



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

## **COMMUNE D'ALLONNES**

**(Département Sarthe)**

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 17 avril 2025.**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT .....	9
1.1 Une commune marquée par l'urbanisation des années 1960 et 1970 .....	9
1.2 Une situation socio-économique défavorable .....	10
1.3 Un niveau d'équipement élevé .....	10
1.4 Un membre historique de la communauté urbaine du Mans.....	10
1.4.1 Des compétences intercommunales très larges .....	10
1.4.2 Des priorités communes .....	12
1.4.3 Une mutualisation des moyens humains limitée avec la communauté urbaine .....	13
2 LES DISPOSITIFS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE .....	14
2.1 Une démarche formalisée par la commune depuis 2017, portée par les élus et les services municipaux .....	14
2.2 Différentes instances associent les habitants à la vie locale.....	16
2.2.1 Une démarche volontaire engagée dans les années 2000.....	16
2.2.2 Une contribution à l'animation de la vie locale et à l'apprentissage de la citoyenneté, mais un rôle consultatif qui pourrait être développé .....	17
2.3 Le budget participatif .....	18
2.3.1 Une démarche qui distingue la commune, tant par le montant des sommes fléchées que par la méthode employée.....	18
2.3.2 À l'instar d'autres territoires, des projets principalement dédiés au cadre de vie, à l'environnement et au sport.....	20
2.3.3 Face à un risque d'essoufflement, une revisite de la méthode en 2024.....	21
2.4 Des dispositifs relativement peu coûteux, qui contribuent à encourager la participation citoyenne .....	22
3 LA GESTION DE L'ESPACE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL.....	24
3.1 Un rôle majeur de la communauté urbaine en matière d'aménagement du territoire, exercé en lien étroit avec la commune .....	24
3.2 Une stratégie d'aménagement du territoire, qui commence à prendre en compte l'objectif de sobriété foncière .....	25

3.2.1	Des objectifs de sobriété foncière fixés par la loi .....	25
3.2.2	Des orientations définies par le SCoT qui doivent être revues dans le sens d'une plus grande sobriété foncière et davantage suivies dans leur mise en œuvre .....	25
3.2.3	Un PLU communautaire qui pose les premières bases d'un développement territorial plus sobre en espaces .....	26
3.2.4	Des opérations de rénovation urbaine mises en œuvre en optimisant les espaces .....	29
3.3	Une stratégie qui se traduit par un ralentissement de l'artificialisation des sols sur le territoire communal .....	32
3.3.1	Une consommation d'espace en ralentissement, de plus en plus axée sur l'habitat .....	32
3.3.2	Une consommation de surfaces destinée à l'habitat décorrélée de l'évolution de la population, liée à la sociologie de la commune et à la rénovation du cadre urbain .....	34
3.3.3	Des zones économiques consommatrices de foncier, qui ont permis de développer un pôle d'emplois attractif, mais dont la population allonnaise bénéficie peu .....	35
3.4	La nécessité d'une répartition de l'effort de sobriété foncière à l'échelle communautaire pour atteindre le ZAN.....	36
3.4.1	Par rapport aux autres communes de LMM, une consommation modérée ces dix dernières années et une densité d'ores et déjà élevée.....	36
3.4.2	Peu de leviers mobilisables par la commune .....	38
3.4.2.1	Des demandes de permis de construire peu nombreuses, en lien avec le déficit d'attractivité .....	38
3.4.2.2	Peu de vacances de logements.....	40
3.4.2.3	Une marge d'amélioration sur la veille, mais un potentiel d'acquisitions limité	40
4	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....	42
4.1	Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante .....	42
4.1.1	Un calendrier budgétaire conforme au cadre légal.....	42
4.1.2	Des documents budgétaires au contenu satisfaisant, sous réserve de quelques ajustements.....	42
4.1.3	Une information des citoyens en cours d'amélioration.....	43
4.1.4	Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et les réalisations en investissement .....	44
4.1.5	Une pratique des restes à réaliser à améliorer .....	45
4.2	Une information comptable à consolider .....	46
4.2.1	La nécessité d'élaborer un règlement budgétaire et financier .....	46
4.2.2	Un provisionnement des risques et charges incomplet .....	46
4.2.3	Une connaissance insuffisante du patrimoine de la commune.....	47
4.2.4	La cession récente d'une partie d'un bâtiment communal.....	48
4.2.4.1	Historique de l'occupation des locaux.....	48
4.2.4.2	Sur les conditions de mise à disposition des locaux .....	49
4.2.4.3	Sur les conditions de cession.....	49

5 UNE SITUATION FINANCIÈRE MAÎTRISÉE .....	51
5.1 Des charges maîtrisées et des dotations exceptionnelles qui ont permis de consolider la capacité d'autofinancement .....	52
5.1.1 Une épargne brute en progression, supérieure à la moyenne de la strate .....	52
5.1.2 Des produits de gestion constitués à 60 % de recettes de l'État et de l'intercommunalité .....	52
5.1.3 Une rigidité des charges qui s'explique par l'importance des services gérés par la commune .....	54
5.2 Des dépenses d'investissement modérées, financées sans recours à l'emprunt .....	55
5.2.1 Un niveau d'investissement modeste, qui ne reflète pas le niveau d'investissement public sur le territoire communal .....	55
5.2.2 Une trajectoire de désendettement qui se confirme .....	56
5.3 Les flux financiers entre la commune et l'intercommunalité.....	58
5.3.1 Des mécanismes de solidarité intercommunautaires favorables à la commune d'Allonnes .....	58
5.3.1.1 Allonnes, principal bénéficiaire de la dotation de solidarité communautaire .....	58
5.3.1.2 Le bénéfice du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) .....	58
5.3.1.3 Une réduction de l'impact de la facture énergétique .....	58
5.3.2 Une compensation des transferts de compétence avant le passage à la FPU.....	59
5.3.3 Un passage à la fiscalité professionnelle unique au 1 <sup>er</sup> janvier depuis 2024 .....	59
5.3.4 Les incidences du passage à la FPU et perspectives à moyen terme .....	59
<b>ANNEXES.....</b>	<b>63</b>
Annexe n° 1. La commune d'Allonnes et son environnement.....	64
Annexe n° 2. Démocratie participative .....	65
Annexe n° 3. La consommation d'espaces et la sobriété foncière .....	74
Annexe n° 4. La situation financière .....	82
Annexe n° 5. Acronymes utilisés .....	85

## SYNTHÈSE

### *Une commune engagée dans la revitalisation de son tissu urbain*

Située au sud-ouest de l'agglomération mancelle, Allonnes compte 11 013 habitants, dont la moitié réside dans le quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) de Chaoué-Perrières. Marquée par l'urbanisation des années 1960-1970, elle a bénéficié depuis les années 1980 de plusieurs programmes de renouvellement urbain. La commune connaît une situation socio-démographique défavorable (taux de pauvreté de 26 % contre 14,1 % à l'échelle nationale).

