



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LOIREAUXENCE

(Département de 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 12 mai 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE COMMUNE NOUVELLE AU BILAN EN DEMI-TEINTE DIX ANS APRÈS SA CRÉATION	10
1.1 Une commune nouvelle toujours en construction dix ans après sa création	11
1.1.1 Une création ambitieuse portée par les élus mais sans réelle concertation avec les habitants	11
1.1.1.1 Une création fruit d'un certain consensus des élus mais sans réelle concertation des habitants	11
1.1.1.2 Une création fondée sur des objectifs ambitieux partiellement mis en œuvre.....	12
1.1.2 La construction tardive de l'identité de la commune nouvelle, au travers d'un projet de territoire participatif encore en devenir.....	14
1.1.2.1 Un projet de territoire participatif pour construire enfin une identité commune	14
1.1.2.2 Un projet de territoire en devenir	15
1.1.3 Une structuration des services sans recherche de rationalisation et retardée par un renouvellement significatif des encadrants	16
1.1.3.1 Une organisation géographique des services dispersée, source d'inefficience et de surcoûts.....	16
1.1.3.2 L'organisation opérationnelle des services : un important renouvellement aux conséquences organisationnelles marquées	17
1.2 Une gouvernance engagée dans la participation citoyenne et la prévention des conflits d'intérêts mais perfectible sur certains points.....	17
1.2.1 Un cadre institutionnel conforme qui doit gagner en efficience	17
1.2.2 Un fonctionnement institutionnel qui présente quelques irrégularités.....	18
1.2.2.1 Un règlement intérieur du conseil municipal à sécuriser.....	18
1.2.2.2 Le droit à la formation des élus n'est pas pleinement respecté.....	19
1.2.2.3 Les délégations du conseil municipal au maire : un cadre juridique insuffisamment respecté	19
1.2.3 Une gouvernance engagée dans la participation citoyenne.....	20
1.2.4 Une gouvernance engagée dans la prévention des risques de conflits d'intérêts.....	21
1.3 Des relations limitées avec la Compa.....	22

2 UNE FIABILITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET DES DONNÉES COMPTABLES À AMÉLIORER.....	23
2.1 L'information financière et budgétaire doit gagner en qualité et fiabilité	23
2.1.1 Un calendrier budgétaire et un rapport d'orientation budgétaire (ROB) conformes au cadre légal	23
2.1.2 L'information financière et budgétaire des élus doit impérativement être améliorée	24
2.1.3 Les informations accessibles aux citoyens sur le site internet de la commune sont insuffisantes	25
2.1.4 Des prévisions budgétaires insincères et une planification pluriannuelle des investissements à renforcer	26
2.2 Une fiabilité des comptes en amélioration, qui reste à consolider	27
2.2.1 Les insuffisances de la comptabilité analytique limitent l'efficacité de la fonction comptable	27
2.2.2 Les opérations de fin d'exercice.....	28
2.2.2.1 Le rattachement des charges et produits à l'exercice est correctement effectué 28	
2.2.2.2 Les restes à réaliser (RAR) doivent être correctement justifiés.....	28
2.2.2.3 La qualité du traitement des provisions s'améliore depuis peu	29
2.2.3 Les opérations patrimoniales.....	30
2.2.3.1 La correspondance entre l'état de l'actif et l'inventaire de la commune : des écarts à régulariser.....	30
2.2.3.2 L'amortissement des immobilisations doit faire l'objet d'ajustements	31
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE MARQUÉE PAR UN RALENTISSEMENT DE L'INVESTISSEMENT DEPUIS 2022	32
3.1 Une situation financière stable avec des ressources soutenues, des charges maîtrisées mais un autofinancement en recul.....	33
3.1.1 Des ressources fiscales, institutionnelles et intercommunales stables et soutenues	33
3.1.2 Des charges de gestion en augmentation, portées par la hausse des charges de personnel, mais qui demeurent inférieures aux moyennes de la strate	37
3.1.3 Un autofinancement solide mais en net fléchissement en 2024.....	39
3.2 Un ralentissement marqué de l'investissement depuis 2022, des indicateurs financiers favorables à sa reprise	40
3.2.1 Une dynamique d'investissement en suspens depuis 2022, au détriment du renouvellement du patrimoine communal	40
3.2.2 Le financement de l'investissement et les évolutions bilantielles.....	42
4 LA RESTAURATION SCOLAIRE	46
4.1 Une gestion unifiée, source de sécurité juridique, d'équité pour les usagers, mais offrant peu de marges de négociation à la commune.....	46
4.1.1 Les évolutions des modalités de gestion du service	46
4.1.2 La création du service de restauration scolaire de Belligné, source de sécurité juridique et d'équité pour les usagers	47
4.1.3 Une adhésion à un groupement de commandes qui a eu pour effet de limiter les marges de négociation de la commune.....	48

4.2 L'effet limité de la baisse du nombre d'élèves sur la fréquentation, soutenue par la tarification sociale	49
4.2.1 Un nombre global de repas servi en baisse mais un ratio de repas par élève en hausse	49
4.2.2 Les effets positifs de la tarification sociale sur le niveau de fréquentation.....	50
4.3 Un pilotage financier défaillant à l'origine de hausses successives de tarifs partiellement justifiées	51
4.4 Les efforts significatifs de la commune pour améliorer la qualité du service rendu à l'usager doivent être poursuivis	52
4.4.1 Une qualité des repas à renforcer	52
4.4.2 Une démarche d'inclusion des élèves en situation de handicap à poursuivre.....	54
4.4.3 Le respect de l'interdiction d'utiliser des contenants en plastique.....	55
4.4.4 Une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire à formaliser	56
ANNEXES.....	58
Annexe n° 1. Les ambitions de la charte de création	59
Annexe n° 2. Principaux dispositifs partenariaux de soutien au développement de la commune	60
Annexe n° 3. Implantation géographique des différents services de la commune et répartition des effectifs	61
Annexe n° 4. Un cadre institutionnel conforme.....	62
Annexe n° 5. Qualité de l'information budgétaire et financière	64
Annexe n° 6. Fiabilité comptable.....	66
Annexe n° 7. Situation financière	69
Annexe n° 8. La restauration scolaire	72
Annexe n° 9. Données chiffrées relatives à la restauration scolaire	74

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loireauxence (7 509 habitants), portant sur les exercices 2019 et suivants, s'inscrit dans le cadre de deux enquêtes régionales relatives aux communes nouvelles et aux services locaux de restauration collective. Par ailleurs, ont été analysées la fiabilité des comptes et la situation financière.

Une commune nouvelle toujours en construction dix ans après sa création

Portée par des principes de création ambitieux mais partiellement mis en œuvre, la commune nouvelle de Loireauxence poursuit toujours sa construction, dix ans après la fusion de ses quatre communes fondatrices, Varades, La Chapelle-Saint-Sauveur, Belligné et La Rouxière, intervenue le 1^{er} janvier 2016. Les habitants ont été tardivement associés à la définition d'une identité commune, au travers d'une démarche participative engagée en 2022, contribuant au projet de territoire. Ce projet a donné lieu à l'adoption d'un plan pluriannuel d'action en avril 2025, plusieurs années après la détermination d'orientations prioritaires par les habitants, lesquelles n'y sont pas pleinement déclinées. Ce décalage est de nature à limiter l'adhésion des habitants au développement de la commune nouvelle, à la création de laquelle ils avaient déjà été peu associés. Par ailleurs, l'organisation des services ne répond pas à l'objectif de rationalisation, intrinsèque à la création des communes nouvelles. Leur structuration a, de plus, été retardée par un renouvellement important aux postes de direction. La commune nouvelle apparaît ainsi davantage comme un regroupement administratif que comme une entité territoriale pleinement intégrée.

Un cadre institutionnel conforme à la réglementation mais qui multiplie les instances au risque de perdre en efficience

Outre les instances obligatoires prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune a créé de nombreuses instances facultatives. La prise de décision implique ainsi de recueillir de nombreux avis, ce qui rigidifie le processus et mobilise fortement les élus siégeant dans ces divers comités consultatifs. Le niveau de fonctionnement de ces instances, très variable, interroge également la pertinence de leur nombre élevé. En outre, le choix de la commune de créer en juin 2020 des conseils de communes déléguées et donc de nommer des maires délégués, peut apparaître contradictoire avec sa volonté de construire une identité commune.

Une gouvernance engagée dans la participation citoyenne et la prévention des conflits d'intérêts, mais pouvant être améliorée sur un certain nombre de points

La gouvernance communale est marquée par certaines fragilités juridiques, particulièrement concernant l'exercice des nombreuses compétences déléguées par le conseil municipal au maire, qui ne rend pas compte à l'organe délibérant, de manière régulière et exhaustive, des décisions prises à ce titre. Par ailleurs, le conseil municipal délibère illégalement dans des domaines dont il s'est dessaisi de sa compétence. La commune doit impérativement remédier à ces irrégularités. En revanche, la chambre constate positivement que le déficit initial de participation citoyenne à la création de la commune nouvelle a été comblé par une démarche affirmée d'association des habitants aux projets municipaux, au travers notamment de la charte de participation citoyenne, dont la mise en œuvre demeure néanmoins perfectible. Enfin, l'engagement de la commune dans la prévention des risques de conflits d'intérêts, bien que peu formalisé, est cependant efficient.

Une information des élus et des citoyens à nettement renforcer

Si le contenu du rapport d'orientation budgétaire apparaît désormais conforme aux prescriptions applicables, les documents budgétaires, particulièrement les annexes obligatoires, sont incomplets et pour certains inexistantes. Ces carences nuisent à la bonne information des élus en matière budgétaire. Par ailleurs, l'information délivrée aux citoyens via le site internet de la commune est également insuffisante, les actes budgétaires, les données relatives aux subventions et à la commande publique, n'étant pas, ou difficilement accessibles. La commune doit ainsi nettement renforcer les informations délivrées aux élus et aux citoyens.

Des prévisions budgétaires insincères et une fiabilité des comptes qui reste à consolider

Sur la période examinée, la commune a globalement respecté les règles relatives au calendrier budgétaire fixées par le CGCT et le principe d'indépendance des exercices. En revanche, les prévisions budgétaires, sous-évaluées en recettes et sous-réalisées en dépenses, ne respectent pas le principe de sincérité et nuisent à la qualité du pilotage budgétaire. Elles ne sont pas de nature à permettre un débat de qualité au sein du conseil municipal en privant les élus des informations nécessaires à un avis éclairé sur les orientations budgétaires et les priorités de gestion.

De plus, l'absence de procédure interne formalisée est à l'origine d'importantes lacunes en matière de comptabilité analytique, auxquelles la commune doit impérativement remédier. Consécutivement, la présentation du budget par fonctions, qui constitue une obligation, en sera facilitée. Par ailleurs, les anomalies constatées en matière d'inscription en restes à réaliser doivent être corrigées, en les évaluant et les justifiant conformément aux règles fixées par l'article R. 1612-52 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable [M57](#).

En outre, il est impératif d'améliorer le suivi du patrimoine en ajustant l'amortissement des immobilisations et en harmonisant les données d'inventaire tenues par la commune avec celles de l'actif tenu par le comptable public. Enfin, la collectivité devra veiller à comptabiliser des provisions dans le respect du principe de prudence auquel elle est soumise.

Une situation financière saine, marquée par un net ralentissement des investissements depuis 2022

Depuis 2019, la commune a vu ses ressources fiscales propres augmenter grâce à la progression des bases et des taux. Pour autant, sa politique fiscale demeure modérée, le produit par habitant de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2024 (287 €) étant deux fois moins élevé que la moyenne des communes de la strate (576 €). Cette politique fiscale tient compte d'un potentiel fiscal et d'un revenu des habitants inférieurs à la moyenne. Les ressources institutionnelles, portées par une DGF structurellement supérieure à la moyenne en raison du statut de commune nouvelle et des participations conséquentes et stables, ont assuré à Loireauxence des recettes confortables ; ses produits de gestion ont ainsi augmenté de 18 % de 2019 à 2024. Dans le même temps, les charges de gestion ont augmenté plus rapidement (+24 %), principalement sous l'effet de la hausse des charges de personnel (+29 %), concentrée sur les services prioritaires tels que l'éducation et l'aménagement. Les autres postes ont été maîtrisés ou rationalisés, ce qui a permis à la commune de renforcer ses moyens dans les domaines prioritaires tout en conservant des dépenses par habitant systématiquement inférieures à la moyenne de la strate (986 € contre 1 123 € en 2024).

Si la capacité d'autofinancement (CAF) brute apparaît correcte avec 1,2 M€ par an en moyenne au cours de la période, elle a fléchi en 2024 (-31 %) sous l'effet de la hausse simultanée des charges à caractère général et de personnel, faisant tomber le taux d'épargne brute à 10,9 %, en dessous du seuil de prudentiel communément admis.

Les investissements, après avoir atteint un niveau soutenu (2,9 M€ par an de 2019 à 2021), ont très fortement diminué à partir de 2022 (0,69 M€ par an de 2022 à 2024). Ils ont concerné la salle de sports de Varades et les abords du collège, financés par des ressources propres et externes, une mobilisation du fonds de roulement et un recours ponctuel à l'emprunt en 2021. À cet égard, la chambre observe que l'emprunt de 1,12 M€ souscrit en 2021 n'apparaissait pas indispensable au financement des investissements compte tenu du niveau du fonds de roulement qui, la même année, atteignait 2,07 M€ (contre 0,2 M€ à fin 2020).

Bien que sur la période la commune se soit désendettée tout en renforçant son fonds de roulement et sa trésorerie, le bilan est terni par le fait que son effort d'investissement (1 280 € par habitant en cumul de 2019 à 2024) a été très inférieur à la moyenne (2 186 € par habitant), ainsi qu'aux besoins de renouvellement du patrimoine communal. Cette politique expose la collectivité à un risque progressif de dégradation de ses équipements à moyen et long terme si le sous-investissement de ces dernières années devait se poursuivre. Sur ce point, la chambre observe qu'au regard de sa situation bilancielle (fonds de roulement de 2,78 M€ en 2024) et de sa trésorerie plus élevée que nécessaire (2,56 M€, soit 124 jours de charges courantes), la commune serait en mesure de relancer sa politique d'investissement.

Des efforts à poursuivre pour offrir à l'usager un service de restauration scolaire de qualité

Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'ensemble des usagers du service de restauration scolaire de la commune bénéficie de la même grille tarifaire, reposant sur le quotient familial et intégrant la tarification sociale à 1 €. La reprise à la même date du service de restauration scolaire de Belligné par la commune a ainsi permis de mettre fin à un traitement inégalitaire des usagers et à un risque juridique de requalification de la convention d'objectifs auparavant conclue avec une association pour la gestion de cette cantine. En outre, la tarification sociale à 1 € a emporté des effets positifs sur le niveau de fréquentation des restaurants scolaires, sur lequel la baisse du nombre d'enfants scolarisés a eu un impact limité.

En 2024, la commune a respecté les obligations fixées par la loi EGalim en matière de part de produits de qualité et durables composant les repas servis, mais pas celle de produits biologiques. Il lui appartiendra de veiller à ce que le prestataire qui fournit les repas dans ses quatre restaurants scolaires respecte cette obligation, au besoin en appliquant la pénalité prévue contractuellement. L'interdiction d'utiliser des contenants plastiques est en revanche totalement respectée. En outre, la lutte contre le gaspillage alimentaire est un enjeu dont la commune s'est saisie, mais qui doit désormais faire l'objet d'une démarche formalisée, conformément aux dispositions de l'[article L. 541-15-3 du code de l'environnement](#). Par ailleurs, la commune fait montre de volonté pour accueillir les élèves en situation de handicap au sein des restaurants scolaires. Cette démarche, freinée par le manque de moyens humains, doit être poursuivie.

Un service de restauration scolaire marqué par un pilotage financier défaillant

Le pilotage financier défaillant du service de restauration scolaire s'est traduit par une forte hausse des charges, dont celles de personnel qui auraient pu être davantage contenues au regard de leur décorrélation avec le taux d'absentéisme et le niveau de fréquentation des restaurants. De plus, faute de données fiables en la matière, la commune a décidé à quatre reprises depuis 2023 d'augmenter les tarifs applicables aux usagers, afin notamment de limiter sa participation à 50 % du coût du repas. Or, cet objectif était en fait déjà atteint en 2021. Il est donc impératif que la commune se dote d'outils de suivi afin de mettre en place un pilotage financier efficace servant de support à la définition de la politique tarifaire.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Assurer le respect, par le conseil municipal, des compétences qu'il a déléguées au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Recommandation n° 2. : Rendre compte au conseil municipal des décisions prises par le maire au titre des compétences qui lui ont été déléguées, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Recommandation n° 3. : Renforcer l'information délivrée aux élus en établissant des documents budgétaires conformes aux dispositions des articles L. 2313-1, L. 1612-35 et R. 1612-58 du CGCT et à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4. : Renforcer l'information des citoyens sur le site internet de la commune en assurant, de manière régulière et systématique, la mise en ligne des actes budgétaires (articles L. 1612-35 et R. 1612-59 du CGCT) et des données relatives aux subventions (loi n° 2000-321) et à la commande publique (articles L. 2196-2, R. 2196-1 et L. 3131-1 du code de la commande publique).

Recommandation n° 5. : Mettre en place la présentation croisée par fonctions du budget conformément à l'article L. 1612-27 du CGCT, en s'appuyant sur des procédures budgétaires et comptables formalisées.

Recommandation n° 6. : Inscrire en restes à réaliser (RAR) les seules dépenses et recettes répondant à la définition fixée par l'article R. 1612-52 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 7. : Mettre en concordance l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1).

Recommandation n° 8. : Mettre en place un pilotage financier de la restauration scolaire, comportant des indicateurs de suivi réguliers.

Recommandation n° 9. : Servir dans les restaurants scolaires des repas comportant une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits durables et de qualité durable, dont une part au moins égale, en valeur, à 20 % de produits biologiques, conformément aux dispositions de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Recommandation n° 10. : Formaliser, dans les meilleurs délais, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, conformément aux dispositions de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement.

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loireauxence à compter de l'exercice 2019. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de deux enquêtes régionales relatives aux communes nouvelles et aux services locaux de restauration collective. Il a également porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Philippe Jourdon, maire du 30 juin 2025 au 27 mars 2026, par courrier du 22 septembre 2025, ainsi qu'à ses deux prédécesseurs en fonctions au cours de la période sous revue, Mme Christine Chevrollier, maire de mars 2020 à juin 2025 et M. Claude Gautier, maire jusqu'en mars 2020, par courriers du 23 septembre 2025.

L'entretien d'ouverture de contrôle prévu par les normes professionnelles des juridictions financières s'est tenu le 2 octobre 2025 avec M. Jourdon, le 7 octobre 2025 avec M. Gautier et le 10 octobre 2025 avec Mme Chevrollier. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 15 décembre 2025 avec M. Jourdon et respectivement les 15 et 16 décembre 2025 avec M. Gautier et Mme Chevrollier.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré par la chambre le 3 février 2026 et notifié à l'ordonnateur alors en fonctions, ainsi qu'à ses deux prédécesseurs, le 5 mars 2026. Les réponses de ces ordonnateurs ont été reçues les 27, 30 mars et 3 avril 2026. Des extraits ont été adressés à différents tiers ainsi que des communications administratives, qui ont donné lieu à une réponse reçue le 8 avril 2026. Par lettre du 31 mars 2026 réceptionnée le même jour, l'ordonnateur en fonctions, M. Jean-Paul Huet, élu maire le 27 mars 2026, a été informé de la procédure en cours. Après examen des réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 12 mai 2026, a arrêté ses observations définitives contenues dans le présent rapport.

1 UNE COMMUNE NOUVELLE AU BILAN EN DEMI-TEINTE DIX ANS APRÈS SA CRÉATION

La commune nouvelle de Loireauxence est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2016¹ des communes de Belligné, La Chapelle-Saint-Sauveur, La Rouxière et Varades, qui sont devenues des communes déléguées disposant chacune d'une mairie déléguée. Le nom Loireauxence, est une combinaison du nom des deux cours d'eau qui baignent le territoire de la commune : la Loire et l'un de ses sous-affluents, l'Auxence.

Le siège de la commune est situé à Varades, pôle central du territoire, qui concentre 45 % de la population, suivi de Belligné (30 %), La Rouxière (15 %) et La Chapelle-Saint-Sauveur (10 %).

¹ Arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 18 décembre 2015.

Loireauxence est située à mi-chemin entre Nantes et Angers, et fait partie de la communauté de communes du pays d'Ancenis (Compa), dont Ancenis-Saint-Géréon est la ville-centre. Avec 118 km², elle est la deuxième commune la plus étendue du département et la deuxième plus peuplée de la Compa (71 163 habitants²), avec 7 509 habitants². Entre 2016 et 2022, la population de Loireauxence est restée quasi stable, avec un taux annuel moyen de variation de -0,1 %, uniquement dû à un solde migratoire négatif. Cette stabilité démographique contraste avec la croissance de la Compa et du département, portée par un solde migratoire positif. Le territoire se distingue par une proportion importante de propriétaires (74 %³), ce qui traduit une implantation durable des habitants.

La commune concentre 10 % des établissements présents dans la Compa, majoritairement des très petites entreprises (TPE) comprenant un à neuf salariés. Le secteur de la construction est surreprésenté (18,2 % des entreprises), tandis que les activités de commerce, bien que majoritaires, sont moins développées que dans l'intercommunalité et le département. L'indice de concentration de l'emploi⁴ n'est que de 60,3 emplois pour 100 actifs occupés. Sur le plan social, Loireauxence présente un taux de chômage de 9,2 % et un taux de pauvreté de 10 %, des valeurs proches de celles du département mais légèrement moins favorables que la moyenne de la Compa⁵. Le revenu médian par unité de consommation de 21 590 € est inférieur à celui observé à l'échelle l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (22 880 €) et du département (24 120 €).

La commune fait partie du bassin d'emploi d'Ancenis, qui est dynamique avec un taux de chômage très faible (4,4 %⁶ au 2^{ème} trimestre 2025). Sa large superficie et sa situation entre zones rurales et axes de communication stratégiques présentent des enjeux particuliers pour l'aménagement, le développement des services et l'organisation des déplacements sur le territoire.

1.1 Une commune nouvelle toujours en construction dix ans après sa création

1.1.1 Une création ambitieuse portée par les élus mais sans réelle concertation avec les habitants

1.1.1.1 Une création fruit d'un certain consensus des élus mais sans réelle concertation des habitants

Le regroupement des quatre anciennes communes s'inscrit dans la continuité d'une longue expérience de travail en commun, ayant ainsi favorisé leur rapprochement. Cette création répond également à la diminution des dotations de l'État, compliquant le maintien des services de proximité et le lancement de nouveaux projets. Par ailleurs, certaines communes

² Données Insee 2022, population municipale.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-44213+DEP-44+REG-52+METRO-1>.

⁴ Rapport entre le nombre d'emplois proposés sur la commune et le nombre d'actifs occupés qui y résident (Insee, chiffres 2022).

⁵ Insee, comparateur de territoires, données 2021 et 2022.

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893230?utm>.

présentaient une situation financière fragile, que le regroupement en commune nouvelle a permis de sécuriser. L'arrêté préfectoral du 18 décembre 2015 portant création de la commune nouvelle précise que « *la création de la commune nouvelle a pour objet la rationalisation de l'action administrative et une meilleure gestion des services publics* ».

Les conseils municipaux ont délibéré à l'automne 2015 pour statuer sur la création de la commune nouvelle : celui de Belligné s'est prononcé le 21 novembre, tandis que Varades, La Rouxière et La Chapelle-Saint-Sauveur ont voté le 30 novembre. Si les décisions ont été adoptées à l'unanimité ou à une très large majorité dans trois des communes, la situation a été plus contrastée à Belligné, où la délibération n'a été approuvée qu'à une courte majorité (10 voix pour, 9 contre). Cette configuration traduit un niveau d'adhésion variable et met en évidence le fait que l'initiative ne faisait pas consensus sur l'ensemble du territoire.

Bien que le vote favorable de la majorité des élus ait permis la création de la commune nouvelle, l'adhésion des habitants constitue un facteur déterminant pour sa réussite. Plusieurs témoignages d'élus en fonctions soulignent que le processus a été mené dans un délai contraint et sans concertation préalable avec la population. À cet égard, le cahier des charges du marché public de février 2022 relatif à « *l'animation citoyenne d'une démarche sur l'identité de la commune* » indique explicitement que les élus des quatre communes historiques ont décidé de créer rapidement la commune nouvelle « *sans consulter les habitants* », précisant également que le nom et le slogan ont été déterminés par les élus eux-mêmes. Cette création, intervenue moins de deux ans après les élections municipales de 2014, n'avait de plus été évoquée par aucun des candidats. Ces éléments ne remettent pas en cause la validité juridique de la création, mais révèlent un déficit initial de participation. Cependant, celui-ci ne se traduit pas aujourd'hui par un souhait de défusion.

