevé et présenterait une charge importante sur des budgets déjà contraints.

Des opérations d'ajustement entre l'état d'actif et l'inventaire sont régulièrement effectuées avec le SGC. De plus pour faciliter ces opérations, le conseil communautaire a délégué au bureau communautaire la possibilité de valider toute opération de mise à jour, d'ajustement, de correction d'amortissements ou de sortie de l'inventaire de la collectivité dans un objectif de mise en conformité avec l'état de l'actif du comptable public. Des décisions sont régulièrement prises en ce sens.

Concernant le taux de réalisation des investissements, il découle du choix de la collectivité de ne pas recourir aux AP/CP. Ce choix relève d'un souci de meilleure compréhension et visibilité accrue pour les élus : les crédits correspondants à la totalité du projet sont réservés comptablement dès leur engagement juridique. Cette

présentation permet une meilleure visibilité sur la consommation du fonds de roulement et sur les marges de manœuvre budgétaires restantes pour les exercices suivants.

L'analyse financière de la Chambre l'amène à constater une dynamique positive des recettes malgré une dépendance à la fiscalité transférée par l'Etat, constat partagé et déploré par la collectivité.

Enfin, la Chambre conclut son rapport en indiquant que la Communauté de Communes conserve donc de bonnes marges pour ses futurs projets, sous réserve de maîtriser ses charges de fonctionnement. Entre 2019 et 2024, l'évolution de la structure des charges est restée stable à l'image des charges à caractère général représentant 29 % des dépenses et les frais de personnel représentant 54% de la part des dépenses, démontrant la rigueur de sa gestion.

DECISION

Compte tenu de ce qui précède, le conseil communautaire donne acte à Monsieur le Président de la communication et de la tenue d'un débat sur le rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire portant sur les exercices 2019 et suivants, ainsi que sur la prise en compte du principe de sobriété foncière dans la gestion des zones d'activité économique depuis 2010.

Le Conseil Communautaire prend acte de la présentation du rapport de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire

Fait et délibéré à Châteaubriant,
Le 7 mai 2026

Le secrétaire de séance

Pierre-Louis DOUART

Le Président

Alain HUNAUULT

AR-Préfecture

044-200072726-20260517-3-DE

Acte certifié exécutoire

Réception par le Préfet : 17-05-2026

Publication le : 17-05-2026

Conseil Communautaire du 7



Le Président,

Alain HUNAUULT

Membres titulaires en exercice : 54

L'an deux mille vingt-six, le sept mai à dix-sept heures trente, les membres de la Communauté de Communes de Châteaubriant–Derval se sont réunis à Châteaubriant – au siège de la communauté de communes- sur convocation adressée le vingt-neuf avril deux mille vingt-six et sous la Présidence de M. Alain HUNAUT.

Communes	Conseillers Communautaires	Prés.	Abs.	Exc.	Donne pouvoir à	Nom de la personne
LA CHAPELLE GLAIN	M. Matthieu HAMARD	X				
CHATEAUBRIANT	M. Alain HUNAUT	X				
	Mme Catherine CIRON	X				
	M. Jean-Luc MARSOLLIER			X	P	M. Elias AMIOUNI
	Mme Jacqueline BOMBRAY			X	P	Mme Julie COTTINEAU
	M. Elias AMIOUNI	X				
	Mme Christine BOURDEL			X	P	Mme Elisabeth RICHET
	M. Georges-Henri NOMARI			X	P	Mme Catherine CIRON
	Mme Elisabeth RICHET	X				
	M. Jean-Louis ARQUIER	X				
	Mme Julie COTTINEAU	X				
	M. Maxime HUPEL	X				
	Mme Anne LEGRAIS-OZBERK	X				
DERVAL	M. Dominique DAVID	X				
	M. Michel HORHANT	X				
	Mme Jacqueline LEBLAY	X				
	Mme Anaïck GOUJON	X				
ERBRAY	Mme Isabelle DUFOURD-BOUCHET	X				
	M. Pierre-Louis DOUART	X				
	Mme Stéphanie DRUART	X				
FERCE	Mme Marie-Amélie THOMEROT	X				
LE GRAND AUVERNE	M. Yoan VETU	X				
ISSÉ	M. Jean-Marc LALLOUÉ	X				
	Mme Béatrice PIERRISNARD	X				
JANS	Mme Marie-Irène BOUIN	X				
	M. Franck DELAMARRE	X				
JUIGNE DES MOUTIERS	M. Christian RATTAZI	X				

LOUISFERT	M. Alain GUILLOIS	X				
LUSANGER	M. Yves FROMENTIN	X				
	Mme Valérie CARTERON	X				
MARSAC SUR DON	Mme Géraldine PINSON-LERAY	X				
	M. Dominique POUPARD	X				
LA MEILLERAYE DE BRETAGNE	M. Samuel PLOTEAU	X				
	Mme Sylvie VANRENTERGHEM	X				
MOIDON LA RIVIERE	M. Patrick GALIVEL	X				
	Mme Marie-Josèphe LEMAITRE	X				
MOUAIS	M. Yvan MENAGER	X				
NOYAL SUR BRUTZ	Mme Edith MARGUIN	X				
PETIT AUVERNE	M. Jean-Pierre DESFOSSÉS			X	P	M. Olivier POIRIER
ROUGE	Mme Jeannette BOISSEAU	X				
	M. Olivier PARIS	X				
	M. Michaël VERDIER	X				
RUFFIGNE	Mme Anita BONNIER	X				
SAINT AUBIN DES CHATEAUX	M. Michel GAUVIN	X				
	Mme Anne FAUCHEUX	X				
SAINT JULIEN DE VOUVANTES	M. Jean-Michel CHEVALIER	X				
SAINT VINCENT DES LANDES	M. Anthony DEVALET	X				
	Mme Karine LEROUX	X				
SION LES MINES	M. Bruno DEBRAY	X				
	Mme Martine CHEVALIER			X	P	M. Bruno DEBRAY
SOUDAN	M. Hubert POTIER	X				
	Mme Nathalie PIGRÉE	X				
SOULVACHE	Mme Sandra HERSANT	X				
VILLEPOT	Mme Mélaïne CHESNOT			X	P	M. Emmanuel DUHAMEL

Secrétaire de Séance : Monsieur Pierre-Louis DOUART

M. Emmanuel DUHAMEL est arrivé à 18 h 02 lors de la lecture de la délibération n°2026-032 relative aux indemnités de fonction du Président et des Vice-Présidents

AR-Préfecture

044-200072726-20260517-3-DE

Acte certifié exécutoire

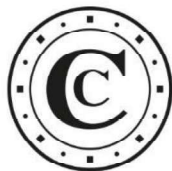
Réception par le Préfet : 17-05-2026

Publication le : 17-05-2026



Le Président,

Alain HUNAU



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CHÂTEAUBRIANT-DERVAL

(Département Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 novembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LE PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL	10
1.1 Un périmètre territorial cohérent.....	10
1.2 Un périmètre de compétences, source de forte intégration communautaire, mais qui pourrait être mieux défini et encore élargi.....	11
1.2.1 Des groupes de compétences étendus	11
1.2.2 L'absence d'harmonisation des modes de financement de la compétence « collecte et traitement des déchets ».....	13
1.2.3 Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), révélateur d'une forte intégration communautaire.....	13
1.2.4 Une clarification souhaitable, par délibération du conseil communautaire, de la définition de l'intérêt communautaire	14
1.2.5 Les compétences facultatives non transférées en dépit de la pertinence de leur exercice au niveau intercommunal	15
1.2.5.1 Les compétences « eau » et « assainissement », difficilement soutenables pour les petites communes membres.....	15
1.2.5.2 La compétence en matière d'élaboration du PLUi, dans une perspective de sobriété foncière	17
1.3 Un périmètre de mutualisation intégrant plusieurs dispositifs mais sans stratégie formalisée.....	19
1.3.1 Les dispositifs de mutualisation mis en œuvre.....	19
1.3.1.1 La mutualisation de la formation des agents	20
1.3.1.2 Les groupements de commande	20
1.3.1.3 Le service commun « application / administration du droit des sols » (ADS)	21
1.3.2 L'absence regrettable de reconduction du schéma de mutualisation	21
2 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE	23
2.1 Une gouvernance institutionnelle globalement conforme aux règles en vigueur, désormais dénuée de conseil de développement.....	23
2.1.1 Un fonctionnement institutionnel satisfaisant au regard de la réglementation	23
2.1.2 Le conseil de développement, une dynamique citoyenne désormais éteinte	24
2.2 Une dynamique au service du développement du territoire, mais une gouvernance insuffisamment structurée	26

2.2.1 Une gouvernance volontariste	26
2.2.2 Une gouvernance insuffisamment structurée	28
2.2.2.1 L'absence de débat et de délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance	28
2.2.2.2 Un projet de territoire perceptible qui mériterait d'être formalisé	28
2.2.2.3 L'absence de pacte financier et fiscal non compensée par l'institution d'une dotation de solidarité communautaire	29
2.3 La prévention des risques d'atteinte à la probité et de situations de conflit d'intérêts doit être renforcée	30
2.3.1 Les dispositifs déontologiques déjà mis en œuvre	30
2.3.2 Une démarche déontologique à nettement renforcer afin de prévenir les risques de conflit d'intérêts	30
3 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À RENFORCER	33
3.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante, mais à compléter sur certains points	33
3.1.1 Le calendrier budgétaire est respecté et les annexes budgétaires sont conformes aux prescriptions réglementaires	33
3.1.2 Les rapports d'orientations budgétaires doivent être complétés pour être pleinement conformes	33
3.1.3 Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes doit être présenté chaque année, et enrichi	34
3.1.4 L'accessibilité des informations diffusées sur le site internet mérite d'être renforcée	35
3.1.5 L'état récapitulatif des indemnités perçues par les élus n'est ni renseigné ni communiqué à l'assemblée délibérante	35
3.1.6 Un taux de réalisation des investissements moyen, qui affecte la qualité et la sincérité des prévisions budgétaires	36
3.2 La fiabilité comptable peut encore progresser	37
3.2.1 Les opérations de fin d'exercice	37
3.2.1.1 Le principe d'indépendance des exercices est respecté, la détermination et l'affectation des résultats sont correctement réalisées	37
3.2.1.2 Le bien-fondé des restes à réaliser est à assurer de manière systématique	38
3.2.2 La gestion bilancielle doit être améliorée	39
3.2.2.1 Les provisions pour risques et charges : un défaut de provisionnement	39
3.2.2.2 La tenue de l'inventaire doit être améliorée	40
3.2.2.3 Une politique d'amortissement conforme mais perfectible	41
3.2.2.4 L'intégration des immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitive doit être régulièrement réalisée	42
3.2.3 Les liens entre budgets sont entachés d'une anomalie	43
3.2.4 Les engagements hors bilan : un poids modéré des garanties d'emprunts dans le budget communautaire	43
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE MALGRÉ LA HAUSSE DES CHARGES ET L'INTENSIFICATION DES INVESTISSEMENTS	44
4.1 La capacité d'autofinancement	45
4.1.1 Les produits de gestion enregistrent une dynamique positive	45

4.1.1.1	Comme tous les EPCI, la communauté de communes subit une forte dépendance à la fiscalité transférée par l'État	45
4.1.1.2	Des ressources institutionnelles globalement dynamiques, mais hétérogènes.....	47
4.1.1.3	Des ressources d'exploitation stables mais limitées	48
4.1.2	Évolution et structure des charges de gestion : des charges en croissance continue, impliquant des marges de manœuvre contraintes	48
4.1.2.1	Les charges de personnel : une dépense dynamique au poids important dans les dépenses globales.....	49
4.1.2.2	Les charges à caractère général : un poids structurellement élevé	49
4.1.2.3	Les subventions versées par la communauté de communes	50
4.1.2.4	Les autres charges de gestion	50
4.1.3	Une capacité d'autofinancement solide et dynamique	51
4.2	L'effort d'investissement et son financement	52
4.2.1	La nature des dépenses d'équipement	52
4.2.2	Des dépenses d'équipement largement autofinancées	52
4.3	Un faible endettement	53
ANNEXES.....		56
	Annexe n° 1. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière.....	57
	Annexe n° 2. Information financière et fiabilité comptable.....	59
	Annexe n° 3. Éléments de situation financière	61

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Châteaubriant-Derval (CCCD) a porté sur le périmètre intercommunal, la gouvernance, la fiabilité des comptes et l'analyse financière, sur les exercices 2019 et suivants, ainsi que sur la prise en compte du principe de sobriété foncière dans la gestion des zones d'activité économique, ce dernier point ayant été analysé à compter de l'exercice 2010.

Un périmètre d'action intercommunal significatif qui pourrait gagner en lisibilité et être encore renforcé par le transfert de certaines compétences

La CCCD exerce, de manière effective, l'ensemble des compétences obligatoires définies par l'[article L. 5214-16 du CGCT](#) et de nombreuses compétences facultatives, comme le révèle son coefficient d'intégration fiscale stable depuis sa création, en 2017, et supérieur au coefficient moyen des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. Les dispositifs de mutualisation mis en œuvre au sein de la CCCD, dont le plus abouti est la création d'un service commun en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, participent également à ce fort niveau d'intégration. La reconduction du schéma de mutualisation, en vigueur de 2018 à 2020, pourrait néanmoins être favorisée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) afin de réinsuffler une dynamique en la matière.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire, qui conditionne l'exercice par l'EPCI de certaines compétences, est défini au sein même des statuts de la CCCD, et non par une délibération du conseil communautaire, comme le prévoient les dispositions de l'[article L. 5214-16 du CGCT](#). En conséquence, la chambre recommande à la CCCD de définir l'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire. Elle invite également l'EPCI à procéder à cette définition à partir de critères objectifs propres à son territoire, afin que son action gagne en lisibilité et garantisse l'équité entre les communes.

En outre, s'agissant de la compétence en matière de collecte et traitement des déchets exercée par l'EPCI, aucune harmonisation entre les modes de financement de ce service n'est intervenue entre les deux anciennes communautés de communes du Castelbriantais et du secteur de Derval. Le niveau de contribution des habitants à ce service diffère ainsi selon leur lieu de résidence. La CCCD pourrait donc envisager la mise en place d'un mode de financement unique de ce service sur l'ensemble de son territoire, afin notamment d'assurer une uniformité de traitement des usagers.

Enfin, le périmètre d'action intercommunal pourrait pertinemment être élargi aux compétences « eau » et « assainissement », qui nécessiteront sur le territoire des investissements à court et moyen termes, difficilement soutenables au niveau communal. De même, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) doit être favorisée notamment pour permettre le déploiement d'une politique d'urbanisme et d'aménagement de l'espace cohérente et partagée entre les communes. Cette compétence compléterait en outre utilement celle en matière de gestion des zones d'activité économique, afin de gagner encore en efficacité dans la consommation des espaces, naturels, agricoles et forestiers (ENAF), à vocation d'activité, domaine où la CCCD est néanmoins déjà très performante.

Une gouvernance marquée par une stratégie volontariste mais insuffisamment structurée, en l'absence de recours aux outils fondateurs de l'intercommunalité

La CCCD se révèle particulièrement volontariste pour mobiliser les partenariats publics ou privés, propices à la mise en œuvre de projets ambitieux et innovants au service de son territoire. Cette stratégie est néanmoins difficilement lisible en l'absence de projet de territoire formalisé, élément fondateur d'une intercommunalité. De même, la place des communes et de l'EPCI dans la détermination et mise en œuvre de cette dynamique, comme les modalités de leur coopération, n'ont pas fait l'objet d'un pacte de gouvernance. La CCCD se prive ainsi d'un document structurant pour son action. L'élaboration d'un tel pacte n'ayant pas été débattue en conseil communautaire, en méconnaissance des dispositions de l'[article L. 5211-11-2 du CGCT](#), la chambre recommande à la CCCD de remédier à cette irrégularité. Enfin, la CCCD doit également formaliser ses relations financières avec les communes membres, en adoptant un pacte financier et fiscal. À défaut, il lui appartiendra d'instituer une dotation de solidarité communautaire, selon les modalités prévues par l'[article L. 5211-28-4 du CGCT](#).

Une démarche déontologique qui doit être axée vers la prévention des risques de conflit d'intérêts.

La CCCD a engagé une démarche déontologique auprès de ses élus en se conformant à certaines obligations légales mais également de sa propre initiative. Cette démarche doit être renforcée s'agissant des risques de conflit d'intérêts et des situations susceptibles d'être qualifiées comme telles, constatés par la chambre. La chambre recommande ainsi à la CCCD de rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits et d'établir, sans délai, les arrêtés de déport nécessaires.

Le conseil de développement, une dynamique citoyenne désormais éteinte

Le conseil de développement, instance de participation citoyenne facultative au sein de la CCCD depuis l'entrée en vigueur de la [loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019](#), s'est révélée particulièrement actif jusqu'en 2020. Associé à l'action intercommunale, le conseil a investi des thématiques porteuses pour le territoire, contribuant notamment à la démarche engagée par la CCCD pour la mise en place d'un contrat local de santé. Le manque de mobilisation des habitants dans cette instance, dont l'activité implique un investissement fort de ses membres, a principalement conduit à l'extinction regrettable de cette dynamique citoyenne au cours de l'année 2023.

L'information financière et la fiabilité des comptes sont satisfaisantes mais perfectibles

La communauté de communes applique l'[instruction budgétaire et comptable M57](#), met en œuvre une comptabilité d'engagement et respecte les obligations réglementaires concernant les annexes budgétaires, mais exploite encore peu les données analytiques. Le rapport d'orientations budgétaires est adopté dans les délais et devra être complété pour répondre complètement aux obligations légales, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire ; et le rapport égalité femmes-hommes, bien élaboré, devrait être mieux présenté et enrichi. La transparence financière peut encore progresser, en assurant une meilleure accessibilité aux informations destinées au public.

En matière d'investissement, les ressources sont mobilisées mais leur exécution reste limitée, ce qui traduit une programmation insuffisamment réaliste ; le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pourrait contribuer à l'améliorer. En outre, la pratique d'inscrire systématiquement la subvention d'équilibre du budget annexe « immobilier d'entreprises » en restes à réaliser fausse la lecture des équilibres budgétaires.

La clôture budgétaire est rigoureuse et conforme, mais le défaut de provisions obligatoires (contentieux, CET) fragilise la sincérité du budget. Le suivi patrimonial reste incomplet, même si les amortissements sont bien gérés, et doit être fiabilisé pour refléter fidèlement la situation. Enfin, les engagements hors bilan sont suivis et peu risqués, sans impact majeur sur la capacité financière.

La situation financière est solide malgré la hausse des charges et l'intensification des investissements

Entre 2019 et 2024, les recettes de la CCCD progressent globalement, mais restent, à l'instar de toutes les communautés de communes, dépendantes de la fiscalité transférée et de participations volatiles. Les charges de gestion augmentent de plus de 20 %, portées par les dépenses externes et la masse salariale, ce qui fragilise les marges de manœuvre, même si la soutenabilité budgétaire demeure assurée. La CCCD présente toutefois un modèle financier solide : un autofinancement élevé (EBF et CAF largement supérieurs aux seuils de vigilance), une capacité à financer 91 % des investissements par ses ressources propres, et un recours limité à l'emprunt, concentré sur les pics d'équipement.

Les investissements atteignent 26,2 M€ sur la période 2019-2024, avec une accélération à partir de 2022, incluant notamment la requalification du site industriel « Acier plus » (5,8 M€), la mise en œuvre du « Quai des Entrepreneurs », du centre socio-culturel intercommunal en 2020 et l'engagement des travaux d'extension de la piscine des Dauphins (12,7 M€) depuis fin 2023. L'endettement passe de 5,6 M€ en 2019 à 8,54 M€ en 2024, du fait d'un emprunt de 4 M€ en 2024. La capacité de désendettement reste néanmoins excellente, avec un endettement net négatif grâce à une trésorerie abondante. L'EPCI conserve donc de bonnes marges pour ses futurs projets, sous réserve de maîtriser ses charges de fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Définir l'intérêt communautaire par délibération, adoptée par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT.

Recommandation n° 2. Favoriser la mise en place d'un PLUi.

Recommandation n° 3. Inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil communautaire un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public (article L. 5211-11-2 du CGCT).

Recommandation n° 4. Se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 III du CGCT, relatives au pacte financier et fiscal.

Recommandation n° 5. Rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, en prenant notamment, sans délai, des arrêtés de déport.

Recommandation n° 6. Élaborer le tableau récapitulatif des indemnités des élus conformément aux dispositions de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

Recommandation n° 7. Mettre fin à l'inscription systématique en restes à réaliser de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe "immobilier d'entreprises", et veiller à son exécution effective dans le cadre de l'exercice concerné (article L. 1612-4 du CGCT).

Recommandation n° 8. Procéder sans délai au provisionnement obligatoire pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, et à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 9. Mettre en place un inventaire physique exhaustif, avec identification des biens et mettre à jour l'inventaire comptable en assurant sa concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1).

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Châteaubriant-Derval (CCCD) à compter de l'exercice 2019. Le contrôle de cette communauté de communes a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière, le périmètre intercommunal, la gouvernance et la sobriété foncière au travers de la gestion des zones d'activité économique, ce dernier point ayant été examiné à compter de 2010.