Membre historique de Le Mans Métropole, Allonnes partage avec la communauté urbaine (CU) plusieurs priorités d'action, parmi lesquelles le soutien à l'accès à la culture et aux sports, l'attention portée à la jeunesse et à la démocratie participative. Au regard de leur rayonnement extra-communal, la gestion de certains des équipements communaux par la CU, tels que la piscine municipale (usagers composés pour moitié de non Allonnais, coût net de 700 000 € par an pour la commune), pourrait être envisagée. En outre, la mutualisation de moyens entre la commune et la CU pourrait être développée.

### *Des dispositifs volontaires de démocratie participative*

Initiées dans les années 2000 de façon volontaire, plusieurs démarches ont été engagées afin d'encourager la participation des citoyens à la vie locale.

Le conseil Jeunes Allonnes et le conseil des sages contribuent ainsi à l'animation de la vie locale et à l'apprentissage de la citoyenneté, notamment pour les jeunes issus du QPV. Leur fonction consultative pourrait néanmoins être renforcée par une association en amont aux projets initiés par la commune.

En 2019, la commune s'est dotée d'un budget participatif, auquel elle consacre une enveloppe de 200 000 € par an en investissement, montant nettement supérieur à la moyenne des communes de même taille. De 2019 à 2023, les dépenses réalisées dans le cadre des différents budgets participatifs s'élèvent à 415 424 € et ont principalement financé des projets dédiés au cadre de vie, à l'environnement et au sport.

Globalement, les démarches de démocratie participative menées par la commune semblent contribuer à intéresser les habitants à l'action publique et à faire émerger des projets d'intérêt collectif sur le territoire.

### *Une gestion contrainte de l'espace, qui s'efforce de concilier sobriété foncière et renouvellement urbain*

Reposant aujourd'hui sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Mans et le plan local d'urbanisme communautaire (PLUc), la stratégie d'aménagement du territoire communal est appelée à évoluer pour mettre en œuvre les objectifs de sobriété foncière prévus par la loi Climat et résilience (atteinte du « zéro artificialisation nette » – ZAN – en 2050). La commune est associée à la définition de cette stratégie et à son évolution.

Initiant à partir de 2020 une réduction des surfaces à urbaniser, le PLUc concilie les opérations de dé-densification et de renouvellement urbain menées sur le QPV de Chaoué-Perrières (démolition de barres d'immeubles, diversification de l'habitat) avec la maîtrise de l'enveloppe urbaine, en optimisant des espaces déjà artificialisés. Lors de sa révision, une actualisation des prévisions démographiques pourrait permettre de reclasser en espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) près de 35 ha sur la commune.

La mise en œuvre de cette stratégie sur le territoire allonnais s'est traduite par un ralentissement de l'artificialisation des terres sur la période 2011-2020, après un développement des zones d'activités économiques à rayonnement intercommunal, fortement consommatrices en ENAF. Majoritairement dédiée à l'habitat (48 % des terres artificialisées de 2011 à 2020), la consommation foncière s'inscrit dans une démarche d'amélioration du cadre de vie et de renouvellement de l'espace urbain, qui n'a cependant pas permis de répondre pleinement à l'enjeu d'attractivité de la commune. Occupant 12 % du territoire de la commune, les zones d'activités économiques constituent un pôle d'emploi majeur à l'échelle du bassin de vie (6 792 emplois en 2021).

Compte tenu de la situation particulière de la commune, la définition de la trajectoire ZAN pour les années à venir nécessite une approche globale à l'échelle de l'intercommunalité, d'autant que la commune dispose de peu de leviers pour optimiser l'usage du foncier (demandes de permis de construire peu nombreuses, rareté des logements vacants et taille modeste des parcelles existantes).

### ***Une information financière à consolider***

La qualité de l'information budgétaire apportée aux élus et aux citoyens est globalement satisfaisante. À l'issue du contrôle de la chambre, la commune a amélioré le pilotage des investissements, à travers une programmation pluriannuelle des opérations structurantes et le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement. Le règlement budgétaire et financier reste néanmoins à élaborer.

La qualité des comptes doit être améliorée, notamment par la mise en place d'un inventaire physique et comptable, indispensable à la bonne gestion de son patrimoine.

### ***Une situation financière globalement maîtrisée, qui bénéficie de la solidarité de l'intercommunalité et de l'État***

Sur la période, l'autofinancement de la commune a progressé, pour s'établir à 18 % des produits de gestion, niveau nettement supérieur à la moyenne de la strate. D'un montant de 20 M€ en 2023, les produits de gestion se composent à 60 % de recettes de l'État et de la CU, qui compensent la faiblesse des recettes fiscales de la collectivité. En lien avec l'importance des services et équipements publics gérés par la commune, les charges de gestion (17 M€ en 2023) sont constituées à 60 % par les charges de personnel.

Compte tenu du niveau de son fonds de roulement et de sa pratique prudente de recherche de financements extérieurs, la collectivité semble être en capacité de soutenir de nouveaux investissements. Poursuivant son désendettement, elle a réduit et sécurisé son encours de dette avec l'aide du fonds de soutien aux collectivités locales (8,2 M€ en 2023) et retrouvé une capacité de désendettement de 2,2 années en 2023.

La commune est l'un des premiers bénéficiaires des mécanismes de solidarité communautaire mis en place au sein de la CU. À ce stade, le passage à la fiscalité professionnelle unique (FPU) en 2024 n'a pas induit de perte de recettes pour la commune. À terme, l'effet conjugué de la réforme des indicateurs financiers et du passage à la FPU sur les dotations de l'État reste néanmoins une source d'incertitude, de même que la capacité de la CU à maintenir ses mécanismes de soutien aux communes sur le long terme.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Procéder à l'inscription des restes à réaliser conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, en veillant à ce que les crédits inscrits couvrent l'intégralité des engagements juridiques.

**Recommandation n° 2.** : Adopter le règlement budgétaire et financier sans délai, en veillant à y faire figurer les dispositions obligatoires fixées par l'article L. 5217-10-8 du CGCT.

**Recommandation n° 3.** : Élaborer puis suivre l'inventaire physique et comptable des immobilisations en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

## INTRODUCTION

En application de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la commune d'Allonnes sur les années 2019 et suivantes. Ce contrôle s'intègre dans le cadre d'une enquête régionale dédiée à la sobriété foncière.

La commune a été informée de l'ouverture du contrôle par lettre du 6 septembre 2024. Les entretiens d'ouverture et de fin de contrôle se sont tenus avec le maire d'Allonnes le 4 octobre et le 13 décembre 2024.

Délibéré par la chambre le 11 février 2025, le rapport d'observations provisoires a été notifié le 21 février 2025 au maire de la commune qui y a répondu le 21 mars 2025. Des extraits ont également été notifiés.

Les présentes observations définitives ont été délibérées par la chambre lors de sa séance du 17 avril 2025.

# 1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

## 1.1 Une commune marquée par l'urbanisation des années 1960 et 1970

Située au sud-ouest de l'agglomération mancelle, Allonnes est membre de la communauté urbaine Le Mans Métropole (LMM).