Au cours du processus de fusion, des réunions publiques se sont tenues les 3, 10, 12 et 13 novembre 2015, respectivement à La Chapelle-Saint-Sauveur, Varades, La Rouxière et Belligné, lors desquelles différentes propositions de noms ont été soumises au vote de la population (Loireauxence, Loire-et-Mines, Loiréole et Noroît-sur-Loire). Le nom final, Loireauxence, a été adopté à l'occasion des délibérations précitées de chaque conseil municipal en novembre 2015.

1.1.1.2 Une création fondée sur des objectifs ambitieux partiellement mis en œuvre

1.1.1.2.1 Des ambitions fortes pour le territoire

Une charte de création « *engageant moralement les élus sur l'organisation des services, et notamment ceux qui sont maintenus dans les communes déléguées* », a été adoptée par les quatre communes fondatrices en novembre 2015.

Cette charte constitue un document-cadre articulé autour de quatre grandes ambitions de la commune nouvelle à long terme : construire ensemble et s'épanouir sur un nouveau territoire dynamique et solidaire ; agir ensemble pour maintenir des services de proximité pour tous les habitants du territoire ; placer l'économie et l'emploi au cœur de l'action ; renforcer l'attractivité et le rayonnement du territoire (cf. annexe n° 1).

Ces quatre ambitions couvrent les dimensions essentielles du développement territorial : cohésion sociale et urbanisme, services de proximité et qualité de vie, économie et emploi, attractivité et rayonnement. Si elles sont cohérentes et complémentaires, la charte est peu précise sur les moyens financiers et humains nécessaires, ainsi que sur la coordination entre les pôles thématiques. Le maintien de services dans toutes les communes, notamment les plus petites, apparaît coûteux et difficile à pérenniser. Les actions proposées manquent par ailleurs de priorisation, aucun calendrier ou cible chiffrée ne leur est associé et certaines mesures (covoiturage, marketing territorial) peuvent paraître anecdotiques par rapport aux enjeux globaux. Enfin, le lien entre développement économique, protection du cadre de vie et coordination avec les infrastructures régionales ou nationales n'est pas clairement défini, ce qui peut rendre la mise en œuvre incertaine.

Enfin, les ambitions sont globalement cohérentes avec les objectifs du législateur⁷ en matière de création de communes nouvelles, à savoir : renforcer l'efficacité des services publics locaux, améliorer la capacité financière des communes, assurer une meilleure cohérence territoriale et simplifier la gouvernance locale. Les contradictions concernent surtout la mise en œuvre pratique, le financement et la coordination entre pôles et communes déléguées. La charte ambitionne tout à la fois de mutualiser et de conserver les services locaux, ce qui peut réduire l'efficacité administrative et apparaître en contradiction avec l'objectif de rationalisation porté par le législateur.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, Mme Chevrollier, en sa qualité d'ancienne ordonnatrice, affirme que la fusion des quatre anciennes communes poursuivait un objectif d'amélioration des services rendus à l'utilisateur, mis en œuvre dans les domaines de l'enfance et la jeunesse ou au travers de la création de l'espace France Services, et non de rationalisation. La chambre rappelle néanmoins que l'arrêté préfectoral précité portant création de Loireauxence dispose que cette création « *a pour objet la rationalisation de l'action administrative et une meilleure gestion des services publics* ».

1.1.1.2.2 Une mise en œuvre opérationnelle partielle

La mise en œuvre opérationnelle de la charte a porté sur plusieurs aspects, notamment l'organisation interne. Celle-ci a impliqué la création de communes déléguées avec des maires délégués, l'établissement de pôles thématiques (par exemple, le pôle ressources et le pôle aménagement), ainsi que l'adoption et la présentation de comptes administratifs consolidés. Par ailleurs, une uniformisation progressive des pratiques a été engagée, avec une harmonisation des services à partir de septembre 2016.

La charte prévoit un suivi régulier de sa mise en œuvre à travers des commissions thématiques et le comité des maires, structures de suivi ayant pour objet de proposer des actions, suivre leur mise en œuvre et évaluer les services de proximité et l'efficacité des projets. La charte prévoit également que le conseil municipal puisse la modifier chaque année à la majorité des deux tiers, ce qui n'a pas été le cas depuis la création. Les indicateurs de suivi sont mentionnés de manière générale, sans chiffrage précis, ce qui complique l'évaluation concrète des résultats. En tout état de cause, il n'existe ni tableau de suivi, ni bilan global de tous les engagements de la charte, ce qui rend difficile une évaluation exhaustive de sa mise en œuvre.

⁷ [Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales](#) et [loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle](#).

Pour autant, en ce qui concerne les projets structurants, certains ont abouti, comme le maintien de services médicaux (projet de cabinet médical à Belligné), l'élaboration d'une charte de participation citoyenne (votée en 2020, cf. point 1.2.3) et la création d'une instance locale de participation (conseil de participation citoyenne mis en place en 2020, cf. annexe n° 4).

Certaines ambitions de long terme, comme la construction d'infrastructures importantes, ont reçu très récemment un début d'exécution. La principale concerne l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), dont les travaux de construction ont débuté en octobre 2025 à Belligné à la suite de la modification du plan local d'urbanisme (PLU). Le soutien de la commune ne prend pas la forme d'une contribution financière directe mais d'interventions telles que la valorisation de servitudes, la création d'un cheminement doux reliant l'Ehpad, le lotissement intergénérationnel et le centre-bourg, la prise en charge des réseaux, l'aménagement des accès, ainsi que l'entretien futur des voiries et des espaces verts du lotissement.

De nombreux autres projets sont pour l'heure restés sans suite (piscine, festival, échangeur autoroutier, réseau complet de mobilité douce, covoiturage, développement économique renforcé).

1.1.2 La construction tardive de l'identité de la commune nouvelle, au travers d'un projet de territoire participatif encore en devenir

1.1.2.1 Un projet de territoire participatif pour construire enfin une identité commune

D'avril à juin 2022, les habitants ont été sollicités lors de la phase de diagnostic du projet de territoire, par le biais d'une démarche participative intitulée « *Loire Ô Sens* », autour de l'identité de la commune nouvelle. « *Savoir qui l'on est et d'où l'on vient, collectivement, pour imaginer où l'on va ensemble* » constitue l'objectif poursuivi par cette démarche, qui intervient tardivement, six années après la création de la commune nouvelle.

Différents outils participatifs (temps d'échanges, rencontres, questionnaire en ligne) ont été mis en place afin de recueillir la parole d'habitants représentatifs de la commune. Les élus ont considéré cette démarche comme engageante, 160 habitants ayant souhaité être associés aux suites qui y seront données.

Les résultats de cette démarche participative ont été restitués aux habitants en juillet 2022, avec l'aide des associations de la commune et le conseil de participation citoyenne (CPC) (cf. annexe n° 4), membre du comité de pilotage.

La synthèse des contributions (habitants, élus, associations, agents) a permis d'identifier six grandes thématiques prioritaires :

- le lien social ;
- les liaisons physiques (mobilité, infrastructures) ;
- le patrimoine et l'histoire ;
- la nature et sa préservation ;
- les relations intergénérationnelles ;
- la dynamique territoriale.

Ces thématiques ont été intégrées au projet de territoire qui comporte 25 axes prioritaires. Elles orientent la construction des actions publiques locales et servent de base stratégique à de futures instances participatives, notamment pour associer les habitants intéressés. Depuis 2023, un groupe de travail consacré à *Loire Ô Sens* se réunit pour traduire ces thématiques en actions concrètes (par exemple le rallye citoyen).

En parallèle de cette démarche participative, la commune s'est engagée dans plusieurs dispositifs partenariaux (cf. annexe n° 2), comme le programme national « *Petites Villes de Demain* », ou encore « *Cœur de bourg/cœur de ville* », lui permettant de bénéficier d'un soutien financier ou d'un accompagnement technique pour développer son territoire.

1.1.2.2 Un projet de territoire en devenir

La mise en œuvre opérationnelle du projet de territoire a donné lieu à l'adoption le 10 avril 2025 d'un plan prévisionnel d'actions (PPA), troisième pilier de cette démarche, complétant *Loire Ô Sens* et le plan d'équilibre d'accès aux services et équipements (PEASE), examiné *infra*. Ce PPA comporte 18 actions à réaliser entre 2025 et 2029, avec une enveloppe budgétaire limitée à 4,1 M€. Seuls six projets sur 18 seront engagés dès 2025, dont quatre concernent l'offre d'habitat adapté.

L'aboutissement du projet de territoire intervient ainsi plusieurs années après l'association des citoyens à sa construction et les premières actions ne répondent que très partiellement aux attentes exprimées au travers des six thématiques. De plus, aucun des projets ne concerne la mise en valeur du patrimoine, préoccupation pourtant mise en avant par les habitants. Ce temps long observé par la collectivité pour décliner de manière opérationnelle ce projet, justifié selon Mme Chevrollier par le délai nécessaire pour dégager des marges de manœuvre financières suffisantes pour sa mise en œuvre, comme le resserrement des thématiques concernées par celle-ci, sont susceptibles de limiter l'adhésion des habitants au développement de la commune nouvelle.

Par ailleurs, le projet de territoire repose sur plusieurs démarches imbriquées (démarche *Loire Ô Sens*, *Petites Villes de Demain*, PEASE, PPA), ce qui complique sa lecture et sa compréhension globale pour les habitants ou acteurs locaux, surtout si les liens entre ces dispositifs ne sont pas explicités clairement. En outre, la multiplicité des démarches peut diluer les effets et la lisibilité du projet pour le citoyen, en dépit des informations mises à sa disposition sur ces sujets, notamment dans les publications municipales. De plus, les documents publiés ne présentent aucun tableau chiffré ou calendrier précis d'avancement par axe. Les indicateurs disponibles sont surtout qualitatifs (nombre d'habitants intéressés, restitution de synthèses) et ne permettent pas d'évaluer objectivement l'effet ou la réussite de chaque action.

La commune doit par conséquent veiller à ce que la co-construction avec les citoyens de son projet de territoire se traduise par une mise en œuvre opérationnelle cohérente avec les orientations plébiscitées par les habitants. Le suivi de la réalisation de ce projet doit également gagner en rigueur et transparence à l'égard du citoyen.

1.1.3 Une structuration des services sans recherche de rationalisation et retardée par un renouvellement significatif des encadrants

1.1.3.1 Une organisation géographique des services dispersée, source d'inefficience et de surcoûts

La commune a structuré son organisation territoriale autour de ses quatre mairies déléguées pour « répondre aux enjeux de proximité identifiés sur le territoire dans la continuité des réflexions engagées suite à la création de la commune ». Dans le cadre du projet de territoire, un PEASE a été élaboré en 2025 afin d'analyser et organiser l'accès des habitants aux services publics et équipements de proximité (ex. services administratifs, santé, mobilité, etc.) sur l'ensemble du territoire communal, avec une priorisation des actions à mener.

Or, du point de vue de l'efficience des services, le PEASE apparaît peu ambitieux. Loin d'engager une réorganisation ou un regroupement des services susceptible d'améliorer l'efficacité de l'action publique, il entérine essentiellement les implantations en place depuis 2016, maintenant des doublons et une dispersion des services à l'échelle du territoire.

Le maintien de cette organisation des services sur plusieurs sites est de nature à limiter la cohésion territoriale et la lisibilité de l'action publique, la commune nouvelle apparaissant davantage comme un regroupement administratif que comme une entité territoriale pleinement intégrée.

En dépit des démarches de structuration des services menées par la commune et de la centralisation du pôle aménagement à Belligné et du pôle animation et culture à La Chapelle-Saint-Sauveur, le maillage territorial actuel des services municipaux demeure dense. S'il permet de maintenir un lien de proximité post-fusion, il n'est pas neutre en termes de moyens humains et financiers. Ainsi, concrètement, des agents municipaux communaux (rattachés administrativement au siège) sont présents dans chacune des mairies déléguées (cf. carte en annexe n° 3). Chaque commune déléguée dispose en outre d'un centre technique (pour la prise de poste ou comme entrepôt) et les services périscolaires, accueils de loisirs et restauration scolaire y sont assurés sur des sites spécifiques. Seuls les pôles direction générale (trois agents, en incluant la police municipale), ressources humaines (cinq agents) et finances (trois agents) ne sont physiquement présents qu'à Varades.

Une telle organisation implique des effectifs plus nombreux, des temps de déplacements inter-sites accrus, une plus grande polyvalence des agents, une communication plus lente et des décisions retardées. De plus, la multiplication des sites entraîne des charges fixes supplémentaires, une redondance des équipements et des coûts immobiliers élevés. Dans ces conditions, le maintien de services dispersés ne renforce donc pas la proximité mais en renchérit le coût, en fragilise la qualité et en réduit la soutenabilité à moyen terme. Une rationalisation des services permettrait à la commune soit d'envisager un redéploiement ou une réaffectation des agents sur d'autres priorités, soit d'optimiser ses ressources.

1.1.3.2 L'organisation opérationnelle des services : un important renouvellement aux conséquences organisationnelles marquées

La collectivité a connu des changements successifs de directeur général des services (DGS) et de directeurs de pôles au cours de la période examinée. Depuis 2020, trois DGS se sont ainsi succédé. Entre 2019 et 2024, un phénomène de renouvellement a également touché la plupart des postes de direction de pôles (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 1 : Nombre de responsables successifs des principales directions de la commune entre 2019 et 2025

DGS	DGA/Finances	DRH	Pôle technique	Service aménagement	Pôle enfance jeunesse	Pôle cohésion sociale
3	3	2	3	4	5	1

Source : CRC à partir des organigrammes de la commune.

Les changements successifs de DGS et de directeurs de pôles ont fragilisé la continuité administrative de la commune. Chaque prise de fonction s'est accompagnée de modalités de management, d'organisation et de pilotage distinctes, susceptibles d'affecter la stabilité nécessaire à la conduite des projets transversaux. Cette situation a contribué à une perte de mémoire institutionnelle, la fonction de DGS constituant un point de centralisation des connaissances relatives aux processus internes, aux risques et aux relations avec les partenaires.

Par ailleurs, le renouvellement des directions intermédiaires a pu engendrer une perte de repères pour les équipes et un risque de dégradation de la performance collective, ainsi qu'un effet potentiel sur la qualité du service rendu, ces directions assurant le pilotage de fonctions structurantes. En outre, cette instabilité managériale est de nature à accroître les risques psychosociaux, en générant un climat d'incertitude au sein des équipes. Enfin, cette rotation sur des postes stratégiques a nécessairement contribué à retarder la mise en œuvre opérationnelle du projet de territoire précédemment évoquée.

1.2 Une gouvernance engagée dans la participation citoyenne et la prévention des conflits d'intérêts mais perfectible sur certains points

1.2.1 Un cadre institutionnel conforme qui doit gagner en efficience

La commune s'est dotée d'un cadre institutionnel conforme aux dispositions applicables (cf. tableau n° 1 en annexe n° 4). Elle s'est notamment saisie de l'ensemble des obligations et possibilités offertes par le CGCT pour la mise en place des organes contribuant à la prise de décision. Ainsi, les délibérations du conseil municipal sont susceptibles d'être précédées d'échanges au sein de dix commissions thématiques, des quatre conseils des communes déléguées et du conseil de participation citoyenne, instance de démocratie participative prévue par la charte de participation citoyenne (cf. point 1.2.3 et annexe n° 4).

Outre ces instances, d'autres espaces d'échanges, non formellement prévus par le CGCT, ont également été mis en place : le bureau municipal, le comité des maires, les commissions thématiques, les commissions restreintes, ainsi que la commission transversale du conseil municipal. Ces instances, dont l'objet ne peut aller au-delà de l'émission d'avis, sauf à méconnaître les attributions du maire et du conseil municipal, associent à différents degrés élus et agents.

La volonté louable de la commune de diversifier les espaces d'échanges entre élus, d'y associer habitants et agents, nécessiterait néanmoins d'être rationalisée pour gagner en efficience. Si la multiplication de ces instances est de nature à renforcer le lien avec les habitants et les agents, elle peut conduire à une rigidification de la prise de décision. En l'espèce, celle-ci s'est accompagnée d'une absence de lisibilité de la contribution de certaines instances en l'absence de compte rendu (conseil de participation citoyenne), d'une périodicité très variable de leurs réunions (aucun conseil communal à Belligné en 2023, quatre réunions en moyenne de la commission ressources/techniques entre 2020 et 2023 et une seule en 2024) et d'une charge de travail importante pour les conseillers municipaux, la précédente mandature ayant été marquée par des démissions successives de ces derniers.

En outre, le choix de la commune de créer en juin 2020 des conseils de communes déléguées et donc de nommer des maires délégués, peut apparaître contradictoire avec sa volonté de construire une identité commune. Les habitants peuvent de plus se méprendre sur le rôle des maires délégués, assimilé aux fonctions de maire, alors qu'ils ne constituent qu'un simple relais de proximité sans pouvoir décisionnel.

Consciente des faiblesses de ce fonctionnement, la commune a engagé en 2025 une démarche pour repenser sa gouvernance. La chambre l'invite à la poursuivre pour recentrer son fonctionnement institutionnel et gagner en efficacité.

1.2.2 Un fonctionnement institutionnel qui présente quelques irrégularités

1.2.2.1 Un règlement intérieur du conseil municipal à sécuriser

Le règlement intérieur du conseil municipal aborde les sujets attendus au minimum dans ce type de document, en conformité avec la réglementation. Néanmoins, trois dispositions présentent des fragilités juridiques auxquelles la commune est invitée à remédier.

Tableau n° 2 : Observations sur les dispositions du règlement intérieur du conseil municipal

	Observations
<i>Article 5 : Questions orales</i>	Le délai de cinq jours pour adresser les questions orales pourrait être considéré par le juge administratif comme manifestement disproportionné aux contraintes d'organisation du conseil municipal ⁸ .
<i>Article 19 : Débat d'orientation budgétaire</i>	Actualiser le délai dans lequel doit intervenir le DOB (10 semaines) et le délai de mise à disposition du rapport d'orientation budgétaire (12 jours), compte tenu du passage à la M57 ⁹ .
<i>Article 32 : Indemnités de fonctions des élus</i>	L'application de la suspension durant trois mois du versement de l'indemnité de fonctions aux élus absents non excusés à trois séances consécutives du conseil municipal pourrait méconnaître les dispositions de l' article L. 2123-24-2 du CGCT qui prévoient que la réduction éventuelle du montant de l'indemnité ne peut dépasser la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

Source : CRC d'après le règlement intérieur 2020-2026 du conseil municipal.

1.2.2.2 Le droit à la formation des élus n'est pas pleinement respecté

Le droit à la formation des élus est prévu par les [articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT](#). Au titre de ces dispositions, les élus ayant reçu une délégation doivent obligatoirement bénéficier d'une formation organisée au cours de la première année de leur mandat. Par ailleurs, dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Enfin, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la commune doit être annexé au compte administratif ou au compte financier unique (CFU) et donner lieu à un débat annuel.

Si des sommes de l'ordre de 5 000 € par an ont été inscrites au titre de la formation des élus au budget principal de la commune entre 2019 et 2024, pour autant celle-ci n'a respecté aucune des obligations précitées. Toutefois, certains élus ont suivi des formations à leur initiative en 2019, 2020 et 2021 sur des thématiques comme l'urbanisme ou la participation citoyenne, ce que la chambre constate positivement. La commune devra néanmoins veiller à l'avenir à mettre en œuvre le droit à la formation des élus conformément aux dispositions des articles précités du CGCT.

1.2.2.3 Les délégations du conseil municipal au maire : un cadre juridique insuffisamment respecté

Comme les dispositions de l'[article L. 2122-22 du CGCT](#) l'autorisent, le conseil municipal a délégué certaines de ses compétences au maire. Ces délégations, qui ne concernaient que 13 domaines entre 2019 et 2020, ont ensuite été élargies à 28 puis, à compter du 30 juin 2025, 29 sur les 31 visés par les dispositions précitées du CGCT.

Aux termes de l'article [L. 2122-23 du CGCT](#), le maire doit rendre compte des décisions qu'il a prises sur le fondement des délégations du conseil municipal, lors de chacune des réunions obligatoires de l'organe délibérant. Cette information impérative revêt une importance particulière au vu du large pouvoir d'engagement conféré par le conseil municipal au maire.

⁸ TA Melun, 9 février 2024, n° 2108799 ; CAA Lyon, 19 septembre 2024, n° 23LY03557.

⁹ Article L. 1612-26 du CGCT.

Au cours de la période sous contrôle, seules les décisions prises en matière de commande publique, les renouvellements d'adhésion aux associations et les contrats d'assurance ont été portées à la connaissance des élus. Ainsi, le maire n'a pas rendu compte au conseil municipal, de manière au minimum trimestrielle, de l'exercice des attributions déléguées dans les nombreux autres domaines, notamment ceux touchant à l'emprunt, aux lignes de trésorerie et aux honoraires versés aux notaires ou conseils.

En outre, les demandes de subvention, la prise de certains avenants dans le domaine des marchés publics ou l'adhésion à des groupements de commandes, ainsi que le portage d'opérations par l'établissement public foncier, qui relèvent des compétences déléguées au maire, ont été illégalement délibérées par le conseil municipal. En effet, tant que les délégations conférées au maire sont susceptibles d'application, le conseil municipal ne peut pas prendre de décisions relatives aux matières déléguées, sauf à entacher sa délibération de nullité pour incompétence¹⁰.

Au regard de ces irrégularités, la chambre recommande à la commune, d'une part, d'assurer le respect, par le conseil municipal, des compétences qu'il a déléguées au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT et, d'autre part, de veiller à ce que le maire rende compte des décisions qu'il a prises au titre des compétences déléguées par le conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Recommandation n° 1. : Assurer le respect, par le conseil municipal, des compétences qu'il a déléguées au maire en application de l'[article L. 2122-22 du CGCT](#).

Recommandation n° 2. : Rendre compte au conseil municipal des décisions prises par le maire au titre des compétences qui lui ont été déléguées, conformément aux dispositions de l'[article L. 2122-23 du CGCT](#).

1.2.3 Une gouvernance engagée dans la participation citoyenne

La volonté communale de co-construction de la politique locale avec les habitants s'est traduite par l'adoption d'une charte de « *la participation citoyenne* » par le conseil municipal en juillet 2020. La participation citoyenne y est décrite comme une « *nouvelle relation avec les citoyens et les acteurs socio-économiques du territoire que l'équipe municipale souhaite mettre en œuvre* ». Elle vise à définir les « *règles du jeu* » de la démocratie participative, ainsi que les droits et devoirs de chacun (habitants, associations, élus) dans ce cadre. Évolutive, elle est destinée à être enrichie au fil des retours d'expérience des démarches participatives mises en œuvre à Loireauxence.

La bonne application de la charte est appréciée par le CPC (cf. annexe n° 4) créé en juillet 2020. Initialement prévu pour durer jusqu'à la fin du mandat municipal actuel (2026), le CPC a été mis en suspens en 2025, les élus estimant que l'ensemble des sujets sur lesquels il pouvait être consulté, étaient désormais épuisés. Cette mise en suspens du CPC interroge sur le devenir de la charte de participation citoyenne.

¹⁰ Par exemple : CE, 2 mars 2011, Cne de Bretignolles-sur-Mer, req. n° 315880.

En tout état de cause, cette démarche positive d'association des citoyens au processus décisionnel pourrait gagner en efficacité. D'une part, la charte, engagement moral et politique, ne peut avoir pour effet de dessaisir le conseil municipal et le maire de leur pouvoir décisionnel, point qui gagnerait à être clarifié pour éviter toute méprise du citoyen quant aux effets de sa participation. D'autre part, si la charte prévoit que chaque démarche précise les budgets et délais alloués, dans la pratique ces informations sont souvent lacunaires dans les comptes rendus ou documents de participation. Il en découle une information incomplète des citoyens. En outre, cette charte est conçue pour être évolutive, mais aucun mécanisme strict de suivi ou d'évaluation n'est formalisé. Or, sans indicateurs précis ou bilan annuel obligatoire, il n'est pas possible de mesurer l'efficacité des dispositifs participatifs. Enfin, la charte encourage la participation, mais ne garantit pas la représentativité des habitants impliqués.

1.2.4 Une gouvernance engagée dans la prévention des risques de conflits d'intérêts

Selon la HATVP¹¹, le conflit d'intérêts est le premier facteur de risques déontologiques. Il s'entend comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »¹².

La commune est clairement engagée dans une démarche de prévention des risques de conflits d'intérêts. D'une part, un référent déontologue¹³ a été nommé par délibération du conseil municipal du 30 mai 2023. D'autre part, la charte de l' élu local a été lue lors du conseil municipal du 28 mai 2020 et est annexée au règlement intérieur du conseil municipal, tout comme la définition précitée du conflit d'intérêts. Par ailleurs, à compter de 2020, le cumul de la fonction d' élu avec l'exercice d'un mandat au sein d'une association a été proscrit afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts lors du vote des subventions aux associations. Cette interdiction de cumul a été respectée par les élus concernés. La chambre constate positivement l'objectif vertueux poursuivi par cette mesure qui pourrait néanmoins être également atteint par la prise d'arrêtés de déport, sans priver les élus de la liberté d'exercer un mandat associatif. Enfin, les élus qui présentent un lien d'intérêt avec l'objet d'une délibération, ne participent pas au vote et sortent de la salle afin de ne pas influencer les débats.