Deux ordonnateurs sont concernés par la période au contrôle : M. Alain Hunault, président de la communauté de communes (CC) du Castelbriantais de 2010 à 2017, élu président de la CCCD dès sa création en 2017, et réélu en 2020, ainsi que M. Louër, président de la CC du secteur de Derval, de 2010 à 2017. L'ouverture du contrôle leur a été notifiée par courriers du 14 avril 2025.

L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu le 28 avril 2025 avec l'ordonnateur en fonctions et le 26 mai 2025 avec l'ancien ordonnateur. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 4 septembre 2025 au siège de la CCCD avec l'ordonnateur en fonctions, et le 9 septembre 2025 avec l'ancien ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré par la chambre le 25 septembre 2025 et notifié le 7 octobre 2025 à l'ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à son prédécesseur pour la partie concernant sa gestion. Ceux-ci ont transmis au greffe de la chambre leurs réponses à ces observations, respectivement les 14 octobre et 6 novembre 2025. Des extraits et une communication administrative ont par ailleurs été adressés à divers tiers ainsi qu'à la comptable publique. Des réponses y ont été apportées. Lors de sa séance du 18 novembre 2025, la chambre a arrêté ses observations définitives contenues dans le présent rapport.

Présentation de la communauté de communes Châteaubriant-Derval

Située au nord-est du département de la Loire-Atlantique, la communauté de communes Châteaubriant-Derval (44 697 habitants¹) est née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion des 19 communes de la CC du castelbriantais et des sept communes de la CC du secteur de Derval. La ville-centre de la CCCD est Châteaubriant, sous-préfecture du département de Loire-Atlantique.

L'EPCI présente la particularité d'être l'intercommunalité du département la plus vaste en matière de superficie (879 km²) devant Nantes Métropole, ainsi que celle comptant le plus grand nombre de communes (26), dont le nombre d'habitants varie de 327¹ (Juigné-des-Moutiers) à 12 231¹ (Châteaubriant).

Entre 2010 et 2021, la population de la CCCD a augmenté de 2,78 % alors que les taux de croissance de celles de la Loire-Atlantique et des Pays de la Loire étaient respectivement de 13,69 % et 7,91 %. Entre 2021 et 2022, cette croissance modérée s'intensifie avec un taux d'augmentation de 0,32 %, supérieur à la variation annuelle moyenne constatée entre 2016 et

¹ Données INSEE 2022, population municipale.

2022 (+ 0,2 %). Le territoire est confronté à un vieillissement de sa population légèrement plus accentué qu'au niveau départemental : la part des plus de 60 ans est passée de 24,5 % à 28,3 % entre 2011 et 2022, contre 21,7 % et 24,6 % pour la Loire-Atlantique. Le nombre d'élèves, étudiants et stagiaires présents sur le territoire de l'EPCI est néanmoins en augmentation sur la même période (+ 0,8 %). Cette tendance positive devrait se confirmer, compte tenu notamment de l'ouverture en 2023 à Châteaubriant d'un campus de l'Institut Universitaire de Technologie (IUT) de Nantes.

L'économie du territoire repose historiquement sur un pôle industriel solide (métallurgie, agroalimentaire, plasturgie) autour de Châteaubriant, un secteur agricole important (élevage bovin, cultures) et un tissu artisanal et commercial bien développé, notamment à Derval.

Le taux de chômage de la CCCD est d'environ 7 % en 2023, inférieur à la moyenne nationale (environ 7,5 %). Il s'est nettement amélioré depuis 2015, où il dépassait 9 %, notamment grâce au redéveloppement industriel. Cette tendance positive est portée par la zone d'emploi² de Châteaubriant, où le taux de chômage a atteint un niveau historiquement bas au 1^{er} trimestre 2024 (5,5 %), inférieur à celui de la zone d'emploi de Nantes (5,6 %), et confirmé au 1^{er} trimestre 2025³.

Néanmoins, le taux de pauvreté du territoire (part des habitants vivant sous le seuil de pauvreté), proche de 14 %, est légèrement plus élevé qu'en moyenne départementale (11,9 %) et régionale (12,4 %) mais plus bas qu'au niveau national et que dans certaines zones rurales isolées de la région.

Par ailleurs, la CCCD est engagée depuis plusieurs années dans une démarche ambitieuse de développement durable, marquée notamment par l'implantation en 2011 de la plus importante unité de méthanisation de Loire-Atlantique, à Issé, et la réalisation la même année à Châteaubriant d'un réseau de chaleur alimenté par une chaufferie centrale au bois, associé à une centrale solaire thermique, dès 2017. Ainsi, en 2019, le taux de couverture par les énergies renouvelables de la consommation d'énergie électrique sur le territoire est de 87 %.

1 LE PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

1.1 Un périmètre territorial cohérent

Conformément aux dispositions de l'[article L. 5210-1 du CGCT](#), dans sa rédaction issue de l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ du 7 août 2015, le schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) de la Loire-Atlantique, adopté en mars 2016, tend à la constitution d'EPCI à fiscalité propre d'au moins 15 000 habitants. Ainsi, initialement, le projet de schéma prévoyait la fusion des communautés du secteur de Derval (10 758 habitants) et celle

² Zone d'emploi : espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements trouvent l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts (INSEE).

³ Publication France Travail Pays de la Loire, « [le marché du travail : taux de chômage - 1^{er} trimestre 2025](#) ».

de Nozay (14 979 habitants). La communauté de communes du Castelbriantais, elle-même issue de la fusion en 2002 des communautés de communes du Castelbriantais et de l'Est castelbriantais, dont la population était alors supérieure à 34 000 habitants, n'était ainsi à l'origine pas concernée par un projet de modification de son périmètre.

Lors de sa séance du 4 mars 2016, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) a amendé le projet de schéma afin d'y prévoir la fusion des communautés de communes du secteur de Derval et du Castelbriantais, celle de Nozay, dont le nombre d'habitants excédait le seuil de 15 000 au 1^{er} janvier 2016, demeurant en l'état. La fusion ainsi proposée, effective au 1^{er} janvier 2017, a permis la constitution d'une intercommunalité élargie, composée de 26 communes, représentant 44 200 habitants en 2016, alliant deux bassins de vie⁴ ruraux péri-urbains au sens de l'INSEE, et des EPCI présentant un coefficient d'intégration fiscale similaire⁵.

En termes d'activité économique, l'ensemble des communes de l'EPCI dépendent de la zone d'emploi⁶ de Châteaubriant. Le périmètre de la CCCD apparaît ainsi cohérent, même si quatre des communes qui la composent, La Chapelle-Glain, Juigné-des-Moutiers, Marsac-sur-Don et La Meilleraye-de-Bretagne, dépendent de quatre autres bassins de vie⁷, ce qui implique que leurs habitants (4 334 au total sur 46 077, soit 9,4 %) auront plus aisément accès aux services et équipements disponibles en dehors du territoire de l'intercommunalité. Le périmètre des bassins de vie étant susceptible d'évoluer⁸ selon les équipements et services proposés par les collectivités, cette part aujourd'hui limitée de la population dépendant, dans ces domaines, d'autres intercommunalités, ne saurait suffire à remettre en cause la pertinence du périmètre géographique de la CCCD.

1.2 Un périmètre de compétences, source de forte intégration communautaire, mais qui pourrait être mieux défini et encore élargi

1.2.1 Des groupes de compétences étendus

Aux termes des statuts de la CCCD, l'EPCI exerce l'ensemble des compétences obligatoires ([article L. 5214-16 du CGCT](#)) ainsi que des compétences facultatives pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire relevant de 15 groupes.

⁴ Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (INSEE).

⁵ 0,39 pour la CC du Castelbriantais et 0,41 pour celle du secteur de Derval (cf. SDCI de Loire-Atlantique de mars 2016).

⁶ Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent (INSEE).

⁷ Données INSEE 2022.

⁸ En 2019, la commune de Villepot dépendait du bassin de vie d'Ombree en Anjou et La Meilleraye-de-Bretagne de celui de Châteaubriant (cf. PGD de la CCCD p.13).

Schéma n° 1 : Groupes de compétences exercées par la CCCD



Source : CRC d'après les statuts de la CCCD

Sur la période au contrôle, plusieurs modifications ont été apportées aux statuts de de la CCCD, ayant principalement pour objet d'adapter leur rédaction aux évolutions législatives et d'étendre sa compétence dans le domaine des mobilités. En outre, la modification la plus récente, du 12 décembre 2024, n'était pas juridiquement nécessaire, les évolutions apportées à la définition de l'intérêt communautaire nécessitant une simple délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers (voir infra 1.2.2), et non une modification des statuts, comme rappelé par le sous-préfet de Châteaubriant, par courrier du 10 février 2025.

Schéma n° 2 : Modifications apportées aux statuts de la CCCD (2019-2024)



Source : CRC d'après les délibérations du conseil communautaire de la CCCD

1.2.2 L'absence d'harmonisation des modes de financement de la compétence « collecte et traitement des déchets »

S'agissant de la compétence en matière de collecte et traitement des déchets exercée par l'EPCI, conformément aux dispositions de l'[article L. 5214-16 du CGCT](#), aucune harmonisation entre les modes de financement de ce service n'est intervenue entre les deux anciennes CC. Ainsi, les habitants de l'ancienne CC du Castelbriantais demeurent soumis à une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) alors que ceux de l'ancienne CC du secteur de Derval se voient appliquer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Cette absence d'harmonisation ne révèle aucune irrégularité, l'obligation d'instituer un régime unique sur le territoire d'un EPCI au plus tard le 1^{er} janvier 2024, ayant été supprimée par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023.

Toutefois, cette absence d'harmonisation maintient une différence significative de contribution entre les usagers du service. Ainsi, en 2022, les habitants de l'ancienne CC du castelbriantais payaient en moyenne 105,90 € et ceux du secteur de Derval 80,30 €⁹. Si le seul scénario conduisant à une contribution égalitaire sur l'ensemble du territoire de la CCCD, reposant sur la mise en place d'une redevance incitative, impliquerait une hausse importante du montant payé par les habitants du secteur de Derval (+ 24,3 €), cette harmonisation participerait à la réalisation d'un projet de territoire commun et constituerait une incitation forte au tri des ordures, entraînant une baisse significative des tonnages de déchets¹⁰.

Le caractère particulièrement sensible de ce sujet pour les habitants ne devrait pas faire obstacle à ce que la CCCD envisage une harmonisation des modes de financement de cette compétence, afin d'assurer une uniformité de traitement des usagers, le cas échéant, dans une perspective de développement durable.

1.2.3 Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), révélateur d'une forte intégration communautaire

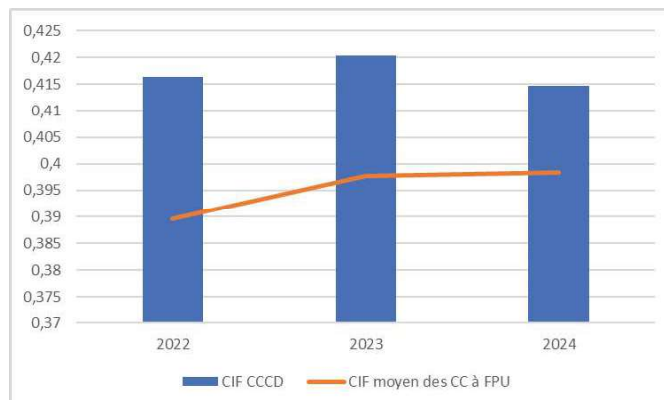
Le CIF est un indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques locales (EPCI et communes) sur un territoire donné. Il repose donc sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues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

Entre 2022 et 2024, le CIF de la CCCD est stable et nettement supérieur au coefficient moyen des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU). L'EPCI exerce ainsi une part très significative des compétences en lieu et place des communes membre, ce qui traduit une forte intégration communautaire.

⁹ Données issues de l'étude d'optimisation et harmonisation du mode de financement des déchets, réalisée en janvier 2024 par Environnement & Solutions à la demande de la CCCD.

¹⁰ Conclusions de l'étude précitée.

Graphique n° 1 : Coefficient d'intégration fiscale (en %) de la CCCD comparé au coefficient moyen des CC à FPU



Source : CRC d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

1.2.4 Une clarification souhaitable, par délibération du conseil communautaire, de la définition de l'intérêt communautaire

Aux termes de l'[article L. 5214-16 du CGCT](#), l'exercice de certaines compétences par les EPCI est conditionné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Cette exigence concerne certaines compétences obligatoires, comme l'aménagement de l'espace ou le soutien aux activités commerciales, mais aussi des compétences facultatives, telles que la gestion d'équipements culturels et sportifs ou l'action sociale à dimension communautaire.

Depuis la [loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#) (MAPTAM), l'intérêt communautaire est défini par l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité des deux tiers, dans un délai de deux ans après un transfert de compétence ou une fusion. Ce mécanisme offre une certaine souplesse, permettant d'ajuster le périmètre d'intervention sans devoir modifier les statuts.

L'intérêt communautaire permet de délimiter clairement les champs de compétence entre les communes et l'EPCI. Il constitue un outil de rationalisation des compétences transférées, notamment lorsque celles-ci requièrent des moyens importants ou relèvent d'une logique d'aménagement à l'échelle intercommunale.

Cependant, le législateur n'ayant pas précisé les modalités de définition de l'intérêt communautaire, certains EPCI s'en remettent à des listes d'équipements ou de zones, au détriment d'une vision stratégique globale. Cela peut entraîner des inégalités de transfert, voire le maintien au niveau communal d'infrastructures à portée intercommunale¹¹. Cette approche rigidifie aussi l'action intercommunale en rendant chaque évolution dépendante d'une délibération qualifiée.

Pour garantir la lisibilité et l'équité de l'action intercommunale, la définition de l'intérêt communautaire suppose de reposer sur des critères objectifs et formalisés, comme le recommande la Cour des comptes¹¹. Ces critères peuvent être notamment financiers (seuils d'investissement ou de fonctionnement) ou qualitatifs (niveau de fréquentation ou rayonnement d'un équipement).

¹¹ Cf. rapport de la Cour des comptes, les finances publiques locales 2022.

La définition de l'intérêt communautaire au sein des statuts de la CCCD ne repose que très partiellement sur des critères objectifs et formalisés. Pour chacune des compétences exercées sous réserve de l'intérêt communautaire, les statuts précisent la liste des actions, activités ou équipements concernés. Le recours au critère du rayonnement intercommunal permet néanmoins de déterminer les événements culturels et sportifs relevant de la compétence de l'EPCI.

La rédaction actuelle de l'intérêt communautaire, essentiellement sous forme de liste, a ainsi conduit le conseil communautaire à modifier ses statuts afin d'y intégrer la création de terrains de padel et la rénovation de la piste d'athlétisme de la cité scolaire, située à Châteaubriant. Au-delà du fait que la procédure suivie par la CCCD n'était pas conforme aux dispositions de l'[article L. 5214-16 du CGCT](#), une simple délibération à la majorité des deux tiers permettant cette évolution de l'intérêt communautaire, cette modification participe à démontrer la pertinence de la définition de critères objectifs en amont. En effet, en incluant dans le périmètre des compétences communautaires, les équipements sportifs de rayonnement supra communal, il n'aurait pas été nécessaire au conseil communautaire d'y intégrer spécifiquement la création de terrains de padel et la rénovation de la piste d'athlétisme de la cité scolaire, sous réserve que ces opérations satisfassent à ce critère. Ainsi, une définition en amont de critères objectifs limiterait significativement les évolutions à apporter à l'intérêt communautaire et préviendrait tout risque de traitement inégal entre les communes.

Afin que l'action intercommunale gagne en lisibilité et efficacité, la chambre invite donc la CCCD à réfléchir aux critères propres à son territoire permettant de définir l'intérêt communautaire. De plus, afin de se conformer à la procédure prévue par l'[article L. 5214-16 du CGCT](#) et de pleinement bénéficier de la souplesse offerte par la loi MAPTAM, la chambre recommande à la CCCD de définir cet intérêt communautaire par délibération, adoptée par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, comme le sous-préfet de Châteaubriant l'y a invitée par le courrier précité du 10 février 2025. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir pris note de cette recommandation.

<p>Recommandation n° 1. Définir l'intérêt communautaire par délibération, adoptée par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT.</p>

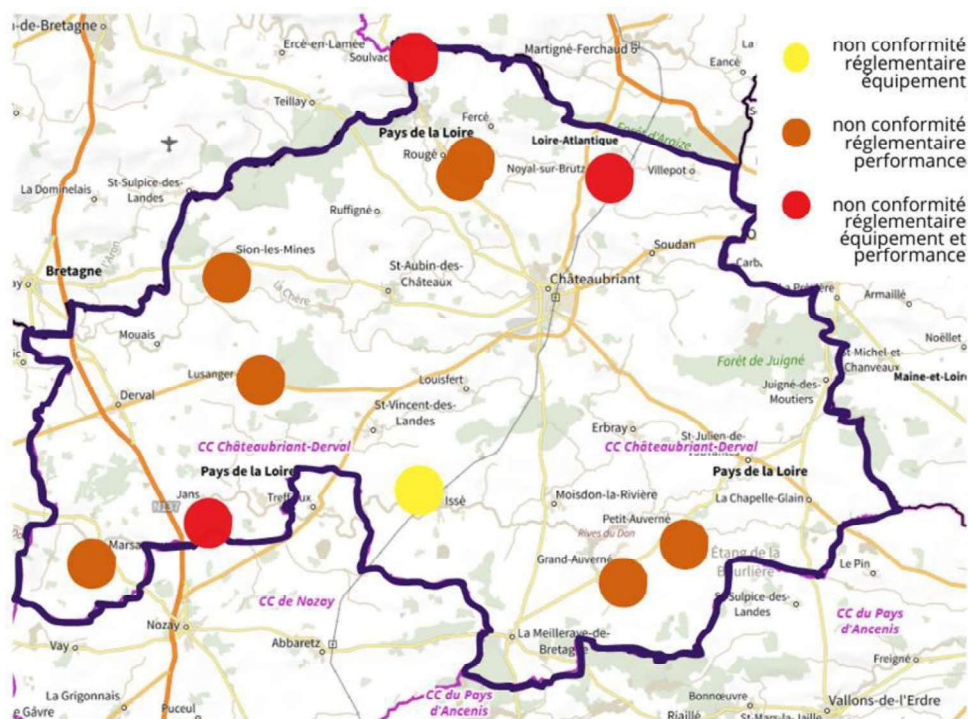
1.2.5 Les compétences facultatives non transférées en dépit de la pertinence de leur exercice au niveau intercommunal

1.2.5.1 Les compétences « eau » et « assainissement », difficilement soutenables pour les petites communes membres

Les compétences « eau » et « assainissement », désormais facultatives depuis l'entrée en vigueur de la [loi n° 2025-327 du 11 avril 2025](#), n'ont pas fait l'objet d'un transfert au bénéfice de l'EPCI. Or l'exercice de celles-ci, au niveau intercommunal, paraît particulièrement pertinent, au regard, d'une part, de la mutualisation induite des moyens et des coûts, dans un domaine qui nécessite d'importants investissements, d'autre part, des incidences à venir du réchauffement climatique, et enfin de la composition de la CCCD, qui recouvre des communes

de très petite taille. Dans ce domaine où un retard d'investissement est fréquent, le niveau communal ne paraît pas adapté pour assumer les charges liées à l'entretien et la mise en conformité des équipements. Or sur le territoire de la CCCD, 11 stations de traitement des eaux usées (STEU) sur 31, présentent en 2023 des non-conformités réglementaires équipement ou performance¹², qui nécessiteront ainsi des investissements à court ou moyen terme. Selon le rapport d'évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CCCD établi en décembre 2024, certaines STEU ont fait l'objet de travaux de mise en conformité.

Carte n° 1 : STEU du territoire de la CCCD présentant des non-conformités



Source : CRC d'après le portail sur l'assainissement collectif [Accueil- Portail sur l'assainissement collectif](#)

Au regard des bénéfices potentiels induits par un exercice intercommunal de ces deux compétences, la CCCD pourrait favoriser leur transfert à son profit. Selon l'ordonnateur, ce transfert n'avait pas été souhaité par les conseillers communautaires.

¹² La conformité d'une STEU est jugée au regard de son équipement (niveau de traitement) et de ses performances (concentration en polluant des eaux rejetées et rendement de la station). notre-environnement.gouv.fr.

1.2.5.2 La compétence en matière d'élaboration du PLUi, dans une perspective de sobriété foncière

Comme constaté par le préfet de la Loire-Atlantique par arrêté du 28 septembre 2021, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de la CCCD ont refusé de transférer à l'EPCI leur compétence en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme. En l'espèce, seule une commune s'est déclarée favorable au transfert de cette compétence au niveau intercommunal.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est un document de planification et d'urbanisme qui s'applique à l'ensemble des communes membres d'un EPCI. Il fixe les règles d'utilisation des sols et encadre le développement urbain, économique et environnemental de l'intercommunalité. La mise en place d'un tel document ne dessaisit pas les maires des communes concernées de leur pouvoir en matière d'autorisation d'urbanisme, qui demeurent ainsi l'autorité compétente pour apprécier la conformité d'un projet aux règles applicables.