En fonctions depuis 2008, le maire de la commune est également conseiller départemental de la Sarthe, vice-président de LMM délégué à l'aménagement du territoire et à la politique de la ville, président de l'association des maires Ville & Banlieue de France, vice-président de l'Association des Maires de France et membre du Conseil national des Villes.

Comptant 11 013 habitants<sup>1</sup>, Allonnes est la quatrième ville la plus peuplée du département, derrière Le Mans (145 004 habitants), La Flèche (14 937 habitants) et Sablé-sur-Sarthe (12 096 habitants).

Faisant partie des premières communes à accueillir une zone à urbaniser en priorité en 1959<sup>2</sup>, Allonnes a connu une forte augmentation de sa population dans les années 60 (passant de 4 983 habitants en 1962 à 11 570 habitants en 1968). Elle est relativement stable depuis 20 ans, l'arrivée de nouveaux habitants ne permettant pas de compenser l'avancée en âge de la population et un taux de mortalité supérieur à la moyenne nationale (13,6 ‰ en moyenne sur 2010-2021 contre 9 ‰ au niveau national).

Plus de la moitié de la population réside dans le quartier Chaoué-Perrières (5 494 habitants en 2023). Très densément urbanisé, celui-ci se compose majoritairement d'habitat social organisé en grands ensembles, construits dans les années 1960 pour accueillir notamment les ouvriers de l'usine Renault du Mans. Ce quartier accueille l'hôtel de ville, ainsi que différents commerces et équipements publics.

Identifié comme Quartier Prioritaire de la Ville (QPV) « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants »<sup>3</sup>, Chaoué-Perrières est couvert par un contrat de ville depuis 1994 et a fait l'objet de plusieurs opérations de rénovation urbaine, dont le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014.

La commune accueille également trois zones d'activité économique et l'établissement public de santé mentale de la Sarthe, qui occupe une emprise foncière importante, à proximité immédiate du centre-ville (34 ha à 1 km de la mairie). S'étendant sur 18 km<sup>2</sup>, son territoire est artificialisé à hauteur de 30 % et exploité en terres agricoles à hauteur de 35 %<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Source des données socio-démographiques citées dans le rapport : Insee, population légale 2021 entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

<sup>2</sup> Cf. décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser en priorité.

<sup>3</sup> Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le NPNRU.

<sup>4</sup> Cf. cahier communal du PLUc.

## 1.2 Une situation socio-économique défavorable

La situation économique et sociale à Allonnes est moins favorable qu'à l'échelle nationale et intercommunale : la population y est en moyenne plus âgée et moins diplômée, le taux de chômage nettement supérieur, notamment chez les jeunes (40,2 % pour les 15-24 ans contre 25,3 % à l'échelle nationale en 2020) et les femmes. En 2021, seuls 38 % des ménages fiscaux étaient imposés (contre 53,4 % au niveau national) et le taux de pauvreté se situait à 26 % (contre 14,1 % à l'échelle nationale). La part des familles monoparentales et des locataires de logements sociaux est également plus importante (cf. tableau n° 1, annexe n° 1).

49 % des résidences principales sont des logements locatifs sociaux, contre 27 % au sein de l'agglomération mancelle. La requalification de ces logements, en partie vieillissants, et la diversification des formes d'habitat sont des enjeux identifiés dans le PLUc.

## 1.3 Un niveau d'équipement élevé

Bien dotée en équipements collectifs, Allonnes dispose notamment d'une école de musique, d'un théâtre, d'une salle de spectacle modulable de 200 à 800 places, labellisée scène de musiques actuelles, de 44 équipements sportifs et lieux de pratiques (une piscine municipale, 4 gymnases, 10 terrains de football, 9 city stades, un stade d'athlétisme, 4 dojos, un espace forme), soit un taux d'équipement supérieur à la moyenne nationale<sup>5</sup>.

Elle est considérée à ce titre comme un centre structurant d'équipements et de services<sup>6</sup> dont le rayonnement dépasse le territoire communal, et comme un pôle secondaire pivot à l'échelle de l'intercommunalité (cf. PLUc).

Cette situation s'explique notamment par la priorité donnée par la commune à l'accès à la culture, au sport et par le financement d'une part de ces équipements dans le cadre de la politique de la ville (voir ci-après).

## 1.4 Un membre historique de la communauté urbaine du Mans

### 1.4.1 Des compétences intercommunales très larges

Créée le 19 novembre 1971<sup>7</sup>, la CU Le Mans Métropole compte 20 communes et 209 413 habitants<sup>8</sup>. Allonnes en est membre depuis l'origine.

---

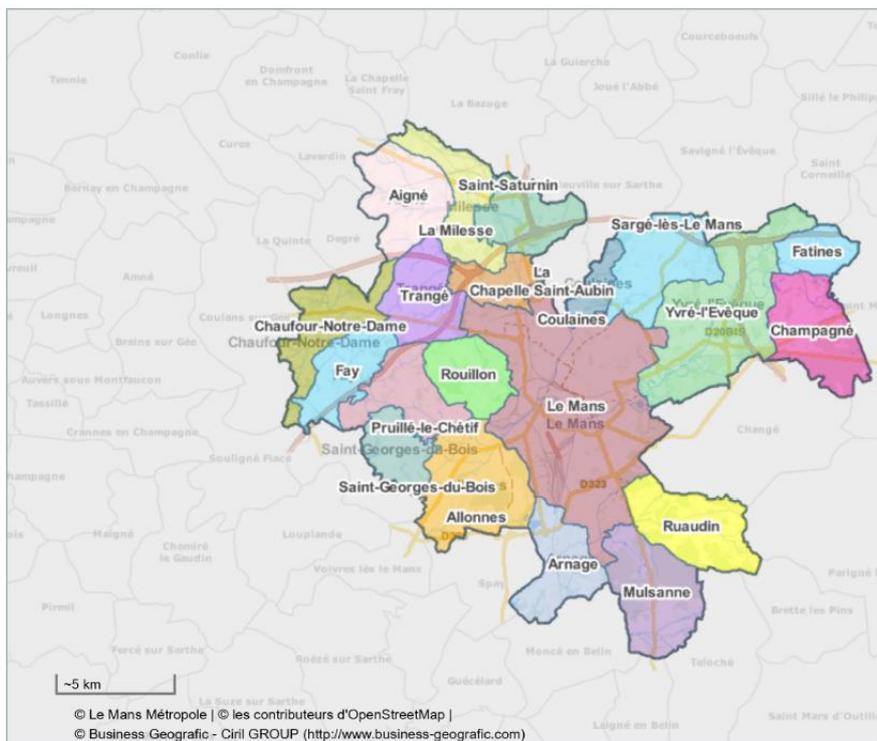
<sup>5</sup> Taux d'équipements de proximité de 10,8 pour 10 000 habitants contre 5,2 en moyenne nationale (source : ministère des sports).