Les mesures ainsi mises en œuvre par la commune démontrent son engagement dans une démarche de prévention des conflits d'intérêts. Celle-ci gagnerait néanmoins à être formalisée, en y intégrant la prise d'arrêtés de déport et en s'appuyant sur une cartographie des risques de nature déontologique auxquels peuvent être exposés les élus, comme recommandé par la HATVP. 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 HATVP. Lors de la contradiction, l'ordonnateur alors en fonctions¹⁴ a reconnu l'intérêt d'une telle cartographie.

¹¹ [Guide déontologique de la HATVP.](#)

¹² [Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dans sa version en vigueur depuis le 24 décembre 2025.](#)

¹³ [Article L. 1111-1-1 du CGCT en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025.](#)

¹⁴ M. Jourdon, maire jusqu'au 27 mars 2026.

1.3 Des relations limitées avec la Compa

De 2015 à 2023, l'instruction des autorisations d'urbanisme était gérée par un service commun entre la communauté de communes du pays d'Ancenis (Compa) et les communes membres, dont Loireauxence. La commune a décidé courant 2023 de mettre fin à ce dispositif de mutualisation, dans un objectif de réduction des coûts et de continuité du service. Ce choix mériterait toutefois d'être réinterrogé dans la mesure où la commune reconnaît que le gain financier escompté ne s'est pas vérifié. En outre, l'objectif de continuité du service paraît également pouvoir être atteint avec une équipe nécessairement plus structurée au niveau de la Compa.

En dehors de ce dispositif de mutualisation désormais révolu, la commune est membre d'un groupement de commandes en matière de téléphonie mobile, fixe et accès internet de la collectivité. En outre, la Compa porte également le poste du chargé de mission Petite Ville de Demain (cf. annexe n° 2) mis à disposition de la commune et de celle de Vallon de l'Erdre.

En dépit de ces relations déjà très limitées, la commune de Loireauxence n'envisage aucune mutualisation à l'avenir avec la communauté de communes. Dans un objectif de rationalisation de la dépense publique et d'amélioration de l'offre de services aux usagers, la chambre invite la commune à développer les dispositifs de mutualisation avec l'intercommunalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dix ans après sa création au 1^{er} janvier 2016, la commune nouvelle de Loireauxence demeure en phase de construction. La fusion des quatre communes fondatrices, décidée dans un contexte de contraintes financières et dans un objectif d'amélioration des services offerts aux habitants, a été précédée d'une concertation limitée avec les citoyens, ce qui s'est traduit par leur faible adhésion au projet.

La charte de création a fixé des ambitions larges et cohérentes avec les objectifs assignés par le législateur aux communes nouvelles (mutualisation, efficacité de l'action publique, cohérence territoriale). Toutefois, ces orientations ont été insuffisamment traduites en objectifs opérationnels, priorisés et évaluables, rendant leur mise en œuvre partielle et inégale.

La construction d'une identité commune au travers d'un projet de territoire partagé est intervenue tardivement, à partir de 2022, avec une démarche participative structurée. Si celle-ci a permis de dégager des priorités claires, leur traduction opérationnelle reste encore limitée, tant en volume qu'en périmètre, ce qui est susceptible d'affecter l'adhésion des habitants.

En outre, l'organisation retenue privilégie le maintien de services de proximité dans l'ensemble des communes déléguées. Ce choix assumé limite toutefois les effets de la rationalisation attendue d'une commune nouvelle et génère des coûts et des complexités organisationnelles. La mise en place opérationnelle des services, comme la mise en œuvre de projets structurants, ont de plus été retardées par une forte instabilité au sein de l'équipe de direction.

Par ailleurs, la gouvernance communale est marquée par la multiplication des instances consultatives, source d'inefficience, et par certaines fragilités juridiques, particulièrement concernant l'exercice des délégations consenties par le conseil municipal au maire, auxquelles la commune doit impérativement remédier. La chambre constate positivement que le déficit initial de participation citoyenne a été comblé par une démarche affirmée d'association des habitants aux projets municipaux, qui demeure néanmoins perfectible. L'engagement de la commune dans la prévention des risques de conflits d'intérêts, quoique peu formalisé, est efficient.

Enfin, les dispositifs de mutualisation entre la commune et la Compa apparaissent très limités et sans perspective de renforcement, en dépit des bénéfices qui peuvent en découler en termes de rationalisation de la dépense publique et d'amélioration de l'offre de services aux usagers.

2 UNE FIABILITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET DES DONNÉES COMPTABLES À AMÉLIORER

Le budget de la commune se compose du budget principal, qui englobe la majorité des opérations et des enjeux tant en fonctionnement qu'en investissement, ainsi que de cinq budgets annexes représentant 3 % des dépenses cumulées de fonctionnement et d'investissement en 2024. Le budget du centre communal d'action sociale (CCAS), autonome, n'est pas inclus dans le cadre du présent contrôle.

2.1 L'information financière et budgétaire doit gagner en qualité et fiabilité

2.1.1 Un calendrier budgétaire et un rapport d'orientation budgétaire (ROB) conformes au cadre légal

Sur la période examinée, les règles relatives au calendrier budgétaire fixées par les articles [L. 2312-1](#) et [L. 1612-1 à L. 1612-20 du CGCT](#) ont été globalement respectées (cf. tableau n° 1 annexe n° 5). Le budget de la commune a ainsi été voté en mars chaque année jusqu'à 2022, puis en décembre n-1. Le débat d'orientation budgétaire a été organisé dans les délais requis, excepté en 2022.

Par ailleurs, le contenu du ROB a été progressivement enrichi. La qualité de ce rapport était nettement perfectible entre 2019 et 2024, s'agissant notamment des éléments relatifs à la dette (capacité de désendettement et structure de la dette) et aux prévisions d'investissements, en l'absence d'informations précises sur les financements des projets. Depuis 2025, les données présentées dans ce rapport peuvent être regardés comme satisfaisant aux dispositions des [articles D. 2312-3](#) et [R. 1612-49 du CGCT](#). Les liens financiers entre budget principal et budgets annexes pourraient néanmoins utilement y figurer.

2.1.2 L'information financière et budgétaire des élus doit impérativement être améliorée

Les données générales contenues dans les documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs et CFU) sont parcellaires et ne permettent pas une information suffisante des élus et des citoyens. Les informations statistiques, fiscales et financières du budget principal, des budgets annexes et du compte administratif ne sont ainsi que très partiellement renseignées. À compter de 2022, le budget principal ne comporte aucune donnée quant à l'exécution du budget de l'exercice précédent (C1), et ne précise pas le détail des restes à réaliser (RAR) en dépense (C2) et en recettes (C3).

Par ailleurs, les informations contenues dans les annexes des budgets primitifs et comptes administratifs et CFU sont nettement insuffisantes et certaines annexes inexistantes (cf. tableau n° 2, annexe 5). Or le juge administratif considère que l'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante, de nature à justifier l'annulation d'un budget¹⁵.

De plus, aucune présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles n'a été établie et jointe au budget primitif et au compte administratif et CFU, en méconnaissance des dispositions de l'[article L. 2313-1 du CGCT](#) dans sa version applicable jusqu'à l'exercice budgétaire 2025. Si la finalité de cette présentation était de permettre aux citoyens de saisir les enjeux budgétaires de la commune, ce document pouvait également utilement éclairer le conseil municipal. Enfin, la commune n'établit pas un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal. Elle ne satisfait ainsi pas aux dispositions de [L. 2123-24-1-1 du CGCT](#) qui prévoient que cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune.

À l'occasion du vote du budget 2026, des actions destinées à renforcer l'information des élus ont été engagées par la commune. D'une part, celle-ci a mis en place une commission transversale, réunie en janvier 2026, permettant aux élus d'avoir des échanges approfondis sur le budget principal et les budgets annexes. D'autre part, un rapport de présentation du budget principal et des budgets annexes a été communiqué aux élus en février 2026, dans un délai leur permettant son appropriation. La chambre constate positivement ce renforcement de l'information budgétaire des élus.

Néanmoins, les nombreuses lacunes constatées dans les budgets primitifs et comptes administratifs privent les élus et, par voie de conséquence, les citoyens d'informations et exposent la commune à un risque d'annulation de son budget. La chambre lui recommande d'établir des documents budgétaires conformes aux dispositions des articles [L. 2313-1](#), [L. 1612-35](#) et [R. 1612-58 du CGCT](#)¹⁶ et à l'instruction budgétaire et comptable [M57](#).

¹⁵TA de Versailles du 13 décembre 1994, SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines.

¹⁶ Anciennement L. 2313-3 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation n° 3. : Renforcer l'information délivrée aux élus en établissant des documents budgétaires conformes aux dispositions des articles [L. 2313-1](#), L. 1612-35 et R. 1612-58¹⁷ du CGCT et à l'instruction budgétaire et comptable [M57](#).

2.1.3 Les informations accessibles aux citoyens sur le site internet de la commune sont insuffisantes

Le législateur a prévu que les collectivités mettent en ligne sur leur site internet un certain nombre d'informations à destination des citoyens, lesquelles ne sont en l'espèce que partiellement accessibles sur le site de Loireauxence.

Tableau n° 3 : Documents et données accessibles sur le site internet de la commune

Nature de l'information	Dispositions légales	Mise à disposition du citoyen
Les procès-verbaux et la liste des délibérations des conseils municipaux	Articles L. 2121-15 et L. 2121-25 du CGCT . Mise en ligne une semaine après la séance.	Oui. Sous l'onglet « conseil municipal » et via le moteur de recherche de la base documentaire.
Les actes budgétaires ¹⁸	Articles L. 1612-35 et R. 1612-59 du CGCT ¹⁹ Mise en ligne un mois après les délibérations auxquelles se rapportent ces documents	Non. Seuls les budgets primitifs 2026 sont accessibles.
Les données relatives aux subventions d'un montant supérieur à 23 000 € (seuil à apprécier sur les 12 derniers mois civils)	Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ²⁰ . Mise en ligne au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.	Non.
Les données essentielles de la commande publique	Articles L. 2196-2 , R. 2196-1 et L. 3131-1 du code de la commande publique et son annexe 15	Partielle. Les données relatives à un seul marché sont accessibles sur le site internet de la commune. Le lien vers la plateforme dédiée, peu ergonomique et à destination des candidats, implique la création d'un identifiant.

Source : CRC d'après le site internet de la commune de [Loireauxence](#)

¹⁷ Anciennement article [R. 2313-3 du CGCT](#).

¹⁸ Les actes budgétaires visés sont la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, le rapport adressé à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (rapport d'orientation budgétaire) et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif.

¹⁹ Anciennement [Articles L. 2313-1](#) et [R. 2313-8 du CGCT](#).

²⁰ Complété par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

Au regard des lacunes constatées, la chambre recommande à la commune de renforcer l'information donnée aux citoyens sur son site internet.

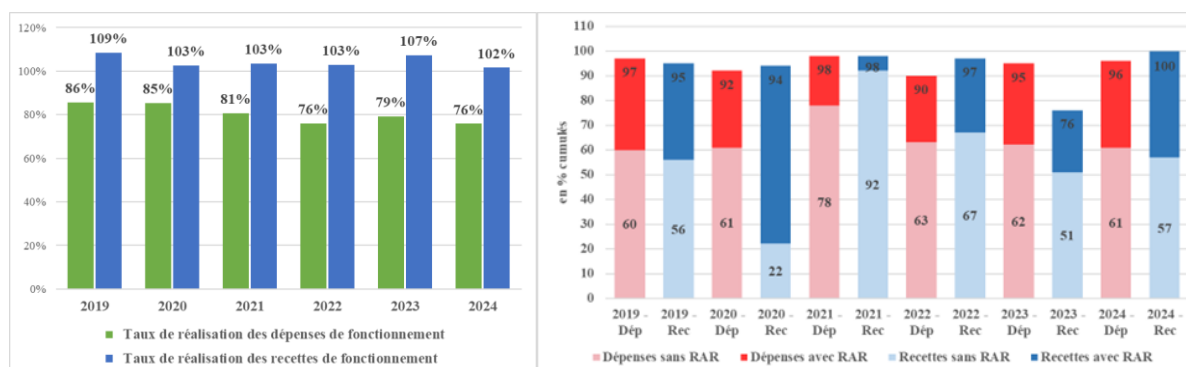
Recommandation n° 4. : Renforcer l'information des citoyens sur le site internet de la commune en assurant, de manière régulière et systématique, la mise en ligne des actes budgétaires (articles L. 1612-35 et R. 1612-59 du CGCT) et des données relatives aux subventions ([loi n° 2000-321](#)) et à la commande publique (articles [L. 2196-2](#), [R. 2196-1](#) et [L. 3131-1](#) du code de la commande publique).

2.1.4 Des prévisions budgétaires insincères et une planification pluriannuelle des investissements à renforcer

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les montants mandatés (dépenses) ou titrés (recettes) au cours de l'exercice et les crédits votés par l'assemblée délibérante, permettent d'évaluer la capacité d'une collectivité à établir de façon fiable et sincère ses prévisions budgétaires. Leur niveau (cf. graphique n°1 *infra*) permet d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire et de l'information transmise à l'assemblée délibérante au moment de l'adoption du budget.

Entre 2019 et 2024, la section de fonctionnement présente une exécution budgétaire déséquilibrée avec des recettes surréalisées, traduisant des prévisions sous-évaluées. De même, les prévisions de dépenses donnent lieu à des taux de réalisation qui se dégradent au cours de la période sous revue, se limitant à 76 % en 2024. L'importance de cette surévaluation budgétaire (entre 18 % et 28 % d'écart entre les recettes réalisées et les dépenses réalisées sur la période) remet en question la sincérité des prévisions budgétaires. Cette pratique, bien qu'elle se solde par des excédents de fonctionnement, illustre un pilotage budgétaire de mauvaise qualité et une inadéquation entre les recettes mobilisées et les dépenses réalisées. De plus, elle nuit à la qualité du débat au sein du conseil municipal en privant les élus d'une information fiable et complète indispensable à un avis éclairé sur les orientations budgétaires et les priorités de gestion. Une meilleure calibration des prévisions apparaît nécessaire afin d'améliorer la qualité du pilotage budgétaire et financier de la commune.

Graphique n° 1 : Taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement 2019-2024



Source : CRC, à partir des données des comptes administratifs et CFU de Loireauxence.

La section d'investissement présente pour sa part des taux d'exécution des dépenses élevés en intégrant les RAR. Si cela traduit une bonne maîtrise de la consommation des crédits d'investissement avec une programmation étalée sur plusieurs exercices, l'exécution annuelle demeure affectée par un décalage récurrent entre prévisions et réalisations. De même, l'exécution des recettes d'investissement, maîtrisée à moyen terme, est irrégulière en année courante, en raison de décalages entre l'avancement des opérations et l'encaissement des financements associés. Au regard de ces éléments, la commune gagnerait à renforcer le pilotage pluriannuel de ses opérations, en adoptant une gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) et en suivant de manière plus étroite la programmation des recettes afin d'améliorer la sincérité et la lisibilité du budget d'investissement.

2.2 Une fiabilité des comptes en amélioration, qui reste à consolider

2.2.1 Les insuffisances de la comptabilité analytique limitent l'efficacité de la fonction comptable

La commune a fait le choix d'un passage anticipé à l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2022 et mis en place le CFU cette même année. Elle a également adopté, à cette occasion, son règlement budgétaire et financier par délibération du 6 décembre 2021, sans que celui-ci ait été actualisé depuis. Le budget est présenté par nature, conformément à l'[article L. 1612-27](#) du CGCT²¹. La présentation croisée par fonction n'est toutefois pas renseignée, alors que cette disposition s'impose aux communes de plus de 3 500 habitants.

La comptabilité d'engagement est mise en œuvre au sein de la commune. Néanmoins, il a été relevé l'absence à ce jour de guide de procédures budgétaire ou comptable, le règlement budgétaire financier (RBF) se limitant à un rappel des grands principes fondamentaux. L'absence de cadre formalisé est ainsi à l'origine d'importantes lacunes relevées en matière de comptabilité analytique au sein des fichiers de mandats et de titres de la commune.

L'utilisation de certains comptes peut, en effet, ne pas refléter la réalité économique de l'opération. Il en va ainsi des enregistrements de mandats dans des comptes intitulés « *multi* » pour des dépenses diverses, empêchant une bonne information sur leur nature réelle, ce qui va à l'encontre des principes de sincérité, d'exhaustivité et de transparence. Cet usage abusif de la dénomination « *multi* » se retrouve également au niveau des codes fonctions renseignés par les services gestionnaires et services utilisateurs, empêchant une ventilation correcte des coûts par service, projet ou activité. Cela nuit à la fiabilité du pilotage et des décisions qui s'appuient sur ces données.

De plus, l'absence de référentiel normalisé et opposable à l'ensemble des services de la collectivité empêche l'enregistrement selon des dénominations uniformes. Un même service ou un même équipement va ainsi être enregistré selon des chaînes de caractères différentes, même si la réalité administrative est identique²², ou avec des redondances fonctionnelles²³. Enfin, le classement par code fonctionnel est également défaillant ; les « *services communs* » se trouvent ainsi enregistrés sous six codes différents (numéros 40, 410, 420, 501, 510 et 810).

²¹ Anciennement article L. 2312-3 du CGCT

²² Par exemple : « *Bibliothèques et médiathèques* » et « *Bibliothèques, médiathèques* », « *Éclairage public* » et « *Éclairage public* », « *CIMETIÈRES* », « *Cimetières* » et « *Cimetières et pompes funèbres* ».

²³ Par exemple : « *Voirie et espaces publics* », « *Voirie communale* », « *Voirie communale et routes* », avec un chevauchement manifeste entre investissement, entretien et périmètre géographique.

Dès lors, il apparaît indispensable que la commune se dote d'un plan comptable interne comportant des procédures formalisées et préconisations d'imputations comptables en fonction de la nature des opérations et qu'elle assure la formation des agents comptables à sa mise en œuvre stricte.

Au vu de ces constats, la chambre recommande à la commune de mettre en place la présentation croisée par fonctions du budget, conformément à l'article L. 1612-27 du CGCT, en s'appuyant sur des procédures budgétaires et comptables formalisées.

Recommandation n° 5. : Mettre en place la présentation croisée par fonctions du budget conformément à l'[article L. 1612-27 du CGCT](#), en s'appuyant sur des procédures budgétaires et comptables formalisées.

2.2.2 Les opérations de fin d'exercice

2.2.2.1 Le rattachement des charges et produits à l'exercice est correctement effectué

La commune procède, chaque année, à des rattachements de charges et de produits ainsi que le prévoit la réglementation (cf. tableau n° 1, annexe n° 6). Le taux de rattachement des charges s'établit autour de 1,9 %, situant Loireauxence dans la norme observée pour les communes de taille comparable (1 à 3 %) et traduisant un rattachement rigoureux des opérations à l'exercice, gage de sincérité comptable.

Le taux de rattachement des produits atteint 4,3 %, soit un niveau supérieur à la moyenne observée pour les communes de taille comparable (0,5 à 2 %). Les vérifications menées ont montré qu'il s'agit de produits à recevoir en fin d'exercice, liés à des notifications tardives de subventions (CAF en particulier) ou à des retards dans la perception de recettes (FCTVA et recettes émises par le département de Loire-Atlantique), qui apparaissent justifiés.

2.2.2.2 Les restes à réaliser (RAR) doivent être correctement justifiés

Les RAR de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées, ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées²⁴.

Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Ces derniers doivent être justifiés par un état établi au 31 décembre de l'exercice concerné sur la base des engagements juridiques retracés dans la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur. La fiabilité des inscriptions portées sur l'état des RAR de l'exercice concerné est conditionnée par la qualité et l'exhaustivité de la comptabilité des engagements. Elle revêt une importance

²⁴ Cf. article R. 1612-52 du CGCT depuis le 1^{er} janvier 2026, auparavant R. 2311-11 du CGCT.

particulière dès lors que le solde des RAR entre dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement de l'exercice N-1, que la commune doit obligatoirement couvrir par une affectation en réserves d'un montant au moins équivalent du résultat de la section de fonctionnement.

L'évolution de la part des RAR dans le total des crédits ouverts (cf. tableau n° 2 en annexe n° 6) fait apparaître deux phases : une première période en 2019-2020 correspondant à la poursuite d'un cycle d'investissements conséquent du précédent mandat, suivie, depuis 2021, d'une diminution des taux en lien avec la réduction marquée des investissements.

Par ailleurs, il a été constaté que les états des RAR annexés aux comptes administratifs ne mentionnent ni les dates, ni les numéros d'engagement des opérations, ni aucune référence juridique (marché, convention, emprunt, etc.), ce qui rend impossible la vérification de la validité des inscriptions. En outre, le contrôle des montants de restes les plus importants a montré que les pièces justificatives fournies sont parfois inexistantes ou peu probantes.

Au regard de ces carences, la chambre recommande à la commune d'évaluer et justifier les RAR conformément aux règles fixées par l'article R. 1612-52 du CGCT et l'[instruction budgétaire et comptable M57](#).

Recommandation n° 6. : Inscrire en restes à réaliser (RAR) les seules dépenses et recettes répondant à la définition fixée par l'article R. 1612-52 du CGCT et l'[instruction budgétaire et comptable M57](#).

2.2.2.3 La qualité du traitement des provisions s'améliore depuis peu

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.

Outre les cas où les dotations aux provisions sont obligatoires²⁵, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

À Loireauxence, sur la période 2019-2024, les écritures relatives aux provisions demeurent limitées et ponctuelles. Aucune dotation ni reprise n'est intervenue en 2019, 2022 et 2023. Les exercices 2020 et 2021 enregistrent la reprise intégrale de provisions antérieures, sans nouvelle constitution significative, hormis une dotation de 5 000 € en 2021 (et de 7 020 € en 2024) pour créances douteuses (sur les usagers). Globalement, le niveau des provisions de la commune demeure ainsi faible, traduisant une politique restrictive en matière de couverture des charges probables. À cet égard, la commune n'a réalisé aucune provision sur les budgets annexes, y compris ceux détenteurs de nombreux bâtiments. De même, aucune provision pour grosse réparation et entretien n'a été comptabilisée, alors même que la collectivité assure l'entretien de plus de 80 bâtiments (quatre écoles, cinq terrains de foot, quatre églises, etc.). Or,

²⁵ Cf. articles [L. 2321-2](#), [R. 2321-2](#) et [R. 2321-3](#) du CGCT (contentieux, procédure collective, recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers compromis).

l'entretien lourd et les grosses réparations sont à la fois prévisibles (cycle technique connu, souvent sur 10 à 20 ans), et inévitables (garantie de sécurité, maintien en état d'usage, obligations légales de conservation du patrimoine public). La chambre invite donc la commune à inscrire des provisions, au moins pour les bâtiments identifiés comme nécessitant des travaux programmés ou récurrents.

Par ailleurs, sur la période, aucune provision liée à l'engagement de contentieux n'a été constituée alors que la collectivité a fait état de 11 contentieux. Elle a néanmoins prévu d'inscrire une provision budgétaire, obligatoire en l'espèce, de 100 000 € par an, sur une durée prévisionnelle de trois ans à compter de 2026, ce que la chambre relève positivement. Comme l'a confirmé le comptable public, une ouverture de crédit de 100 000 € a effectivement été inscrite au compte 6815 au budget primitif 2026.

2.2.3 Les opérations patrimoniales

2.2.3.1 La correspondance entre l'état de l'actif et l'inventaire de la commune : des écarts à régulariser

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable²⁶. L'ordonnateur tient l'inventaire physique, registre qui recense l'intégralité des biens en service dans l'entité, et l'inventaire comptable, qui permet ensuite de valoriser les biens inventoriés à la fin de chaque exercice en tenant compte, le cas échéant, de leur amortissement. Pour sa part, le comptable tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes enregistrés 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 commune dispose d'un inventaire comptable de ses biens qui comporte, pour le budget principal, 2 154 fiches d'immobilisations. De son côté, l'état de l'actif du comptable comporte 2 508 fiches pour le même budget.

L'analyse menée sur la cohérence entre les données de l'inventaire de la commune et l'état de l'actif du comptable fait apparaître des discordances aboutissant à un écart de 2,01 M€ en valeur brute pour le budget principal, et 2,45 M€ pour l'ensemble des budgets (cf. tableau n° 3, annexe n° 6). Les principaux écarts (cf. tableau n° 4, annexe n° 6) proviennent des enregistrements en lien avec la gendarmerie, de l'extension du complexe sportif à Varades, des biens transférés au syndicat départemental d'énergie de la Loire-Atlantique (Sydela, devenu Territoire d'Énergie 44) et des biens mis à disposition de la Compa en matière d'assainissement de La Rouxière.