Le territoire de la CCCD étant couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) adopté le 22 février 2018 et d'un programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 17 décembre 2019, la stratégie en matière d'urbanisme apparaît déjà pilotée de manière significative par l'EPCI. La mise en place d'un PLUi, dont l'élaboration suppose la prise en compte des spécificités locales, constituerait ainsi l'aboutissement de la démarche intercommunale en matière d'aménagement de l'espace, laquelle intègre le principe de sobriété foncière, conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables (cf. annexe n° 1).

À cet égard, dans le cadre de l'exercice de sa compétence pour la gestion des ZAE, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021, et de la trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN) qu'elle prévoit (cf. annexe n° 1), la CCCD a mandaté, par délibération du 24 juin 2021, l'agence d'ingénierie publique Loire-Atlantique Développement afin qu'elle réalise une étude stratégique en vue de concilier développement économique et sobriété foncière. L'analyse précise et détaillée des sept zones d'activités structurantes du territoire ainsi élaborée a permis à l'EPCI d'identifier les "dents creuses" (emprises non bâties, friches, terrains enherbés ou non utilisés), les parcelles déjà occupées présentant une densité bâtie très faible, ainsi que les gisements fonciers pouvant être densifiés ou reconfigurés. Cette démarche est désormais appelée à être déployée sur l'ensemble des zones d'activités du territoire, afin d'assurer un suivi continu des taux de vacance, d'occupation et de mobilisation du foncier et une meilleure planification de l'ouverture de nouveaux espaces, en lien avec la trajectoire ZAN, ce que la chambre constate positivement.

Cette démarche, combinée avec la mise en œuvre du SCoT, et les dispositions vertueuses qu'il prévoit, comme l'impossibilité d'étendre toute zone d'activité dont le taux de remplissage est inférieur à 70 % des surfaces cessibles existantes, a contribué à un gain d'efficacité majeur dans la consommation d'ENAF à vocation d'activités sur le territoire intercommunal.

Tableau n° 1 : Ratio d'efficacité de la consommation d'ENAF à vocation d'activités sur le territoire de la CCCD

	2010-2015	2015-2021	2021-2022
<i>Nombre moyen d'hectares consommés pour chaque nouvel emploi</i>	1 200	452	98

Source : CRC d'après les données INSEE et le portail mon diag artificialisation*

Cette efficacité devrait se poursuivre, seuls 0,17 ha d'ENAF ayant été consommés à vocation d'activité sur le territoire de la CCCD en 2023¹³. Cette stratégie vertueuse participe, de surcroît, au respect de l'objectif de réduction intermédiaire fixé par la trajectoire ZAN (cf. annexe n° 1), aujourd'hui respecté sur le territoire de l'EPCI¹⁴. Ainsi, seul 1,57 ha d'ENAF en moyenne par an ont été consommés à vocation d'activités, entre 2021 et 2023, alors que décliné à cette seule destination, l'objectif intermédiaire fixé à l'EPCI est de 3,32 ha en moyenne/an¹⁵ entre 2021 et 2030.

Cette stratégie performante de la CCCD pourrait encore gagner en efficacité en se fondant sur des règles d'urbanisme uniformément applicables sur l'ensemble de son territoire, dont celles régissant l'aménagement des ZAE les plus structurantes. Ces règles, issues des PLU des communes membres concernées, présentent aujourd'hui des discordances, et contribuent inégalement au respect du principe de sobriété foncière.

Tableau n° 2 : Comparaison des règles des PLU communaux applicables aux secteurs destinés à l'urbanisation, en vue d'accueillir des activités économiques

	Châteaubriant ¹⁶	Derval ¹⁷	Erbray ¹⁸	Louisfert ¹⁸	Soudan ¹⁹
<i>Implantation minimale en retrait par rapport aux voies et emprises publique</i>	6 m	3 m	75 m de l'axe de la RD 163, 3 m de l'alignement des autres voies	25 m de l'axe des RD, 10 m pour les autres voies	25 m de l'axe de la RD 34, 15 m pour les autres voies
<i>Implantation par rapport aux limites séparatives</i>	En limites séparatives ou en retrait d'au moins 3 m	En limites séparatives ou en retrait d'au moins 1 m	En limites séparatives ou en retrait d'au moins 3 m	D'une limite à l'autre, ou en limite séparative et marge latérale d'au moins 6 m, ou en retrait des limites, d'au moins 6 m	En limites séparatives ou en retrait d'au moins 3 m
<i>Hauteur maximale</i>	Ne doit pas être de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.	25 m ²⁰	15 m	Sans objet	15 m

Source : CRC d'après les règlements du PLU des communes

¹³ [Consommation d'espaces NAF \(Naturels, Agricoles et Forestiers\) | Mon Diagnostic Artificialisation](#)

¹⁴ <https://mondiagartif.beta.gouv.fr/project/156537/tableau-de-bord/synthesis>.

¹⁵ Données mon diag artificialisation.

¹⁶ Règlement de la zone 1AU_i.

¹⁷ Règlement de la zone AU_e.

¹⁸ Règlement de la zone 1AU_{eb}.

¹⁹ Règlement de la zone 1AU_e.

²⁰ Cette hauteur peut être majorée pour des constructions et installations spécifiques liées à l'usage et aux process industriels (de type cheminées, tour de séchage...), dans la limite de 40 mètres maximum.

Enfin, la mise en place d'un PLUi serait cohérente avec la mutualisation, au niveau de l'intercommunalité, du service instructeur des demandes d'autorisation d'urbanisme, examinée ci-après au 1.3.2.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la planification de la politique d'urbanisme et d'aménagement apparaît plus efficiente à l'échelle intercommunale. Comme le rappelle le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)²¹, le PLUi permet en effet de réduire le nombre d'interlocuteurs, outre le fait qu'il favorise la mutualisation des moyens et des compétences.

Si le nombre de communes appartenant à la CCCD (soit 26 membres), sa superficie (879 km²) ainsi que leur diversité, en termes de taille et de niveau d'urbanisation, nécessitent un travail significatif de mise en cohérence, ces éléments ne constituent pas un obstacle dirimant à la mise en place d'un PLUi.

En conséquence, la chambre recommande à la CCCD de favoriser la mise en place d'un PLUi.

Recommandation n° 2. Favoriser la mise en place d'un PLUi.

1.3 Un périmètre de mutualisation intégrant plusieurs dispositifs mais sans stratégie formalisée

1.3.1 Les dispositifs de mutualisation mis en œuvre

La mutualisation²² au sein d'une intercommunalité s'opère au travers de plusieurs dispositifs impliquant des degrés d'intégration croissants, allant du groupement de commandes ([articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique](#)), la mise à disposition de services ou d'équipements ([article L. 5211-4-1 et L. 5215-30 du CGCT](#)), la réalisation de prestations de services ([article L. 5111-1 du CGCT](#)), jusqu'à la création de services communs ([article L. 5211-4-2 du CGCT](#)). La mutualisation constitue un outil de rationalisation de la dépense publique et permet d'améliorer l'offre de services aux usagers. Outre les conventions de mise à disposition de biens ou de services, et également de partenariat pour la programmation du théâtre de Verre, établies entre les communes membres et la CCCD, plusieurs dispositifs de mutualisation sont mis en œuvre au sein de l'EPCI.

²¹ « PLUi et GEMAPI Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification », collection « Connaissances », février 2020.

²² La mutualisation peut être définie comme le partage de moyens entre deux ou plusieurs collectivités sans création d'entité juridique distincte.

1.3.1.1 La mutualisation de la formation des agents

Depuis sa création, la communauté de communes a engagé une démarche de mutualisation des formations de ses agents et ceux des communes membres dans le domaine de la santé et la sécurité au travail. Au total, sur la période au contrôle, 360 agents sur les 600²³ des 26 communes et de la CCCD, ont bénéficié d'une formation dispensée dans ce cadre. Depuis 2021, l'organisation de ces formations communes est aussi occasionnellement confiée à des collectivités membres.

Cette démarche permet notamment aux communes membres de satisfaire plus aisément à leurs obligations en matière de formation de leurs agents. Par ailleurs, elle offre aux agents communaux, quelle que soit la taille de leur collectivité, un accès égal à la formation dans le domaine primordial de la santé et la sécurité au travail. À titre d'exemple, en 2022, 26 agents de sept collectivités différentes ont suivi une formation relative à la gestion et la prévention des conflits et de l'agressivité dans la relation à l'utilisateur. Ce dispositif de mutualisation, louable, doit être poursuivi.

1.3.1.2 Les groupements de commande

La constitution d'un groupement de commande a pour objet d'organiser une procédure de passation d'un marché global avec un cocontractant unique permettant la conclusion par chaque membre du groupement de son propre marché. L'effet « volume » du groupement de commande permet aux collectivités concernées de bénéficier de tarifs plus favorables.

Un groupement de commande permanent a été mis en place par la CCCD. Ce groupement « simple », au sens de la jurisprudence du Conseil d'État²⁴, au sein duquel les collectivités membres conservent la responsabilité de l'exécution des marchés conclus, intervient dans les domaines des assurances, des contrôles réglementaires et vérifications périodiques des installations et équipements techniques des bâtiments, des équipements sportifs, aires de jeux et terrains multisports, des mesures du radon et de la qualité de l'air, du nettoyage des vitres, de la téléphonie, de l'internet et des transports en car. Dans le domaine de l'énergie, pour l'achat du gaz et de l'électricité, la CCCD, ainsi que les communes membres, ont adhéré au groupement de commande constitué avec le syndicat départemental d'énergies de Loire-Atlantique (SYDELA).

Le rôle de coordonnateur, très majoritairement exercé par la CCCD, offre un soutien technique aux communes les plus petites dont les services peuvent rencontrer des difficultés dans le domaine de la commande publique. Compte tenu des effets positifs induits par ce dispositif, celui-ci pourrait être étendu à d'autres marchés, comme l'acquisition de mobilier urbain.

²³ Donnée issue du schéma de mutualisation 2018/2020

²⁴ CE n° 249852 du 9 juillet 2003

1.3.1.3 Le service commun « application / administration du droit des sols » (ADS)

Seul service commun, au sens des dispositions de l'[article L. 5211-4-2 du CGCT](#), le service ADS a été mis en place dès 2015 au sein de la CC du Castelbriantais et étendu à l'ensemble des communes membres à la suite de la création de la CCCD. Ce service, composé de trois agents, instruit les demandes de certificat d'urbanisme, les déclarations préalables, les demandes de permis de construire, d'aménagement et de démolition pour l'ensemble des 26 communes membres. Cette instruction se conclut par une proposition de décision soumise au maire de la commune concernée. Basé dans des locaux annexes de la CCCD, à Châteaubriant, il ne reçoit, ni n'informe le public, mission qui demeure assurée par les communes membres.

En 2023, le service a instruit 1 890 demandes dont 546 demandes de permis de construire²⁵. La multiplicité des règles d'urbanisme applicables au territoire, en l'absence de PLUi applicable aux 26 communes, complexifie nécessairement le travail des agents instructeurs, ce qui devrait également conduire la CCCD à envisager la mise en place d'un tel document.

En dépit de l'absence d'évaluation de cette modalité de mutualisation la plus intégrée, son fonctionnement semble satisfaire les besoins des communes. Forte de cette expérience réussie, la CCCD pourrait favoriser la création d'autres services communs dans des domaines nécessitant une expertise technique ou juridique, comme les finances ou les ressources humaines.

1.3.2 L'absence regrettable de reconduite du schéma de mutualisation

Le schéma de mutualisation, document facultatif depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, a notamment pour objet de prévoir « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* », selon les termes de l'[article L. 5211-39-1 du CGCT](#).

Ce document constitue un outil de pilotage de la stratégie de mutualisation développée par l'intercommunalité et participe ainsi à la réussite des démarches engagées dans ce domaine. Sa mise en œuvre et son suivi permettent également aux communes membres d'être informées de l'état d'avancement des mutualisations au sein de l'EPCI.

Par délibération du 18 décembre 2018, le conseil communautaire a adopté un schéma de mutualisation entre les communes membres et la CCCD pour la période 2018/2020. Ce schéma opérationnel, incluant des indicateurs de réussite, prévoyait la mise en œuvre de sept actions.

²⁵ Cf rapport d'activité 2023 de la CCCD p.19.

Schéma n° 3 : Synthèse des actions prévues par le schéma de mutualisation 2018/2020

Source : CRC d'après le schéma de mutualisation des communes et de la CCCD 2018/2020

Il n'a pas été procédé à l'évaluation de ce schéma, au moyen des indicateurs de réussite qu'il prévoyait. Néanmoins, les dispositifs de mutualisation mis en place au sein de la CCCD, examinés ci-avant, ainsi que le récapitulatif des actions mises en œuvre, établi par la CCCD en 2020, attestent de la bonne exécution de ce schéma. À cet égard, la réalisation de l'axe « actions collectives et mise en réseaux » s'est traduite par la création de la « semaine bleue », évènement annuel centré sur les seniors, porté par les associations du territoire de la CCCD, sous son impulsion.

À l'issue de la période 2018/2020, le schéma de mutualisation n'a pas été reconduit. L'absence de schéma de mutualisation n'exclut pas la mise en œuvre effective de dispositifs tendant à cette fin, comme il en existe au sein de l'EPCI. Néanmoins, la CCCD, pourrait envisager d'établir un tel document afin de gagner en efficacité dans ce domaine et de structurer l'action intercommunale. La mise en place d'un schéma de mutualisation insufflerait également une dynamique entre les communes membres et l'EPCI, la plupart des dispositifs précités ayant été mis en œuvre sous l'impulsion du précédent schéma. Enfin, la mise en œuvre et le suivi d'un tel schéma permettraient à la CCCD de disposer d'une évaluation de sa stratégie de mutualisation, aujourd'hui inexistante, ce qui ne lui permet pas d'opérer des choix parfaitement éclairés dans ce domaine.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCCD, dont le territoire géographique est globalement cohérent avec ses bassins de vie et d'emploi, exerce l'ensemble des compétences obligatoires ainsi que de nombreuses compétences facultatives, traduisant un fort niveau d'intégration intercommunale. Ce constat est conforté par un coefficient d'intégration fiscale stable et supérieur à la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

S'agissant des compétences exercées sous réserve de l'intérêt communautaire, la définition actuelle de cet intérêt, encore largement fondée sur des listes d'équipements et intégrée à ses statuts, gagnerait à être clarifiée, et faire l'objet d'une délibération du conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'[article L. 5214-16 du CGCT](#). La chambre invite donc la CCCD à envisager une telle clarification en privilégiant une approche fondée sur des critères objectifs et lui recommande de procéder à la définition de l'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire, afin que l'action intercommunale gagne en lisibilité et efficacité.

Par ailleurs, s'agissant de la compétence en matière de collecte et traitement des déchets exercée par l'EPCI, aucune harmonisation entre les modes de financement de ce service n'est intervenue entre les deux anciennes communautés de communes. Le niveau de contribution des habitants à ce service diffère ainsi selon leur lieu de résidence. La CCCD pourrait donc envisager la mise en place d'un mode de financement unique sur l'ensemble de son territoire, afin notamment d'assurer une uniformité de traitement des usagers.

En outre, certaines compétences, bien que pertinentes à l'échelle intercommunale, n'ont pas été transférées, comme l'eau et l'assainissement. La mise en place d'un PLUi devrait également être favorisée, afin, notamment, d'optimiser l'action du service commun chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme, et de renforcer la cohérence de la planification urbaine, dans une perspective de sobriété foncière déjà efficiente sur le territoire intercommunal.

En matière de mutualisation, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre pour répondre aux besoins des communes. Toutefois, l'absence de renouvellement du schéma de mutualisation depuis 2020 limite la structuration et l'évaluation des démarches engagées. Sa relance permettrait de consolider et de mieux piloter la stratégie de coopération entre les communes et l'EPCI.

2 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

2.1 Une gouvernance institutionnelle globalement conforme aux règles en vigueur, désormais dénuée de conseil de développement

2.1.1 Un fonctionnement institutionnel satisfaisant au regard de la réglementation

Objet du contrôle	Observations
<i>Conseil communautaire</i>	La composition du conseil (54 conseillers), le nombre de réunions devant avoir lieu chaque année, les quorums de tenue des réunions et de vote sont conformes à la réglementation. Les procès-verbaux des séances reprennent le contenu des délibérations et des débats lorsqu'il y en a. Le règlement intérieur du conseil en vigueur aborde les sujets attendus au minimum dans ce type de document, en conformité avec la réglementation. L'article 22 doit être actualisé pour tenir compte des délais d'intervention du débat d'orientation budgétaire et de présentation du rapport d'obtention budgétaire, applicable à la CCCD depuis le passage à la M57.
<i>Bureau communautaire</i>	La composition du bureau (président et 14 vice-présidents) et son fonctionnement sont conformes à la réglementation.

Objet du contrôle	Observations
<i>Commissions obligatoires</i>	Les commissions obligatoires (commission d'appel d'offres, commission locale d'évaluation des charges transférées, commission de délégation de service public) ont été créées conformément aux dispositions applicables ²⁶ .
<i>Conférence des maires</i>	Le conseil communautaire a valablement délibéré pour créer cette instance facultative.
<i>Délégation de pouvoirs</i>	Les délégations octroyées par le conseil communautaire au président et au bureau sont conformes aux prescriptions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Le président et le bureau rendent compte de l'exercice de ces délégations en informant les membres du conseil communautaire de la liste des décisions prises dans ce cadre. Les dossiers relatifs à ces décisions sont accessibles préalablement à la réunion du conseil.
<i>Indemnités des élus</i>	Le montant des indemnités des élus respecte les plafonds réglementaires. L'information relative aux indemnités perçues par les élus est détaillée et sera examinée au point 5.3.6.
<i>Délégations de fonctions et de signature aux vice-présidents</i>	Le contenu de ces délégations accordées par le président à ses vice-présidents n'appelle pas d'observations.
<i>Délégations de signature aux agents</i>	Les délégations octroyées par le président aux agents n'appellent pas de remarque particulière.

Source : CRC d'après les documents remis par la CCCD

2.1.2 Le conseil de développement, une dynamique citoyenne désormais éteinte

Le conseil de développement ([article L. 5211-10-1 du CGCT](#))

Instauré par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement territorial du 25 juin 1999, dite loi Voynet, les conseils de développement constituent des instances participatives permettant l'association des habitants à la gouvernance intercommunale et l'émergence de propositions de la société civile.

Avant l'entrée en vigueur 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, la mise en place d'un conseil de développement était obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, seuil désormais fixé à 50 000 habitants. En-dessous de ce seuil, cette instance peut être mise en place par délibération du conseil communautaire.

Lorsqu'un tel organe existe, l'EPCI doit déterminer sa composition, en s'assurant du respect d'une certaine parité et représentativité de la population du territoire, au regard des caractéristiques issues du recensement, et également veiller aux conditions du bon exercice de ses missions. En revanche, l'organisation du conseil est librement décidée par lui.

²⁶ Cf comptes-rendus des réunions des 24 juin et 17 décembre 2020 du conseil communautaire.

Sur la période au contrôle, le conseil de développement Châteaubriant-Derval, dont la composition a été arrêtée par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2017, est devenu un organe facultatif, dès lors que la CCCD n'atteint pas le seuil de 50 000 habitants précité. L'action du conseil de développement a été axée autour de thématiques, librement décidées par lui, au regard des besoins des habitants, comme la ruralité, les formations post-baccalauréat, la santé, la précarité alimentaire, les mobilités ou l'inclusion numérique. Cette instance a également activement participé à l'attribution de fonds au titre du programme LEADER²⁷, ses membres étant majoritaires au sein du groupe d'action locale (GAL) Châteaubriant-Derval, chargé de la sélection des projets. Les travaux du conseil de développement ont été menés en étroite collaboration avec la CCCD, dont l'une des agents, engagée le 1^{er} mai 2018 pour une durée de trois années, avait pour mission la participation citoyenne et l'animation du programme LEADER²⁸. Par ailleurs, en 2019, la CCCD a associé le conseil de développement à des décisions stratégiques, comme la mise en place d'un contrat local de santé, pour laquelle l'EPCI a sollicité son avis.

L'activité de cette instance est marquée par une dynamique forte en 2019, année au cours de laquelle le nombre de ses membres dirigeants a plus que doublé (neuf membres en 2017 contre 25 femmes et 15 hommes- en 2019), sans parvenir néanmoins à respecter la règle de parité prévue par les dispositions de l'[article L. 5211-10-1 du CGCT](#), faute d'un nombre suffisant d'habitantes volontaires. En outre, lors de cette même année, l'instance a décidé d'adhérer au « Réseau 44 des conseils de développement »²⁹ afin de renforcer ses capacités d'action.

L'année 2020, marquée par la crise sanitaire, constitue une période charnière pour l'activité du conseil de développement, qui a alors repensé ses modalités de fonctionnement et envisagé de se recentrer sur des missions de contributeur, par la co-construction de politiques publiques aux côtés des élus, et de facilitateur, en mettant en relation les acteurs d'un territoire pour accélérer la réalisation de projets³⁰.