<sup>6</sup> Cf. étude réalisée par l'INRAE-CESAER en partenariat avec l'ANCT en 2019.

<sup>7</sup> Décret n° 71-922 du 19 novembre 1971 portant création de la CU avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 1972.

<sup>8</sup> Source : Insee, population légale 2021 entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

**Carte n° 1 : Communes membres de la communauté urbaine du Mans**



Source : [https://geo.lemans.fr/igeonet\\_plan\\_interactif/index.html](https://geo.lemans.fr/igeonet_plan_interactif/index.html)

Seule commune de plus de 10 000 habitants en dehors du Mans, elle compte sept conseillers communautaires<sup>9</sup>, soit 9 % du nombre de sièges, part un peu plus élevée que son poids démographique (5 % de la population intercommunale).

La communauté urbaine exerce des compétences clés pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>10</sup>, parmi lesquelles la planification en matière d'urbanisme et d'habitat, et la politique de la ville. Pendant la période sous revue, de nouvelles compétences ont été transférées, dont la gestion des nouveaux équipements sportifs structurants de dimension communautaire, la compétence santé et les actions liées à la transition énergétique du territoire<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Cf. délibération n°13-2020 du 27 mai 2020.

<sup>10</sup> Cf. art. L. 5215-20 du CGCT et arrêté du 21 octobre 2024 portant modification des statuts de LMM.

<sup>11</sup> Cf. délibérations n° 102-2020 du 4 novembre 2020, n° 065-2022 du 28 septembre 2022, n° 094-2024 du 13 novembre 2024 et n° 86-2023 du 8 novembre 2023.

De nouveaux transferts sont envisagés dans les années à venir, parmi lesquels la médiation urbaine, le financement des événements sportifs et culturels de rayonnement communautaire et la gestion de certains équipements culturels labellisés<sup>12</sup>. Ceux-ci sont susceptibles d'intéresser directement Allonnes, qui co-finance avec Sarthe Habitat un dispositif de médiation<sup>13</sup> et gère plusieurs équipements dont le rayonnement dépasse les limites de la commune, au regard de leur dimensionnement et de leur fréquentation. C'est le cas notamment de la piscine municipale (46 % d'usagers non Allonnais en moyenne de 2019 au 31 octobre 2024<sup>14</sup>), qui génère un reste à charge en fonctionnement pour la commune de plus de 700 000 € en 2023 (cf. tableau n° 2, annexe n° 1).

Au regard des charges de centralité assumées par la commune, le transfert de certains de ces équipements à la CU pourrait être envisagé, dans des conditions permettant de maintenir une tarification accessible aux Allonnais. Relativement modestes (1 € pendant les vacances scolaires ; 1,9 € à 2,7 € le reste de l'année), les prix d'entrée actuels de la piscine s'inscrivent dans le cadre d'une politique municipale de soutien à la pratique sportive.

## 1.4.2 Des priorités communes

La commune identifie parmi ses priorités d'action la construction d'un cadre de vie attractif (re)donnant de la fierté aux habitants, le soutien du vivre ensemble, l'éducation, l'accès à la culture et au sport des Allonnais, en particulier des jeunes<sup>15</sup>. La participation des citoyens, considérés comme « experts du territoire », est recherchée.

Allonnes a ainsi obtenu en 2020 le label « Cité éducative »<sup>16</sup> pour le QPV de Chauoué-Perrières. Elle délivre des kits pédagogiques chaque année aux élèves d'école élémentaire et a mis en place des classes orchestres dans les écoles primaires pour accompagner la découverte de la pratique instrumentale. Elle est également titulaire des labels « 100 % éducation artistique et culturelle » pour 2022-2027<sup>17</sup> et « Terre de Jeux 2024 »<sup>18</sup>.

Ces priorités rejoignent celles définies par LMM dans son projet de territoire à horizon 2040<sup>19</sup>, qui entend renforcer l'attractivité du territoire par une offre sportive et culturelle accessible, consolider les solidarités territoriales à travers l'inclusion sociale des jeunes, le développement d'un sentiment d'appartenance et des initiatives de démocratie participative.

---

<sup>12</sup> Label scène nationale, musiques actuelles ou encore Musées de France.

<sup>13</sup> Cf. délibération n° 054-2022 du 29 juin 2022 relative à la convention de groupement de commandes entre la commune et Sarthe Habitat pour le service de tranquillité et de médiation dans les espaces publics.

<sup>14</sup> Entrées publics et scolaires. Source : données transmises par la commune.

<sup>15</sup> Cf. discours prononcés par le maire disponibles sur le site internet de la commune.

<sup>16</sup> Label accompagnant financièrement la mise en place d'une prise en charge éducative renforcée des enfants et des jeunes de 0 à 25 ans dans les QPV.

<sup>17</sup> Label valorisant un engagement pour parvenir à la généralisation de l'éducation artistique et culturelle sur le territoire. Cf. <https://www.culture.gouv.fr>

<sup>18</sup> Label valorisant les collectivités qui œuvrent pour une pratique du sport plus développée et plus inclusive. Cf. [communes labellisées terre de jeux](#)

<sup>19</sup> Cf. délibération n° 2 du conseil communautaire du 15 décembre 2022.

### 1.4.3 Une mutualisation des moyens humains limitée avec la communauté urbaine

Au 31 décembre 2023, la commune employait 196,7 équivalents temps plein (ETP). La mutualisation des moyens humains avec LMM est très limitée, se réduisant à l'exercice de certaines missions par la CU pour le compte de la commune : médecine de prévention<sup>20</sup>, assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) de conduite d'opérations sur le patrimoine bâti<sup>21</sup>, instruction des demandes et déclarations d'utilisation des sols.

Bien qu'identifié comme un objectif dans le schéma de mutualisation 2016-2020<sup>22</sup>, le renforcement de la coopération sur les fonctions supports entre la CU et les communes membres autres que la ville centre s'est peu concrétisé à ce stade.

La commune mutualise ses achats avec la CU, le CCAS et le cas échéant d'autres collectivités dans le cadre de différents groupements de commande (notamment achat d'électricité, de carburant, de fournitures administratives, assurances et télécommunications). Deux mutualisations initiées avec la CU se sont avérées infructueuses : celle du système de messagerie électronique est jugée peu probante par la commune, tandis que celle du site internet (solution logicielle et assistance technique) prend fin en 2025 suite à l'arrêt du contrat par Le Mans Métropole.

Le schéma de coopération et de mutualisation pour 2024-2026, adopté par le conseil communautaire du 6 février 2025, prévoit l'accès des communes membres au service juridique mutualisé entre la CU et la ville du Mans, une mutualisation renforcée de la fonction achats et la mutualisation des ressources dédiées à la médiation pour les communes intéressées. L'ordonnateur indique que si les actions prévues d'ici 2026 sont limitées, l'élaboration du schéma a permis d'enclencher une dynamique encourageante pour l'avenir.