Par ailleurs, diverses anomalies qu'il appartient à la commune de corriger, ressortent à l'examen des fiches à l'inventaire concernant le traitement des frais d'études et de recherche et des frais d'insertion (détaillées au tableau n° 5 en annexe n° 6). De même, les comptes 26 et 27 présentent un certain nombre d'anomalies (détaillées au tableau n° 5 en annexe n° 6) nécessitant des recherches et des mises à jour, qu'il appartient à la commune d'engager.

²⁶ 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](#).

Ces constats confirment la nécessité de mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif. Ce travail d'apurement et d'actualisation a été engagé en 2026.

Recommandation n° 7. : Mettre en concordance l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1).

2.2.3.2 L'amortissement des immobilisations doit faire l'objet d'ajustements

Les dispositions du 27° de l'article [L. 2321-2](#) et de l'article [R. 2321-1](#) du CGCT, précisées par la M14²⁷ et la M57²⁸, imposent aux communes de procéder à l'amortissement d'un certain nombre de leurs immobilisations (acquises à compter du 1^{er} janvier 1996), faisant de ces dotations aux amortissements des dépenses obligatoires. La M14 et la M57 prévoient en outre des durées obligatoires et des durées indicatives, qu'il appartient dans ce cas à l'assemblée délibérante de préciser pour chaque bien ou catégorie de biens. Elle peut également fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent en un an.

Le conseil municipal a délibéré le 4 février 2019, puis le 6 décembre 2021 après son passage à la M57. Les annexes des CFU ne sont pas à jour de la dernière délibération de 2021, ce qui devra être modifié. La majorité des durées d'amortissement fixées par délibération sont conformes aux dispositions du CGCT. Quelques ajustements sont toutefois recommandés pour les logiciels, les voitures et les équipements sportifs, afin de se conformer pleinement aux durées d'usage préconisées et d'éviter une sous-estimation de la valeur des immobilisations. En outre, la commune a choisi de ne pas amortir les réseaux de voirie alors que la M57 le permet.

Le seuil d'amortissement sur un an des biens de faible valeur retenu par la commune est de 1 500 € HT, ce qui n'appelle pas d'observation.

Par ailleurs, le compte 2051 comprend des biens acquis postérieurement à la création de la commune nouvelle qui n'ont pas donné lieu à amortissement. C'est le cas de matériels et logiciels informatiques (cf. tableau n° 6, annexe n° 6) pour lesquels elle doit prévoir leur amortissement dès à présent.

Enfin, le compte 215742 intègre l'achat du chapiteau de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH). Ce bien acquis en 2022 est bien présent à l'actif pour un montant brut de 1 380 € mais ne figure pas à l'inventaire de la commune. Il conviendra de l'y inclure et de procéder à son amortissement.

²⁷ Instruction budgétaire et comptable M14, [Tome 1 – Le cadre comptable, Titre 1, chapitre 2](#).

²⁸ Instruction budgétaire et comptable M57, [Tome 1, Titre 3, chapitre 2](#).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période examinée, l'organisation financière de la commune lui a permis de respecter les règles relatives au calendrier budgétaire fixées par le CGCT, d'enrichir le contenu du rapport d'orientation budgétaire et de mettre en œuvre le principe d'indépendance des exercices.

Cependant, l'examen des budgets primitifs, comptes administratifs et comptes financiers uniques a révélé de nombreuses lacunes. Les annexes obligatoires sont souvent incomplètes et les prévisions budgétaires en fonctionnement apparaissent insincères, avec des recettes systématiquement supérieures aux crédits ouverts et des dépenses sous-exécutées, nuisant à la qualité du débat au sein du conseil municipal et privant les élus d'une information fiable et complète indispensable à un avis éclairé sur les orientations budgétaires et les priorités de gestion. Par ailleurs, la commune a peu provisionné, en particulier pour les grosses réparations sur son patrimoine bâti, ce qui se traduit par une sous-évaluation du passif du bilan et un non-respect du principe de prudence. La gestion et l'inscription des restes à réaliser est affectée par d'importantes anomalies que la commune devra corriger afin de se conformer aux règles fixées par l'article R. 1612-52 du CGCT.

Des anomalies ont également été relevées dans la tenue de la comptabilité et l'inventaire. L'organisation des amortissements doit ainsi être améliorée et divers ajustements sont à réaliser. Les nombreux écarts constatés entre les données de l'inventaire tenu par l'ordonnateur de la commune et celles de l'état de l'actif tenu par le comptable public nécessitent des corrections pour assurer leur concordance et améliorer le suivi des actifs de la collectivité. Ce travail de mise en cohérence a été engagé en 2026.

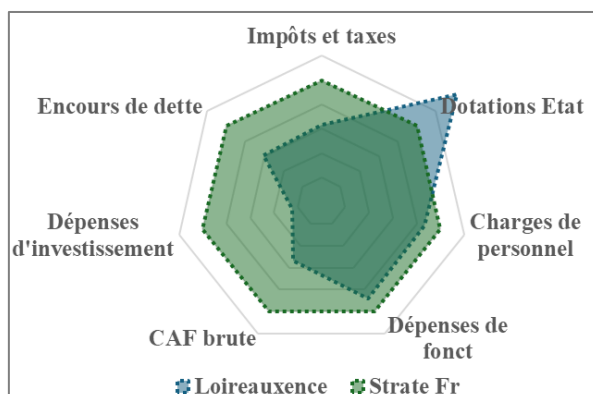
Enfin, des améliorations importantes en matière d'information du citoyen sont nécessaires. Si les procès-verbaux et les délibérations sont accessibles sur le site internet de la commune, les documents essentiels tels que la note explicative de synthèse et les données relatives aux subventions et à la commande publique restent partiellement inaccessibles ou difficilement consultables. La commune devra renforcer le contenu informatif de son site internet, assurer l'accès direct à l'ensemble des documents obligatoires et veiller à leur mise à jour régulière.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE Saine MARQUÉE PAR UN RALENTISSEMENT DE L'INVESTISSEMENT DEPUIS 2022

L'analyse financière réalisée par la chambre agrège les données du budget principal et des cinq budgets annexes de la commune.

Loireauxence bénéficie d'un niveau de dotations de l'État nettement supérieur à la moyenne de la strate, grâce à une DGF bonifiée liée à son statut de commune nouvelle. En revanche, le produit des impôts et taxes se situe en dessous de la moyenne, traduisant un potentiel fiscal plus limité. Enfin, les charges de personnel ainsi que les dépenses de fonctionnement globales demeurent légèrement inférieures à celles de la strate, traduisant un effort de gestion visant à préserver les marges d'autofinancement.

Graphique n° 2 : Commune de Loireauxence – comparaison à la strate²⁹ des données financières 2024



Source : CRC à partir des données du site de l'[OFGL](#)

Moyenne de la strate = base 100. Strate : 1 192 communes métropolitaines de 5 000 à 9 999 habitants.

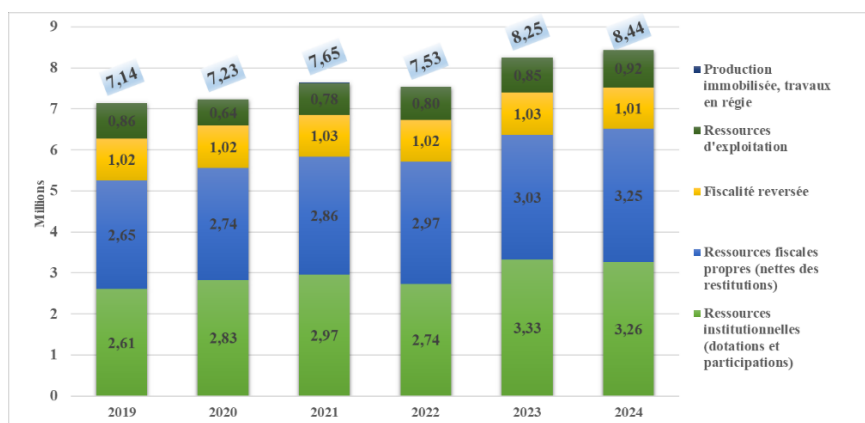
3.1 Une situation financière stable avec des ressources soutenues, des charges maîtrisées mais un autofinancement en recul

3.1.1 Des ressources fiscales, institutionnelles et intercommunales stables et soutenues

Les produits de gestion consolidés sont passés de 7,14 M€ en 2019 à 8,44 M€ en 2024 (cf. tableau n° 1 en annexe n° 7). Cette progression (+18,1 %) est supérieure à l'inflation sur la même période³⁰. La structure des produits de gestion est restée globalement stable entre 2019 et 2024, marquée par une prépondérance des ressources fiscales propres et institutionnelles (près de 80 % du total). La fiscalité reversée est également stable, tandis que les ressources d'exploitation progressent modérément, traduisant logiquement une dépendance aux recettes fiscales et aux dotations publiques. À titre de comparaison, les concours de l'État perçus par Loireauxence sont 40 % supérieurs à ceux de la strate, quand ses recettes fiscales sont inférieures de 40 % à la moyenne.

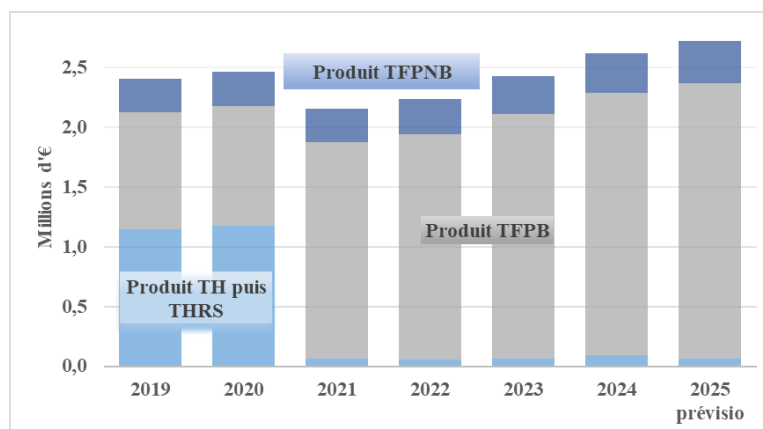
²⁹ Les données [OFGL](#) ; strate de 1 192 communes de France métropolitaine (5 000 à 10 000 habitants).

³⁰ Environ 15 % de 2019 à 2024 selon l'Insee.

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

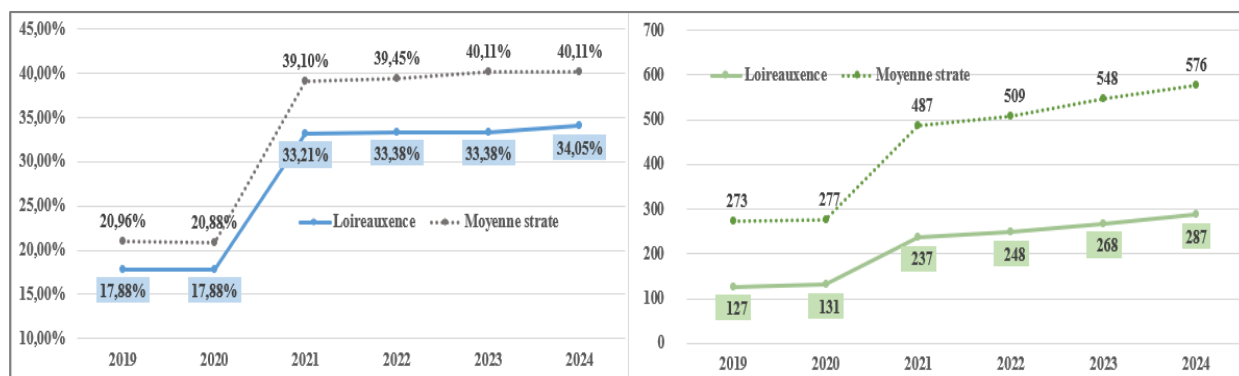
Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

La progression des ressources fiscales est nettement portée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) depuis 2021, compte tenu de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. La TFPB constitue désormais la principale ressource fiscale.

Graphique n° 4 : Évolution de la structure des recettes fiscales 2019-2024

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

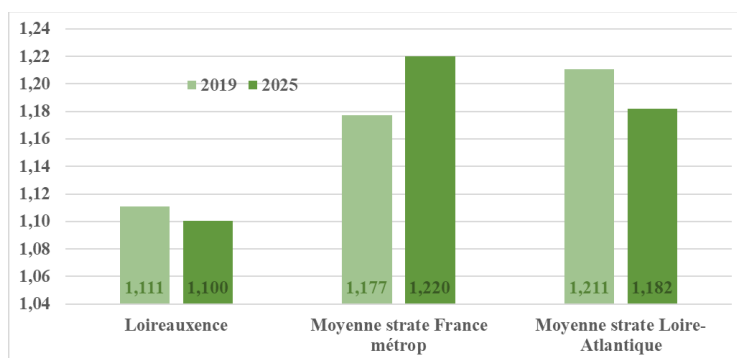
La hausse marquée du taux de TFPB observée en 2021 (cf. graphique n° 5 *infra* et tableau n° 2 en annexe n° 7) résulte exclusivement du transfert du taux départemental. Depuis lors, la commune a augmenté ses taux en 2022 (+0,17 point) et en 2024 (+0,67 point). Les taux communaux demeurent, sur l'ensemble de la période, sensiblement inférieurs à la moyenne de la strate, de même que le produit fiscal par habitant (287 €/habitant pour la TFPB à Loireauxence en 2024 contre 576 €/habitant en moyenne au sein de la strate).

Graphique n° 5 : Évolution des taux (à gauche) et des produits par habitant (à droite) de foncier bâti et comparaison à la moyenne de la strate

Source : CRC à partir des données DGFIP, DGCL. Strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants France métropolitaine. <https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/accueil/flux.ex?flowId=accueilcclloc-flow>.

L'augmentation des taux constatée en 2021 résulte du transfert du taux départemental et non de l'augmentation du taux communal. Ce transfert se traduit fiscalement par l'addition du taux départemental de TFPB (15,33 %) au taux communal de TFPB existant (17,88 %), afin de constituer un taux de référence pour 2021 que les communes utilisent pour le vote de leurs taux de taxe foncière.

Par ailleurs, le revenu fiscal de référence³¹ et le potentiel fiscal³² par habitant restent inférieurs aux moyennes départementale et nationale (cf. graphique n° 1 en annexe n° 7). Dans ce contexte, l'effort fiscal communal diminue légèrement sur la période, contrairement aux tendances observées aux niveaux départemental et national, traduisant un choix de modération de la pression fiscale sur les ménages loireauxençois.

Graphique n° 6 : Effort fiscal final 2019-2025

Source : Données DGCL, critères de répartition des dotations.

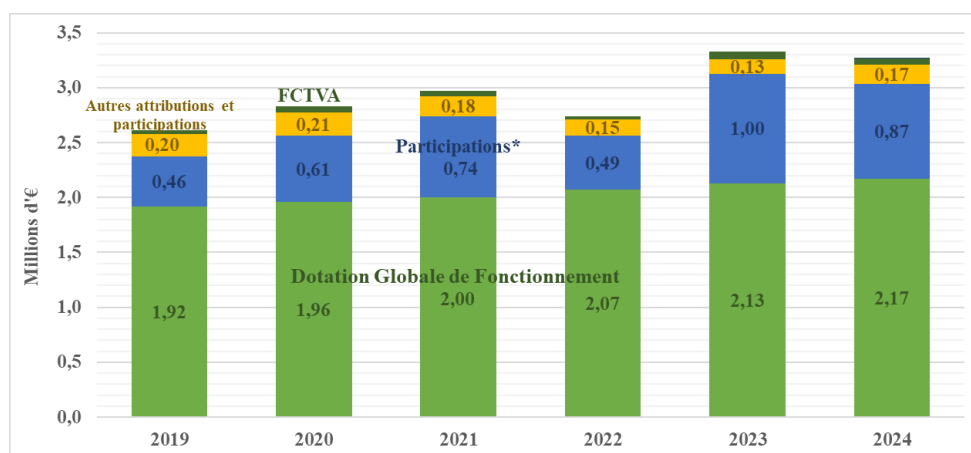
³¹ Qui mesure la richesse moyenne des habitants, est inférieur de plus de 20 % au RFR de Loire-Atlantique et de France métropolitaine. Seuls 40 % des foyers fiscaux sont d'ailleurs imposés dans la commune, comparé à une moyenne départementale de 49 % et régionale de 46 % (Source : <https://www.data.gouv.fr/datasets/lipot-sur-le-revenu-par-collectivite-territoriale-ircom>).

³² Qui mesure la capacité théorique de la commune à lever des impôts locaux, en tenant compte de la richesse fiscale de ses habitants.

Au total, la commune est parvenue à préserver, voire à renforcer, ses ressources fiscales grâce à la dynamique de ses bases foncières, tout en maintenant une politique de taux contenue, adaptée à la capacité contributive de ses habitants.

Par ailleurs, les ressources institutionnelles de la commune ont progressé en moyenne de +4,6 % par an, soit une hausse cumulée de 25,1 % entre 2019 et 2024, année où elles ont atteint 17,74 M€. Cette croissance résulte principalement de l'augmentation régulière de la dotation globale de fonctionnement ((DGF), +13,1 %, cf. graphique n° 2, annexe n° 7) et de la forte progression des participations (+89,3 %), tandis que les autres attributions et participations reculent légèrement (-15,2 %).

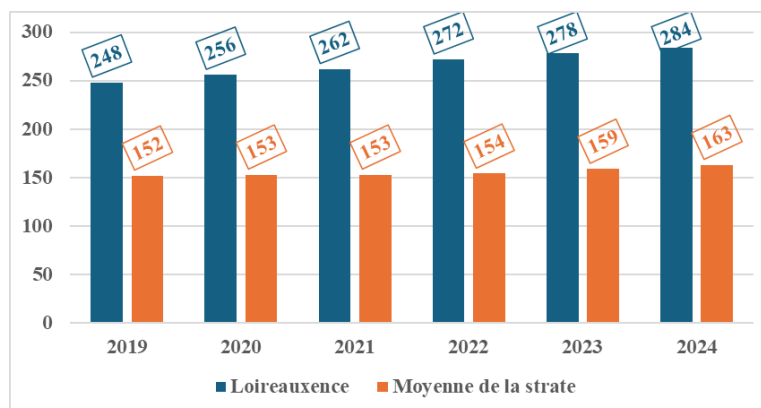
Graphique n° 7 : Évolution des ressources institutionnelles 2019-2024



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU. * Participations CAF : prestations "enfance-jeunesse" => aides pour haltes garderies, crèches, ALSH, relais assistants maternels.

En 2024, la DGF et ses composantes représentent près de 70 % du total des ressources institutionnelles, pour un montant global de 2,17 M€, soit 284 €/habitant, nettement supérieur à la moyenne de la strate (163 €/habitant), traduisant un avantage structurel constant, dû au faible potentiel fiscal de la commune et à des critères de péréquation plus favorables.

Graphique n° 8 : Évolution du ratio moyen de DGF en €/habitant



Source : CRC à partir des données https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilcclloc-flow

Les autres participations, notamment celles versées par la CAF au titre des services à l'enfance, s'élèvent en moyenne à 400 000 €/an (129 €/habitant en 2024 contre 120 €/habitant pour la strate), traduisant une situation proche de la moyenne pour cette catégorie de ressources.

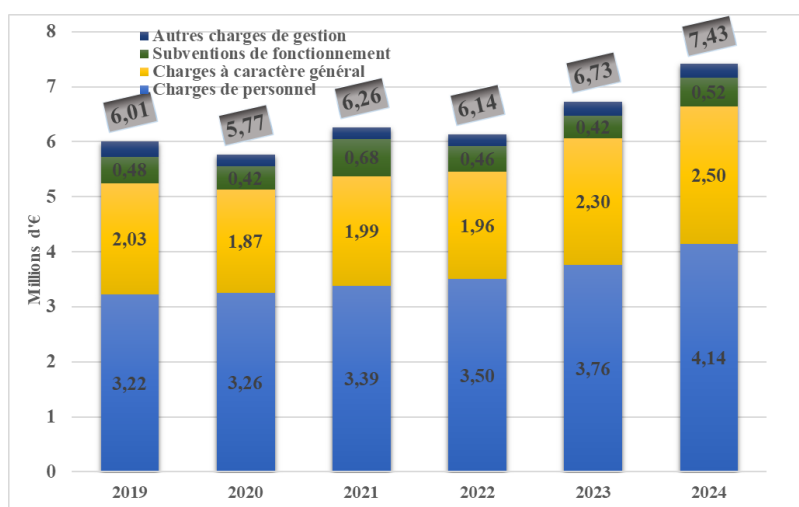
Enfin, les montants de fiscalité reversée³³ (cf. tableau n° 3, annexe n° 7) montrent une grande stabilité des flux financiers intercommunaux entre 2019 et 2024. L'attribution de compensation (AC) demeure constante sur la période, ce qui traduit l'absence d'évolution des charges transférées. La dotation de solidarité communautaire (DSC) connaît en revanche une légère érosion progressive (baisse cumulée d'environ -1,3 %).

Les mécanismes de péréquation (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et fonds assimilés) suivent la même dynamique, avec un recul plus marqué en fin de période, ce qui réduit légèrement le niveau de solidarité financière perçue par la commune. Au total, la fiscalité reversée diminue très modérément (-0,3 % en moyenne annuelle), illustrant un environnement financier globalement stable mais caractérisé par un affaiblissement progressif des dispositifs de solidarité et des versements communautaires.

3.1.2 Des charges de gestion en augmentation, portées par la hausse des charges de personnel, mais qui demeurent inférieures aux moyennes de la strate

Entre 2019 et 2024, les charges de gestion de la commune augmentent nettement (+23,6 % de hausse cumulée) avec une accélération en 2023 et 2024 (+10 % chaque année).

Graphique n° 9 : Évolution des charges de gestion



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

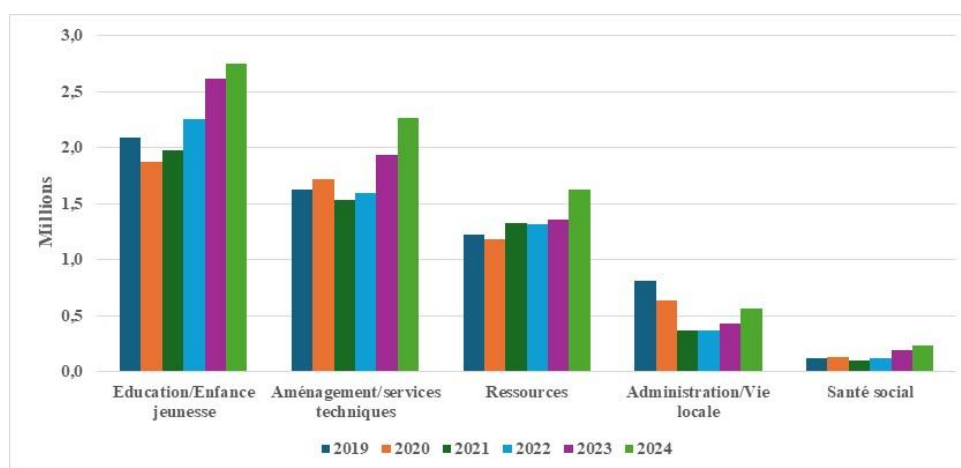
Les charges de personnel, qui représentent 56 % du total, constituent le principal moteur de cette progression (+5,2 % par an). Cette augmentation s'explique par le renforcement des effectifs (cf. tableau n° 4 en annexe n° 7), l'évolution des rémunérations, ainsi que par des décisions nationales telles que l'augmentation de la valeur du point d'indice et du taux de cotisation auprès de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

³³ La commune appartient à un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

Les charges à caractère général augmentent également, mais de manière plus modérée (+23,5 % cumulée, +4,3 % par an), avec un léger recul en 2020 suivi d'une reprise progressive à partir de 2021. Elles dépassent 2,5 M€ en 2024. Les subventions de fonctionnement enregistrent une progression globale limitée (+7,9 % soit +1,5 %/an). Les autres charges diminuent légèrement (-6,5 %, soit -1,3 %/an), reflétant des efforts de rationalisation et d'optimisation des dépenses.

En outre, cette augmentation des charges est concentrée sur les secteurs « *éducation/enfance/jeunesse* » et « *aménagement et services techniques* », traduisant d'une part, l'engagement de la commune pour renforcer les services liés à l'enfance et à la jeunesse, fortement consommateurs de personnel et, d'autre part, la montée en puissance des dépenses de maintenance et voirie.