En dépit de l'investissement de ses membres, révélé notamment par la fréquence des réunions auxquelles ils participent au sein ou en dehors de l'instance, entre 14 et 30 par an sur la période au contrôle, l'instance a cessé de fonctionner au cours de l'année 2023, au titre de laquelle aucun rapport d'activité n'a été présenté au conseil communautaire de la CCCD. Par courrier du 15 décembre 2023, le président du conseil de développement Châteaubriant-Derval a informé le président de la CCCD, de la décision actée lors de l'assemblée générale de juillet 2023, confirmée lors de la réunion du 8 mars 2024, de procéder à la dissolution de l'association, qui n'est, à ce jour, pas encore effective.

Cette cessation d'activité ne peut être imputée à un désinvestissement de la CCCD, qui a maintenu la mise à disposition de locaux au bénéfice du conseil de développement, alors même que cette instance était devenue facultative. L'extinction de cette dynamique citoyenne résulte ainsi essentiellement de la difficulté à mobiliser les habitants, comme le président de l'organe en a fait état dans le courrier précité. Ainsi, les membres dirigeants du conseil de développement ont baissé de moitié entre 2019 et 2021, pour se limiter au nombre minimal

²⁷ Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale : programme européen au soutien des projets de développement du territoire qui participe au financement de projets innovants.

²⁹ <https://reseau44cd.fr/>.

³⁰ Cf rapport d'activité du conseil de développement 2020.

prévu par ses statuts, soit 10. Dans une moindre mesure, l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 précitée, ayant pour effet de conférer un caractère facultatif au conseil de développement Châteaubriant-Derval, combinée au développement du numérique permettant aux collectivités de solliciter directement l'avis des habitants, via notamment leur site internet³¹, ainsi que la crise sanitaire, qui a fortement limité l'activité de l'instance, ont également contribué à son déclin.

La dissolution de l'association, prévue d'ici la fin de l'année 2025, devra faire l'objet d'une information formelle du conseil communautaire. Cette délibération pourrait être l'occasion pour les conseillers d'envisager une nouvelle démarche d'association des habitants à la vie citoyenne, en se prononçant notamment sur les suites à donner à celle du 24 juin 2020 relative à « *la réalisation d'un bilan évaluation de l'action des instances participatives mises en place par la CCCD afin d'établir les modalités les plus appropriées d'association de la population au regard du développement des nouvelles pratiques numériques de participation citoyenne* », restée pour l'instant en l'état³².

2.2 Une dynamique au service du développement du territoire, mais une gouvernance insuffisamment structurée

2.2.1 Une gouvernance volontariste

La politique de développement de la CCCD repose sur des démarches associant des partenaires publics et privés, lui permettant de mettre en œuvre des projets ambitieux, au service des citoyens.

Tableau n° 3 : Principaux dispositifs de soutien au développement de la CCCD

Dispositif	Période	Partenaires	Principales orientations et actions
<i>Contrat de ruralité, de relance et de transition écologique (CRRTE)</i>	2020-2026	État	Accélération de la transition écologique, approfondissement du développement économique durable et optimisation de la cohésion sociale.
<i>Pacte stratégique</i>	2023-2030	Région Pays de la Loire	Emploi et économie, jeunesse, transition écologique.
<i>Contrat Pays de la Loire 2026</i>	2023-2026	Région Pays de la Loire	Déclinaison opérationnelle du pacte stratégique régional : financement à hauteur de 1 332 600 € du projet de rénovation et d'extension de la piscine intercommunale.
<i>Contrat intercommunal</i>	2020-2026	Département de Loire-Atlantique	Financement à hauteur de 2 034 000 € des projets de rénovation de la piscine intercommunale, de création d'un réseau de liaisons douces, d'un pôle de service et de bibliothèques.

³¹ Par exemple, pour l'élaboration du Plan climat air énergie (PCAET) intercommunal, la CCCD, qui avait sollicité une contribution du conseil de développement lors de sa mise en place, soumet désormais le projet de ce plan à la consultation du public, via son site internet.

Dispositif	Période	Partenaires	Principales orientations et actions
<i>Convention territoriale de développement culturel</i>	2022-2026	État et département de Loire-Atlantique	Financement du projet culturel de territoire construit autour de cinq axes : structuration de la lecture publique, développement de l'éducation artistique et culturelle, structuration de l'enseignement artistique professionnel et des pratiques amateurs, programmation culturelle de territoire, mise en valeur du patrimoine.
<i>Contrat territoire d'industrie Ancenis-Châteaubriant</i>	2021-2026	État, Région, CC du pays d'Ancenis, ADEME, Pôle Emploi, BPI France, Business France, Caisse des dépôts-Banque des territoires, représentants des entreprises, CCI Nantes-Saint-Nazaire	Renforcer et accélérer la structuration et l'attractivité du territoire pour accompagner et favoriser la dynamique industrielle ; Inciter, favoriser et accompagner les initiatives, investissements et démarches individuelles et collectives d'entreprises susceptibles de renforcer la dynamique économique du territoire, le développement du capital humain et la création d'équipements structurants.
<i>Pacte territorial- France Renov' (programme d'intérêt général)</i>	2025-2029	État, Agence nationale de l'habitat (ANAH)	Déploiement d'un espace conseil France Renov' afin de contribuer à l'amélioration de l'habitat en matière de rénovation énergétique, de prévention de la perte d'autonomie et de lutte contre l'habitat indigne.

Source/note : CRC d'après les éléments recueillis au cours de l'instruction

La chambre constate positivement cette dynamique impulsée par la CCCD dans de nombreux domaines, également révélée par la mise en œuvre de projets innovants, comme le campus connecté³³, permettant un suivi des études à distance, tutoré et en partenariat avec Nantes Université, ou le quai des entrepreneurs³⁴, qui regroupe en un même lieu les professionnels de la création, du développement, de la reprise et de la transmission d'entreprise, ainsi qu'un espace de coworking.

³³<https://www.cc-chateaubriant-derval.fr/se-former-travailler-et-entreprendre/etudier-et-se-former/le-campus-connecte/>

³⁴<https://www.cc-chateaubriant-derval.fr/se-former-travailler-et-entreprendre/le-quai-des-entrepreneurs/qui-sommes-nous/>

2.2.2 Une gouvernance insuffisamment structurée

2.2.2.1 L'absence de débat et de délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance

Le pacte de gouvernance ([article L. 5211-11-2 du CGCT](#)) n'a pas été strictement défini par le législateur. Il est ainsi susceptible de contenir des dispositions librement choisies par le conseil communautaire, relatives notamment, d'une part, à l'organisation et à l'efficacité du processus décisionnel au sein de l'intercommunalité et, d'autre part, aux conditions d'exercice des compétences transférées dans une logique de proximité. Bien qu'étant facultatif, ce document constitue un outil structurant des relations entre les communes et leur intercommunalité, en ce qu'il permet de clarifier la place de chaque commune en tant qu'entité propre au sein de la structure intercommunale, en assurant un équilibre entre logique collective et reconnaissance des spécificités locales. Le pacte de gouvernance permet également d'enclencher de nouvelles dynamiques de coopération³⁵.

Si l'absence de formalisation d'un tel pacte n'exclut pas une organisation institutionnelle satisfaisante entre communes membres et intercommunalité, néanmoins, aux termes de l'[article L. 5211-11-2 du CGCT](#), « *après chaque renouvellement général des conseils municipaux (...), le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : / 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public* ».

En méconnaissance de ces dispositions, ce débat et cette délibération n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour du conseil communautaire de la CCD à la suite du renouvellement général des conseils municipaux en mars 2020.

En conséquence, la chambre recommande à l'EPCI de procéder à cette inscription, dès la prochaine réunion du conseil communautaire. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué prendre note de cette recommandation.

Recommandation n° 3. Inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil communautaire un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ([article L. 5211-11-2 du CGCT](#)).

2.2.2.2 Un projet de territoire perceptible qui mériterait d'être formalisé

Aux termes de l'[article L. 5214-1 du CGCT](#), « *la communauté de communes (...) a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».

³⁵ Cf rapport de la Cour des comptes, les finances publiques locales 2022.

Ce projet commun est formalisé au sein d'un projet de territoire. Ce document n'est, ni défini juridiquement, ni légalement obligatoire. Stratégique et programmatique, il constitue néanmoins un élément fondateur pour une intercommunalité. Ce document essentiel pour structurer l'action intercommunale permet d'instaurer une dynamique territoriale et de fédérer les communes membres³⁶.

La CCCD ne dispose pas de projet de territoire formalisé, alors même qu'elle a conclu avec l'État un CRRTE³⁷, couvrant la période 2020-2026, qui vise à accompagner les collectivités dans leur projet de territoire.

Le CRRTE ainsi conclu repose sur un diagnostic partagé du territoire et comporte un plan d'actions, décliné en fiches projets, relevant d'orientations stratégiques, telles que l'accélération de la transition écologique, l'approfondissement du développement économique durable et l'optimisation de la cohésion sociale.

Ce CRRTE, dont le contenu est particulièrement opérationnel, révèle le programme et la stratégie retenus par la CCCD pour développer et aménager son territoire. Il est regrettable que la CCCD ne se soit pas saisie du travail nécessaire à l'élaboration de ce contrat conclu avec l'État pour formaliser un projet de territoire, fruit du consensus entre les communes membres et l'EPCI et rendre ainsi son action lisible.

2.2.2.3 L'absence de pacte financier et fiscal non compensée par l'institution d'une dotation de solidarité communautaire

Le pacte financier et fiscal ([article L. 5211-28-4 du CGCT](#) et [loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine](#)) formalise les relations financières entre les communes membres et l'EPCI. Ce document constitue également le volet financier du projet de territoire, dont il participe à déterminer les priorités au regard des ressources de l'intercommunalité. La CCCD ne dispose pas d'un tel pacte.

Or aux termes des dispositions de l'[article L. 5211-28-4 III du CGCT](#), les EPCI à fiscalité professionnelle unique ayant signé un contrat de ville sont tenus d'instituer un pacte financier et fiscal. À défaut d'adoption de ce pacte dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI concerné doit mettre en place une dotation de solidarité communautaire au bénéfice des communes incluses dans le périmètre du contrat.

La CCCD est signataire d'un contrat de ville, au titre du quartier de la Ville aux Roses, à Châteaubriant, couvrant la période 2024-2030, faisant suite à un précédent contrat de ville 2015-2020, dont la validité a été prorogée jusqu'à la fin de l'année 2022. En l'absence d'adoption d'un pacte financier et fiscal, il lui appartenait d'instituer une dotation de solidarité communautaire au bénéfice de la commune de Châteaubriant, obligation à laquelle l'EPCI n'a pas satisfait. Si la CCCD met en œuvre des dispositifs de solidarité financière avec les communes membres, comme l'attribution de fonds de concours calculés selon leur potentiel

³⁶ Cf rapport de la Cour des comptes, les finances publiques locales 2022.

³⁷ Cf Circulaire du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique. Le contrat de relance et de transition écologique (CRTE), ou contrat de ruralité, de relance et de transition écologique (CRRTE) dans les territoires ruraux, est un outil contractuel visant à accompagner les collectivités dans leurs projets de relance et de transition écologique. Il favorise la cohérence, la transversalité et l'opérationnalité des actions locales tout en simplifiant les démarches contractuelles avec l'État.

fiscal, la chambre lui recommande néanmoins de se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT en adoptant un pacte financier et fiscal, et à défaut en instituant une dotation de solidarité communautaire, selon les modalités prévues par les dispositions précitées. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué prendre note de cette recommandation.

Recommandation n° 4. Se conformer aux dispositions de l'[article L. 5211-28-4 III du CGCT](#), relatives au pacte financier et fiscal.

2.3 La prévention des risques d'atteinte à la probité et de situations de conflit d'intérêts doit être renforcée

2.3.1 Les dispositifs déontologiques déjà mis en œuvre

Tableau n° 4 : Dispositifs déontologiques mis en œuvre au sein de la CCCD

Objet du contrôle	Fondement	Modalités de mise en œuvre
<i>Charte de l'élu local</i>	Lecture et remise obligatoires de la charte de l'élu local lors de la première réunion du conseil communautaire, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau (article L. 5211-6 du CGCT).	Lecture et remise effectuées lors de la séance du 4 juin 2020 conformément aux dispositions de l' article L. 5211-6 du CGCT .
<i>Référent déontologue</i>	Désignation obligatoire à compter du 1 ^{er} juin 2023. Article L. 1111-1-1 du CGCT .	Désigné par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2023.
<i>Déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)</i>	Déclarations obligatoires pour le président de la CCCD (EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants) dans les deux mois qui suivent son entrée en fonctions (article 11 de la loi n° 2013-907).	Déclarations de patrimoine et d'intérêts effectuées par M. Hunault auprès de la HATVP respectivement les 17 et 22 octobre 2020, soit tardivement au regard des dispositions de la loi n° 2013-907 précitées.
<i>Déclaration d'engagement et de respect des règles de déontologie rappelées aux personnes assistant à la commission d'appel d'offres (CAO)</i>	Déclaration et rappel, non formellement prévus par les textes, des règles déontologiques, définies par la loi n° 2013-0907 et l' article L. 2131-11 du CGCT .	La CCCD a instauré, de sa propre initiative, ces deux dispositifs déontologiques (déclaration individuelle formalisée et rappel des règles déontologiques en séance).

Source : CRC d'après les documents remis par la CCCD

2.3.2 Une démarche déontologique à nettement renforcer afin de prévenir les risques de conflit d'intérêts

La CCCD n'a pas établi de cartographie des risques de nature déontologique auxquels peuvent être exposés les élus, comme recommandé par la HATVP³⁸. Cet outil, qui suppose une identification des zones de risques et des procédures défaillantes, permet de sécuriser juridiquement les décisions et délibérations et ainsi l'action publique. Il constitue également une étape vers l'élaboration d'une charte de déontologie, également recommandée par la HATVP⁴¹.

³⁸ Guide déontologique de la HATVP

Selon la HATVP⁴¹, le conflit d'intérêts est le premier facteur de risques déontologiques. Il s'entend comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »³⁹. La CCCD n'a mis en place aucun dispositif permettant de détecter les liens d'intérêts pertinents des élus, susceptible de faire peser sur eux un risque de conflits d'intérêts.

Or de tels liens existent et ont pu conduire à la caractérisation de situations susceptibles d'être qualifiées de conflit d'intérêts lors du vote de plusieurs délibérations portant, d'une part, sur l'attribution de subventions d'un montant annuel d'environ 55 000 € à une association et, d'autre part, sur l'adhésion pour un coût annuel d'environ 12 000 € à un organisme, au sein desquels des élus, qui ont participé à ces votes, sont mandataires dirigeants.

Par ailleurs, les missions de médecin agréé exercées par un conseiller communautaire sont également susceptibles de générer une interférence apparente entre les intérêts de la CCCD, en tant qu'employeur, et l'intérêt public attaché à ces fonctions médicales. Comme le rappelle le code de déontologie médicale commenté, au titre de l'article 100, « *l'indépendance du médecin contrôleur doit être totale. Il doit donc être libre de tout lien avec la personne examinée, au même titre qu'il se doit de défendre sa totale indépendance professionnelle vis-à-vis de l'organisme qui le mandate et ne jamais se trouver en situation de conflit d'intérêts* ». Or au regard de son mandat de vice-président de la CCCD, ce médecin agréé ne peut être regardé comme totalement indépendant de l'organisme qui le mandate, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la compatibilité entre les fonctions occupées par des agents de la CCCD et leur état de santé, ou sur leur maintien à temps partiel. Le périmètre circonscrit de cette interférence, au sens de la loi du 11 octobre 2013³⁹, ne concerne que les agents de la CCCD appelés à consulter un médecin agréé. Leur orientation vers un autre médecin agréé que ce vice-président, constitue une alternative simple à mettre en œuvre et de nature à faire cesser tout risque déontologique.

Au regard de ces situations susceptibles d'être qualifiées de conflit d'intérêts, la chambre recommande à la CCCD de rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, en prenant notamment des arrêtés de déport pour le vote de délibérations impliquant des associations ou organismes au sein desquels des élus sont mandataires dirigeants. À l'occasion du contradictoire, l'ordonnateur a indiqué que des arrêtés de déport seront établis à la suite du renouvellement du conseil communautaire. La chambre en prend acte mais recommande néanmoins à la CCCD de prendre sans délai de tels arrêtés afin d'empêcher la réitération des situations de conflit d'intérêts constatées.

³⁹ Article 2 loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Recommandation n° 5. Rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au [décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#) pris en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, en prenant notamment, sans délai, des arrêtés de déport.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les modalités de fonctionnement des organes de la CCCD sont satisfaisantes au regard de la réglementation. Sur la période au contrôle, le conseil de développement, organe facultatif au sein de la CCCD depuis 2020, a permis une participation significative des citoyens à la vie intercommunale, en investissant des champs porteurs pour les habitants du territoire, comme la ruralité, la précarité alimentaire, les mobilités et l'inclusion numérique. Il a également été concrètement associé à des projets intercommunaux, comme le contrat local de santé. Néanmoins, faute de mobilisation suffisante des habitants, son activité a décliné, particulièrement à compter de 2021, pour cesser totalement au cours de l'année 2023. Cette situation devrait conduire la CCCD à envisager la mise en place de démarches alternatives de participation des habitants aux projets intercommunaux.

La gouvernance stratégique de la CCCD s'exprime au travers d'une dynamique partenariale, propice au développement du territoire mais ne s'inscrit pas dans un cadre suffisamment structuré. L'EPCI n'a ainsi pas adopté de pacte de gouvernance, document facultatif, qui permet notamment, d'une part, de clarifier la place de chaque commune en tant qu'entité propre au sein de la structure intercommunale, en assurant un équilibre entre logique collective et reconnaissance des spécificités locales, et d'autre part, d'enclencher de nouvelles dynamiques de coopération. Un débat sur l'élaboration d'un tel pacte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT. La chambre recommande donc à l'EPCI de régulariser cette situation. Par ailleurs, le projet de territoire de la CCCD, perceptible au travers du CRRTE conclu avec l'État, n'est pas formalisé, ce qui préjudicie à la lisibilité de son action. Enfin, la CCCD n'a pas institué de pacte financier et fiscal, alors qu'elle y est tenue. La chambre lui recommande donc de se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

Dans le domaine de la prévention des atteintes à la probité et la prévention des risques de conflit d'intérêts, la CCCD a déjà mis en place des dispositifs en conformité avec ses obligations mais également de sa propre initiative. Cette démarche doit néanmoins être nettement renforcée au regard des liens d'intérêts constatés de certains élus, les ayant conduits à se trouver dans des situations susceptibles de recevoir la qualification de conflit d'intérêts. La chambre recommande donc à la CCCD de rédiger une procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au décret du n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, en prenant notamment, sans délai, des arrêtés de déport.

3 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À RENFORCER

Au 1^{er} janvier 2025, la communauté de communes gère un budget principal et sept budgets annexes, dont un dédié aux transports, créé en application de la loi d'orientation des mobilités. Elle utilise l'[instruction budgétaire et comptable M57](#) pour son budget principal et quatre budgets annexes, et a adopté un règlement budgétaire et financier. La comptabilité d'engagement⁴⁰ est correctement mise en œuvre, permettant notamment le calcul des restes à réaliser. Bien que des données analytiques existent, elles semblent peu exploitées pour le pilotage ou la prise de décision stratégique, ce qui limite leur potentiel en termes de performance et de transparence.

3.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante, mais à compléter sur certains points

3.1.1 Le calendrier budgétaire est respecté et les annexes budgétaires sont conformes aux prescriptions réglementaires

D'une part, sur la période examinée, les règles relatives au calendrier budgétaire fixées par [l'article L. 1612-1 et suivants du CGCT](#) ont été respectées.

D'autre part, les états annexes (prévus aux articles [L. 2313-1](#) et [R. 2313-3](#) du CGCT), destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les citoyens sur des éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées, etc.), du « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers) et sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité, sont complètes et conformes aux prescriptions de l'instruction M57.

3.1.2 Les rapports d'orientations budgétaires doivent être complétés pour être pleinement conformes

Le débat d'orientations budgétaires (DOB), prévu par [l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), permet à l'organe délibérant de la communauté de communes de disposer des informations nécessaires pour décider lors du vote du budget, via la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) discutant des priorités budgétaires et informant sur la situation financière, ce débat ayant lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget (10 semaines depuis le passage à la M57) et faisant l'objet d'un vote spécifique ; obligations respectées par la CCCD.

⁴⁰ Cf. art. [L. 2342-2](#) et [L. 5211-36](#) du CGCT.

Le contenu des rapports, qui sont dans l'ensemble bien structurés, est conforme aux dispositions des articles [L. 2312-1](#) et [D. 2312-3 du CGCT](#) qui prévoient que « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme* ».

Trois points sont néanmoins partiellement développés et doivent être explicités ou ajoutés. Ainsi, si le document évoque les évolutions salariales et les effectifs, la durée effective du travail annuel n'est pas explicitement mentionnée. En outre, le ROB, qui peut s'appuyer sur les données du rapport social unique (RSU) n'indique pas s'il s'appuie ou non sur ce rapport. Si ce point n'est pas bloquant, il affaiblit néanmoins la rigueur formelle du document. Enfin, si le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est bien détaillé, aucune mention explicite n'est faite quant aux autorisations de programme. L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est engagé à rendre ces éléments plus lisibles lors de l'élaboration des futurs documents budgétaires.