Au regard des effectifs limités des services supports de la commune – notamment ceux de la direction financière et juridique (également en charge de la commande publique), limités à 4,4 équivalents temps plein (ETP) –, la chambre invite celle-ci à explorer les possibilités de mutualiser l'expertise juridique et la commande publique, ou encore la réalisation et le suivi de l'inventaire.

---

<sup>20</sup> Cf. délibération n° 107-2016 du 9 novembre 2016 et délibération du conseil communautaire n° 83 du 15 décembre 2022.

<sup>21</sup> Cf. délibération n° 106-2018 du 12 décembre 2018.

<sup>22</sup> Cf. délibérations du conseil communautaire n° 16 du 12 avril 2016 et n° 45 du 27 juin 2019.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Située au sud-ouest de l'agglomération mancelle, Allonnes compte 11 013 habitants. Marquée par l'urbanisation des années 1960-1970, elle a bénéficié depuis les années 1980 de plusieurs programmes de renouvellement urbain. Le quartier prioritaire de la politique de la ville de Chaoué-Perrières accueille la moitié de la population. La commune connaît une situation socio-démographique défavorable (taux de chômage des 15-24 ans de 40,2 % contre 25,3 % à l'échelle nationale, taux de pauvreté de 26 % contre 14,1 %). Elle dispose cependant de nombreux équipements collectifs, destinés à faciliter l'accès à la culture et au sport.*

*Membre historique de Le Mans Métropole, Allonnes partage avec la communauté urbaine plusieurs priorités d'action, tels que le soutien des pratiques culturelles et sportives, l'attention portée à la jeunesse et à la démocratie participative. Si la CU exerce de larges compétences en matière d'aménagement du territoire, son champ d'intervention pourrait être élargi à la gestion de certains équipements municipaux au regard de leur rayonnement extra-communal et des charges de centralité induites pour la commune, tels que la piscine municipale (dont les usagers sont pour près de la moitié non Allonnais et qui génère un coût net de 700 000 € par an pour la commune). En outre, la mutualisation de moyens entre la commune et la CU pourrait être développée, notamment pour l'exercice des fonctions supports.*

---

## **2 LES DISPOSITIFS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

L'incitation des habitants à participer à la vie locale répond à un enjeu particulier au sein des QPV, dans lesquels la participation aux élections locales et nationales est en moyenne moins élevée que dans les autres territoires (cf. tableau n° 1, annexe n° 2). Ce constat se vérifie pour la commune d'Allonnes lors des dernières élections<sup>23</sup>.

### **2.1 Une démarche formalisée par la commune depuis 2017, portée par les élus et les services municipaux**

Des instances de démocratie participative ont été mises en place à Allonnes dans les années 2000 (comités d'initiatives, comité jeunes Allonnes et conseil des sages), sur proposition de la municipalité. En 2017, cette démarche a été confortée par l'adoption d'une charte de la démocratie locale<sup>24</sup>, qui définit les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la démocratie locale au sein de la commune (cf. tableau n° 3, annexe n° 2).

Synthétique et pédagogique, ce document définit les conditions et les limites de la participation des habitants. Hormis le cas du référendum local, dont le conseil municipal s'engage à respecter les résultats, l'assemblée délibérante reste décisionnaire, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur (cf. tableau n° 2, annexe n° 2)<sup>25</sup>. La définition du rôle de chacun – conseil municipal, habitants, services municipaux – est de nature à éviter les malentendus sur l'issue d'une consultation.

---

<sup>23</sup> Taux d'abstention au 1<sup>er</sup> tour des élections municipales de 2020 de 59,9 % (contre 55,4 % en moyenne à l'échelle nationale) et de 41,7 % aux élections législatives de 2024 (contre 32,1 % en moyenne à l'échelle nationale). Source : observatoire des territoires, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

<sup>24</sup> Cf. délibération n° 124-2017 du 13 décembre 2017.

<sup>25</sup> cf. art. 72 alinéa 3 et art. 72-1 alinéa 2 de la constitution du 4 octobre 1958.

Dans leur majorité, les dispositifs prévus par la charte sont mis en œuvre, à l'exception des comités d'initiative (arrêtés en 2020), du référendum local, dont les conditions sont limitées par la loi (cf. art. LO1112-1 et suivants du CGCT et tableau n° 2, annexe n° 2) et de l'alerte citoyenne (possibilité pour les citoyens de demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil municipal), non utilisée à ce jour en dépit de conditions de saisine plus souples que celles prévues par la loi<sup>26</sup>.

Les évolutions intervenues depuis 2017, notamment l'arrêt des comités d'initiatives et la mise en place d'un budget participatif en 2019<sup>27</sup> nécessitent une actualisation de la charte, pour la bonne information des habitants.

Celle-ci est mise à disposition des Allonnais dans les locaux de la mairie et remise lors de l'accueil des nouveaux arrivants. Afin d'en assurer une diffusion plus large et de favoriser la participation des habitants aux dispositifs consultatifs mis en place, la chambre préconise la mise en ligne de ce document sur le site internet de la commune. Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la charte serait actualisée au second semestre 2025 et mise en ligne sur son site.

Conformément à la charte, un élu référent démocratie locale a été mis en place<sup>28</sup>. Les dispositifs de démocratie locale mobilisent néanmoins l'ensemble des élus, à l'occasion de différentes démarches destinées à aller à la rencontre des habitants : réunion des différents conseils consultatifs (chacun disposant d'un élu référent), présentation annuelle des orientations budgétaires (en décembre) et du projet de budget (en mars) en réunion publique, visites mensuelles de quartier, présence mensuelle des élus sur le marché, réunions sur la tranquillité publique<sup>29</sup>, élargissement ponctuel de la commission démocratie locale aux instances consultatives allonnaises<sup>30</sup>.

Au sein des services municipaux, ces démarches sont portées de façon transversale, mobilisant le service démocratie et communication (chargé notamment du suivi du budget participatif, du comité des sages et de l'accueil des nouveaux habitants), le service enfance, jeunesse, citoyenneté, accès aux droits des jeunes (chargé de l'animation du comité jeunes Allonnes), la direction financière et juridique (qui prépare les réunions publiques sur les orientations budgétaires et le projet de budget), les services en charge de projets structurants tels que la réhabilitation d'un groupe scolaire (chargés d'animer la concertation avec les usagers, voir ci-après).

---

<sup>26</sup> 300 signataires de 15 ans et plus, alors que l'article L. 1112-16 II du CGCT réserve le droit de pétition à un dixième des électeurs.

<sup>27</sup> Cf. délibération n° 38-2019 du 3 avril 2019.

<sup>28</sup> Fonction actuellement assumée par le 8<sup>ème</sup> adjoint au maire en charge de la démocratie, de la citoyenneté, de la qualité-relation citoyenne et de la tranquillité publique.

<sup>29</sup> Deux réunions par an en moyenne, associant élus, services municipaux, services de police et médiateurs.

<sup>30</sup> Deux réunions sur la période, en 2019 et 2020. Cf. art. 9 du règlement intérieur.