Graphique n° 10 : Évolution des dépenses nettes par politique publique 2019-2024

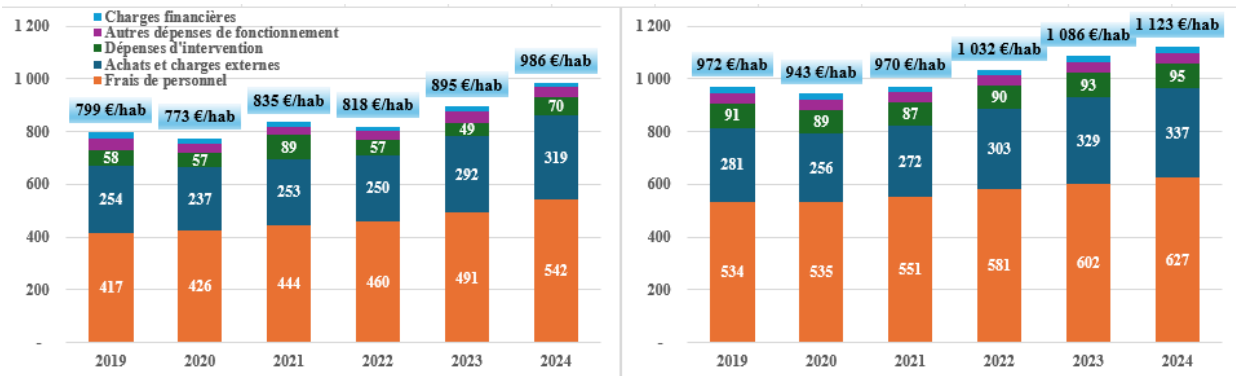


Source : CRC, à partir des données des fichiers de mandats et titres de la commune. Données dép. fonctionnement globales (tous chapitres 011/012/65).

Les dépenses des fonctions ressources (finances, RH, fonctions support) augmentent modérément, en cohérence avec le développement progressif des moyens de gestion interne. Les dépenses liées à l'administration et à la vie locale décroissent globalement sur la période à la faveur de leur rationalisation. Celles liées au secteur santé et social, bien que faibles en proportion du total, progressent régulièrement chaque année, traduisant un soutien renforcé mais limité par rapport aux autres politiques publiques.

Enfin, sur toute la période 2019-2024, la commune affiche des dépenses de fonctionnement durablement inférieures à celles de la strate. Le principal poste d'écart est le personnel qui se réduit en 2024, mais reste néanmoins très significatif.

Graphique n° 11 : Décomposition des charges de gestion en €/habitant à Loireauxence (à gauche) et comparaison à la strate (à droite)



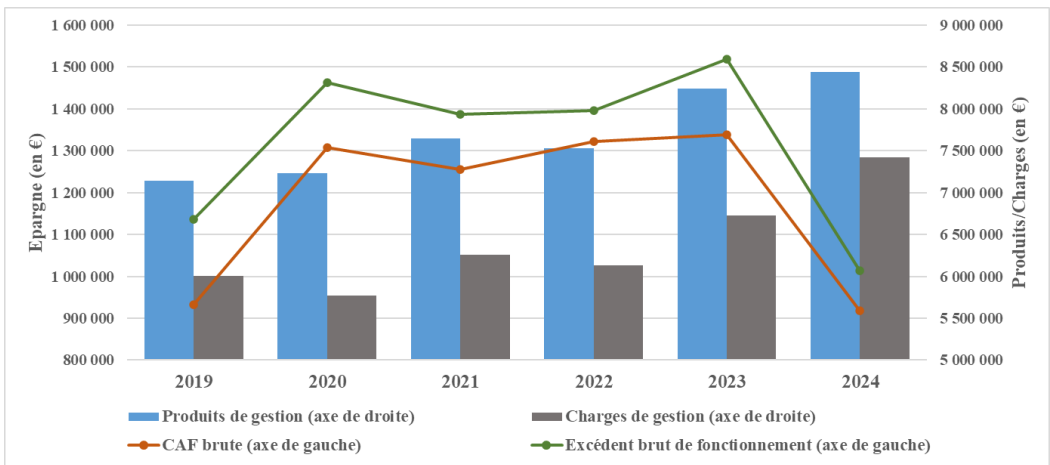
Source : CRC à partir des données [OFGL](#).

En définitive, la commune présente un profil de dépense maîtrisé, nettement en dessous des standards de la strate.

3.1.3 Un autofinancement solide mais en net fléchissement en 2024

La hausse plus marquée des charges que des produits de gestion a entraîné une réduction de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui passe de 1,14 M€ en 2019 à 1,01 M€ en 2024, avec des valeurs les plus élevées (1,3 M€) atteintes en 2020 et 2023. La capacité d'autofinancement (CAF) brute suit globalement la même dynamique, passant de 0,93 M€ en 2019 à 0,92 M€ en 2024, après un pic à 1,34 M€ en 2023. Sa chute à 10,9 % des produits de gestion en 2024, en dessous du seuil de 15 % communément admis comme satisfaisant par les CRC, se traduit par de moindres ressources disponibles pour financer l'investissement ou le remboursement de la dette. Ces tendances appellent à une certaine vigilance quant au contrôle des dépenses de la commune.

Graphique n° 12 : Évolution des produits, charges et épargne (2019-2024)

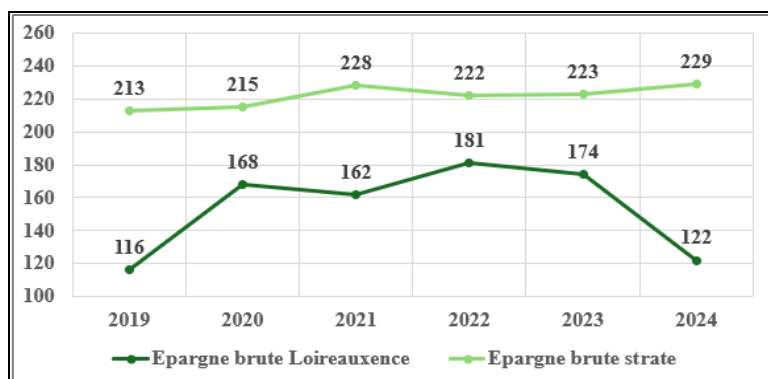


Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

En outre, la CAF nette, après un pic en 2020, retombe à 0,30 M€ (cf. tableau n° 1 en annexe n° 7).

Comparativement, les CAF brute et nette de la commune demeurent systématiquement inférieures à celles observées dans la strate de référence avec un net décrochage en 2024, traduisant une capacité structurellement plus limitée à dégager des ressources de fonctionnement et à financer l'investissement ou le remboursement de la dette.

Graphique n° 13 : CAF brute Loireauxence et strate (2019-2024) en €/habitant



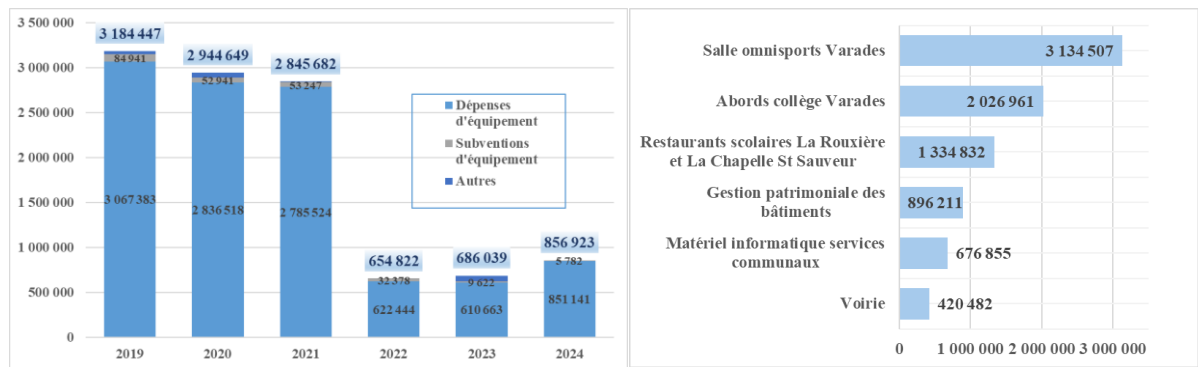
Source : CRC à partir des données OFGL.

3.2 Un ralentissement marqué de l'investissement depuis 2022, des indicateurs financiers favorables à sa reprise

3.2.1 Une dynamique d'investissement en suspens depuis 2022, au détriment du renouvellement du patrimoine communal

Après une phase initiale marquée par un niveau d'investissement particulièrement élevé et stable, les dépenses d'équipement réalisées par la commune baissent d'environ 73 % entre 2019 et 2024 (cf. graphique n° 15 *infra*). C'est à partir de 2022 que leur montant chute brutalement pour s'établir entre 0,6 et 0,85 M€ par an jusqu'en 2024, contre 2,8 à 3,1 M€ par an les années précédentes. Cette évolution correspond à la fois à la fin d'un cycle d'équipement et à une contraction volontaire de l'effort d'équipement. Les subventions d'équipement versées par la commune suivent la même tendance : de 52 000 à 85 000 € entre 2019 et 2021, elles baissent ensuite régulièrement jusqu'à 5 800 € en 2024. Le poids des autres investissements reste marginal dans l'ensemble.

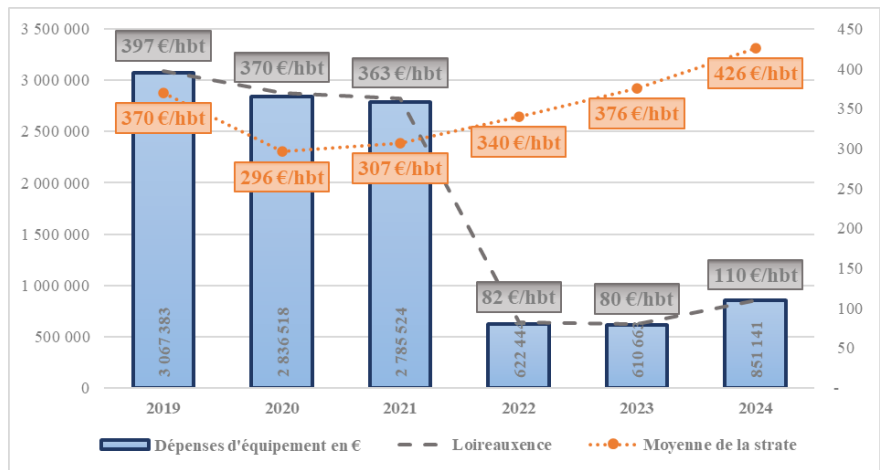
Graphique n° 14 : Investissements réalisés sur la période 2019-2024



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

À titre de comparaison, si la commune a réalisé un effort d'équipement (1 130 €/habitant en cumul de 2019 à 2021) supérieur à la strate (973 €/habitant) sur le début de période, celui-ci a laissé place à un très net ralentissement à partir de 2022, avec un niveau se situant (272 €/habitant en cumul de 2022 à 2024 entre 2019 et 2024) nettement en dessous de la moyenne de la strate (1 142 €/habitant sur la même période). Au total, de 2019 à 2024, l'effort d'équipement de Loireauxence (1 402 €/habitant) aura été 34 % moins élevé que la moyenne de la strate (2 115 €/habitant).

Graphique n° 15 : Dépenses d'équipement sur la période 2019-2024



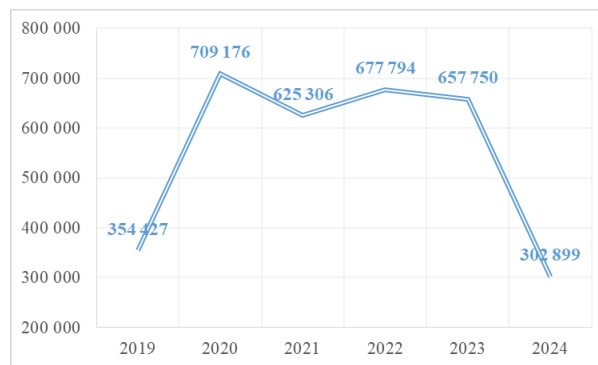
Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

Cette rupture de la dynamique d'investissement nuit à la préservation du patrimoine communal. Si les matériels de transport, le mobilier et l'outillage bénéficient d'un renouvellement relativement significatif (35 à 70 % d'amortissement), les infrastructures lourdes, comme les réseaux, la voirie et les constructions, restent très peu renouvelées, avec un amortissement quasi-nul ou très faible. Le patrimoine physique majeur, essentiel pour le bon fonctionnement des services publics, se renouvelle donc trop lentement par rapport à son usage réel.

3.2.2 Le financement de l'investissement et les évolutions bilantielles

Entre 2019 et 2024, la CAF nette (0,55 M€ par an en moyenne) disponible pour le financement des investissements connaît des variations importantes, comparables à celles de la CAF brute, avec des valeurs particulièrement basses en 2019 (0,35 M€) et 2024 (0,30 M€). Cette volatilité et le faible niveau de la CAF nette reflètent une forte dépendance de la commune aux annuités de dette et aux produits exceptionnels tels que les subventions ou les cessions, pour assurer le financement de ses investissements.

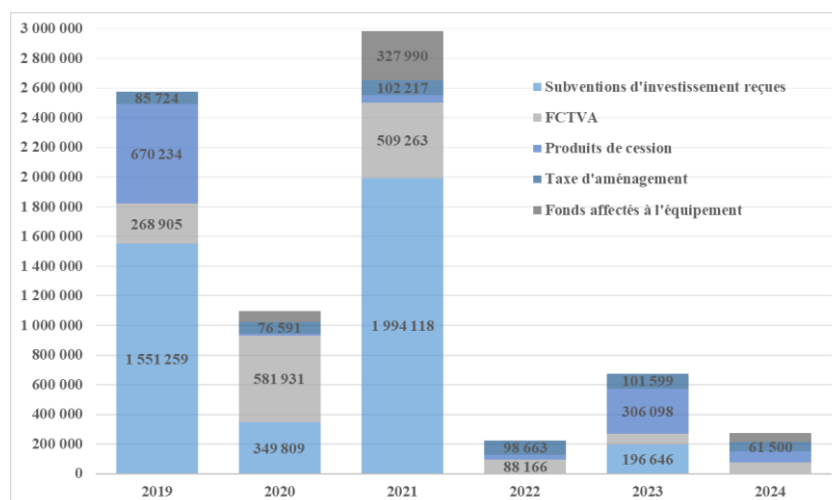
Graphique n° 16 : CAF nette disponible (en €)



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

Les recettes d'investissement hors emprunt sont elles-mêmes très irrégulières. Les recettes de FCTVA et des subventions d'investissement baissent en effet nettement après 2021 en raison principalement du ralentissement marqué de l'investissement.

Graphique n° 17 : Recettes d'investissement hors emprunt

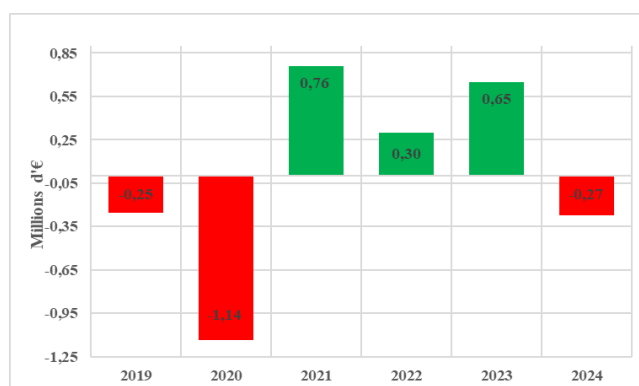


Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

Le ratio financement propre disponible/dépenses d'équipement (cf. graphique n° 3, annexe n° 7) montre que la commune a dégagé une capacité de financement atteignant 129 % en 2021, 145 % en 2022 et 218 % en 2023. À l'inverse, en 2020 et 2024, le financement propre ne couvre respectivement que 63,7 % et 67,7 % des dépenses, ce qui a nécessité un recours complémentaire à l'emprunt (400 000 € en 2019, 1,16 M€ en 2021 et 21 600 € en 2022) ou à la mobilisation du fonds de roulement (1,14 M€ en 2020 et 270 697 € en 2024).

Globalement, sur l'ensemble de la période, la commune a ainsi dégagé une capacité de financement positive (*i.e.* supérieure à ses dépenses d'équipement) de 47 864 €, avant toute mobilisation d'emprunt. À cet égard, la chambre observe que l'emprunt souscrit en 2021 n'apparaissait pas indispensable au financement des investissements compte tenu du niveau de son fonds de roulement qui, la même année, a atteint 2,07 M€ (contre 0,2 M€ à fin 2020), soit près de quatre mois de charges courantes.

Graphique n° 18 : Besoin (-) ou capacité (+) de financement (2019-2024)

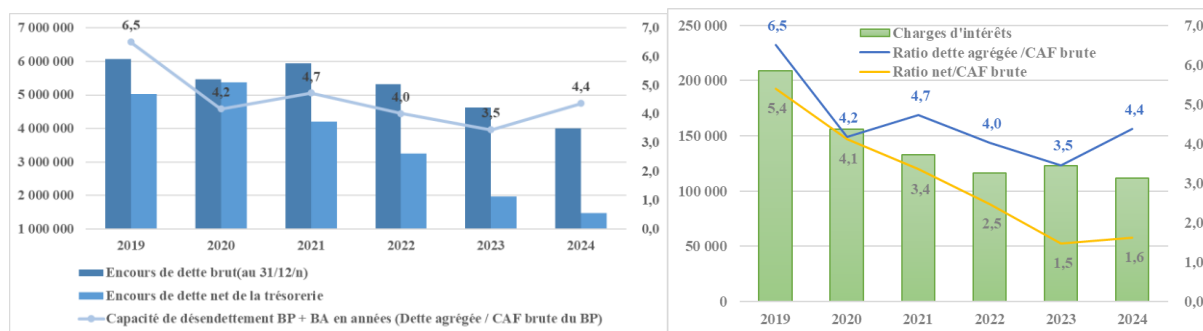


Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

Malgré ce recours à l'emprunt en 2021, entre 2019 et 2024, l'encours de dette connaît une diminution régulière, passant de 6,25 M€ à 4,01 M€. Cette baisse moyenne annuelle de 7,9 %, signe d'un désendettement accéléré, renforce les marges de manœuvre financières de la commune pour financer de nouveaux investissements.

La capacité de désendettement, mesurée par le ratio dette/CAF brute, s'améliore nettement, passant de 6,5 ans en 2019 à 4,4 ans en 2024. Cette évolution traduit une situation financière plus favorable, le seuil de vigilance étant communément fixé à 8 ans³⁴. Cette baisse s'inscrit également en cohérence avec la tendance constatée dans les communes de la strate.

³⁴ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-06/20250627-Finances-publiques-locales-2025.pdf>
cf. page 92.

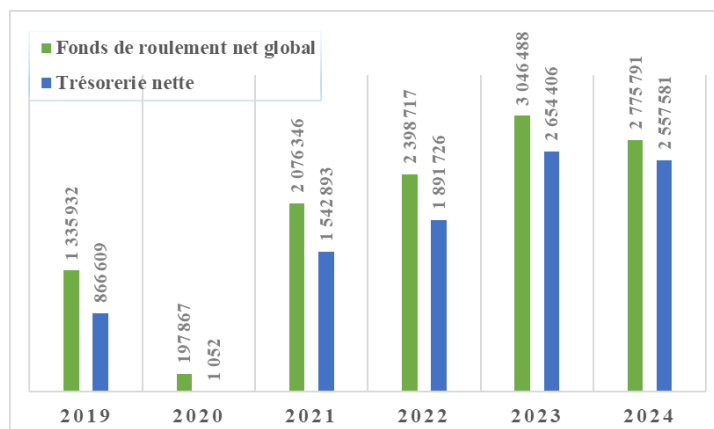
Graphique n° 19 : Encours de dette, endettement net, capacité de désendettement et charges d'intérêts

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

Parallèlement, les charges d'intérêts supportées par la collectivité suivent une tendance à la baisse, passant de 209 000 € en 2019 à 112 000 € en 2024, soit une diminution moyenne de 11,7 % par an. Cette évolution s'explique à la fois par la réduction de l'encours de dette et par le maintien de taux d'intérêt relativement faibles, évalués à 2,8 % en 2024.

Dans l'ensemble, la situation de la commune en matière d'endettement apparaît saine : la dette est maîtrisée, le désendettement est rapide et la charge annuelle d'intérêts a quasiment été divisée par deux au cours de la période.

Enfin, le fonds de roulement net global progresse nettement sur la période, passant de 1,34 M€ en 2019 à 2,78 M€ en 2024. Il représente cette dernière année l'équivalent de 134 jours de charges courantes, avec à la clé un niveau de trésorerie plus élevé que nécessaire (2,56 M€). Compte tenu de cette situation bilancielle, la commune serait en mesure de relancer sa politique d'investissement.

Graphique n° 20 : Fonds de roulement / Trésorerie nette

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion et CFU.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2019, la commune a vu ses ressources fiscales propres progresser grâce à la hausse continue des bases et, en 2022 et 2024, à celle du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Pour autant, sa politique fiscale demeure modérée, le produit par habitant de la TFPB en 2024 (287 €) étant deux fois moins élevé que la moyenne des communes de la strate (576 €). Cette politique fiscale tient compte d'un potentiel fiscal et d'un revenu des habitants inférieurs à la moyenne. Les ressources institutionnelles, portées par une DGF structurellement supérieure à la moyenne en raison du statut de commune nouvelle et des participations conséquentes et stables, ont assuré à Loireauxence des recettes confortables. Au total, les produits de gestion ont progressé de plus de 18 % entre 2019 et 2024.

Sur la même période, les charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement (+24 %), sous l'effet de la hausse des charges de personnel (+29 %), concentrée sur les services prioritaires tels que l'éducation et l'aménagement, d'une part et de la progression des charges à caractère général (+24 %), portée par la montée en puissance des dépenses de maintenance et voirie, d'autre part. Les autres postes ont été maîtrisés ou rationalisés, ce qui a permis à la commune de renforcer ses moyens dans les domaines prioritaires tout en conservant des dépenses par habitant systématiquement inférieures à la moyenne (986 € contre 1 123 € en 2024).

Si la capacité d'autofinancement (CAF) brute apparaît correcte avec 1,2 M€ par an en moyenne au cours de la période, elle a fléchi en 2024 (-31 %) sous l'effet de la hausse simultanée des charges à caractère général et de personnel, faisant tomber le taux d'épargne brute à 10,9 %, en dessous du seuil de prudentiel communément admis.

Les investissements, après avoir atteint un niveau soutenu (2,9 M€ par an de 2019 à 2021), ont très fortement diminué à partir de 2022 (0,69 M€ par an de 2022 à 2024). Ils ont concerné la salle de sports de Varades et les abords du collège, financés par des ressources propres et externes, une mobilisation du fonds de roulement et un recours ponctuel à l'emprunt en 2021. À cet égard, la chambre observe que l'emprunt de 1,12 M€ souscrit en 2021 n'apparaissait pas indispensable au financement des investissements compte tenu du niveau du fonds de roulement qui, la même année, atteignait 2,07 M€ (contre 0,2 M€ à fin 2020).

Bien que sur la période la commune se soit désendettée tout en renforçant son fonds de roulement et sa trésorerie, le bilan est terni par le fait que son effort d'investissement (1 280 € par habitant en cumul de 2019 à 2024) a été très inférieur à la moyenne (2 186 € par habitant), ainsi qu'aux besoins de renouvellement du patrimoine communal. Cette politique expose la collectivité à un risque progressif de dégradation de ses équipements à moyen et long terme si le sous-investissement de ces dernières années devait se poursuivre. Sur ce point, la chambre observe qu'au regard de sa situation bilancielle (fonds de roulement de 2,78 M€ en 2024) et de sa trésorerie plus élevée que nécessaire (2,56 M€, soit 124 jours de charges courantes), la commune serait en mesure de relancer sa politique d'investissement.

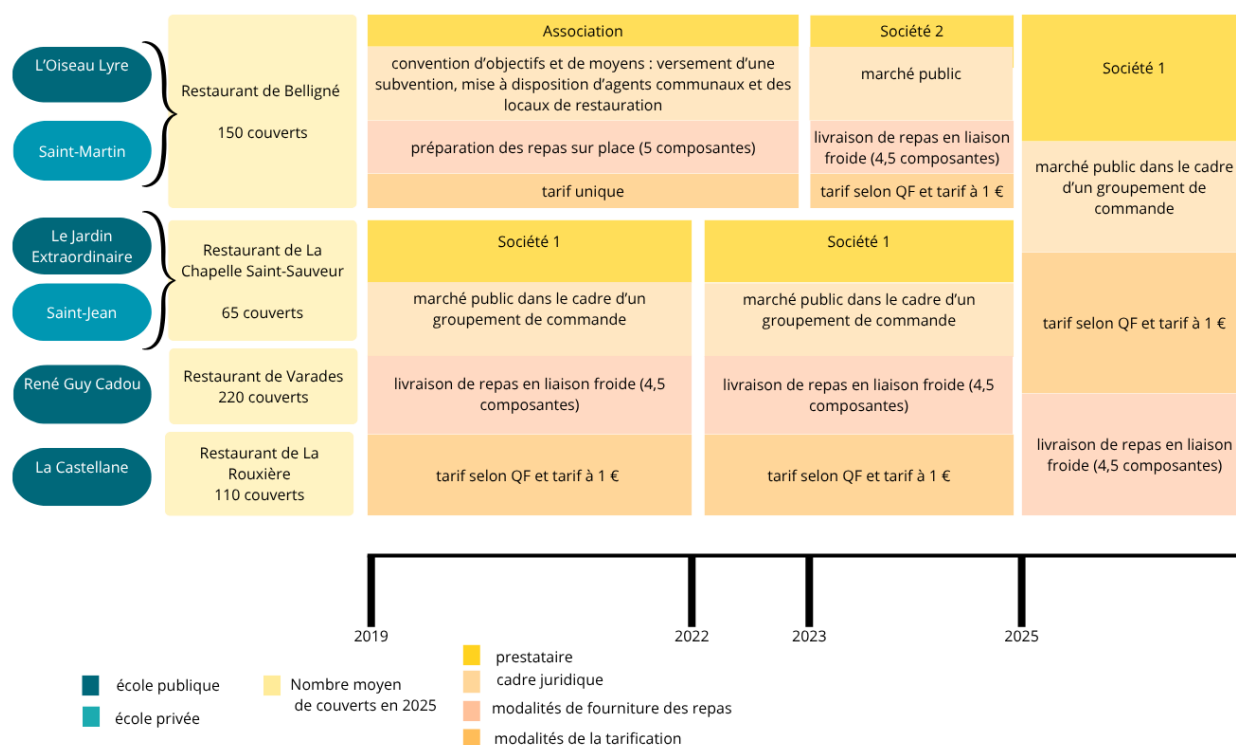
4 LA RESTAURATION SCOLAIRE

4.1 Une gestion unifiée, source de sécurité juridique, d'équité pour les usagers, mais offrant peu de marges de négociation à la commune

4.1.1 Les évolutions des modalités de gestion du service

Le service public de restauration scolaire de Loireauxence répond aux besoins de 640 élèves³⁵ répartis dans les quatre écoles publiques de la commune, situées dans chacune des quatre communes déléguées, et deux écoles privées.