3.1.3 Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes doit être présenté chaque année, et enrichi

L'[article L. 2311-1-2](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) a institué, pour les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 20 000 habitants, l'obligation de produire, « *préalablement aux débats sur le projet de budget* », un rapport annuel sur les ressources humaines et la politique menée en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Le calendrier et le contenu de ce rapport sont déterminés par l'[article D. 2311-16](#) du CGCT.

Ce rapport a bien été élaboré par la CCCD et présenté à l'assemblée délibérante en 2019, puis de manière régulière depuis 2021. Le rapport égalité 2020 n'a pas fait l'objet de présentation « *par omission bien qu'établi* » selon les éléments recueillis lors de l'instruction. Les années où il a été adopté, il l'a bien été avant le vote du budget, sauf en 2023 où la délibération est intervenue lors de la même séance que l'adoption du budget (le 6 avril 2023) mais après le vote du budget prévisionnel.

En termes de contenu, le rapport est bien structuré. Les indicateurs relatifs aux ressources humaines sont complets, clairs et conformes aux attendus statistiques (répartition par genre, catégorie, statut, temps de travail, etc.). Néanmoins, plusieurs points mériteraient d'être développés afin de se conformer à l'[article D. 2311-16 du CGCT](#), à savoir : ajouter un bilan qualitatif des actions mises en œuvre en faveur de l'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques locales, intégrer une analyse ou au moins un état des lieux de la clause d'égalité dans les marchés publics et enrichir le rapport d'un diagnostic territorial sur les inégalités femmes-hommes à partir des données socio-économiques du territoire.

3.1.4 L'accessibilité des informations diffusées sur le site internet mérite d'être renforcée

Afin d'assurer l'information des citoyens, le législateur a imposé aux collectivités l'affichage et la mise en ligne d'un certain nombre d'informations⁴¹.

Tous les documents devant être diffusés ont pu être consultés. Néanmoins, leur accessibilité pour le grand public n'est pas pleinement assurée. Le module de recherche ne permet pas de trouver les documents correspondants. Il en est ainsi des « subventions » pour lesquelles la recherche ne fait ressortir aucun document ; alors même que le tableau recensant les subventions octroyées en 2024 est pourtant accessible sous la rubrique « ressources documentaires ». De même, la présentation brève et synthétique⁴² retraçant les informations financières essentielles du budget et du compte administratif (prévue à l'[article L. 2313-1 du CGCT](#)), destinée à renforcer l'information des citoyens et faciliter la compréhension des budgets, est très difficilement accessible⁴³.

Le site internet de la CC a fait l'objet d'une refonte totale en 2023. Les différentes interrogations posées par la chambre lors du contrôle sur les recherches évoquées *supra* ont permis d'attirer l'attention des services communautaires sur ce point, qui ont indiqué qu'une réintégration des documents manquants allait être prochainement opérée.

3.1.5 L'état récapitulatif des indemnités perçues par les élus n'est ni renseigné ni communiqué à l'assemblée délibérante

Les EPCI à fiscalité propre doivent produire chaque année un état récapitulatif des indemnités perçues par leurs élus, conformément à l'[article L. 5211-12-1](#) du CGCT. Cet état doit être présenté aux élus municipaux et communautaires avant l'examen du budget annuel et doit lister les indemnités perçues pour tous les mandats et fonctions exercés au sein de la

⁴¹ Articles [L. 2312-1](#), [L. 2313-1](#), [L. 2121-15](#), [R. 2313-8](#), [L. 5211-1](#), [L. 5211-36](#) et [D. 5211-18-1](#) du CGCT et articles [L. 2196-2](#), [R. 2196-1](#), [L. 3131-1](#) et [R. 3131-1](#) du code de la commande publique. Les informations qui doivent être affichées ou mises en ligne sont ainsi les suivantes : mise à disposition du compte rendu de la séance du conseil communautaire dans un délai d'une semaine ; présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles contenues dans le budget primitif et dans le compte administratif ; rapport adressé au conseil communautaire à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice ; note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif ; les données essentielles de la convention de subvention pour tous les organismes bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € ou à défaut un lien vers le portail unique interministériel sur lequel ces données sont publiées ; les données essentielles des marchés et des contrats de concessions qui doivent être accessibles dans un format ouvert et librement réutilisable

⁴² L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a notamment inséré, pour les communes et les epci, les deux alinéas suivants à l'article L. 2313-1 du CGCT (L. 3313-1 du CGCT pour les départements, L. 4313-1 du CGCT pour les régions) : « (...) *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. (...) la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent* ». Cette disposition s'applique à l'ensemble des communes ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 5211-36 du CGCT).

⁴³ Cette recherche nécessite de consulter l'ensemble des procès-verbaux des conseils communautaires.

collectivité, de tout syndicat mixte ou pôle métropolitain, de toute société d'économie mixte ou de toute société publique locale. Si la loi n'impose pas de forme particulière à cet état, il est néanmoins recommandé de présenter les indemnités en brut, par mandats/fonctions, sous forme de tableau, et d'inclure les avantages en nature.

Au cas d'espèce, la CCCD ne renseigne pas cet état, et ne le communique donc ni aux élus ni aux citoyens. Interrogés sur ce point au cours de l'instruction, les services communautaires ont indiqué « *prendre note de sa réalisation et de sa présentation au conseil communautaire avant l'examen budgétaire* »⁴⁴ et ont fourni un tableau, recensant uniquement les indemnités versées par la communauté de communes. Cet état devra néanmoins comprendre l'ensemble des indemnités de fonction et de mandat précitées perçues par les conseillers communautaires,

La chambre rappelle l'obligation d'élaborer ce tableau, de le compléter de l'ensemble des indemnités de toute nature évoquées supra et de le présenter aux élus chaque année avant l'examen du budget, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire.

Recommandation n° 6. Élaborer le tableau récapitulatif des indemnités des élus conformément aux dispositions de l'[article L. 5211-12-1](#) du CGCT.

3.1.6 Un taux de réalisation des investissements moyen, qui affecte la qualité et la sincérité des prévisions budgétaires

Le taux de réalisation⁴⁵ des dépenses de fonctionnement s'établit en moyenne à 94 %, ce qui est globalement satisfaisant et révélateur d'une bonne exécution budgétaire. Le taux d'exécution pour les recettes de fonctionnement, en moyenne de 103 % sur la période, témoigne d'une prudence dans l'estimation de ces recettes.

En recettes d'investissement, le taux moyen s'établit à 50 % avant prise en compte des restes à réaliser (RAR), et 89 % après ; donc près de 9 recettes sur 10 ont été perçues entre 2019 et 2024, synonyme d'un bon niveau de réalisation. Ce niveau de réalisation, globalement positif, montre que les ressources mobilisées ont bien suivi le rythme de réalisation des investissements.

En dépenses d'investissement, il peut être constaté sur la période un taux d'exécution (cf. graphique n° 1 en annexe n° 2) faible avant prise en compte des restes à réaliser, seulement 34 % des crédits étant exécutés, ce qui signifie que moins d'un tiers des crédits inscrits au budget sont effectivement dépensés. Après prise en compte des RAR, le taux passe à 67 %, ce qui reste moyen. Lors des entretiens, les services de l'EPCI ont indiqué que ces taux étaient imputables au retard pris dans la réalisation de travaux et de projets dus aux lourdeurs des procédures et aux difficultés de recrutement des entreprises. Ils ont pris pour exemple les investissements relatifs à l'extension et à la réhabilitation de la piscine « Espace Dauphins » qui s'étale sur les années 2024 à 2026.

⁴⁴ Courriel du 08/07/2025.

⁴⁵ qui se définit comme le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante et les montants effectivement mandatés (dépenses) ou perçus (recettes) au cours de l'exercice permettant d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire et de l'information transmise à l'assemblée délibérante et aux citoyens au moment de l'adoption du budget.

Néanmoins, ce niveau de réalisation des dépenses d'investissement traduit un défaut de programmation et une inscription budgétaire peu réaliste, limitant la lisibilité des marges de manœuvre réelles de la communauté de communes. L'EPCI pourrait probablement renforcer sa planification annuelle avec la mise en place d'une gestion d'opérations utilisant la technique des autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP).

3.2 La fiabilité comptable peut encore progresser

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions du CGCT, des instructions budgétaires et comptables et du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, sincérité et image fidèle. Ces principes sont repris dans la [charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014](#) entre l'Etat, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

3.2.1 Les opérations de fin d'exercice

3.2.1.1 Le principe d'indépendance des exercices est respecté, la détermination et l'affectation des résultats sont correctement réalisées

D'une part, le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent, effectué en application du principe d'indépendance des exercices, vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. Ce rattachement permet de restituer une image fidèle de l'activité réelle de la communauté de communes et de mesurer correctement le résultat de l'exercice. Les vérifications réalisées concernant les opérations de rattachement de charges et de produits ont révélé une pratique homogène, des taux cohérents, et aucune anomalie.

D'autre part, le résultat de clôture de la section de fonctionnement, lorsqu'il est excédentaire, doit impérativement couvrir le besoin de financement de la section d'investissement (c/1068). Le solde est affecté par délibération soit en report en section de fonctionnement (R 002) ou en réserve de la section d'investissement pour financer de nouvelles dépenses (c/1068 également). Dans le cas présent, la communauté de communes a bien pris au cours de la période sous revue des délibérations d'affectation des résultats conformes aux contraintes précitées. La détermination du résultat présente néanmoins quelques fragilités, notamment en raison de l'erreur dans la prise en compte des restes à réaliser du budget annexe « immobilier d'entreprises » (voir *infra*). Ces ajustements n'ont toutefois pas modifié de manière significative le résultat final. L'affectation du résultat a été correctement votée et respecte la réglementation. En revanche, le besoin de financement, qui intègre des restes à réaliser non justifiés (voir *infra*) paraît surestimé.

3.2.1.2 Le bien-fondé des restes à réaliser est à assurer de manière systématique

Les restes à réaliser (RAR) correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées ; pour les dépenses de fonctionnement, aux dépenses engagées non mandatées et n'ayant pas donné lieu à service fait⁴⁶ ; et pour les recettes aux recettes certaines de fonctionnement et d'investissement. Les restes à réaliser sont pris en compte, comme l'excédent ou le déficit de chacune des sections d'investissement et de fonctionnement, dans les résultats de l'année N-1. Le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Sur la période contrôlée, les restes à réaliser du budget principal représentent en moyenne 1/3 des dépenses et 2/5 des recettes par rapport aux crédits ouverts (cf. tableau n° 1 en annexe n° 2). Aucune inscription n'est réalisée sur les budgets annexes (BA) zones d'activité économique (ZAE) et transports, et ils ne sont pas significatifs sur les budgets annexes REOM, TEOM et SPANC. Ils sont cependant très importants pour le budget annexe « immobilier d'entreprises » (cf. tableau n° 2 en annexe n° 2).

Le contrôle mené à partir des états justificatifs et des documents fournis par la CC au cours de l'instruction pour vérifier le bien-fondé des restes permet de faire les observations suivantes.

L'inscription systématique de la subvention d'équilibre (600 000 €) du budget principal au budget annexe « *immobilier d'entreprises* » en restes à réaliser en dépenses pour le budget principal et en recettes pour le budget annexe pose plusieurs questions de régularité et de sincérité budgétaire. En effet, une telle subvention, dès lors qu'elle est votée, doit faire l'objet d'un mandatement effectif par le budget principal et d'un encaissement par le budget annexe dans le courant de l'exercice. Son report en restes à réaliser ne se justifie que de manière exceptionnelle, notamment en cas de circonstances particulières retardant l'exécution. Or, dans le cas présent, la subvention est inscrite en RAR chaque année depuis 2017.

Cette reconduction systématique d'un exercice à l'autre depuis 2017 de la subvention de 600 000 € en restes à réaliser est contraire au principe de sincérité budgétaire et peut entraîner une surestimation des recettes du budget annexe en fin d'année et une surestimation des dépenses du budget principal. Ponctuellement, cette pratique traduit un problème d'exécution (retard de mandatement) ; de manière pérenne, elle peut traduire une volonté de décaler artificiellement une dépense, ce qui nuit à la sincérité du budget annexe.

En outre, cette pratique n'est pas conforme aux règles budgétaires : une subvention d'équilibre, dès lors qu'elle est votée, doit être mandatée par le budget principal et encaissée par le budget annexe au cours de l'exercice. Son inscription en restes à réaliser ne peut être justifiée que de manière ponctuelle, en cas de circonstances exceptionnelles.

Le caractère récurrent de ce report nuit à la sincérité des comptes du budget annexe, en contrevenant aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT, et altère la lisibilité de son équilibre réel. La chambre recommande donc d'y mettre un terme et de veiller à l'exécution effective de cette subvention dans le cadre de l'exercice budgétaire afin de respecter les principes de sincérité et de fiabilité des comptes.

⁴⁶ Cf. [article R. 2311-11 du CGCT](#).

Recommandation n° 7. Mettre fin à l'inscription systématique en restes à réaliser de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe "immobilier d'entreprises", et veiller à son exécution effective dans le cadre de l'exercice concerné ([article L. 1612-4 du CGCT](#)).

3.2.2 La gestion bilancielle doit être améliorée

3.2.2.1 Les provisions pour risques et charges : un défaut de provisionnement

Traduction du principe de prudence contenu dans le plan comptable général, le provisionnement vise à couvrir des dépenses futures ou de moindres recettes dont l'objet est connu précisément et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Les provisions sont constituées dès la naissance du risque et maintenues tant que ce dernier subsiste. Elles donnent lieu à une reprise lors de sa disparition ou de sa réalisation.

En application des articles [L. 2321-2](#), [R. 2321-2](#) et [R. 2321-3](#) du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux en première instance (à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter pour elle), dès l'ouverture d'une procédure collective⁴⁷ à l'encontre d'un organisme dont la commune détient une part du capital, a apporté sa garantie d'emprunts ; et lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences exercées par le comptable public. En dehors de ces cas, l'EPCI peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Durant la période au contrôle, la CCCD a procédé aux provisions et reprises pour gros entretien-renouvellement (GER) sur les piscines⁴⁸ du territoire (au budget principal), pour dépréciation des comptes de tiers sur les budgets annexes REOM et SPANC. Après vérifications, ces différentes écritures apparaissent comptablement et juridiquement conformes.

En dehors de ces cas, la communauté de communes n'a constitué aucune provision pour risque contentieux. Elle a néanmoins fait état, à l'occasion de l'instruction, de l'existence de 10 contentieux sur la période, dont six pour lesquels l'instruction est toujours en cours.

Enfin, la CC n'a pas provisionné au titre des jours épargnés sur les comptes épargne-temps (CET) de ses agents⁴⁹, alors même qu'elle a versé des indemnités pour un total de 295 jours et 40 664 € bruts en 2025. L'EPCI aurait dû provisionner, conformément aux instructions budgétaires et comptables applicables pendant la période sous revue, à la clôture de chaque exercice depuis l'ouverture du premier CET.

⁴⁷ Prévues au [livre VI du code de commerce](#).

⁴⁸ Le pôle « Piscines » de la communauté de communes compte 3 équipements : AquaChoisel (env. 70 000 entrées) et Espace Dauphins (1 200 entrées) à Châteaubriant, et l'espace aquatique de Derval (62 000 entrées).

⁴⁹ Par délibération du 12 octobre 2010, confirmée par délibération du 24 janvier 2017, la communauté de communes a instauré le compte épargne-temps pour ses agents. Les règles de fonctionnement précisées dans ces délibérations permettent aux agents une utilisation de leur CET soit sous forme de congés, soit de droits épargnés au titre de la RAFP ou d'indemnisation.

Ces deux défauts de provisionnement fragilisent la sincérité du budget de la CC car ils ne permettent pas d'intégrer l'ensemble des risques et charges qui présentent une forte probabilité de décaissement sur un exercice futur. En conséquence, la chambre lui recommande de mettre en place sans délai un mécanisme de provisionnement pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, et à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 8. Procéder sans délai au provisionnement obligatoire pour risques et charges conformément aux dispositions des articles [L. 2321-2](#) et [R. 2321-2](#) du CGCT, et à l'instruction budgétaire et comptable M57.

3.2.2.2 La tenue de l'inventaire doit être améliorée

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable⁵⁰. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Pour sa part, le comptable est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

La communauté de commune ne dispose pas d'un inventaire physique exhaustif. Elle devra remédier à cette lacune, cette carence ne permettant pas d'assurer la fiabilité des comptes et constituant une non-conformité aux obligations susvisées. La chambre recommande donc à l'EPCI de procéder à un inventaire exhaustif de son patrimoine, de le mettre à jour régulièrement et de le faire coïncider avec les écritures comptables de l'actif.

En outre, l'analyse des données transmises⁵¹ a permis de relever des incohérences dans le recensement et l'identification des biens⁵² figurant dans l'inventaire comptable de la communauté de communes et l'état de l'actif, avec pour conséquence un écart significatif entre les états du patrimoine. Les principaux écarts semblent provenir des inscriptions d'immobilisations liées au musée Jean Huard⁵³, aux espaces aquatiques (Aquachoisel et Derval, au compte 21314) et aux immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition⁵⁴ (notamment l'espace Dauphins). En tout état de cause, il en résulte une différence entre l'état de l'actif au 31 décembre 2024 et l'inventaire comptable de 3,32 M€ en valeur brute et 2,99 M€ en valeur

⁵⁰ Cf. paragraphe 1.1 du chapitre 3 du titre 4 du tome 2 de la [M14](#) et paragraphe 1 du chapitre 1 du titre 3 du tome 1 de la [M57](#).

⁵¹ Le fichier fourni par la CC comprend, pour le budget principal, 2 176 fiches d'immobilisations dans l'inventaire et le fichier fourni par le SGC comprend 2 521 fiches à l'état de l'actif.

⁵² Numéros d'inventaire non concordants entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif, désignation de biens différente, dates d'acquisition différentes pour un même bien, valeur brute non concordante -espace aquatique par exemple.

⁵³ Inscrit pour une valeur brute de 2 551 622 € à l'état de l'actif mais de 247 525,54 € à l'inventaire.

⁵⁴ L'espace Dauphins apparaît ainsi comme mis à disposition pour une valeur brute de 2 653 508,35 € à l'état de l'actif, mais apparaît comme construction propre de la CC à l'inventaire comptable.

nette sur le budget principal (tableau n° 3 en annexe n° 2). En réponse à la communication administrative de la chambre, la comptable publique s'est engagée à identifier les éléments à l'origine de cette différence afin de les signaler à l'ordonnateur et d'opérer conjointement les rectifications nécessaires.

Enfin, les documents patrimoniaux comprennent de nombreuses immobilisations obsolètes. Ainsi, près de 590 biens de moins de 1 000 €, représentant un total d'environ 264 093 €, ont été comptabilisés dans l'inventaire comptable, dont 320 acquis antérieurement à 2022, sur un total d'un peu plus de 2 198 biens. Or, les biens réformés doivent être sortis de l'inventaire et de l'état de l'actif, sur présentation d'un certificat de réforme établi par l'ordonnateur. Pour cette raison, la CC avait, sur décision du conseil communautaire du 2 mars 2023, décidé de « *sortir les biens de faible valeur de l'actif et de l'inventaire comptable dès qu'ils sont intégralement amortis* »⁵⁵. Force est de constater que cette délibération n'a pas été suivie d'effet.

Recommandation n° 9. Mettre en place un inventaire physique exhaustif, avec identification des biens et mettre à jour l'inventaire comptable en assurant sa concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable [M57](#) (Tome 1, titre 3, chapitre 1).

3.2.2.3 Une politique d'amortissement conforme mais perfectible

La communauté de communes a délibéré le 24 janvier 2017 sur les durées d'amortissements, conformément aux dispositions fixées par l'article [L. 2321-2-27 du CGCT](#) sur ce sujet, reprenant les prescriptions émises par la M14 avec des durées de trois ans à 30 ans. Dans le cadre de la mise en place de la M57, la communauté de communes a de nouveau délibéré le 2 mars 2023.

Si les installations de voirie (c/2152) sont désormais amorties sur 10 ans, les réseaux de voirie (c/2151) ne le sont pas alors que la M57 le permet opportunément. D'autant que les montants concernés à l'actif s'élèvent à 3 158 678 € au budget principal.

Le seuil unitaire d'amortissement des biens de faible valeur adopté dans les deux délibérations susmentionnées est fixé à 1 000 €, ce qui peut être considéré comme élevé. Fin 2024, près d'un tiers des biens amortissables - soit 589 biens sur 2 176 au budget principal - avaient une valeur unitaire inférieure à 1 000 €, seuil adopté en 2017 par la CC pour amortir ces biens sur un seul exercice, conformément à la réglementation.

Les amortissements, qui se traduisent par des écritures d'ordre croisées entre la section de fonctionnement (en dépense) et la section d'investissement (en recette), étaient parfaitement équilibrés pour l'EPCI et ont représenté en 2024 un montant de 1 011 649 € sur le budget principal.

⁵⁵ Délibération n° 2023-002 du 2 mars 2023.