Afin d'accompagner les élus et les agents dans la conduite de démarches de concertation avec les habitants, la commune pourrait encourager la participation à des formations dans ce domaine<sup>31</sup> et systématiser les retours d'expériences. À ce stade en effet, les formations suivies en la matière restent limitées.

Par ailleurs, suite aux observations faites par la chambre à l'issue du contrôle, l'ordonnateur a indiqué qu'un bilan de l'ensemble de ces démarches serait présenté chaque année lors de la dernière séance du conseil municipal et ce, dès 2025.

## 2.2 Différentes instances associent les habitants à la vie locale

### 2.2.1 Une démarche volontaire engagée dans les années 2000

En application de l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine la mise en place d'un conseil citoyen dans le QPV de Chauoué-Perrières est obligatoire. Composés d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et acteurs locaux, ces conseils sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. En l'espèce, leur animation est assurée par Le Mans Métropole au titre de sa compétence en matière de politique de la ville.

En application de l'article L. 1413-1 du CGCT, une commission consultative des services publics locaux a été mise en place, comprenant des membres du conseil municipal et des représentants des usagers et des habitants<sup>32</sup>. Elle est notamment compétente pour examiner le bilan d'activité de l'établissement public local Excelsior (qui gère deux salles de spectacle dans la commune), créé sous forme de régie personnalisée en 1998<sup>33</sup>.

De façon volontaire, la commune a par ailleurs créé différentes instances pérennes de consultation des habitants – conseil des sages en 2004, conseil jeunes Allonnes et comité d'initiative (aujourd'hui arrêté) en 2008 –, ouvertes aux habitants sans condition de nationalité<sup>34</sup> (cf. tableau n° 3, annexe n° 2).

Le cadre de fonctionnement de ces instances témoigne d'une volonté de développer la culture citoyenne, particulièrement auprès des jeunes à travers la découverte des institutions et l'apprentissage du débat collectif (cf. règlement intérieur du conseil jeunes Allonnes). Leur rôle est de réfléchir sur des dossiers proposés par la commune et d'assurer une interface auprès des habitants, en relayant leurs propositions et problématiques<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> À titre d'exemples, quelques formations organisées en 2025 par le CNFPT sur ce thème en Pays de la Loire : « *L'accompagnement des démarches participatives et de concertation avec les habitants* » (4 jours) ; « *Le budget participatif comme outil d'un investissement partagé et citoyen* » (2 jours) ; « *La participation des citoyens aux projets urbains* » (2 jours) cf. <https://www.cnfpt.fr/rechercher-formation>

<sup>32</sup> Cf. délibération n° 25-2020 du 10 juin 2020.

<sup>33</sup> Cf. délibération n° 33-1998 du 5 novembre 1998 et art. L. 2221-10 du CGCT.

<sup>34</sup> Le conseil des sages est ouvert aux Allonnais de plus de 55 ans qui ont cessé leur activité ; le conseil jeunes Allonnes aux Allonnais entre 12 et 20 ans.

<sup>35</sup> Cf. statuts et charte du conseil des sages.

Par ailleurs, des dispositifs de concertation ont été mis en place pour associer les usagers à la conduite de projets spécifiques, tels que la réhabilitation du groupe scolaire Langevin, actuellement en cours. Témoinnant d'un souci de répondre aux besoins de l'ensemble des utilisateurs, les consultations menées dans ce cadre associent le personnel de l'école (enseignants, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, professionnels du périscolaire, personnel d'entretien), les élèves et leurs parents, ainsi que l'association utilisatrice occasionnelle des locaux, à travers un comité de pilotage et des questionnaires, adaptés aux enfants le cas échéant. L'information des habitants sur l'état d'avancement du projet est également assurée à travers un numéro de téléphone unique, une lettre d'information (en cours de conception) et des réunions d'information régulières.

### **2.2.2 Une contribution à l'animation de la vie locale et à l'apprentissage de la citoyenneté, mais un rôle consultatif qui pourrait être développé**

Sur la période, ces instances se sont réunies régulièrement<sup>36</sup>, en présence des services municipaux la plupart du temps, et occasionnellement de l' élu référent.

Leurs travaux ont débouché sur des actions concrètes (cf. tableau n° 4, annexe n° 2), axées sur l'organisation d'activités culturelles ou de loisirs et sur l'animation du lien social (ex : café rencontres organisé par le comité d'initiative avec le conseil citoyen autour de la mémoire des habitants d'un bâtiment appelé à être démoli). Certains des événements organisés ont rencontré un succès public (250 participants à l'après-midi dansant organisé en 2024 par le conseil des sages ; 300 spectateurs à la soirée découverte des talents organisée à l'initiative du conseil jeunes Allonnes).

Travaillant conjointement avec les acteurs locaux, ces instances contribuent à mieux faire connaître aux habitants l'offre locale d'activités et de loisirs (ex : goûter théâtre organisé par le conseil des sages avec le théâtre de Chaoué).

Leurs initiatives sont relayées par la commune à travers des supports de communication et la mise en œuvre concrète de certaines suggestions (ex : déplacement d'une boîte à livres à l'initiative du comité d'initiative).

La participation des habitants à ces différents conseils est néanmoins inégale : si le conseil jeunes Allonnes bénéficie d'un « bouche à oreille » relativement efficace (29 membres actifs en 2024, majoritairement issus du QPV), l'activité du conseil des sages repose sur un nombre de personnes limité (7 membres actifs en 2024) et peine à renouveler ses participants. Pour des raisons similaires, le comité d'initiative a cessé son activité courant 2020.

Parmi les enseignements tirés du fonctionnement de ces instances, la clarté de leur rôle apparaît déterminante. Le comité d'initiative a ainsi perdu en lisibilité avec la mise en place des conseils citoyens. Le conseil des sages intervient quant à lui de façon similaire à d'autres acteurs locaux (associations notamment), en organisant des animations à destination des seniors. S'il émet des propositions, il n'est pas saisi pour avis en amont des projets municipaux qui intéressent les seniors<sup>37</sup>. Or, ainsi que tend à l'indiquer le dernier bilan du conseil citoyen, la consultation de ces instances avant décision est appréciée des participants, qui perçoivent ainsi l'utilité de leur rôle<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Toutes les cinq semaines en moyenne pour le comité d'initiative et le conseil des sages.

<sup>37</sup> Cf. compte rendu du conseil des sages du 5 septembre 2024.

<sup>38</sup> Cf. Bilan 2021 des conseils citoyens établi par Le Mans Métropole.

Afin de clarifier le rôle du conseil des sages et encourager son élargissement à de nouveaux participants, la chambre suggère à la commune :

- de renforcer la fonction consultative de cette instance en lui soumettant pour avis en amont les projets qui intéressent les seniors allonnais, tels que la définition de l'offre de services du pôle seniors ;

- d'élargir sa composition aux personnes de plus de 55 ans en activité et/ou aux aidants familiaux de personnes en perte d'autonomie, susceptibles d'apporter un regard intéressant et plus exposés au risque d'isolement.