Schéma n° 1 : Évolutions des modalités de gestion du service de restauration scolaire



Source : CRC d'après les données recueillies auprès de la commune.

Au cours de la période sous contrôle, seule la gestion de la restauration scolaire des écoles de Belligné a connu des modifications. Jusqu'en fin 2022, le restaurant scolaire de Belligné était géré par une association. Du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} septembre 2025, la commune a créé son propre service de restauration pour ce site. Elle a alors confié la fourniture des repas à une société privée. Depuis le 1^{er} septembre 2025, la préparation des repas et leur livraison en liaison

³⁵ Données publiques 2024 du ministère de l'éducation nationale, [Explorateur de données data.gouv.fr](https://explorateur.data.gouv.fr/).

froide sur les quatre sites de restauration scolaire sont confiés à un unique prestataire, qui assurait également avant cette date cette prestation sur les trois autres sites de la commune (La Rouxière, Varades et La Chapelle-Saint-Sauveur). Les repas sont préparés dans la cuisine centrale de Sévigné à Ancenis-Saint-Géréon, propriété de cette commune louée au prestataire, puis livrés en liaison froide dans les quatre cuisines satellites où ils sont réchauffés et servis par les agents communaux. Le marché ainsi conclu par la commune s'inscrit dans un groupement de commandes, qui regroupe sept membres et est coordonné par la commune d'Ancenis-Saint-Géréon.

4.1.2 La création du service de restauration scolaire de Belligné, source de sécurité juridique et d'équité pour les usagers

Comme évoqué *supra*, le service de restauration scolaire était confié jusqu'en 2023 à une association. L'objet de cette association, créée en 1983, était de « *mettre en œuvre et conduire tous moyens permettant de satisfaire au mieux la restauration en période scolaire des enfants fréquentant les écoles de Belligné* ».

À compter de 2017, les relations entre l'association et la commune ont été contractualisées au travers d'une convention d'objectifs et de moyens. Selon les termes de celle-ci, l'association s'engageait à gérer le service de restauration scolaire et extra-scolaire. La commune, quant à elle, mettait à disposition de l'association, à titre gratuit, les locaux et le matériel de restauration scolaire, et lui versait une subvention calculée, à compter de 2019, sur la base du coût rationnaire moyen d'un repas multiplié par le nombre de repas servis, déduction faite de la recette perçue des parents d'élèves.

Cette organisation pour les deux écoles de Belligné exposait la commune à un risque juridique de requalification de la convention en délégation de service public ou, à tout le moins, en contrat de prestation de services soumis aux règles de la commande publique et particulièrement à la mise en concurrence. À cet égard, le juge administratif apprécie la nature de la relation contractuelle au moyen d'un faisceau d'indices, notamment l'objet de la convention, la partie à l'initiative de l'activité et la réponse à un besoin de la collectivité³⁶. Ainsi, le tribunal administratif de Nice³⁷ a récemment annulé la délibération par laquelle un conseil municipal a autorisé le maire à signer une convention d'objectifs conclue avec une association pour la mise en œuvre d'une prestation d'intérêt général (accueil périscolaire), au motif que cette convention constituait une prestation de services soumise aux règles de la commande publique. Le choix de la commune de créer un service public de restauration scolaire à Belligné et de soumettre aux règles de la commande publique la prestation de fourniture des repas sur ce site a ainsi opportunément mis fin au risque juridique créé par la convention conclue avec l'association.

De surcroît, depuis la création de ce service public, les usagers du restaurant scolaire de Belligné bénéficient de la même grille tarifaire que les usagers des autres cantines scolaires de la commune. Cette grille, reposant sur le quotient familial, offre aux familles relevant des trois premières tranches un tarif inférieur ou égal à 1 €. Cette tarification sociale soutenue par l'État

³⁶ CE, sect., 6 avril 2007, Cne d'Aix-en-Provence, req. n° 284736, Lebon ; CE 23 mai 2011, Cne de Six-Fours-les-Plages, req. n° 342520, Lebon.

³⁷ TA de Nice, n° 2300848, 4 août 2025.

(cf. annexe n° 8) représente à Belligné près de 41 % des repas servis en 2023 et 2024, alors qu'auparavant l'ensemble des usagers du restaurant de Belligné s'acquittaient du tarif de 4,30 € par repas, comparable à celui de cinquième tranche de la grille tarifaire actuelle.

Au regard des effets positifs induits par la création du service public de restauration scolaire de Belligné, la chambre constate positivement ce changement de mode de gestion décidé par la commune.

4.1.3 Une adhésion à un groupement de commandes qui a eu pour effet de limiter les marges de négociation de la commune

La constitution d'un groupement de commandes 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 commandes permet aux collectivités concernées de bénéficier de tarifs plus favorables.

Sur la période au contrôle, Loireauxence a adhéré à trois groupements de commandes successifs pour la fourniture de repas, ayant donné lieu à la conclusion de trois marchés avec la même société, dont le plus récent a été signé le 3 juillet 2025. Ces groupements de commandes, auxquels ont participé d'autres collectivités territoriales et des associations, coordonnés par la commune d'Ancenis-Saint-Géréon, ont été constitués afin, d'une part, d'accroître la qualité des repas servis et, d'autre part, de bénéficier des meilleurs prix.

Lors du premier appel d'offres en 2016, deux prestataires s'étaient portés candidats pour réaliser les prestations de fourniture de repas demandées par les membres du groupement. En 2022 comme en 2025, la même et unique société a répondu à l'appel d'offres. Cette absence de candidature concurrente ne nuit pas au caractère avantageux pour la commune de Loireauxence du coût facturé par le prestataire, compte tenu de l'effet volume précité. Par comparaison, en 2023, le coût du repas négocié dans le cadre du groupement de commandes était ainsi moins cher que celui facturé par le prestataire retenu par la commune dans le cadre du marché distinct concernant la cantine de Belligné.

Toutefois, entre 2022 et 2025, cette absence de concurrence effective a conduit les membres du groupement de commandes à conclure avec l'unique candidat, sans réel levier d'amélioration de la qualité de la prestation proposée. Comme examiné ci-après (cf. point 4.4.1), la société retenue n'a d'ailleurs pas respecté l'ensemble de ses obligations contractuelles alignées sur les exigences de la loi EGalim. Cette situation était de nature à relativiser l'intérêt de l'adhésion de la commune au groupement de commandes.

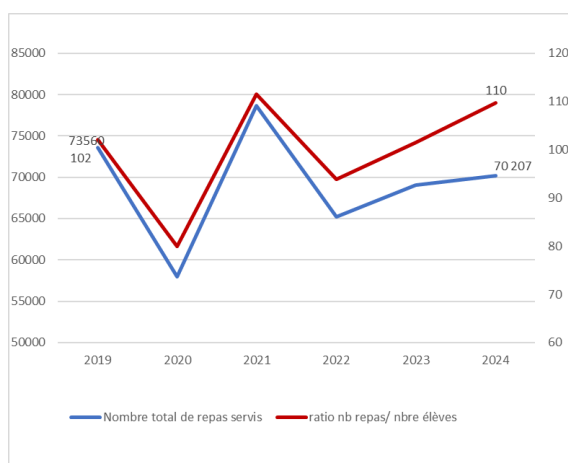
En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions jusqu'au 27 mars 2026 a indiqué qu'un nouveau marché lancé en janvier 2026, pour lequel plusieurs sociétés se sont portées candidates, a abouti à retenir un prestataire qui s'est engagé au-delà des obligations de la loi EGalim concernant la part de produits biologiques (cf. point 4.4.1).

4.2 L'effet limité de la baisse du nombre d'élèves sur la fréquentation, soutenue par la tarification sociale

4.2.1 Un nombre global de repas servi en baisse mais un ratio de repas par élève en hausse

Le nombre de repas servis dans les restaurants scolaires a diminué de 4,56 % entre 2019 et 2024. Cette tendance est commune à tous les restaurants, excepté celui de Belligné, dont la situation est examinée ci-après. Deux creux sont particulièrement marqués : en 2020, compte tenu de la crise sanitaire, puis en 2022, année qui n'est pourtant marquée ni par une hausse des tarifs, ni par une baisse significative du nombre d'élèves scolarisés. Pour autant, cette baisse globale du nombre de repas servis est nettement moins significative que celle affectant le nombre d'élèves scolarisés sur la commune, qui a diminué de 11,23 % sur la même période, passant de 721 en 2019 à 640 en 2024³⁸.

Graphique n° 21 : Nombre de repas servis dans les restaurants scolaires de Loireauxence comparé au ratio du nombre de repas servis par élève



Source : CRC d'après les données de la commune et les factures du prestataire

Ainsi, rapportée au nombre d'élèves, la quantité de repas servis est en hausse entre 2019 et 2024, passant de 102 repas servis par élève à 109. Cette hausse du nombre de repas servis par élève est à mettre en perspective avec la baisse du nombre de demandeurs d'emploi sur le territoire communal (-1,02 % entre 2023 et 2024³⁹) et surtout avec la mise en place sur l'ensemble des restaurants scolaires d'une grille tarifaire commune, fondée sur le quotient familial, et intégrant la tarification sociale à 1 €.

³⁸ Donnée publiques 2024 du ministère de l'éducation nationale, Explorateur de données data.gouv.fr

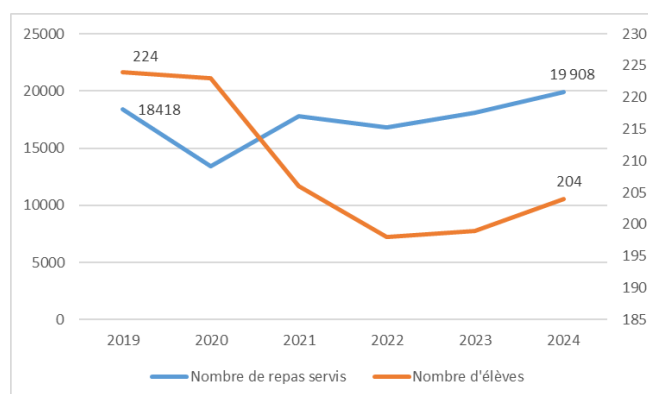
³⁹ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-inscrits-france-travail-donnees-communales>.

4.2.2 Les effets positifs de la tarification sociale sur le niveau de fréquentation

Au cours de la période sous contrôle, seul le restaurant scolaire de Belligné a connu une modification majeure de son système de tarification. Auparavant fondée sur un tarif unique (3,90 € en 2019, porté à 4,30 € en 2022), la facturation de ce service repose depuis le 1^{er} janvier 2023 sur le quotient familial des usagers, comme pour les autres restaurants de la commune. De plus, les familles relevant des trois premières tranches, bénéficient désormais de la tarification sociale à 1 €, mise en place à Loireauxence depuis le 1^{er} septembre 2019, en tant que commune rurale éligible au dispositif. Depuis le 1^{er} septembre 2025, la tarification sociale à 1 € bénéficie à 39 % des usagers de la commune contre 31 % en 2024.

Les effets de la mise en œuvre de cette grille tarifaire fondée sur le quotient familial et intégrant la tarification sociale, sont perceptibles sur la fréquentation du restaurant scolaire de Belligné qui, contrairement aux autres restaurants scolaires de la commune, est en augmentation depuis 2019 (+8,10 %), en dépit de la baisse du nombre d'élèves scolarisés (-8,90 %).

Graphique n° 22 : Évolution du nombre de repas servis au restaurant scolaire de Belligné et du nombre d'élèves scolarisés à Belligné entre 2019 et 2024



Source : CRC d'après les données de la commune et les données publiques 2024 du ministère de l'éducation nationale.

Si la courbe de fréquentation du restaurant de Belligné suit la même tendance que celle constatée pour l'ensemble des cantines de la commune avec des creux en 2020 et 2022, la mise en œuvre de la tarification sociale coïncide avec une augmentation plus nette de sa fréquentation que celle observée sur le reste du territoire (+7,6 % en 2023 contre +5,8 % en moyenne et +10,1% en 2024 contre +1,7 % en moyenne).

La mise en œuvre de la tarification sociale peut ainsi s'analyser comme un facteur d'augmentation de la fréquentation des restaurants scolaires de la commune.

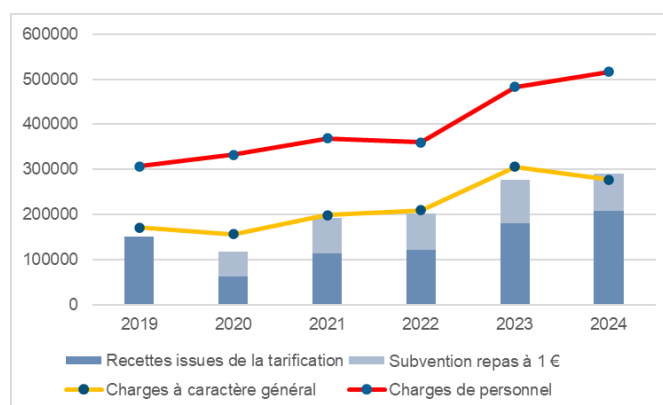
4.3 Un pilotage financier défaillant à l'origine de hausses successives de tarifs partiellement justifiées

L'absence de pilotage financier de la restauration collective par la commune se traduit par une augmentation non maîtrisée des charges, particulièrement de personnel et une hausse de la grille tarifaire motivée par un taux de contribution communale erroné. À cet égard, le seul outil de suivi interne dont la commune se soit dotée se limite à un tableau de suivi annuel des charges et produits propres à la restauration scolaire, renseigné jusqu'en 2021.

Ainsi, entre 2019 et 2024, les charges à caractère général augmentent de 60 %, passant de 171 487 € à 277 849 €, en raison notamment de la hausse des tarifs du prestataire (+29 %), révisés à l'occasion du renouvellement du marché et en cours d'exécution par application de la clause de révision. Cette augmentation du coût de la prestation comme celle des charges à caractère général de la commune coïncident avec la forte augmentation de l'indice des prix à la consommation en France (+5,2 % en 2022 et +4,9 % en 2023⁴⁰), particulièrement marquée pour l'énergie et les denrées alimentaires.

Face à cette augmentation des charges à caractère général, la commune ne contient pas pour autant ses charges de personnel qui augmentent fortement sur la période (+56 %). Le coût unitaire d'un repas servi dans les restaurants scolaires de la commune⁴¹ a ainsi presque doublé entre 2019 et 2024, passant de 5,42 € à 10,31 €.

Graphique n° 23 : Évolution des principaux produits et charges de la restauration scolaire



Source : CRC d'après les données de la commune.

Cette dérive des charges de personnel n'est pour autant corrélée ni au taux d'absentéisme, ni à celui de fréquentation des restaurants, particulièrement ceux de Varades et de La Rouxière (cf. graphique n° 1 annexe n° 9).

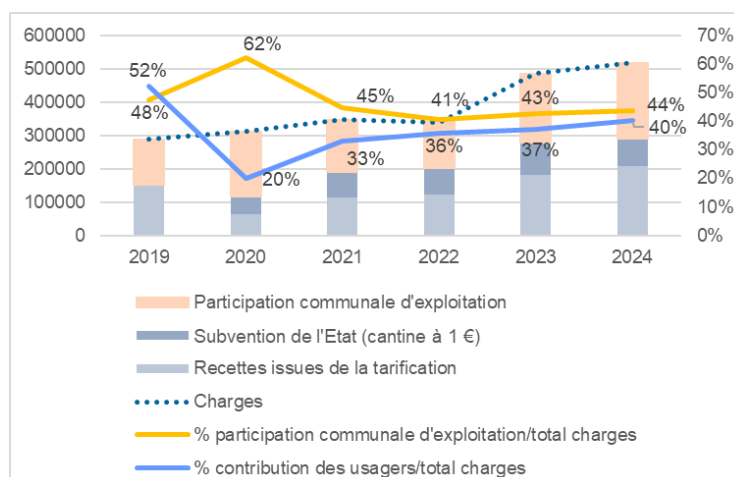
L'augmentation des tarifs de restauration scolaire caractérise également un pilotage financier défaillant. Ainsi, depuis 2022, la commune a procédé à quatre augmentations successives (cf. tableau n° 1 annexe n° 9) afin de tenir compte de l'inflation, dans la perspective de « financer 50 % du coût des services enfance jeunesse ». Or, compte tenu de la subvention

⁴⁰ Données Insee <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4268033>.

⁴¹ Dont Belligné à compter de 2023.

versée par l'État au titre du dispositif « *cantine à 1 €* », cet objectif de soutenabilité financière tenant à 50 % du coût du service à la charge de la commune, était en fait déjà atteint en 2021. En dépit des hausses des tarifs appliqués aux usagers, le taux de participation de ces derniers au coût d'un repas est néanmoins inférieur en 2024 à celui de 2019, ainsi qu'à la part de la contribution de la commune.

Graphique n° 24 : Répartition du coût des charges de la restauration collective entre les usagers, la commune de Loireauxence et l'État⁴²



Source : CRC d'après les données de la commune.

Compte tenu de l'absence de maîtrise des charges et des hausses successives des tarifs décidées alors que l'objectif de soutenabilité financière que la commune s'était fixé était atteint, la chambre lui recommande de mettre en place un pilotage financier de la restauration scolaire.

Recommandation n° 8. : Mettre en place un pilotage financier de la restauration scolaire, comportant des indicateurs de suivi réguliers.

4.4 Les efforts significatifs de la commune pour améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur doivent être poursuivis

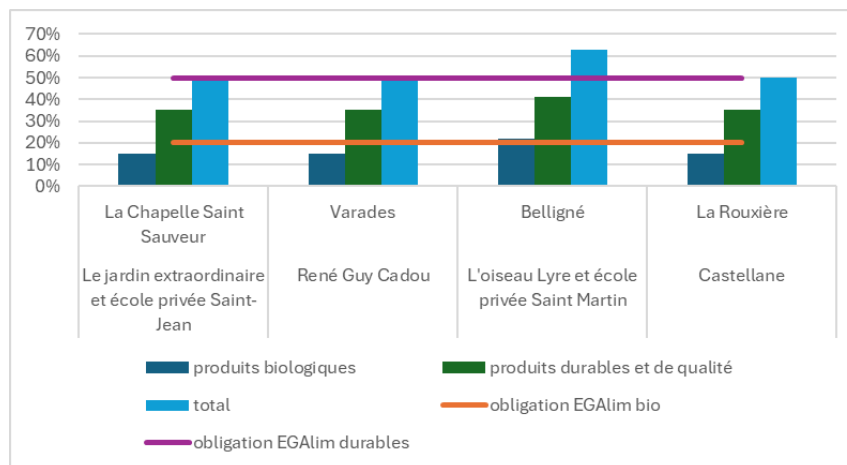
4.4.1 Une qualité des repas à renforcer

Les menus des repas fournis par la société prestataire sont élaborés avec l'aide d'une diététicienne, afin de garantir un équilibre des apports énergétiques et nutritionnels adapté aux enfants. Toutefois, cet équilibre est apprécié au niveau des menus de la semaine et non de chaque repas. Ce faisant, les élèves qui ne déjeunent pas quotidiennement à la cantine ne sont pas assurés de bénéficier d'un repas équilibré. Lors du prochain renouvellement du marché, la qualité nutritionnelle de chacun des repas pourrait être une exigence portée par la commune.

⁴² Dont restaurant scolaire de Belligné à compter de 2023.

Concernant le respect des obligations de la loi dite EGalim (cf. annexe n° 8), les quatre cantines scolaires de Loireauxence sont bien référencées sur le site « *ma cantine* », conformément aux dispositions de l'arrêté du 14 septembre 2022⁴³. Au regard des données qui y figurent, la commune respectait en 2024 l'obligation fixée par la loi EGalim de 50 % de produits durables et de qualité durable, mais sans atteindre le taux minimum de produits biologiques dans les trois cantines dont les repas sont fournis par la même société prestataire.

Graphique n° 25 : Respect des obligations EGalim au sein cantines scolaires de Loireauxence



Source : CRC d'après les données 2024 <https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/nos-cantines/?page=1&departement=44®ion=52&commune=44213&trier=creationCro>.

Cette méconnaissance de l'obligation EGalim par ce prestataire l'exposait à l'application de la pénalité contractuellement prévue et spécifiée dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), en cas de non-respect des spécifications techniques des denrées alimentaires, soit « 10 % du montant de l'ensemble des repas servis dans la journée, impactés par le manquement du prestataire ». Toutefois, la commune n'a pas sanctionné ce manquement du prestataire, faute d'être en mesure d'identifier les repas concernés en l'absence de clause contractuelle imposant au prestataire de justifier de la part des produits biologiques pour chaque repas fourni. Conscient de l'inapplicabilité de la pénalité en cause, le groupement de commandes a modifié la rédaction du CCAP sur ce point à l'occasion de la conclusion du marché 2025, en insérant une pénalité spécifique calculée sur le montant total de la prestation. La chambre constate positivement cette évolution. Il appartiendra à la commune d'en faire application, en cas de nouveau manquement du prestataire, afin de l'inciter à fournir des repas répondant aux obligations EGalim, conformément à ses obligations contractuelles.

En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions jusqu'au 27 mars 2026 a indiqué qu'un nouveau marché, prenant effet au 1^{er} septembre 2026, a été négocié par la commune. Ce contrat prévoirait, selon lui, l'obligation de servir une part de produits biologiques supérieure à celle exigée par la loi EGalim.

⁴³ Arrêté du 14 septembre 2022 fixant les modalités de transmission par les gestionnaires de restaurants collectifs des données nécessaires à l'établissement du bilan statistique annuel mentionné au V de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Si la chambre constate positivement cette évolution, elle recommande à la commune de respecter les obligations de la loi EGalim codifiées à l'[article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#), au besoin en procédant à un suivi régulier et fréquent du montant des denrées biologiques, durables et de qualité durable achetées par le prestataire.

Recommandation n° 9. : Servir dans les restaurants scolaires des repas comportant une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits durables et de qualité durable, dont une part au moins égale, en valeur, à 20 % de produits biologiques, conformément aux dispositions de l'[article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#).

4.4.2 Une démarche d'inclusion des élèves en situation de handicap à poursuivre

Aux termes de l'article [L. 131-13 du code de l'éducation](#) « l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ». Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil d'État a rappelé, d'une part, qu'il appartient aux collectivités territoriales ayant fait le choix d'instituer un service public de restauration scolaire de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier de ce service public, d'autre part, qu'elles ne peuvent légalement refuser d'y admettre un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité⁴⁴.

L'établissement scolaire René-Guy Cadou, situé dans la commune déléguée de Varades, accueille une unité localisée pour l'inclusion scolaire, communément appelée classe ULIS, au sein de laquelle 12 élèves, reconnus en situation de handicap par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), sont scolarisés. Par ailleurs, d'autres enfants en situation de handicap, ne nécessitant pas une orientation en classe ULIS, sont scolarisés au sein des autres établissements de la commune. Pour certains de ces élèves, la CDAPH a préconisé pour les années 2024/2025 et 2025/2026 un accompagnement durant les temps périscolaires et notamment durant le temps de restauration scolaire. Depuis la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024, il appartient à l'État de mobiliser les ressources humaines nécessaires pour cet accompagnement durant la pause méridienne⁴⁵. Une note de service du 24 janvier 2024⁴⁶ précise les modalités de mise en œuvre des recommandations de la CDAPH concernant ce temps périscolaire, qui impliquent l'avis favorable de l'administration et la conclusion d'une convention entre l'autorité académique et la collectivité concernée. La commune de Loireauxence dispose bien d'une telle convention depuis le 11 décembre 2024.