3.2.2.4 L'intégration des immobilisations en cours aux comptes d'imputation définitive doit être régulièrement réalisée

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lors de sa mise en service ou de son achèvement, le bien est intégré à un compte 21 « immobilisations corporelles » et doit intégrer, le cas échéant, le plan d'amortissement de l'EPCI.

Dès lors qu'il est supérieur à un, le ratio des immobilisations en cours (compte 231) sur les investissements d'équipement (compte 21) constitue un indicateur d'alerte révélant un maintien à tort d'éléments d'actifs au compte 23 après leur mise en service. Dans le cas présent, il se situait à 5,3 ans en 2019 et a diminué au cours de la période pour atteindre 2,7 années en 2024. Le montant des immobilisations en cours s'est accru, passant de 11,8 M€ à fin 2019 à 24,6 M€ à fin 2023, mais a décliné à fin 2024 (19,1 M€).

Graphique n° 2 : Immobilisations en cours



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

À fin 2024, il perdure au chapitre 23 « Immobilisations en cours » 14 immobilisations⁵⁶, pour un montant cumulé de plus de 4 M€, qui portent une date d'acquisition antérieure à l'année 2020 (cf. tableau n° 4 en annexe n° 2), achevées depuis plus de deux ans, et qui n'ont toujours pas fait l'objet d'une écriture d'intégration au sein des comptes définitifs afférents (C/21), en dépit des demandes annuelles en ce sens de la comptable publique. S'agissant pour les montants les plus significatifs⁵⁷ d'éléments d'actif non-amortissable, ce défaut d'intégration n'a cependant pas eu d'incidence sur les écritures d'amortissements. Cette situation ne permet néanmoins pas de refléter fidèlement la consistance du patrimoine intercommunal. Cette pratique nuit à la fiabilité du suivi patrimonial et ne respecte pas les règles de rattachement des opérations d'investissement.

La chambre rappelle que le transfert au compte définitif est obligatoire pour tous les biens, amortissables ou non, dès que l'acquisition ou la construction est terminée et que le bien est utilisable. Cette procédure permet de refléter correctement la consistance et la valeur du patrimoine de la communauté des communes.

⁵⁶ Aux comptes 2312, 2313, 2315 et 238.

⁵⁷ Centre socio-culturel, requalification zone Horizon, bibliothèque de Saint Vincent des Landes.

3.2.3 Les liens entre budgets sont entachés d'une anomalie

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M57, l'affectation d'un bien à un budget annexe non doté de la personnalité morale, se traduit comptablement par la sortie de l'immobilisation concernée de l'état de l'actif et de l'inventaire du budget principal pour être retracée dans le budget du service non personnalisé. Le premier ne retracera plus qu'une créance au compte 181 "compte de liaison affectation à...". À défaut, l'immobilisation serait retracée deux fois à l'actif de la même personne morale.

Si les écritures comptables du compte 181 apparaissent équilibrées, il a été observé une erreur de comptabilisation pour le bâtiment de l'office du tourisme (1 007 473,76 €) maintenu dans l'état de l'actif du budget principal depuis 2012 au compte 21314 alors qu'il aurait dû être comptabilisé au compte 181. La comptable publique a indiqué à la chambre être dans l'attente du certificat administratif établi par l'ordonnateur, permettant la rectification de cette écriture comptable.

3.2.4 Les engagements hors bilan : un poids modéré des garanties d'emprunts dans le budget communautaire

Le recensement des engagements hors bilan, éléments traduisant des risques financiers pour les collectivités qui ne sont pas directement visibles dans la dette inscrite au bilan, est réalisé annuellement dans l'annexe au compte administratif.

L'examen des comptes administratifs 2024 fait apparaître que seul le budget principal porte de tels engagements. Deux garanties d'emprunts ont en effet été accordées par la CC à l'établissement public local social et médico-social gérant l'EHPAD « Le Val d'Émilie » situé à Derval. Cette garantie a été accordée en 2015 dans le cadre de la reconstruction de cette structure, pour une durée de 25 ans. La dette en capital à l'origine s'élevait à 3 338 083 € et, à fin 2024, à 2 475 744,99 €.

L'annuité versée par l'EHPAD au cours de l'exercice 2024 s'est élevée à 162 477,22 € ; portant le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt à 0,63 % des recettes de fonctionnement de la CC. Ce ratio traduit un impact budgétaire limité en cas de mobilisation ponctuelle de la garantie. Comparée à l'encours de dette propre de la communauté de communes (9 812 082 €), l'annuité garantie correspond à 1,66 %.

Cette situation ne révèle pas de fragilité financière immédiate. La CC devra néanmoins veiller à remplir correctement l'annexe B7.4 du compte administratif (non renseignée entre 2019 et 2024) qui permet d'informer les élus et les citoyens quant aux ratios d'endettement relatifs aux garanties d'emprunt.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes applique l'instruction budgétaire et comptable M57, met en œuvre une comptabilité d'engagement et respecte les prescriptions de l'instruction M57 concernant les annexes budgétaires, mais exploite encore peu les données analytiques. Le rapport d'orientations budgétaires est adopté dans les délais et devra être complété pour répondre complètement aux obligations légales ; et le rapport égalité femmes-hommes, bien qu'élaboré, devrait être mieux présenté et enrichi. La transparence en matière d'information financière gagnerait à être accrue par une meilleure diffusion des données à l'attention du public sur le site internet de la communauté de communes.

En matière d'investissements, les ressources sont mobilisées mais l'exécution est insuffisante, traduisant une programmation peu réaliste. La planification des opérations pourrait être améliorée, notamment par l'usage des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). En outre, la pratique d'inscrire systématiquement la subvention d'équilibre du budget annexe « immobilier d'entreprises » en restes à réaliser fausse la lecture des équilibres budgétaires.

La clôture budgétaire est rigoureuse et conforme, mais le défaut de provisions obligatoires (contentieux, CET) fragilise la sincérité du budget. Le suivi patrimonial reste incomplet, même si les amortissements semblent bien gérés, et doit être fiabilisé pour refléter fidèlement la situation de la communauté de communes. La communauté de communes devra intégrer dans les comptes définitifs les immobilisations en cours achevées afin d'assurer une image fidèle de son patrimoine et permettre le calcul correct des dotations aux amortissements.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE MALGRÉ LA HAUSSE DES CHARGES ET L'INTENSIFICATION DES INVESTISSEMENTS

L'analyse de la situation financière s'appuie sur les données des comptes administratifs et de gestion des exercices 2019 à 2024. Les éléments de fiabilité et les liens financiers entre le budget principal et les budgets annexes ont été examinés.

La communauté de communes présente une situation financière saine, maîtrisée et en amélioration sur la période contrôlée. Pour l'essentiel, les produits progressent légèrement plus vite que les charges, signe apparent de maîtrise budgétaire. L'EBF est resté positif sur l'ensemble de la période, indiquant une capacité d'autofinancement structurelle. En proportion des produits de gestion, il varie positivement, de 12 % (2022) à 19 % (2024), indiquant une évolution favorable dans l'utilisation des produits de gestion. La CAF brute suit la même tendance. L'endettement est globalement bien contrôlé, malgré une hausse en 2024, et la capacité de désendettement reste très satisfaisante.

Comparée⁵⁸ aux autres EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) de la même strate de population en France métropolitaine, la situation financière de la communauté de communes se caractérise par des dépenses de fonctionnement globalement contenues, même si les dépenses de personnel apparaissent plus élevées que dans la moyenne des EPCI de la strate. Les recettes de fonctionnement se situent à un niveau comparable à la référence, mais l'épargne brute se révèle légèrement plus contrainte, traduisant une capacité d'autofinancement un peu plus réduite. En revanche, l'EPCI affiche un niveau d'investissement sensiblement supérieur, sans pour autant mobiliser autant de recettes d'investissement que ses homologues. Enfin, malgré cet effort marqué, l'encours de dette demeure légèrement inférieur à la moyenne, ce qui témoigne d'une situation financière maîtrisée et d'une marge de manœuvre à préserver.

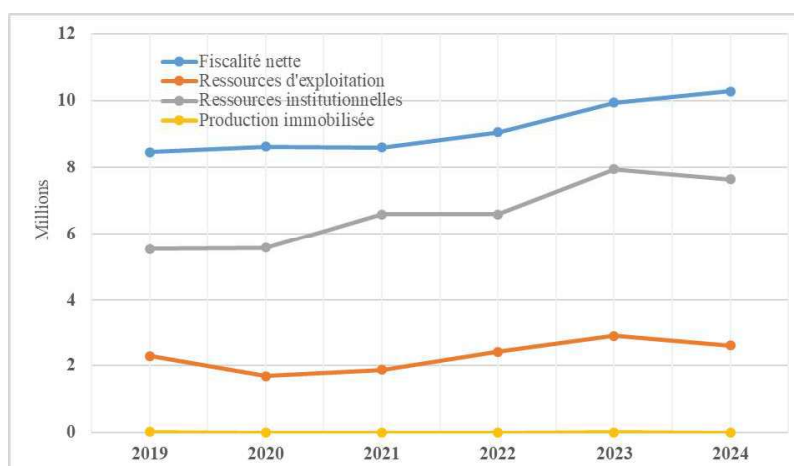
⁵⁸ à partir des données 2024 diffusées sur le site [OFGL](#).

4.1 La capacité d'autofinancement

4.1.1 Les produits de gestion enregistrent une dynamique positive

Les produits de gestion du budget principal de la communauté de communes ont progressé de 16,30 M€ en 2019 à 20,50 M€ en 2024, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,7 %. Cette croissance est principalement portée par la fiscalité nette, qui représente près de la moitié des produits (50 % en 2024) et a progressé de 3,9 % par an. Les dotations et participations, en hausse de 6,6 % par an en moyenne, constituent une part croissante des ressources (37 % en 2024 contre 34 % en 2019). Les ressources d'exploitation, bien que stables, affichent une croissance plus modérée (+ 2,5 % par an).

Graphique n° 3 : Évolution des produits de gestion 2019-2024



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

La structure des produits de gestion (cf. graphique n° 1 en annexe n° 3) évolue peu sur la période, la fiscalité nette représentant environ 50 % du total, les dotations participations 35 à 38 % et les ressources d'exploitation 12 à 14 %. La place de la production immobilisée est marginale. Cette structure est globalement diversifiée, avec une dépendance équilibrée entre fiscalité et transferts.

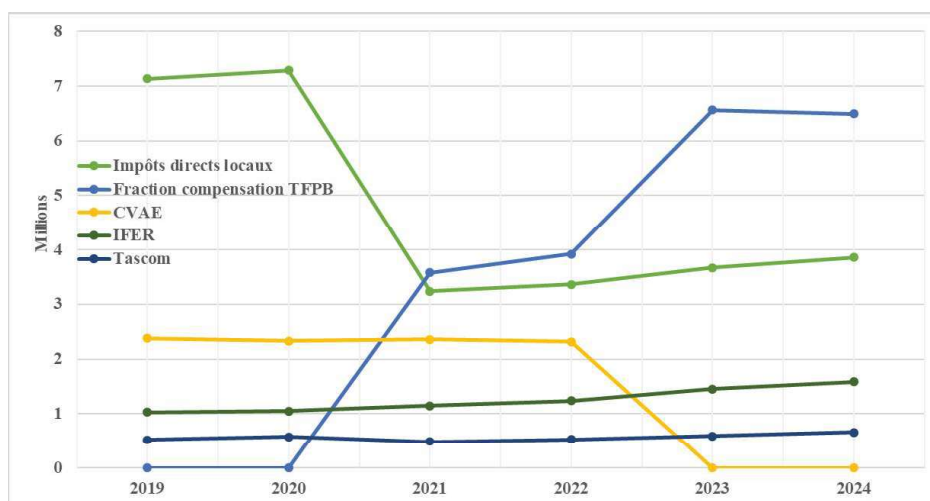
4.1.1.1 Comme tous les EPCI, la communauté de communes subit une forte dépendance à la fiscalité transférée par l'État

La structure des recettes fiscales a été profondément modifiée par les réformes nationales. La baisse des impôts locaux à partir de 2021, consécutive à la suppression de la taxe d'habitation et à la réforme des ressources fiscales locales, a été compensée par la montée en puissance de la fraction de TVA. Cette dernière est devenue la principale ressource fiscale en 2024 (4,02 M€), remplaçant les impôts directs locaux. La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), supprimée en 2023, a également été remplacée par la fraction compensatrice de la TFPB.

La forte baisse des impôts locaux à partir de 2021, consécutive à la réforme de la fiscalité locale, est compensée par la montée en puissance de la fraction de TVA, de sorte que le niveau global de ressources fiscales est préservé, tandis que les autres catégories restent stables et marginales.

Ainsi, les impôts locaux nets des restitutions constituaient jusqu'en 2020 la principale ressource fiscale (environ 11,5 M€), mais connaissent ensuite une forte baisse, passant sous les 7 M€ à partir de 2022. Cette chute traduit la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des ressources fiscales locales. La catégorie de la fraction de la TVA et autres impôts et taxes, quasi inexistante jusqu'en 2020, croît fortement à partir de 2021, atteignant environ 6,5 M€ en 2023-2024, compensant très clairement la baisse des impôts locaux, conformément à la réforme fiscale. Les impôts et taxes liés aux activités de services, stables autour de 0,8 M€, représentent une part marginale dans l'ensemble des ressources fiscales. La taxe GEMAPI, perçue à partir de 2019 après transfert de compétence, est à un niveau moyen de 0,5 M€ et constitue un produit dédié et limité. Les autres taxes sont stables également, autour de 0,5 à 0,6 M€.

Graphique n° 4 : Évolution des principales ressources fiscales 2019-2024 (impôts locaux nets des restitutions)



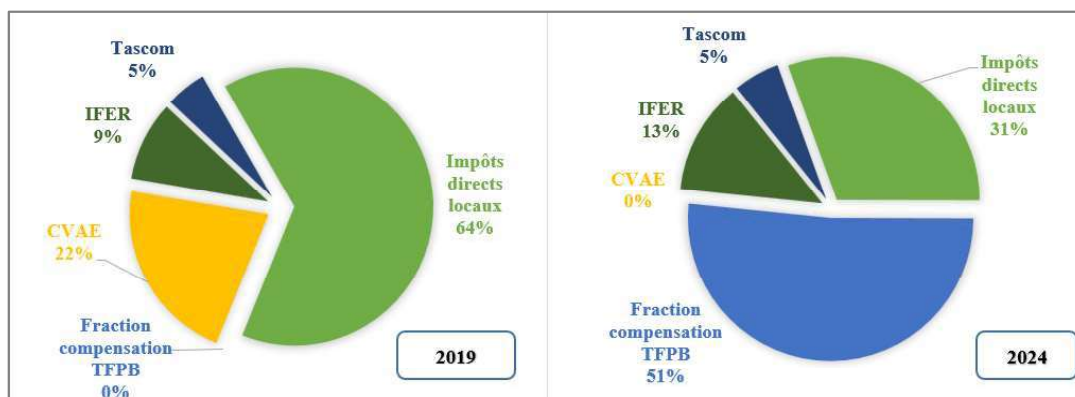
Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion

En 2019, la fiscalité reposait encore largement sur les impôts directs locaux et sur la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). À partir de 2021, les impôts directs locaux enregistrent une baisse significative (effet de la suppression progressive de la taxe d'habitation et du transfert des impôts fonciers).

Pour sa part, la CVAE, ressource structurante au départ, est supprimée en 2023. Elle est compensée par la montée en puissance de la fraction compensatrice de la TFPB, qui devient en 2024 la première ressource fiscale de la communauté de communes (4,02 M€).

Les autres impositions économiques (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER, Taxe sur les surfaces commerciales-Tascom) connaissent une évolution régulière mais demeurent marginales.

Graphique n° 5 : Évolution de la structure des ressources fiscales entre 2019 et 2024

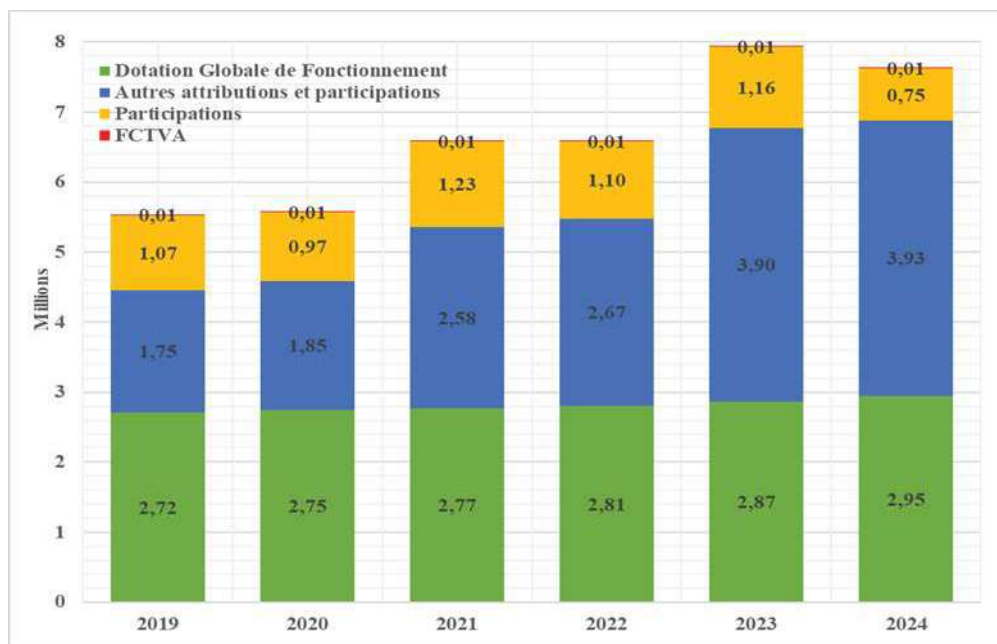


Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion

Ainsi, la communauté de communes est désormais dépendante de la compensation de TFPB et de la CVAE, ressource dynamique mais dont l'affectation reste décidée par l'État.

4.1.1.2 Des ressources institutionnelles globalement dynamiques, mais hétérogènes

Les dotations et participations, en hausse de près de 40 % en 5 ans, représentent une composante essentielle et croissante des recettes (37 % en 2024) de la CC. La dotation globale de fonctionnement (DGF), principalement constituée de la dotation d'aménagement, a progressé de 8,6 % entre 2019 et 2024. Les participations, bien que volatiles, ont été ponctuellement renforcées, notamment par le département et l'État. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) s'est stabilisée autour de 630 000 €, tandis que la péréquation hors DCRTP a quadruplé entre 2019 et 2024.

Graphique n° 6 : Évolution des ressources institutionnelles (dotations et participations) 2019-2024

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

4.1.1.3 Des ressources d'exploitation stables mais limitées

Les ressources issues de l'exploitation propre de la communauté de communes (cf. graphique n° 2 en annexe n° 3), bien que stables, restent limitées (13 % des recettes en 2024). Leur progression régulière (+ 2,5 % par an) reflète une politique tarifaire modérée et une base d'utilisateurs stable. Les recettes les plus importantes proviennent des prestations de services, notamment les entrées de la piscine Aquachoisel, les centres de loisirs, les garderies et crèches, et le conservatoire de musique. Les remboursements des charges de personnel et les recettes du domaine, comme le foirail, contribuent également de manière significative aux ressources d'exploitation.

En définitive, l'examen des recettes sur la période 2019-2024 fait ressortir une dynamique globalement positive et un profil de recettes marqué par la dépendance à la fiscalité transférée par l'État, des ressources institutionnelles dynamiques mais hétérogènes, des ressources d'exploitation stables mais limitées. Enfin, les participations restent significatives mais volatiles.

4.1.2 **Évolution et structure des charges de gestion : des charges en croissance continue, impliquant des marges de manœuvre contraintes**

Entre 2019 et 2024, les charges de gestion (cf. graphique n° 3 en annexe n° 3) du budget principal de la communauté de communes ont augmenté de 4,4 % par an, atteignant 16,41 M€. Les charges de personnel, en progression de 4,5 % par an, représentent 54 % des charges en 2024. Les charges à caractère général, stables à 28 %, ont progressé de 4,7 % par an. Les subventions de fonctionnement, stables à 12 %, ont augmenté de 3,4 % par an. Les autres charges, en hausse de 4,8 % par an, pèsent 5 % en 2024.

Globalement, les charges ont évolué légèrement moins vite que les produits (+ 4,4 % contre + 4,7 %), contribuant à maintenir l'excédent brut de fonctionnement (EBF).

4.1.2.1 Les charges de personnel : une dépense dynamique au poids important dans les dépenses globales

Les charges de personnel (graphique n° 4 en annexe n° 3), poste principal des dépenses de gestion, ont augmenté de 25 % entre 2019 et 2024, passant de 7,13 M€ à 8,89 M€. Les principales causes de cette augmentation sont :

- les hausses successives de la valeur du point d'indice décidées par l'État ;
- la montée en charge des régimes indemnitaires depuis 2019 ;
- la croissance des rémunérations des non-titulaires (+ 50 % sur la période) ;
- les recrutements liés à l'ouverture de nouveaux services (maison de la mobilité, bibliothèques, transports, etc.). Cf. tableau n° 1 en annexe n° 3.