En réponse à ces observations, l'ordonnateur a indiqué que le conseil des sages serait associé à la définition de l'offre de services du pôle seniors coordonné par le centre communal d'action sociale (CCAS), auquel cette instance sera rattachée. Une réflexion sur l'élargissement du conseil des sages sera également menée.

Sollicitée dans le cadre de projets d'aménagement ou de réhabilitation, l'expertise des usagers est considérée par les services municipaux comme le gage d'une bonne conception du projet. Si la concertation nécessite du temps<sup>39</sup>, la commune a pu constater lors de la reconstruction de l'école Simone Veil, achevée en 2018, que cette démarche avait permis d'éviter des ajustements ultérieurs liés à une mauvaise évaluation des besoins et de responsabiliser les usagers dans leurs attentes, en les informant sur les coûts des différentes options envisageables.

## **2.3 Le budget participatif**

### **2.3.1 Une démarche qui distingue la commune, tant par le montant des sommes fléchées que par la méthode employée**

La commune a mis en place un budget participatif en 2019 (BP n° 1)<sup>40</sup>, initiative renouvelée en 2021 (BP n° 2), 2022 (BP n° 3) puis 2024 (4<sup>ème</sup> édition, actuellement en cours). Une enveloppe de 200 000 € en investissement est dédiée à chacun.

Allonnes se distingue des communes de même strate, parmi lesquelles le recours à un budget participatif est minoritaire (12 % des communes de 5 à 20 000 habitants, cf. carte n° 1 et graphique n°1, annexe n° 2).

Le montant de l'enveloppe dédiée est également plus élevé : 200 000 € contre 64 000 € en moyenne en 2024 pour les communes de 5 000 à 20 000 habitants ; 18 €<sup>41</sup> par habitant en 2024 contre une moyenne comprise entre 6 et 11,50 € par habitant, selon la strate de la commune<sup>42</sup>, ce qui témoigne d'un effort comparativement élevé de la commune.

---

<sup>39</sup> Évalué à 0,5 ETP pendant certaines phases du projet.

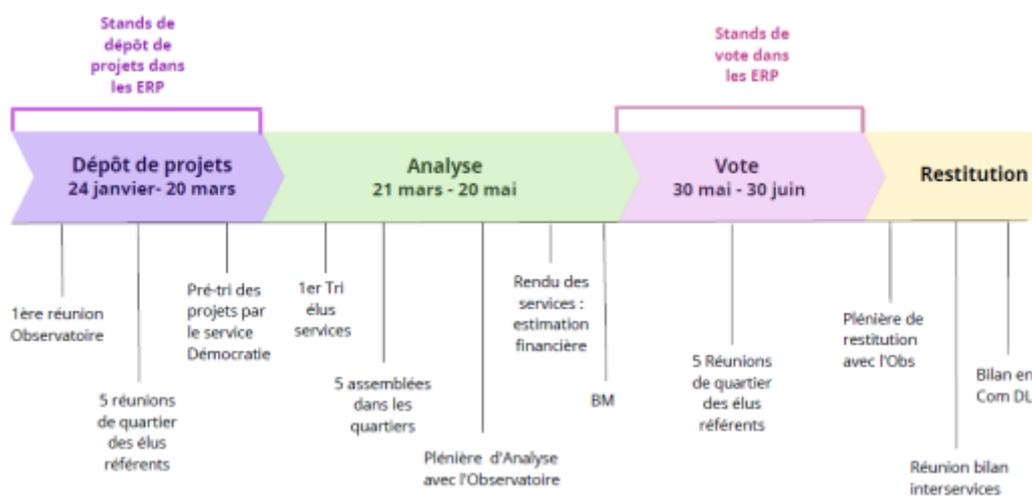
<sup>40</sup> Cf. délibération n° 38-2019 du 3 avril 2019 sur la mise en place d'un budget participatif.

<sup>41</sup> Enveloppe globale de 200 000 € rapportée à une population de 11 013 habitants.

<sup>42</sup> Source : fondation Jean Jaurès, 2024.

Sur le modèle des concertations les plus approfondies<sup>43</sup>, la méthode employée lors des trois premières éditions associe les habitants tout au long de la démarche : lors du dépôt de projets, de leur présentation en réunions de quartier et, si nécessaire (coût global évalué à plus de 200 000 €), lors d'un vote pour sélectionner les projets recevables. Un observatoire des engagements (composé de 10 habitants volontaires, deux élus, deux membres de chacune des instances consultatives ; conseil des sages, comité d'initiative, conseil jeunes Allonnes), veille également au déroulement de l'ensemble du processus : conception, le cas échéant sélection des projets soumis au vote des habitants, hiérarchisation des projets pour chaque quartier, suivi de leur état d'avancement (cf. schéma n° 1 ci-dessous).

**Schéma n° 1 : Processus d'examen du budget participatif n°3**



Source : Rapport présentant le règlement du budget participatif n°3 à la commission démocratie locale

Tous les habitants de plus de 11 ans peuvent déposer un projet, sous format papier ou, pour les trois premières éditions du budget participatif, via une plateforme dématérialisée. Pour être recevables, les projets présentés doivent respecter plusieurs conditions : concerner la commune ; être d'intérêt général et collectif ; relever des compétences communales ; concerner l'investissement et ne pas susciter de charges de fonctionnement trop lourdes (entretien, énergie, charges de personnel le cas échéant).

La démarche a été relayée auprès des habitants dans les supports de communication de la commune, à travers les points de rendez-vous tenus par les élus et par les conseils consultatifs (sur le marché notamment), ainsi qu'au sein des établissements scolaires. La commune a ainsi rendu la démarche visible dans l'espace public, ne se limitant pas à des modalités de mise en œuvre exclusivement dématérialisées. Une aide a également été proposée aux habitants pour les aider à renseigner la fiche projet.

<sup>43</sup> cf. *Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne*, Antoine Bézard, Fondation Jean Jaurès, 2022.

### **2.3.2 À l'instar d'autres territoires, des projets principalement dédiés au cadre de vie, à l'environnement et au sport**

Une soixantaine de projets ont été déposés pour chacun des deux premiers budgets participatifs (2019 et 2021). La baisse des propositions émises pour le BP n° 3 (2022, 16 projets déposés) peut s'expliquer par la proximité du BP n° 2 et par la réalisation encore en cours des projets sélectionnés dans ce cadre.

La plupart des projets déposés relèvent de l'intérêt collectif et ont été jugés réalisables par les services municipaux. De façon comparable à l'échelle nationale, ils concernent majoritairement l'aménagement et le cadre de vie, les sports et loisirs – notamment pour les jeunes –, l'environnement et les espaces verts (cf. graphique n° 2, annexe n° 2).

L'écart entre le nombre de projets déposés et le nombre de projets retenus (entre 15 et 6 selon les éditions) s'explique notamment par la fusion de plusieurs projets convergents, la limite des compétences de la commune (ex : aménagement de pistes cyclables relevant de la CU) et le coût estimé de certains projets (plus de 100 000 € pour la création d'un city stade avec panneaux de basket).