Pour autant et malgré les diligences initiées par la directrice du pôle éducation-enfance-jeunesse de la commune, l'accompagnement de ces deux élèves n'a jamais été effectif, alors que pour au moins l'un d'eux il avait été validé par l'autorité académique. En outre, un autre élève pour lequel l'inspectrice premier degré de l'éducation nationale de la circonscription d'Ancenis a informé la commune en novembre 2023 que « l'enseignant référent accompagnait la famille pour effectuer au plus vite une demande d'AESH sur le temps

⁴⁴ Conseil d'État, n° 4293613 du 22 mars 2021.

⁴⁵ Dispositions codifiées à l'article [L. 211-8 du code de l'Éducation](#).

⁴⁶ MENJ – DGRH – Dgesco A1-3. NOR : MENE2419622N.

méridien », n'a pas davantage bénéficié d'aide humaine. Cette carence s'inscrit dans un contexte global : le taux de couverture des besoins d'accompagnant durant la pause méridienne est de 43,4 % au niveau national (contre environ 86 % durant les temps scolaires), alors même que le nombre d'AESH est passé de 93 000 en 2017 à 143 000 en 2024⁴⁷. L'entrée en vigueur relativement récente de la loi mettant à la charge de l'État la prise en charge de l'accompagnement humain durant la pause méridienne, et le délai inhérent au recrutement des effectifs supplémentaires nécessaires, sont de nature à expliquer le manque d'AESH ainsi constaté. De plus, le respect de la réglementation en matière de durée de travail est source de complexité pour la mise en œuvre de cet accompagnement durant le temps de pause méridienne, qui peut correspondre au propre temps de pause des personnels concernés.

En dépit des aménagements mis en œuvre par la commune, ce manque d'accompagnant l'a contrainte à interdire ou limiter l'accès de ces élèves au restaurant scolaire, compte tenu des désordres ou violences contre eux-mêmes ou autrui qui pourraient résulter de leur accueil. La démarche positive d'inclusion de la commune apparaît ainsi freinée par le manque d'AESH.

La chambre appelle néanmoins la commune à la vigilance dès lors que ces exclusions du restaurant scolaire sont susceptibles de constituer des mesures discriminatoires, fondées sur la situation de handicap de l'élève et, par suite, prohibées. À cet égard, le Défenseur des droits⁴⁸ a récemment conclu, dans le cas de l'exclusion d'un enfant en situation de handicap du restaurant scolaire en raison de son comportement, que dès lors que la commune ne démontrait pas « *avoir envisagé l'ensemble des solutions qui auraient pu être mises en œuvre, ni que celles-ci auraient présenté une charge déraisonnable* », « *l'absence d'aménagements raisonnables* » mis en œuvre par la collectivité constituait « *une discrimination fondée sur le handicap de l'enfant* ».

4.4.3 Le respect de l'interdiction d'utiliser des contenants en plastique

L'interdiction de l'usage des contenants en plastique pour la cuisson, le réchauffage et le service en restauration scolaire, applicable à compter du 1^{er} janvier 2025⁴⁹ est respectée au sein des restaurants scolaires de Loireauxence. Le réchauffage des repas livrés en liaison froide est ainsi effectué au moyen de « *bacs gastro* » en inox. Le service est assuré au moyen d'assiettes compartimentées en inox et les entrées sont proposées dans des plats de service en verre. La chambre constate positivement ce respect de l'interdiction précitée.

⁴⁷ Rapport de la commission d'enquête sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap et les coûts de ces défaillances pour la société, décembre 2025, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cesanmen/117b2234-ti_rapport-enquete.

⁴⁸ Décision du Défenseur des droits n° 2024-210.

⁴⁹ Article 28 de la loi EGalim.

4.4.4 Une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire à formaliser

Aux termes de l'article [L. 541-15-3 du code de l'environnement](#), tous les opérateurs de la restauration collective et les opérateurs agroalimentaires doivent engager une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire⁵⁰. Dans ce domaine, la commune a initié plusieurs actions.

Tableau n° 4 : Actions de lutte contre le gaspillage alimentaire mises en œuvre par la commune

Objectif	Actions mises en œuvre
<i>Créer un environnement propice au repas</i>	Garantir un temps de repas suffisant d'environ 45 minutes. Limiter le niveau sonore (pose de panneaux d'isolation phonique).
<i>Limiter le « reste-assiette »</i>	Service « à l'assiette », dans des assiettes compartimentées, visuellement plus attractives et permettant aux élèves les plus jeunes de choisir l'ordre dans lequel ils vont déguster les composantes, comme préconisé par les chronobiologistes. Rationnement du pain (deux tranches par élève) afin d'éviter son gaspillage. Grammage des composantes spécifique aux élèves des classes maternelles. Travail sur l'appétence des menus, au travers de réunions entre les membres du groupement de commandes et le prestataire et au moyen des fiches de liaison.
<i>Limiter les déchets alimentaires</i>	Les desserts non consommés lors de la pause méridienne sont proposés au goûter. L'ensemble des agents de la collectivité peut bénéficier des restes de la restauration scolaire.

Source : CRC d'après les éléments recueillis auprès de la commune.

Ces mesures ont nécessairement contribué à limiter le gaspillage alimentaire. Toutefois, elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie formalisée et leurs effets ne sont ainsi pas précisément évalués, faute d'indicateurs mis en place. Au cours de la période sous contrôle, aucune pesée « pédagogique » des déchets n'a ainsi été réalisée, la dernière, initiée par la Compa, datant de 2018. Les mesures mises en œuvre par la commune ne peuvent ainsi être regardées comme constituant une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sens de l'article [L. 541-15-3 du code de l'environnement](#) qui implique au minimum la réalisation d'un diagnostic préalable⁵¹. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur alors en fonctions⁵² indiquait envisager de structurer la démarche de la commune en la matière, en organisant des pesées annuelles et des actions de sensibilisation auprès du public, des équipes pédagogiques et d'animation, ainsi que du prestataire.

⁵⁰ La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit l'obligation, pour la restauration collective publique, d'engager une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ont étendu cette obligation, codifiée à l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, à tous les opérateurs de la restauration collective et aux opérateurs agroalimentaires.

⁵¹ Ce diagnostic comprend, outre une estimation des quantités de denrées alimentaires gaspillées et de leur coût, une estimation des approvisionnements en produits issus de l'agriculture biologique ou autres produits mentionnés à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime que les économies liées à la réduction de ce gaspillage leur auraient permis de financer.

⁵² M. Jourdon élu jusqu'au 27 mars 2026

La chambre recommande néanmoins à la commune de mettre en place une telle démarche en ayant recours, le cas échéant, à l'accompagnement de la Compa dont le PAT comporte une action spécifique à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Recommandation n° 10. : Formaliser, dans les meilleurs délais, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, conformément aux dispositions de l'article [L. 541-15-3 du code de l'environnement](#).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'ensemble des usagers du service de restauration scolaire de la commune bénéficie de la même grille tarifaire reposant sur le quotient familial et intégrant la tarification sociale à 1 €. La reprise à la même date du service de restauration scolaire de Belligné par la commune a ainsi permis de mettre fin à un traitement inégalitaire des usagers et à un risque juridique de requalification de la convention d'objectifs auparavant conclue avec une association pour la gestion de cette cantine. En outre, la tarification sociale à 1 € a emporté des effets positifs sur le niveau de fréquentation des restaurants scolaires, sur lequel la baisse du nombre d'enfants scolarisés a eu un impact limité.

Par ailleurs, la fourniture des repas en liaison froide au sein des quatre restaurants scolaires de Loireauxence est, depuis le 1^{er} septembre 2025, confiée à un unique prestataire, dans le cadre d'un groupement de commandes. Ce choix de gestion permet à la commune de bénéficier de tarifs compétitifs. Entre 2022 et 2025, un seul et même prestataire a répondu à l'appel d'offres lancé par le groupement de commandes. Cette absence de concurrence effective a pu nuire à la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce prestataire n'ayant pas satisfait à ses obligations contractuelles s'agissant de la part de produits biologiques composant les repas en 2024. La chambre recommande à la commune de remédier à cette situation. Selon les informations transmises en réponse par l'ordonnateur alors en fonctions⁵³, un nouveau marché lancé en janvier 2026, pour lequel plusieurs sociétés se seraient portées candidates, aurait abouti à retenir un prestataire s'engageant au-delà des obligations de la loi EGAlim concernant la part de produits biologiques.

En outre, la chambre constate positivement le respect par la commune de l'interdiction des contenants plastiques et les efforts engagés en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire, qui doivent, cependant, s'inscrire dans une démarche formalisée, précédée d'un diagnostic comme le préconisent les dispositions de l'article [L. 541-15-3 du code de l'environnement](#). Par ailleurs, la démarche d'inclusion des élèves en situation de handicap au sein des restaurants scolaires, portée par la commune, doit être poursuivie.

Le pilotage financier par la commune du service de restauration scolaire est défaillant, la hausse des charges, particulièrement de personnel, n'étant pas maîtrisée et les hausses des tarifs pour partie décorrélées des objectifs que la commune s'est fixée. Elle doit ainsi impérativement mettre en place un tel pilotage afin, d'une part, de limiter le coût unitaire du repas qui a presque doublé entre 2019 et 2024 et, d'autre part, de fixer une grille tarifaire cohérente avec la réalité des coûts.

⁵³ M. Jourdon, maire jusqu'au 27 mars 2026

ANNEXES

Annexe n° 1. Les ambitions de la charte de création	59
Annexe n° 2. Principaux dispositifs partenariaux de soutien au développement de la commune	60
Annexe n° 3. Implantation géographique des différents services de la commune et répartition des effectifs.....	61
Annexe n° 4. Un cadre institutionnel conforme	62
Annexe n° 5. Qualité de l'information budgétaire et financière	64
Annexe n° 6. Fiabilité comptable	66
Annexe n° 7. Situation financière	69
Annexe n° 8. La restauration scolaire	72
Annexe n° 9. Données chiffrées relatives à la restauration scolaire	74

Annexe n° 1. Les ambitions de la charte de création

Tableau n° 1 : Les quatre ambitions de la charte de création

Ambition	Principales orientations et actions
<i>Construire ensemble et s'épanouir sur un nouveau territoire dynamique et solidaire</i>	Gouvernance respectueuse des identités locales ; mutualisation et optimisation des moyens financiers, humains et matériels ; le renforcement du lien social via les associations et animations ; l'accès à un parc de logements diversifié et de qualité pour tous et la préservation et la valorisation du cadre de vie et du patrimoine. Des actions concrètes sont envisagées, comme la construction de logements pour les aînés, de l'Ehpad et des logements d'urgence sur chaque commune.
<i>Agir ensemble pour maintenir des services de proximité pour tous les habitants du territoire</i>	Organiser un développement solidaire et équilibré des services au plus près des besoins des habitants, maintenir et développer des services publics de proximité dans toutes les communes (mairies, postes, commerces « vitaux », action sociale), maintenir, développer et soutenir une action éducative de qualité (écoles, collèges, lycées, services périscolaires, etc.), maintenir les infrastructures existantes (entretien de voirie, bâtiments, etc.), disposer d'une offre de soins diversifiée et pérenne, satisfaire aux besoins des familles (petite enfance, enfance, jeunesse) et des aînés, conforter et diversifier l'offre sportive, culturelle et de loisirs existante (promotion des activités) et favoriser les échanges interdisciplinaires et intergénérationnels (centre socio-culturel de tout âge). De nombreuses actions potentielles sont détaillées, comme la construction d'une maison de santé à Belligné et du collège à Varades, l'aménagement du restaurant scolaire de La Rouxière et de La Chapelle St Sauveur.
<i>Placer l'économie et l'emploi au cœur de l'action</i>	Soutenir l'implantation et le développement des entreprises, l'innovation et l'économie locale, tout en valorisant le tourisme et les commerces de proximité. Les actions possibles incluaient l'animation de réseaux économiques, le développement de l'économie circulaire et la promotion touristique.
<i>Renforcer l'attractivité et le rayonnement du territoire</i>	Accès au numérique et à la téléphonie (haut débit, fibre optique, etc.) ; favoriser le désenclavement et la mobilité (soutenir la création d'un échangeur sur l'A11, faciliter les déplacements à l'intérieur comme vers l'extérieur du territoire -ferroviaire, fluvial, routier- par les liaisons douces et les transports en commun et favoriser la mobilité pour tous - jeunes, anciens, associations - avec des tarifs préférentiels), en maintenant et développant les relations avec les territoires voisins et en développant le marketing territorial (promotion de la qualité de vie sur le territoire, pack logement/éducation ; organisation d'événements). Une seule action potentielle est envisagée avec la création d'un service de covoiturage.

Source : CRC, d'après les éléments recueillis lors du contrôle

Annexe n° 2. Principaux dispositifs partenariaux de soutien au développement de la commune

Dispositif	Période	Partenaires	Principales orientations et actions
<i>Programme national « Petites Villes de Demain » (PVD)</i>	Depuis 2021 ⁵⁴	État, région Pays de la Loire, département de Loire-Atlantique, Banque des Territoires, ANCT, ANAH, CEREMA, ADEME	Revitalisation de la commune en renforçant l'ingénierie locale, et en structurant et finançant des projets d'aménagement, d'habitat, de services et transition écologique ; Mise en œuvre du projet de territoire : co-financement d'un poste de chef de projet (dont 50 % du temps de travail est dédié à la commune depuis début 2024 ⁵⁵). Engagement d'une étude habitat en 2024 pour penser l'avenir des centres-bourgs et l'offre de logements ⁵⁶ .
<i>Cœur de bourg/cœur de ville (Appel à manifestation d'intérêt)</i>	Depuis 2020	Département de Loire-Atlantique	Redynamisation des quatre cœurs de bourg de la commune en déployant six actions : - proposer des types d'habitats adaptés aux différentes générations ; - entretenir les infrastructures communales et en garantir l'accessibilité ; - faciliter les déplacements des habitants au sein de notre commune et vers les autres territoires ; - construire une identité communale ; - favoriser la dynamique économique sur la totalité de la commune ; - être acteur de la transition écologique en préservant nos ressources.
<i>Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD)</i>	Depuis 2022 ⁵⁷	Association TZCLD	Expérimentation visant à lutter contre le chômage de longue durée en garantissant des emplois adaptés aux personnes privées durablement d'emploi via des entreprises à but d'emploi (EBE).
<i>Espace « France Services »</i>	Depuis 2022	État	Dispositif national de services publics de proximité, visant à faciliter l'accès aux démarches administratives du quotidien pour les habitants (Assurance maladie, Allocations familiales, France Travail, Finances publiques, etc.). Subvention de fonctionnement versée par l'État à hauteur de 30 000 € par an.

Source : CRC, d'après les éléments recueillis lors du contrôle

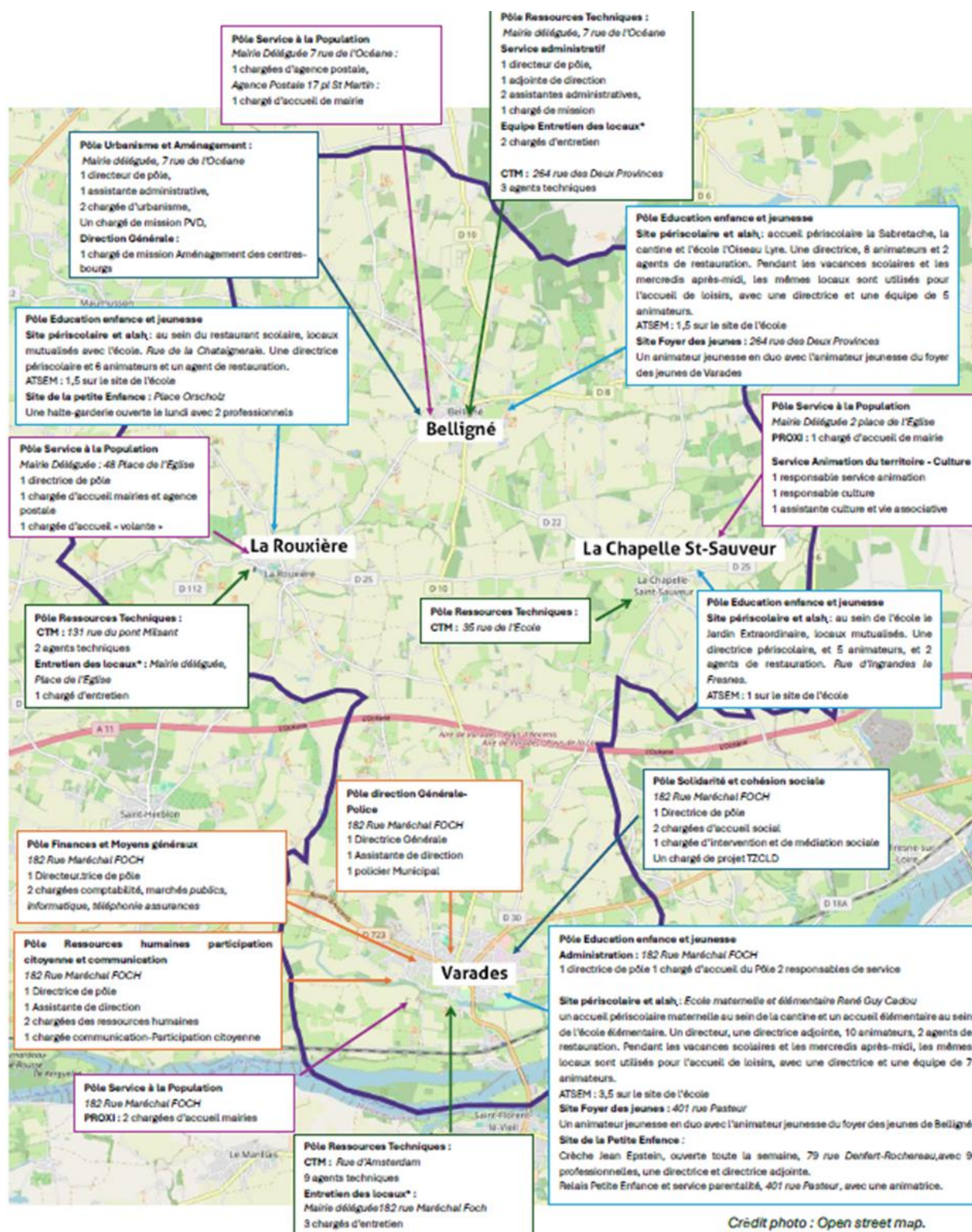
⁵⁴ Cette adhésion a été réalisée en partenariat avec la communauté de communes du Pays d'Ancenis et deux autres communes du territoire : Ancenis-Saint-Géréon et Vallons-de-l'Erdre et une convention d'adhésion au programme a été signée par l'intercommunalité et les communes retenues le 28 octobre 2021.

⁵⁵ <https://www.loireauxence.fr/medias/2024/02/Proces-verbal-du-conseil-municipal-du-11-decembre-2023.pdf>.

⁵⁶ https://www.loireauxence.fr/medias/2025/12/MAQUETTE-bulletin-N38-Loireauxence-decembre-2025_WEB_compressed.pdf.

⁵⁷ <https://www.loireauxence.fr/tzcl-d-loireauxence/>; en mars 2025, le Conseil d'État a validé l'habilitation de la commune de Loireauxence comme territoire d'expérimentation « TZCLD ».

Annexe n° 3. Implantation géographique des différents services de la commune et répartition des effectifs



*Les agents d'entretien des locaux de Loireauxance sont affectés à une mairie déléguée puisque leur périmètre d'intervention couvre les différents bâtiments publics de la commune. A noter que certains agents effectuent plusieurs postes et donc interviennent sur divers lieux (agents entretien, restauration)

Annexe n° 4. Un cadre institutionnel conforme

Tableau n° 1 : Points de contrôle n'appelant pas d'observations

Objet du contrôle	Observations
<i>Conseil municipal</i>	Le conseil municipal comptait 76 membres jusqu'en 2020 puis 33 conformément aux dispositions du CGCT. Compte tenu de démissions successives de conseillers municipaux et de la maire, le nombre de conseillers municipaux est désormais de 29. Néanmoins, la composition du conseil et 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.
<i>Conseils des communes déléguées</i>	La création et la composition des conseils des communes déléguées sont conformes aux dispositions de l'article L. 2113-12 du CGCT.
<i>Commissions obligatoires</i>	Les commissions obligatoires (commissions d'appel d'offres et accessibilité) ont été créées conformément aux dispositions applicables.
<i>Commissions facultatives</i>	La composition des commissions facultatives respecte la représentation proportionnelle conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT.
<i>Comité consultatif</i>	La composition et le fonctionnement du conseil de participation citoyenne est conforme aux dispositions de l'article L. 2143-2 du CGCT.
<i>Indemnités des élus</i>	Le montant des indemnités des élus est inférieur aux plafonds réglementaires.
<i>Délégations de fonctions et de signature aux conseillers municipaux</i>	Le contenu des délégations accordées par le maire à ses adjoints n'appelle pas d'observations.
<i>Délégations de signature aux agents</i>	Les délégations octroyées par le maire aux agents, dans leur rédaction à compter de 2025, n'appellent pas de remarque particulière.

Source : CRC, d'après les documents remis par la commune

Le conseil de participation citoyenne

La charte de participation citoyenne a servi de base à la création, en juillet 2020, du conseil de participation citoyenne (CPC).

Composé d'habitants et d'élus pour associer davantage les citoyens à la vie municipale, le CPC a été créé pour :

- veiller à la mise en pratique de la démocratie participative à Loireauxence au regard de la charte de participation citoyenne ;
- participer à la déclinaison de la démarche participative de l'équipe municipale sur les différents pôles et territoires, en apportant un appui méthodologique ;
- proposer des outils de participation (cafés-débats, rencontres avec les habitants, etc.) ;
- évaluer la mise en place de la participation citoyenne et mesurer ses effets sur le pouvoir d'agir des habitants.

Le CPC comprend des citoyens loireauxençois et des élus municipaux. À l'origine, il était constitué de 16 membres au total : 12 habitants (avec trois représentants par commune déléguée) incluant un co-président citoyen, quatre élus municipaux dont un président. La composition a légèrement évolué en 2023 : 17 membres (toujours avec respect de la parité), 12 habitants (toujours avec un co-président) et cinq élus municipaux (dont un co-président).

Le CPC sert notamment à :

- assurer la cohérence entre la charte de participation et les pratiques locales, c'est-à-dire vérifier que les démarches participatives respectent les principes définis ;
- conseiller et accompagner la mise en place d'autres instances participatives (par exemple sur des thèmes comme l'agriculture, l'éolien, la gestion durable des haies, etc.) ;
- aider à animer la démarche participative globale, notamment en facilitant la compréhension des processus de décision pour les habitants ;
- contribuer à des démarches participatives larges, comme la phase de consultation des habitants pour le Projet de Territoire « Loire Ô Sens » en 2022, où le CPC a été membre du comité de pilotage.

En termes d'organisation, initialement, les membres du CPC s'engageaient pour deux années consécutives avec des réunions trimestrielles. Avec le renouvellement courant 2023, l'engagement a été porté à trois années consécutives. Le CPC était ainsi prévu pour durer jusqu'à la fin du mandat municipal actuel (2026) mais a été mis en suspens en 2025.