La part des titulaires dans la masse salariale a diminué (71 % en 2019 à 65 % en 2024), reflétant une diversification des modes de rémunération et un recours accru aux non-titulaires. Les charges sociales restent stables (27-28 % des rémunérations), et les charges externes marginales (1,5-1,8 %).

La communauté de communes connaît donc une augmentation maîtrisée mais significative de sa masse salariale (+ 23 % en cinq ans), avec une stabilisation depuis 2023. Les charges de personnel représentent en moyenne 51 % des charges de fonctionnement, soit un niveau élevé mais cohérent avec son contexte.

4.1.2.2 Les charges à caractère général : un poids structurellement élevé

Les charges à caractère général représentent environ 29 % des charges de gestion. Après une contraction en 2020 due au contexte sanitaire, elles ont fortement progressé en 2021 (+ 18 %) et 2022 (+ 14 %), avant de se stabiliser en 2023-2024. Sur l'ensemble de la période, les charges ont augmenté de 25,5 %, soit environ + 4,6 % par an en moyenne, ce qui traduit une dynamique soutenue.

La hausse provient principalement des frais d'entretien et réparations, qui ont doublé en cinq ans (de 577 000 € à 1,35 M€), devenant le premier contributeur à la hausse des charges. Cette augmentation est liée à une politique de maintenance accrue du patrimoine, incluant la mise en service de la maison de la mobilité, le déploiement des mobilités douces, l'ouverture de la maison des aidants et du repos, ainsi que l'ajustement de la gestion des charges sur les bâtiments. Par ailleurs, les contrats de prestations de services avec des entreprises ont augmenté de 43 % entre 2019 et 2024 (de 836 000 € à 1,19 M€), et les dépenses de communication ont doublé entre 2020 et 2022 (de 107 000 € à 240 000 €) avant de se stabiliser autour de 225 000 €.

En parallèle, certains postes sont en repli, comme les achats de fournitures et biens divers (- 25 % entre 2019 et 2024), et les locations et charges de copropriété, qui se maintiennent à un niveau intermédiaire après un pic en 2022. Le poids des remboursements de frais a fortement augmenté, passant de 23 000 € en 2019 à 236 000 € en 2024, en lien avec la refacturation, depuis 2021, de la CC aux communes membres des frais relatifs au service commun « administration du droit des sols ».

Globalement, la CC consacre un peu plus de 1/5ème de ses produits de gestion aux charges à caractère général, ce qui reste un niveau soutenable mais à surveiller.

4.1.2.3 Les subventions versées par la communauté de communes

En premier lieu, les subventions de fonctionnement passent de 1,66 M€ en 2019 à 1,96 M€ en 2024 (cf. tableau n° 2 en annexe n° 3), soit une progression de + 18 %. Derrière cette stabilité générale, de légers ajustements peuvent être distingués selon les catégories.

Au-delà de la répartition par poste comptable, qui a évolué sur la période, une analyse par type de bénéficiaires permet de distinguer deux pôles majeurs de bénéficiaires (cf. graphique n° 5 en annexe n° 3) : les associations privées (~750 000 € à 820 000 €) et la DSP pour la gestion de l'espace aquatique Derval (~500 000 € à 600 000 €), qui concentrent près des ¾ des subventions versées par la CC.

Les subventions versées aux associations et autres personnes de droit privé, majoritairement dédiées aux activités pour les jeunes, aux crèches et garderies et à la culture restent élevées tout au long de la période, mais connaissent une légère baisse récente, passant de plus de 820 000 € en 2019-2022 à 750 000 € en 2024.

Après une stabilité autour de 500 000 €, la DSP dédiée à la gestion de l'espace aquatique Derval connaît une forte hausse en 2024 suite à une actualisation de la subvention forfaitaire d'exploitation, atteignant près de 600 000 €.

Concernant les versements aux budgets annexes, à partir de 2022, est inscrite la subvention versée par le budget principal au BA transports⁵⁹ (341 000 € en 2022, 321 000 € en 2023 et 283 000 € en 2024). Concernant le budget annexe OTI, la subvention se maintient strictement à 200 000 € par an sur toute la période, traduisant un soutien constant.

Enfin, les aides aux communes membres du GFP diminuent régulièrement, passant de 122 000 € en 2019 à 96 000 € en 2024 et les autres subventions sont très irrégulières et toujours à des niveaux inférieurs à 100 000 €.

4.1.2.4 Les autres charges de gestion

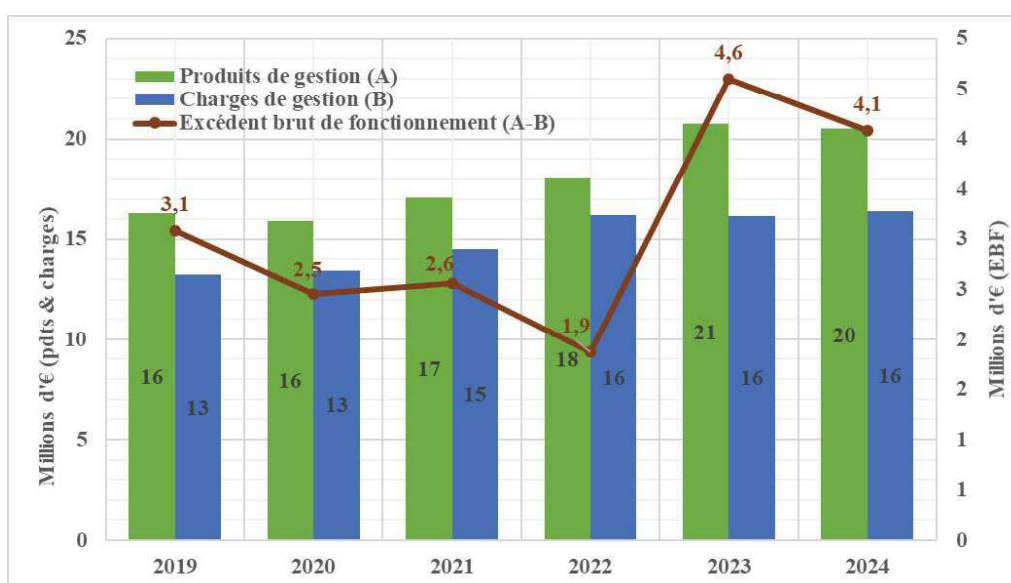
Les contributions aux organismes de regroupement et participations augmentent de 485 000 € en 2019 à 618 000 € en 2024, principalement en raison des transports scolaires et urbains, ainsi que de la politique de l'eau. Les indemnités versées aux élus restent stables autour de 200 000 €/an. Les pertes sur créances irrécouvrables sont faibles (2 000 € à 8 000 €). Les dotations nettes aux amortissements progressent de 626 000 € en 2019 à 1,012 M€ en 2024, reflétant une politique d'investissement soutenue.

⁵⁹ Les tarifs appliqués aux usagers d'une part, et les dotations de compensation et participations aux frais de fonctionnement versés par la Région d'autre part, ne permettant pas de couvrir le coût du service.

4.1.3 Une capacité d'autofinancement solide et dynamique

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a progressé en moyenne de 5,8 % par an durant la période contrôlée. En 2024, son montant s'élevait à 4,09 M€, représentant 19,9 % des produits de gestion. Après une baisse notable en 2022, où il atteignait 10,4 % des produits, l'EBF a connu une forte remontée en 2023, atteignant 22,1 % des produits, grâce à une progression plus rapide des recettes que des charges. Globalement, l'EBF est solide, dépassant le seuil de 15 % considéré comme satisfaisant pour une intercommunalité de cette taille. Cependant, la volatilité observée en 2022 met en évidence sa sensibilité aux augmentations exceptionnelles de charges.

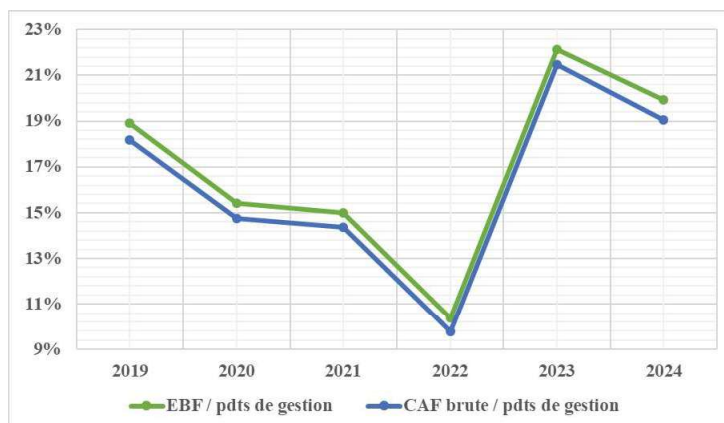
Graphique n° 7 : Formation de l'EBF entre 2019 et 2024



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est établie à 3,90 M€ en 2024, soit 19,0 % des produits de gestion. Elle a progressé en moyenne de 5,7 % par an. Elle a enregistré un creux en 2022, avec un montant de 1,76 M€, suivi d'un rebond important par la suite.

Largement positive, elle garantit une bonne capacité à financer l'investissement et à rembourser la dette. Un ratio supérieur à 10 % des produits est généralement considéré comme bon ; dans le cas présent, il est presque le double de ce seuil.

Graphique n° 8 : EBF et CAF brute en % des produits de gestion

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

4.2 L'effort d'investissement et son financement

4.2.1 La nature des dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement cumulées de la communauté de communes sur la période 2019-2024 s'élèvent à 26,21 M€, marquant une hausse significative. Entre 2019 et 2021, les dépenses annuelles sont restées contenues, oscillant entre 2,25 et 3,24 M€. À partir de 2022, une forte accélération est observée, avec des montants compris entre 4,54 et 6,98 M€ par an. Les principaux investissements sont repris au graphique n° 6 en annexe n° 3.

Le principal investissement réalisé est la requalification du site industriel « Acier plus » à Châteaubriant, représentant un cinquième des dépenses de la période. Ce site, racheté en 2020, a été réhabilité pour devenir un pôle de formation professionnelle dédié à la production, ouvert en novembre 2023 sous le nom « Avenir Industrie ». Le Quai des Entrepreneurs, en fonctionnement depuis janvier 2019, a mobilisé 2,07 M€ pour sa mise en service et son équipement. La construction du nouveau centre socio-culturel dans le quartier prioritaire de la Ville-aux-Roses à Châteaubriant, ouvert en septembre 2020, a coûté 1,25 M€ en 2019-2020.

Quatre projets d'équipement sont actuellement en cours de finalisation, dont l'extension-réhabilitation de la piscine des Dauphins à Châteaubriant pour 12,7 M€, la construction d'un bâtiment dédié à la formation supérieure (2,1 M€), d'un multi-accueil de 24 places (1,3 M€), et d'une bibliothèque à Saint-Vincent-des-Landes (401 000 €).

4.2.2 Des dépenses d'équipement largement autofinancées

Sur la période 2019-2024, la communauté de communes a généré une capacité d'autofinancement (CAF) brute de 17,89 M€. Après déduction du remboursement de la dette (2,79 M€), la CAF nette s'élève à 15,10 M€, contribuant significativement au financement des investissements (26,21 M€).

Les ressources complémentaires proviennent des subventions (4,62 M€), du FCTVA (3,49 M€) et des cessions (609 000 €), totalisant 8,72 M€. Le financement propre cumulé (CAF nette + recettes hors emprunt) atteint 23,82 M€, couvrant totalement les dépenses d'équipement en 2019 et 2021 (cf. graphique *infra* n° 9), mais moins en 2022 (54 %), 2023 (92 %) et 2024 (79 %).

Graphique n° 9 : Taux de financement des dépenses d'investissement par les ressources propres



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

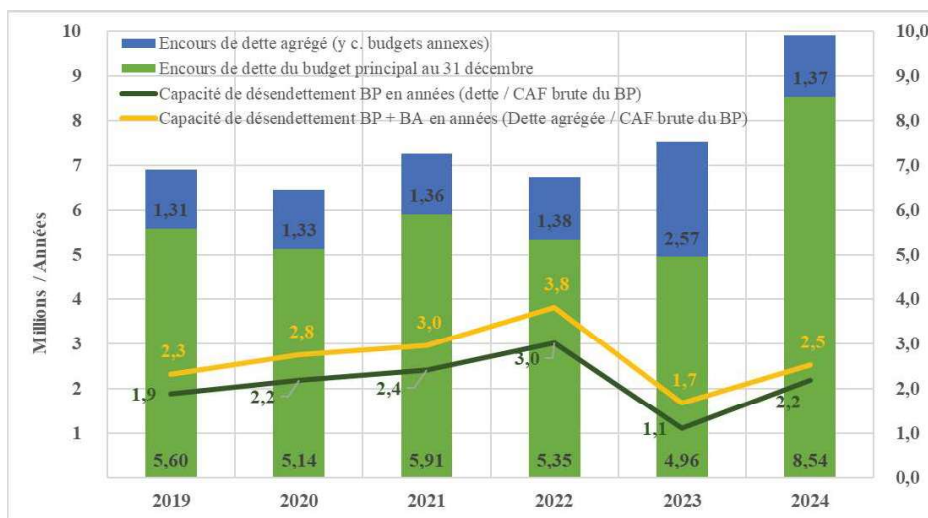
Comme précisé *supra*, les dépenses d'équipement cumulées sur la période atteignent 26,21 M€. Les subventions et participations financières augmentent légèrement le besoin net, conduisant à un besoin de financement cumulé de 5,29 M€, principalement en 2022, 2023 et 2024.

Pour couvrir ce besoin, deux emprunts ont été contractés : 1,25 M€ en 2021 et 4 M€ en 2024. Le fonds de roulement net global se dégrade légèrement (- 37 500 € sur six ans), indiquant un équilibre global avec une tension ponctuelle en 2022 (cf. graphique n° 7 en annexe n° 3).

En conclusion, la communauté de communes dispose d'un modèle financier solide, lui ayant permis de financer 91 % de ses investissements par ses ressources propres entre 2019 et 2024. Le recours à l'emprunt est ciblé, et le fonds de roulement est préservé malgré des années à forte intensité d'équipement.

4.3 Un faible endettement

L'encours de dette du budget principal progresse de manière marquée, passant de 5,6 M€ fin 2019 à 8,54 M€ à fin 2024, soit une hausse moyenne annuelle de 8,8 % et une hausse de 52 % sur la période. L'endettement consolidé suit une progression similaire, de + 7,5 % par an et atteint 9,8 M€ à fin 2024.

Graphique n° 10 : Encours de dette et capacité de désendettement

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

L'évolution est contrastée, puisque de 2019 à 2023 l'encours enregistrait une tendance à la baisse (remboursements réguliers, aucun nouvel emprunt sauf en 2021) ; alors qu'en 2024, un nouvel emprunt important de 4 M€ a fait bondir l'encours.

L'annuité en capital est stable autour de 0,48 à 0,56 M€/an, ce qui reste modeste au regard de la CAF brute (environ 16 % de la CAF) comme déjà précisé.

La trésorerie nette reste, pour sa part, élevée sur toute la période (5,08 à 9,23 M€), permettant depuis 2020 un endettement net négatif (trésorerie > dette).

La capacité de désendettement reste toujours inférieure à 3 ans pour le budget principal et à 3,8 ans pour la dette agrégée. Malgré le nouvel emprunt de 4 M€ contracté en 2024, le ratio s'établit à 2,2 ans. Un ratio inférieur à 8 ans est communément considéré comme sain pour une collectivité ou un EPCI ; il est possible d'en conclure que la capacité de désendettement est excellente. Il faudra néanmoins surveiller la trajectoire d'endettement si d'autres emprunts suivent cette hausse significative de l'encours en 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2024, les recettes de la communauté de communes progressent globalement, mais restent, comme tous les EPCI, dépendantes de la fiscalité transférée. Les charges de gestion augmentent de plus de 20 %, portées par les dépenses externes et la masse salariale, ce qui fragilise les marges de manœuvre, même si la soutenabilité budgétaire demeure assurée.

La communauté de communes présente toutefois un modèle financier solide : un autofinancement élevé (EBF et CAF largement supérieurs aux seuils de vigilance), une capacité à financer 91 % des investissements par ses ressources propres, et un recours limité à l'emprunt, concentré sur les pics d'équipement.

Les investissements atteignent 26,2 M€ sur la période 2019-2024, avec une accélération à partir de 2022, incluant notamment la requalification du site industriel « Acier plus » (5,8 M€), la mise en œuvre du Quai des Entrepreneurs » et du centre socio-culturel intercommunal en 2020 et l'engagement des travaux d'extension de la piscine des Dauphins (12,7 M€) depuis fin 2023.

L'endettement passe de 5,6 M€ en 2019 à 8,54 M€ en 2024, du fait d'un emprunt de 4 M€ en 2024. La capacité de désendettement reste néanmoins excellente, systématiquement inférieure à 4 ans sur l'ensemble de la période examinée. La communauté de communes conserve donc de bonnes marges pour ses futurs projets, sous réserve de maîtriser ses charges de fonctionnement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière	57
Annexe n° 2. Information financière et fiabilité comptable.....	59
Annexe n° 3. Éléments de situation financière	61

Annexe n° 1. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes pour l'environnement⁶⁰. Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années⁶¹.

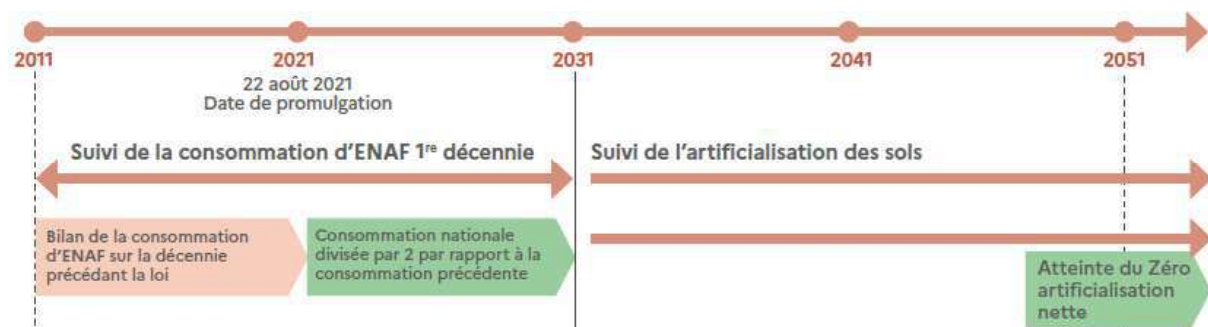
En 2000, la [loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#), dite « SRU », a en effet mis en place des dispositions visant à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain.

En 2010, la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#), dite « Grenelle II », a imposé un diagnostic de la consommation passée d'espaces dans les documents d'urbanisme et une justification des objectifs chiffrés fixés par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation.

Par la suite, la [loi dite n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#), dite « ALUR », a durci les conditions d'ouverture des zones à urbaniser, puis la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#), dite « ELAN », a notamment introduit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs du code de l'urbanisme.

Le législateur renforce les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021⁶² avec l'objectif d'atteindre d'ici 2050 d'une artificialisation nette de 0 % (c'est-à-dire au moins autant de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées). Une échéance intermédiaire est fixée en 2031 avec l'objectif de réduire le rythme d'artificialisation nouvelle de moitié des ENAF par rapport à la décennie précédente.

Schéma n° 4 : La trajectoire ZAN



Source : <https://mondiagartif.beta.gouv.fr/>

⁶⁰ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁶¹ Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

⁶² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Deux décrets d'application de la loi climat et résilience ont été pris⁶³ en date du 29 avril 2022, dont le décret n° 2022-763 censuré par le Conseil d'État le 4 octobre 2023, au motif : « qu'il ne comporte pas les précisions nécessaires à l'application de la loi qui impose de définir l'échelle à laquelle les zones artificialisées doivent être identifiées ».

[La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023](#), dite loi ZAN (zéro artificialisation nette) fixe notamment une date butoir, au 22 novembre 2024, de mise en conformité des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) avec les objectifs visés et crée une instance de concertation : la conférence régionale du ZAN⁶⁴ qui réunit les élus locaux et régionaux compétents en matière d'urbanisme et de planification⁶⁵. Les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) devront quant à eux être en conformité avec cette loi avant le 22 février 2027. Enfin, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales devront être conformes à la loi avant le 22 février 2028. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables ne sont donc pas encore définies, ni opposables juridiquement. Une surface minimale d'un hectare de consommation est en outre garantie pour la période 2021-2031 à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Enfin, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale pourront être mutualisés au niveau du schéma régional.

Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023⁶⁶ détaille la manière dont les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont fixés⁶⁷ et précise le contenu du rapport, à soumettre tous les trois ans par le maire ou le président de l'intercommunalité à l'assemblée délibérante⁶⁸. Ce rapport sur l'artificialisation des sols et l'avis résultant du vote sont publiés. Pour sa part, le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023⁶⁹ précise les critères du rapport d'objectifs du SRADDET.

Le conseil régional Pays de la Loire a adopté le 17 décembre 2021 son SRADDET⁷⁰, approuvé le 7 février 2022 par la préfecture de région. Par délibération du 7 juillet 2022, a été engagée une procédure de modification, avec pour objet d'intégrer les dispositions de la loi « Climat et résilience », notamment la trajectoire territorialisée vers le ZAN.