Annexe n° 5. Qualité de l'information budgétaire et financière

Tableau n° 1 : Calendrier budgétaire de Loireauxence de 2019 à 2024

<i>Budget principal Loireauxence</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Débat d'orientations budgétaires</i>	18/03/2019	10/02/2020	08/02/2021	11/10/2021	17/10/2022	06/11/2023	04/11/2024
<i>Budget primitif</i>	01/04/2019	02/03/2020	08/03/2021	07/03/2022	05/12/2022	11/12/2023	09/12/2024
<i>Compte administratif/Compte financier unique</i>	10/02/2020	08/02/2021	07/03/2022	06/03/2023	02/04/2024	07/04/2025	

Source : CRC, d'après les procès-verbaux du conseil municipal, délibérations et rapports d'orientations budgétaires

Tableau n° 2 : Principales lacunes constatées dans les annexes du budget principal et du compte administratif/CFU

	Annexes partiellement renseignées	Annexes non renseignées
2019	B1.2 engagements hors bilan - calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	A2.1-détail des crédits de trésorerie A2.3 répartition des emprunts par structure de taux C1 et C1.1 état du personnel C1.2 formation des élus C2 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier C3.1 liste des organismes de regroupement D1 décisions en matière de contributions directes
2020	B1.2 engagements hors bilan - calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	A2.1-détail des crédits de trésorerie A2.3 répartition des emprunts par structure de taux A4 état des provisions (provision pour dépréciation des immobilisations 20 000 €) C1 et C1.1 état du personnel C1.2 formation des élus C2 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier C3.1 liste des organismes de regroupement D1 décisions en matière de contributions directes
2021	B1.2 calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	A2.1-détail des crédits de trésorerie A2.3 répartition des emprunts par structure de taux A4 état des provisions (provision pour dépréciation des immobilisations 76 141 € et 5 000 € pour compte de tiers) B1.7 liste des concours attribués à des tiers C1 état du personnel C1.2 formation des élus C2 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier C3.1 liste des organismes de regroupement D1 décisions en matière de contributions directes
2022	A2 présentation croisée par fonction, seule la fonction 8 « transport » comporte des écritures (ne concerne que le budget) B7.2 calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	B8.1 et B8.1.1 subventions versées et concours attribués à des tiers B9 état du personnel B10 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier B11.1 liste des organismes de regroupement D4 décisions en matière de taux des contributions D7 formation des élus
2023	A2 présentation croisée par fonction, seule la fonction 5 « aménagement des territoires et habitat » comporte des écritures (ne concerne que le budget)	B8.1 et B8.1.1 subventions versées et concours attribués à des tiers B9 état du personnel B10 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier B11.1 liste des organismes de regroupement D4 décisions en matière de taux des contributions D7 formation des élus

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	Annexes partiellement renseignées	Annexes non renseignées
	B7.2 calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	
2024	A2 présentation croisée par fonction, seule la fonction 5 « aménagement des territoires et habitat » comporte des écritures (ne concerne que le budget) B7.4 calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt C1.1 équilibre budgétaire	B8 subventions versées et contributions à des tiers B9 état du personnel B10 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier B11.1 liste des organismes de regroupement C3.1 et C3.2 « budget vert » (ne concerne que le CFU) D3 décisions en matière de taux des contributions
2025 (budg et)	A2 présentation croisée par fonction, seule la fonction 5 « aménagement des territoires et habitat » comporte des écritures B7.4 calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt C1.1 équilibre budgétaire	B8 subventions versées B9 état du personnel B10 liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier B11.1 liste des organismes de regroupement D3 décisions en matière de taux des contributions

Source : CRC, d'après les budgets primitifs, comptes administratifs et CFU de la commune

Annexe n° 6. Fiabilité comptable

Tableau n° 1 : Rattachements de charges et de produits au budget principal de Loireauxence

Rattachements	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges rattachées	124 688	134 165	102 474	101 042	101 638	152 133
Charges rattachées en % des DRF	2,1%	2,3%	1,7%	1,7%	1,5%	2,1%
Produits rattachés	320 726	330 600	355 068	280 888	310 759	342 554
Produits rattachés en % des PRF	4,6%	4,7%	4,8%	3,8%	3,9%	4,2%

Source : CRC, à partir des données des comptes administratifs et CFU

Tableau n° 2 : Restes à réaliser

RAR budget principal	2019	2020	2021	2022	2023	2024
RAR en dépenses d'investissement	1 632 860	1 690 527	835 020	506 148	612 064	714 492
Crédits ouverts en dépenses (CA - hors dépenses imprévues)	5 417 533	5 555 705	6 595 353	1 941 232	2 126 972	2 284 956
% des RAR par rapport aux crédits ouverts en dépenses	30%	30%	13%	26%	29%	31%
RAR en recettes d'investissement	1 741 878	2 821 437	354 016	360 268	308 053	565 965
Crédits ouverts en recettes	5 417 533	5 555 705	6 595 353	1 941 232	2 126 972	2 284 956
% des RAR par rapport aux crédits ouverts recettes	32%	51%	5%	19%	14%	25%

Source : CRC, à partir des comptes administratifs et CFU

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

Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	Valeur nette comptable (VNC)
BUDGET PRINCIPAL			
État des immobilisations (commune)	82 927 807,38	3 325 602,57	79 602 204,81
État de l'actif (comptable)	80 910 154,49	2 569 128,86	78 341 025,63
Écarts entre l'actif et l'inventaire	- 2 017 652,89	- 756 473,71	- 1 261 179,18
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
BA Bâtiments et services			
État des immobilisations (commune)	2 892 624,30	157 714,62	2 734 909,68
État de l'actif (comptable)	2 803 773,76	139 690,53	2 664 083,23
Écarts entre l'actif et l'inventaire	- 88 850,54	- 18 024,09	- 70 826,45
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
BA Commerces			
État des immobilisations (commune)	1 101 630,92	92 275,03	1 009 355,89
État de l'actif (comptable)	989 365,06	82 262,84	907 102,22
Écarts entre l'actif et l'inventaire	- 112 265,86	- 10 012,19	- 102 253,67
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
BA Réserves immobilières			
État des immobilisations (commune)	408 899,58	14 437,19	394 462,39
État de l'actif (comptable)	241 621,43	3 592,24	238 029,19
Écarts entre l'actif et l'inventaire	- 167 278,15	- 10 845,0	- 156 433,20
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
BA PUP			
État des immobilisations (commune)	140 484,72	0,00	140 484,72
État de l'actif (comptable)	67 092,97	0,00	67 092,97

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	Valeur nette comptable (VNC)
<i>Écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	<i>- 73 391,75</i>	<i>-</i>	<i>- 73 391,75</i>
Au 31/12/2024	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
CONSOLIDE			
État des immobilisations (commune)	87 471 446,90	3 590 029,41	83 881 417,49
État de l'actif (comptable)	85 012 007,71	2 794 674,47	82 217 333,24
<i>Écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	<i>- 2 459 439,19</i>	<i>- 795 354,94</i>	<i>- 1 664 084,25</i>

Source : CRC, à partir de l'état de l'actif du comptable joint au CFU et de l'inventaire comptable de la commune

Tableau n° 4 : Écarts les plus significatifs entre l'actif du comptable et l'inventaire de la commune

Données actif SGC			Données inventaire commune			Écarts actif/inventaire
N° inventaire	Désignation bien	Valeur brute	N° inventaire	Désignation	Valeur initiale	
MAD Compa ASSAINISSEMENT4	MAD VARADES/Compa ASSAINISSEMENT	6 127 812,06	Néant			6 127 812,06
MAD Compa ASSAINISSEMENT2	MAD BELLIGNÉ/Compa ASSAINISSEMENT	1 183 801,27	Néant			1 183 801,27
MAD Compa ASSAINISSEMENT1	MAD LA ROUXIÈRE/Compa ASSAINISSEMENT	729 974,09	Néant			729 974,09
MAD Compa ASSAINISSEMENT3	MAD LA CHAPELLE/Compa ASSAINISSEMENT	584 023,53	Néant			584 023,53
BA60001-21318	GENDARMERIE	259 041,77	B4001-2138	GENDARMERIE	1 366 518,66	1 107 476,89
2020BPM140 00047	MAPA 2019 06 LOT 01 EXTENSION COMPLEXE SPORTIF VARADES MAI 2020	3 057 452,23	2020B PM14 00004 7	MAPA 2019 06 LOT 01 EXTENSION COMPLEXE SPORTIF VARADES MAI 2020	2 606 225,04	- 451 227,19
2020BPM140 00006	MAPA 2019 05 LOT 01 ABORDS COLLEGES VARADES OCTOBRE 2019 PART TITULAIRE	2 009 222,85	2020B PM14 00000 6	MAPA 2019 05 LOT 01 ABORDS COLLEGES VARADES OCTOBRE 2019 PART TITULAIRE	2 154 967,34	145 744,49
2019BPM140 00017	EXTENSION RESTAURANT SCOLAIRE LA ROUXIÈRE	1 170 114,85	2019B PM14 00001 7	MAPA 201812 RESTAURANT SCOLAIRE LA ROUXIÈRE	1 054 432,61	- 115 682,24

Source : CRC, à partir de l'état de l'actif du comptable joint au CFU et de l'inventaire comptable de la commune

Tableau n° 5 : Anomalies à corriger sur les fiches d'inventaire

- <u>1- Sur les frais d'études et de recherche et des frais d'insertion :</u>
- Une étude portant sur un diagnostic de salubrité de divers logements de 2021 (2021BPM14000012) n'a pas donné lieu à amortissement.
- La fiche 2022BPM14000036 D « <i>Analyse paysagère IME E</i> » de 2022 constitue une participation volontaire à l'activité du CAUE et ne concerne donc pas l'investissement ; elle doit donc être amortie dès que possible.
- La modification du PLU de Belligné (2022BPM14000046, 2022BPM14000063, 2023BPM57000024 et 2023BPM57000028) aurait dû être imputée au compte 202.
- Les fiches 2022BPM14000064 et 2022BPM14000065 concernant le diagnostic amiante du foyer des jeunes correspond à des travaux ayant été engagés et imputés au compte 2313 ; il convient de prévoir dès que possible le transfert des crédits correspondants vers le compte 2313.
<u>2- Sur les comptes 26 et 27 :</u>
- Au compte 266, les parts sociales inscrites (auprès de la CUMA de l'Avenir pour 31,24 €) : vérifier si leur inscription à l'inventaire a toujours lieu d'être.
- Au compte 272, les biens inscrits dont la dénomination ne permet pas de les identifier (« Valeurs antérieures à 1985 » pour 78,26 € à Varades, « Titres immobilisés » pour 254,07 € à Varades, « Titres antérieurs à 1985 » pour 60,22 € à La Chapelle-St- Sauveur) doivent donner lieu à identification.
- Au compte 275, la fiche antérieure à 1999 d'un montant de 207,33 € devra donner lieu à identification.
- Le séquestre d'un montant de 6 816 € enregistré le 9 avril 2024 (fiche numérotée 2024BPM57000014) n'a pas lieu d'être dès lors que l'obligation de garantie prévue par l'article R. 442-13 du code de l'urbanisme ne s'applique que si le lotisseur n'est pas une personne publique.

Tableau n° 6 : Immobilisations à amortir

<i>Code du bien</i>	<i>Désignation</i>	<i>Valeur initiale</i>
2017BPM14000065	Achat matériel informatique	1 632,00
2017BPM14000065	Achat matériel informatique	1 632,00
2018BPM14000024	Numérisation des registres d'état civil novembre 2017	13 070,36
2019BPM14000096	Paramétrage et intervention pour logiciel bl enfance septembre 2019	11 480,80
2020BPM14000096	Logiciel pour ordi portable avec station d'accueil directeur de pole Loireauxence	1 260,00
2021BPM14000057	Prise en main outils informatique existant novembre 2021	15 300,00

Source : CRC, à partir de l'inventaire comptable de la commune

Annexe n° 7. Situation financière

Tableau n° 1 : Performances financières annuelles

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (A)	7 144 715	7 232 790	7 646 026	7 532 802	8 245 485	8 440 350
Charges de gestion (B)	6 008 686	5 769 340	6 258 800	6 136 147	6 726 487	7 425 899
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 136 029	1 463 450	1 387 226	1 396 656	1 518 998	1 014 451
CAF brute	931 772	1 307 666	1 256 430	1 322 095	1 338 448	917 669
CAF brute en % des produits de gestion	13,0%	18,1%	16,4%	17,6%	16,2%	10,9%
CAF nette	354 427	709 176	625 306	677 794	657 750	302 899

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

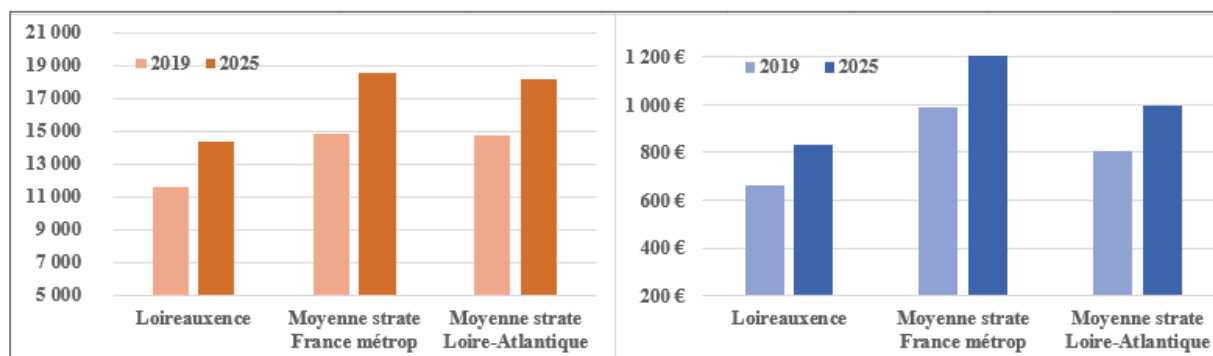
Tableau n° 2 : Évolution des bases, taux et produits fiscaux

Bases nettes par habitant (en € / habitant)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe d'habitation (résidences secondaires à/c de 2021)	847	881	48	45	54	49
Moyenne strate	1 393	1 410	152	157	191	191
Taxe sur le foncier bâti	711	735	716	742	801	842
Moyenne strate	1 302	1 327	1 245	1 289	1 377	1 436
Taxe sur le foncier non bâti	73	75	75	78	83	86
Moyenne strate	17	18	18	19	20	21
Taux	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe d'habitation	17,45%				17,45%	17,80%
Moyenne strate	15,29%		15,57%	15,69%	18,70%	18,70%
Taxe sur le foncier bâti	17,88%	17,88%	33,21%	33,38%	33,38%	34,05%
Moyenne strate	20,96%	20,88%	39,10%	39,45%	40,11%	40,11%
Taxe sur le foncier non bâti	49,00%	49,00%	49,49%	49,49%	49,49%	50,48%
Moyenne strate	52,45%	52,19%	52,31%	52,41%	53,09%	53,09%
Produit (en €/habitant)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe d'habitation (résidences secondaires à/c de 2021)	148	154	8	8	9	9
Moyenne strate	213	215	24	25	31	36
Taxe sur le foncier bâti (dont compensation)	127	131	237	248	268	287
Moyenne strate	273	277	487	509	548	576
Taxe sur le foncier non bâti	36	37	37	39	41	44
Moyenne strate	9	9	9	10	10	11

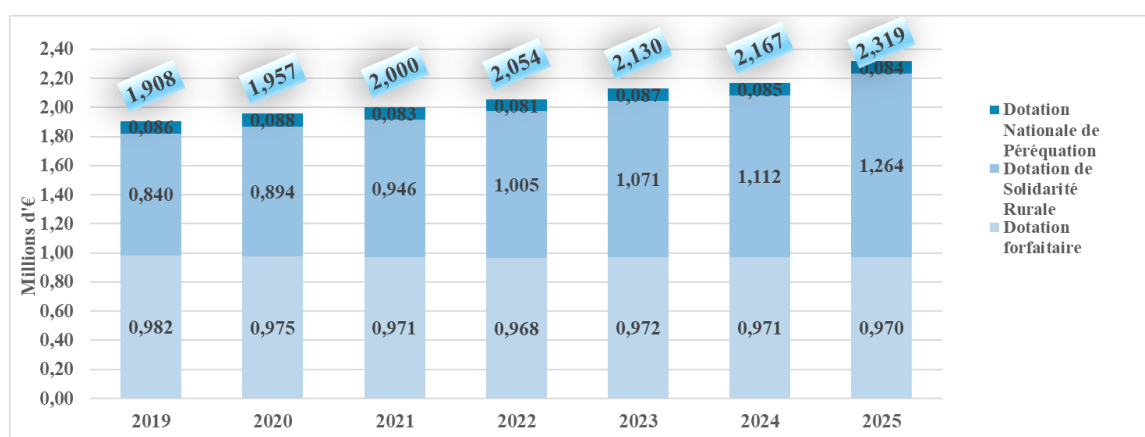
Source : CRC, à partir des données DGFIP, DGCL

Strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants France métropolitaine

https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilcclloc-flow

Graphique n° 1 : Revenu fiscal de référence/habitant (à gauche) et potentiel fiscal/habitant (à droite)

Source : CRC, à partir des données DGCL, critères de répartition des dotations

Graphique n° 2 : Évolution de la DGF

Source : CRC, à partir des données DGCL, notifications de dotations

Tableau n° 3 : Évolution de la fiscalité reversée

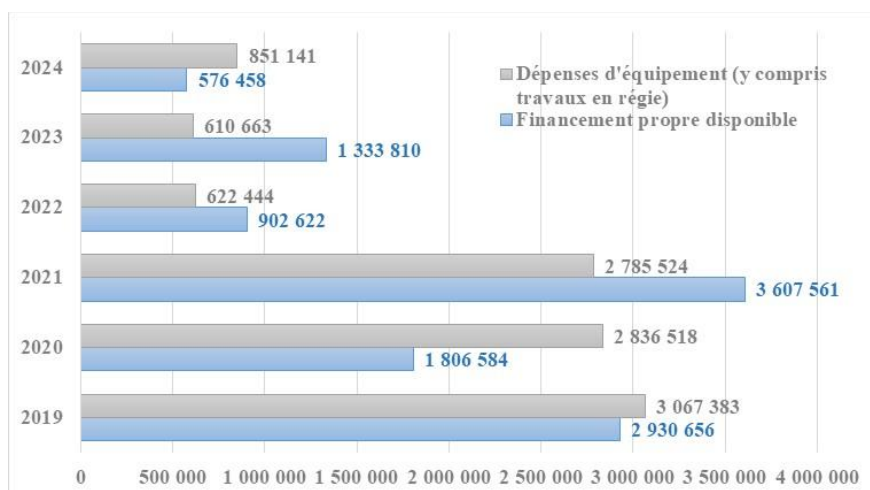
En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. Annuelle moyenne	Variation simple
Attribution de compensation brute (perçue)	347 016	347 016	347 016	347 016	347 016	347 016	0,0%	0,0%
Dotation de solidarité communautaire brute (perçue)	548 218	547 760	545 865	543 185	541 083	541 083	-0,3%	-1,3%
Totalité fiscalité reversée entre collectivités locales	895 234	894 776	892 881	890 201	888 099	888 099	-0,2%	-0,8%
Contribution nette des FNGIR	743	743	743	743	743	743	0,0%	0,0%
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	128 419	128 369	132 292	132 419	125 951	120 338	-1,3%	-6,3%
Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	129 162	129 112	133 035	133 162	126 694	121 081	-1,3%	-6,3%
Fiscalité reversée	1 024 396	1 023 888	1 025 916	1 023 363	1 014 793	1 009 180	-0,3%	-1,5%

Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion et CFU. FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs en ETP

<i>ETP</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Pôle Direction</i>	4,13	2,8	3,63	2,8	2,8	3,00
<i>Pôle Services à la population</i>	7,52	9,09	6,69	7,44	8,74	11,78
<i>Pôle Moyens Généraux et Finances</i>	2,50	2,50	4,00	4,00	3,8	3,13
<i>Pôle Aménagement & PET</i>	2,00	2,00	2,00	2,00	3,5	4,50
<i>Pôle RH & PCC</i>	3,80	5,50	3,80	3,80	4	4,00
<i>Pôle Solidarités et Cohésion sociale</i>	3,09	3,69	3,09	3,24	4,24	5,24
<i>Pôle Ressources Techniques</i>	24,15	27,78	22,39	22,65	26,89	25,45
<i>Pôle Éducation Enfance Jeunesse</i>	37,30	35,45	45,19	45,11	47,7	47,97
Total	84,49	88,81	90,79	91,03	101,67	105,06

Source : CRC, à partir des données des budgets primitifs

Graphique n° 3 : Financement propre disponible/dépenses d'équipement

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

Annexe n° 8. La restauration scolaire**La tarification sociale à 1 €**

Le dispositif de tarification sociale « Cantine à 1 € », instauré par l'État depuis le 1^{er} avril 2019, a pour objectif de garantir l'accès des enfants issus des foyers les plus modestes à un repas complet en restauration scolaire pour un coût maximal d'1 €. Il s'adresse principalement aux communes rurales défavorisées de moins de 10 000 habitants éligibles à la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi qu'aux regroupements pédagogiques intercommunaux et aux établissements publics de coopération intercommunale dont la majorité de la population réside dans ces communes.

Pour bénéficier de cette aide, les collectivités doivent mettre en place une tarification sociale progressive fondée sur les revenus et la composition familiale des foyers, comprenant au minimum trois tranches tarifaires. Cette tarification doit inclure au moins une tranche fixant un tarif inférieur ou égal à 1 €, réservée aux familles dont le quotient familial de la Caisse d'allocations familiales (CAF) est inférieur ou égal à mille euros. La mise en œuvre de cette tarification fait l'objet d'une délibération du conseil municipal ou communautaire, qui peut être adoptée pour une durée déterminée ou indéterminée.

En contrepartie de cette tarification sociale, l'État apporte un soutien financier de trois euros pour chaque repas facturé au tarif d'un euro ou moins. Cet engagement prend la forme d'une convention triennale conclue entre la collectivité et l'Agence de services et de paiement (ASP), qui assure la gestion administrative du dispositif.

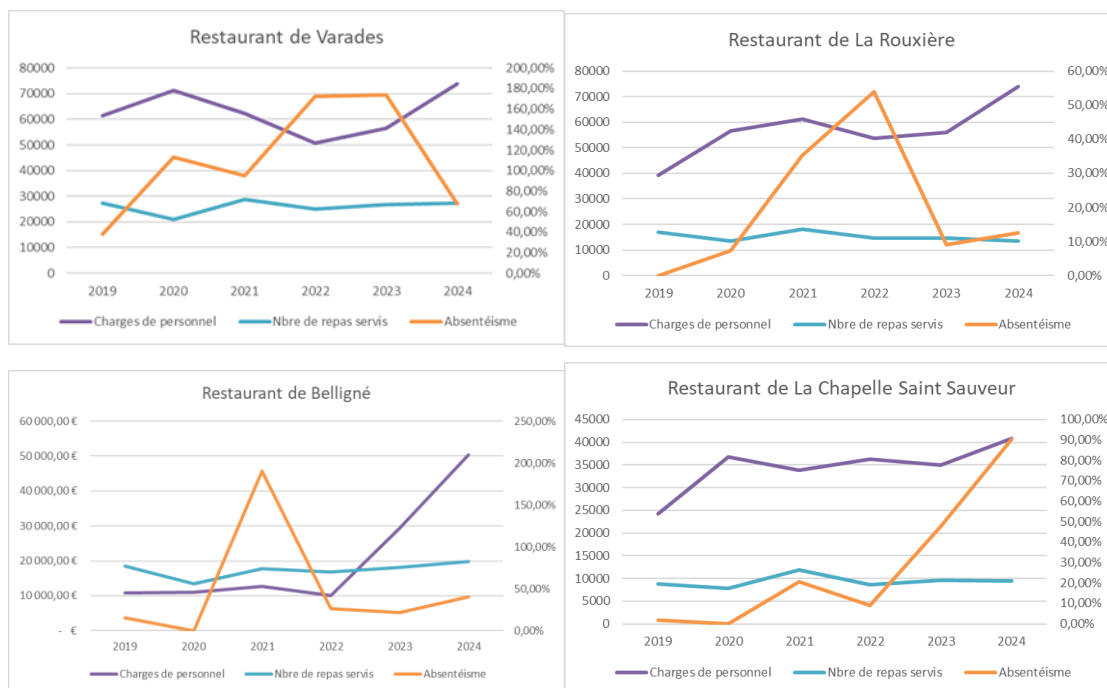
Les obligations « EGalim » dans le domaine de la restauration collective

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi EGalim) a notamment pour objectif de promouvoir une alimentation saine et durable en instaurant des mesures en matière d'approvisionnement et la diversification des sources de protéines. Les dispositions de cette loi codifiées aux articles [L. 230-5-1 à L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime](#) prescrivent aux gestionnaires chargés d'une mission de service public de servir au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2022 au moins 50 % de produits répondant à des labels de qualité dont au moins 20 % de produits biologiques sur la valeur totale des produits servis.

Par ailleurs, l'[article 257 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets dite loi « climat et résilience » impose au gouvernement la transmission au parlement le 1^{er} janvier de chaque année, d'un bilan statistique annuel de l'application de l'article [L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#), soit du respect des obligations dites EGalim. Afin de répondre à cette obligation, les établissements et collectivités concernées doivent procéder à la télédéclaration des denrées alimentaires achetées, via la plateforme « [ma-cantine.agriculture.gouv.fr](#) », conformément aux dispositions de l'arrêté du 14 septembre 2022 fixant les modalités de transmission par les gestionnaires de restaurants collectifs des données nécessaires à l'établissement du bilan statistique annuel mentionné au V de l'article [L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#).

Annexe n° 9. Données chiffrées relatives à la restauration scolaire

Graphique n° 1 : Comparaison des charges de personnel avec le nombre de repas servis et le taux d'absentéisme.



Source : CRC, d'après les données de la commune

Tableau n° 1 : Évolution de la grille tarifaire (en €) communale pour la restauration scolaire

Tranches QF	01/09/2019	01/09/2023	01/09/2024	01/01/2024	01/09/2025	% augmentation
QF<500	0,18	0,1836	0,19	0,1926	0,6	233
501-700	0,53	0,5406	0,57	0,5778	0,8	51
701-900	0,88	0,8976	0,95	0,963	1	14
901-1100	3,23	3,2946	3,45	3,5203	3,89	20
1101-1300	3,58	3,6516	3,83	3,9055	4,31	20
1301-1500	3,93	4,0086	4,21	4,2907	4,74	21
QF>= 1501	4,3	4,386	4,61	5,18	5,18	20

Source : CRC, d'après les délibérations du conseil municipal



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.
paysdelaloire@ccomptes.fr