⁶³ Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET. Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

⁶⁴ Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

⁶⁵ La première conférence régionale s'est déroulée le 9 février 2024. Elle portait notamment sur l'approbation de la liste des projets ligériens pour figurer parmi les projets d'envergure nationale pour la période 2021-2031.

⁶⁶ [Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.](#)

⁶⁷ Deux types d'occupations des sols sont désormais considérés comme non artificialisés : les zones abritant des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque et les surfaces végétalisées de parc ou jardin public.

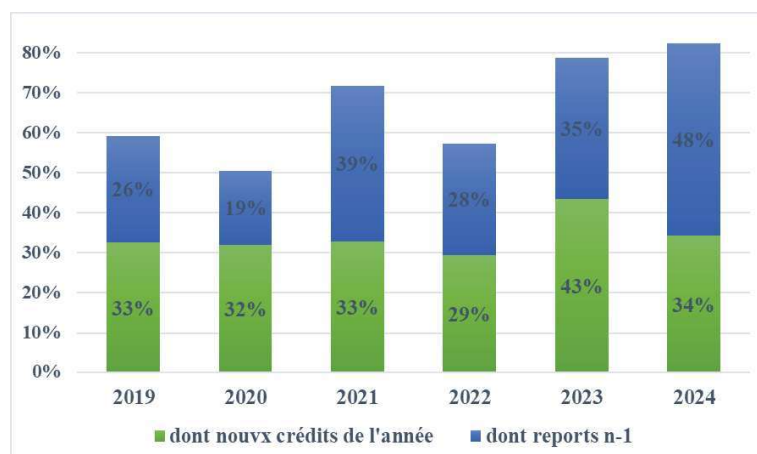
⁶⁸ Compétente en matière de PLU(i).

⁶⁹ [Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.](#)

⁷⁰ [https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire.](https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire)

Annexe n° 2. Information financière et fiabilité comptable

Graphique n° 1 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement



Source : CRC à partir des comptes administratifs et comptes financiers uniques

Tableau n° 1 : Restes à réaliser tous budgets

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BUDGET PRINCIPAL						
RAR en dépenses	3 250 392	2 336 274	5 162 107	5 477 449	5 748 219	10 980 711
RAR en recettes	1 250 913	1 008 305	2 228 599	5 165 393	6 846 240	9 636 855
BA SICTOM TEOM						
RAR en dépenses	9 185	289 230	39 471	73 104	282 631	45 880
RAR en recettes	3 276	6 973	0	0	0	0
BA REOM						
RAR en dépenses	3 580	25 814	659	0	7 686	51 219
RAR en recettes	23 823	12 271	0	0	0	0
BA IE						
RAR en dépenses	14 395	1 308 310	0	33 830	323 866	1 589
RAR en recettes	1 115 700	1 800 000	600 000	600 000	600 000	600 000

Source : CRC, à partir des données des comptes administratifs

Tableau n° 2 : Restes à réaliser du budget annexe immobilier d'entreprises

RAR BA IE	2019	2020	2021	2022	2023	2024
RAR en dépenses d'investissement	14 395	1 308 310	0	33 830	323 866	1 589
Crédits ouverts en dépense (CA - hors dépenses imprévues)	400 118	2 535 000	120 810	485 722	561 322	767 759
% des RAR par rapport aux crédits ouverts en dépenses	4%	52%	0%	7%	58%	0%
RAR en recettes d'investissement	1 115 700	1 800 000	600 000	600 000	600 000	600 000
Crédits ouverts en recettes	2 110 625	4 204 697	993 158	620 000	620 000	620 000
% des RAR par rapport aux crédits ouverts recettes	53%	43%	60%	97%	97%	97%

Source : CRC, à partir des données des comptes administratifs

Tableau n° 3 : Cohérence entre les états de l'actif et l'inventaire

Au 31/12/2024	Valeur brute	Amorts cumulés	VNC
BUDGET PRINCIPAL			
État des immobilisations (commune)	107 306 373,25	5 779 412,78	101 526 960,47
État de l'actif (comptable)	110 629 662,85	6 106 262,65	104 523 400,20
Écart entre l'actif et l'inventaire	3 323 289,60	326 849,87	2 996 439,73
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amorts cumulés	VNC
BA REOM			
État des immobilisations (commune)	2 117 284,81	835 530,28	1 281 754,53
État de l'actif (comptable)	1 962 230,49	879 582,28	1 082 648,21
Écart entre l'actif et l'inventaire	- 155 054,32	44 052,00	- 199 106,32
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amorts cumulés	VNC
BA SICTOM TEOM			
État des immobilisations (commune)	10 144 342,82	3 750 059,04	6 394 283,78
État de l'actif (comptable)	10 114 264,27	3 721 546,77	6 392 717,50
Écart entre l'actif et l'inventaire	- 30 078,55	- 28 512,27	- 1 566,28
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amorts cumulés	VNC
BA IE			
État des immobilisations (commune)	5 395 498,68	563 588,79	4 831 909,89
État de l'actif (comptable)	4 710 532,42	257 456,32	4 453 076,10
Écart entre l'actif et l'inventaire	- 684 966,26	- 306 132,5	- 378 833,79
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amorts cumulés	VNC
BA OT			
État des immobilisations (commune)	145 886,84	117 836,03	28 050,81
État de l'actif (comptable)	148 165,64	117 836,03	30 329,61
Écart entre l'actif et l'inventaire	2 278,80	0,0	2 278,80
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amort cumulés	VNC
CONSOLIDE			
État des immobilisations (commune)	125 109 386,40	11 046 426,92	114 062 959,48
État de l'actif (comptable)	127 564 855,67	11 082 684,05	116 482 171,62
Écart entre l'actif et l'inventaire	2 455 469,27	36 257,13	2 419 212,14

Sources : états de l'actif fournis par le comptable et états des immobilisations fournis par la commune

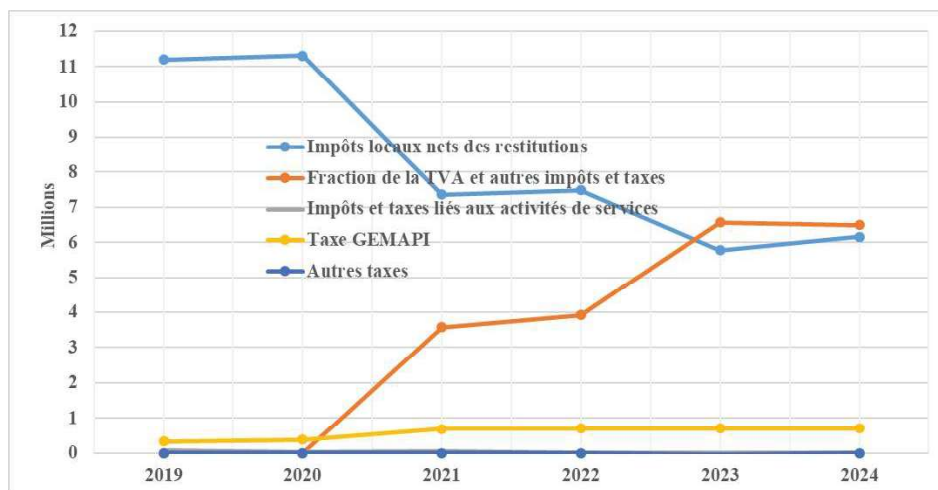
Tableau n° 4 : Immobilisations en cours acquises antérieurement à 2020

Compte	Libellé immobilisation	Date d'acquisition	Mt. Actif brut initial	Date d'ouverture
2312	Étude fermeture et déclassement	04/07/2016	5 791,00	
2313	Aménagement bureau conservatoire	19/07/2016	12 352,38	
2315	Parking terrain synthétique	06/09/2016	28 584,00	
2313	Travaux mise en place d'une boîte à eau	22/11/2016	2 160,00	
2315	Raccordement fibre optique	06/12/2016	12 597,60	
2313	Construction centre socio culturel	24/05/2017	1 432 139,91	11/09/2020
2313	Rambarde inox espace aquatique d(report)	06/02/2018	8 007,08	
2313	Lever topo bib. Noyal sur Brutz	28/02/2018	269 106,54	
2313	Etude prog. Enseignement musical(report)	24/04/2018	37 258,92	
238	Avance créat° pole enseignement musical	16/10/2018	310 000,00	2019
2315	Requalification zone horizon	06/05/2019	1 040 604,19	2020
2313	Construction bib St Vincent des landes	29/10/2019	518 672,26	21/09/2024
2312	Aire camping-car	30/10/2019	368 482,99	
2313	Travaux maison des aidants	31/12/2019	47 342,25	

Source : CRC à partir des données issues de l'inventaire comptable de la CC

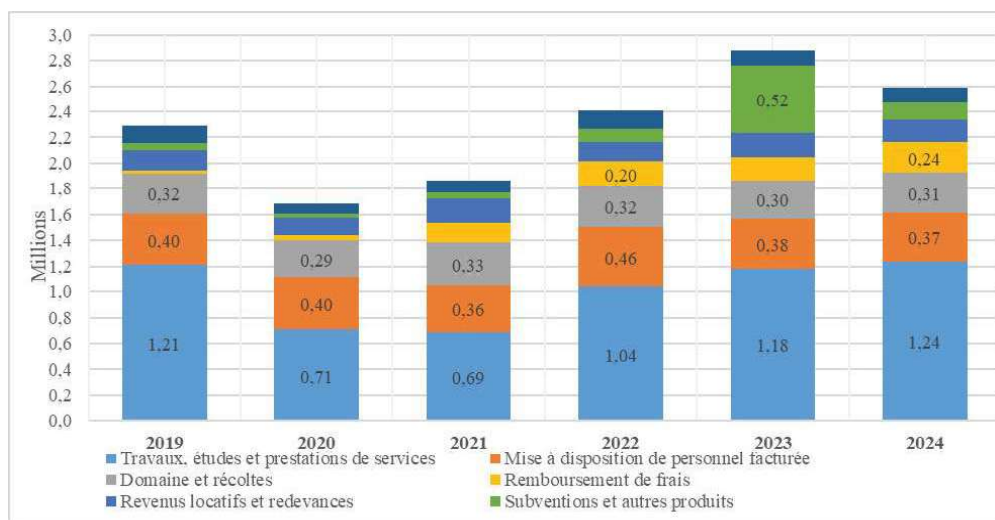
Annexe n° 3.Éléments de situation financière

Graphique n° 1 : Ressources fiscales propres - décomposition (2019-2024)



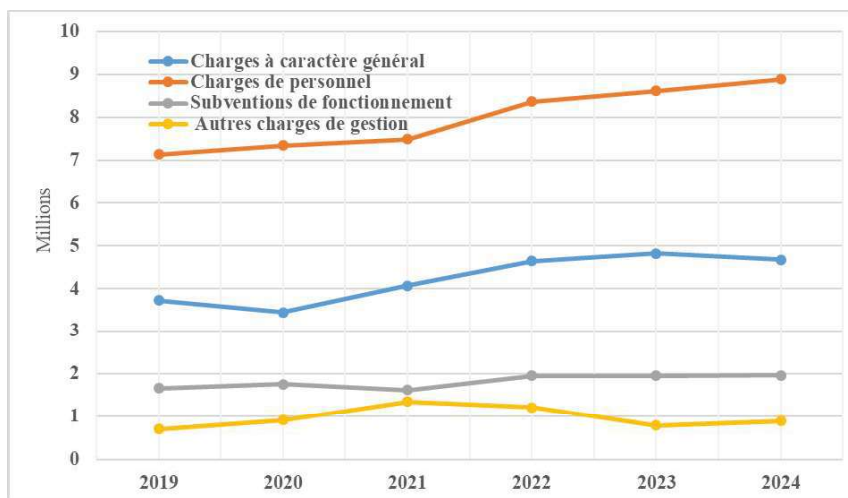
Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion. Données nettes des restitutions et reversements

Graphique n° 2 : Évolution des ressources d'exploitation de 2019 à 2024



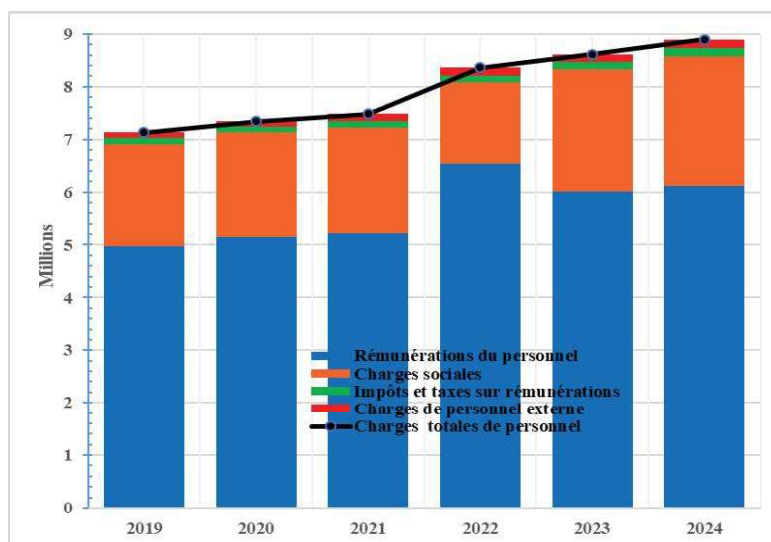
Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion

Graphique n° 3 : Évolution des charges de gestion 2019-2024



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

Graphique n° 4 : Évolution des charges de personnel 2019-2024



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

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs 2019-2024

Au 31/12/n	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'agents	224	219	223	231	228	241
Nombre d'ETP	205,09	202,86	202,38	209,26	202,84	219,97 ⁷¹

Source : rapports budgétaires CA et BP et annexes des comptes administratifs et CFU

⁷¹ Répartis ainsi : 190,44 ETP au budget principal, 2,71 ETP sur le BA REOM, 2,82 ETP sur le BA OTI et 24 ETP sur le SICTOM.

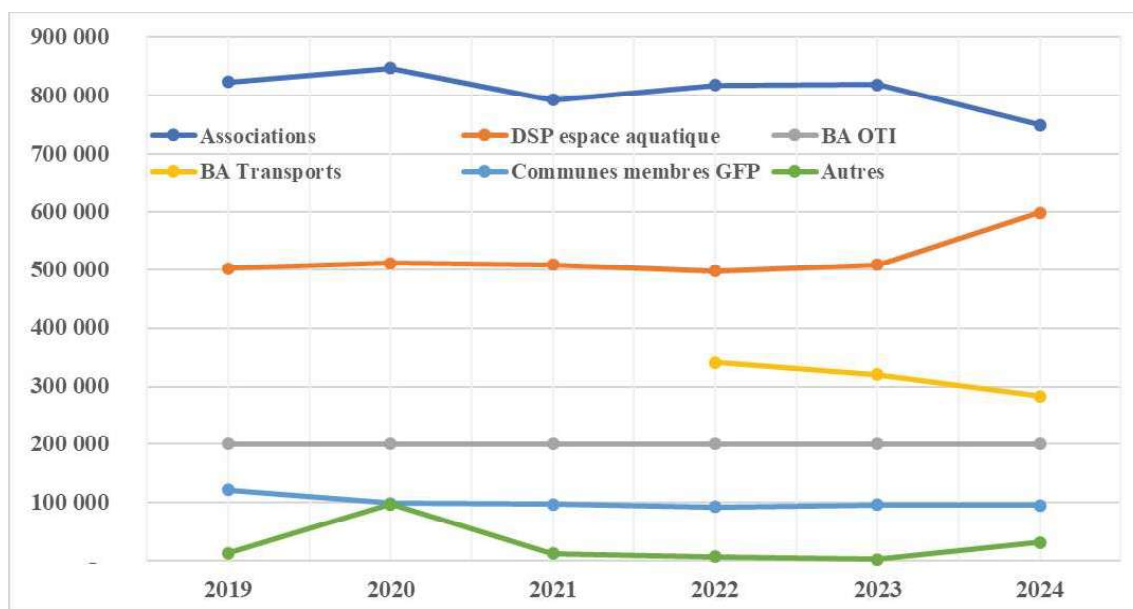
Tableau n° 2 : Subventions de fonctionnement 2019-2024

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	1 661 446	1 755 163	1 612 151	1 956 509	1 947 515	1 959 548	3,4%
<i>Dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPIC</i>	501 991	510 656	508 239	497 093	508 494	0	-100,0%
<i>Dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPA</i>	200 000	200 000	200 000	541 329	520 950	483 500	19,3%
<i>Dont subv. autres organismes publics</i>	121 742	189 896	99 825	95 192	98 777	127 910	1,0%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	823 713	847 611	792 939	817 895	819 294	1 348 139	10,4%

Dont subventions exceptionnelles : M57 jusqu'en 2017 et M14

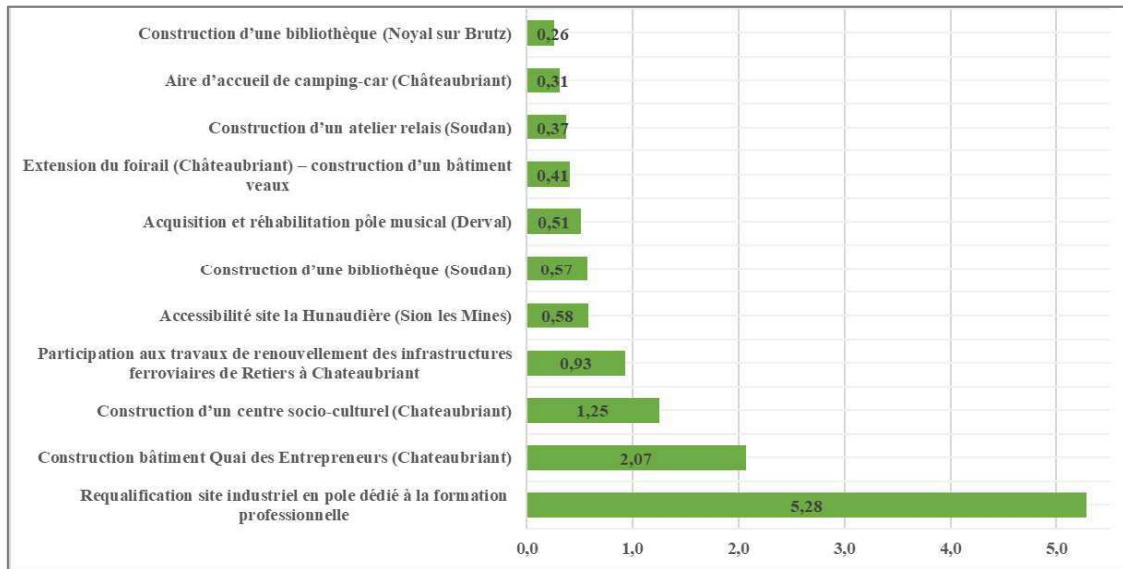
Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et des fichiers de mandats

Graphique n° 5 : Subventions de fonctionnement versées



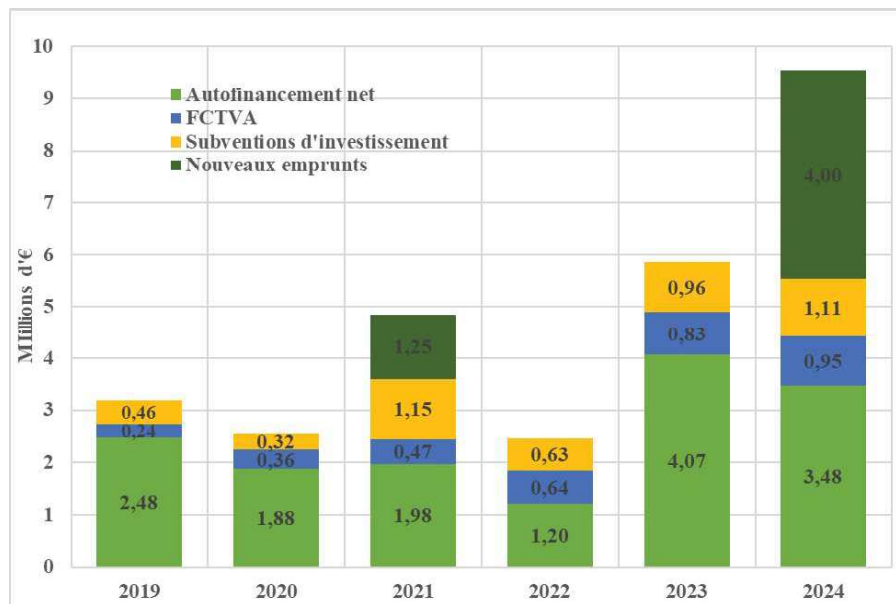
Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et des fichiers de mandats

Graphique n° 6 : Principaux investissements réalisés entre 2019 et 2024



Source : CRC à partir des données de la CC (fichiers de mandats et titres)

Graphique n° 7 : Structure du financement des investissements (2019-2024)



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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.

AR-Préfecture paysdelaloire@ccomp

044-200072726-20260517-3-DE

Acte certifié exécutoire

Réception par le Préfet : 17-05-2026

Publication le : 17-05-2026



Le Président,


Alain HUNAULT