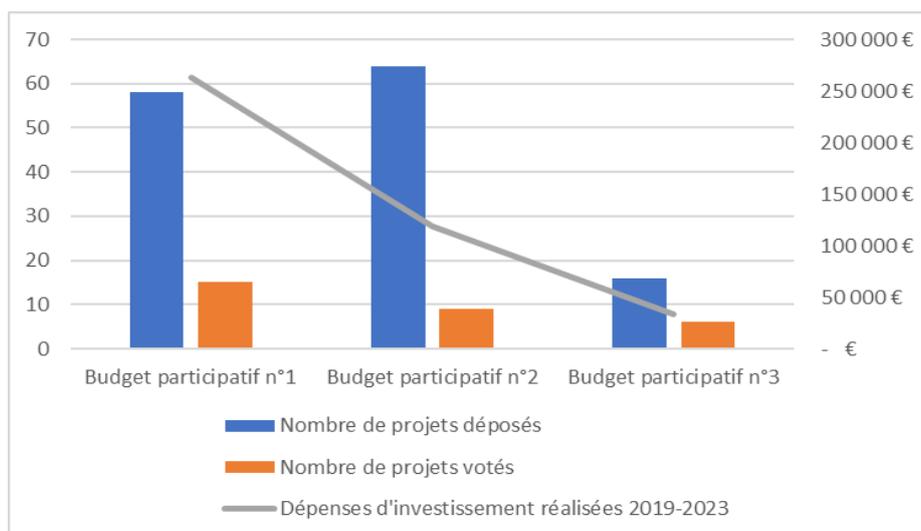
En 2019, 928 personnes avaient participé au vote pour sélectionner les projets dans le cadre du BP n° 1, soit un niveau de participation supérieur à la moyenne nationale (équivalent de 14 % des électeurs allonnais contre 7 % en moyenne en 2019<sup>44</sup>), qui tend à confirmer l'intérêt des différents relais mis en place par la commune auprès des habitants.

Chaque budget participatif fait l'objet d'un suivi individualisé en opération d'équipement, ce qui permet d'en assurer la traçabilité. Le bilan des dépenses réalisées sur la période fait apparaître une décroissance des investissements effectués au fil des éditions, qui s'explique à la fois par la baisse du nombre de projets retenus et par leur état d'avancement (moindre pour les derniers projets retenus). Le coût unitaire estimé des projets est en progression (de 10 551 € en moyenne pour le BP n° 1 à 32 583 € pour le BP n° 3), limitant ainsi le risque d'un éparpillement des moyens. Au total, les dépenses réalisées dans le cadre des différents budgets participatifs s'élèvent à 415 424 € de 2019 à 2023.

---

<sup>44</sup> Source : Fondation Jean Jaurès. À Allonnes comme dans la majorité des collectivités concernées, le vote est ouvert sans condition de nationalité. Le ratio disponible à l'échelle nationale rapporte néanmoins le nombre de votants au nombre d'électeurs inscrits sur les listes.

**Graphique n° 1 : Bilan des trois premiers budgets participatifs**



Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les documents transmis par la commune

Les projets réalisés sont présentés à l'occasion d'une exposition dédiée lors de la fête annuelle « Allonnes en fête ». Afin de rendre compte de ces réalisations, la commune pourrait établir un document retraçant, pour chaque budget participatif, les projets déposés, les projets retenus et, pour chacun de ces derniers, leur état d'avancement, l'échéance prévisionnelle de réalisation et leur coût (prévisionnel ou réel). Actualisé régulièrement, ce document pourrait faire l'objet d'une information annuelle en conseil municipal et être porté à connaissance des habitants. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que cet état des lieux serait présenté au conseil municipal à l'occasion du bilan annuel des démarches de démocratie participative.

Par ailleurs, ainsi que la commune l'envisage, l'apposition d'un logo « budget participatif », visible sur les sites aménagés, permettrait de matérialiser dans l'espace public les investissements réalisés sur proposition des habitants.

### 2.3.3 Face à un risque d'essoufflement, une revisite de la méthode en 2024

Après une pause en 2023, la commune a souhaité simplifier la méthode utilisée pour le BP n° 4. Les projets peuvent être proposés, à tout moment, par mail, par téléphone, lors d'un échange avec un élu de la commune ou les services municipaux. Ceux-ci accompagnent les porteurs de projet en tant que de besoin pour renseigner la fiche dédiée, accessible en ligne<sup>45</sup>. Mi-novembre 2024, 12 projets avaient ainsi été transmis. Ces propositions sont examinées au fil de l'eau et mises en œuvre dès lors qu'elles sont validées sur le plan technique et politique. Le montant de l'enveloppe (200 000 €), les conditions de participation des habitants et de recevabilité des projets restent inchangés.

<sup>45</sup> Cf. <https://www.allonnes.fr/citoyenne/la-participation/le-budget-participatif>

Si ces évolutions élargissent les conditions de dépôt des projets, l'absence de calendrier défini pourrait en réduire la lisibilité. Lancé en septembre 2024, le BP n° 4 ne mentionne aucune échéance, alors que l'enveloppe dédiée a été votée par le conseil municipal au titre de l'exercice 2024<sup>46</sup> et que les crédits ne peuvent être engagés que jusqu'au 31 décembre. Par ailleurs, la sélection des projets au fil de leur dépôt ne permet pas aux élus d'avoir une vision globale et peut de fait conduire à privilégier les premiers projets déposés. Enfin, ces modalités favorisent une sous-exécution des crédits inscrits au titre du budget participatif.

Afin de clarifier la temporalité de la démarche et de la mettre en cohérence avec le cadre budgétaire, la commune pourrait :

- ouvrir la consultation aux habitants et communiquer en ce sens dès l'adoption du budget primitif, en indiquant une échéance pour le dépôt des projets ;
- examiner au fil de l'eau les projets sur le plan technique, mais ne sélectionner les projets retenus qu'après clôture de l'échéance de dépôt.

## **2.4 Des dispositifs relativement peu coûteux, qui contribuent à encourager la participation citoyenne**

Sur la période, l'animation de ces dispositifs a mobilisé entre 1,75 et 2,75 ETP, parmi lesquels des emplois non permanents alternant périodes d'emploi et de formation. Depuis septembre 2022, des moyens pérennes sont dédiés à ces missions, à hauteur d'un ETP<sup>47</sup>. Cette évaluation n'inclut pas le temps dédié aux phases de concertation par les services opérationnels (tels que le service éducation pour la réhabilitation du pôle Langevin).

La désignation de référents pérennes est de nature à faciliter l'animation de ces dispositifs. Envisagé par la commune, le suivi du conseil des sages par le centre communal d'action sociale faciliterait l'association de cette instance aux projets en direction des seniors.

La commune mobilise en outre ses moyens de communication pour faire connaître ces démarches auprès des habitants et relayer les initiatives des instances consultatives. Ces dépenses de communication représentant en moyenne 3 500 € par an de 2019 à 2024<sup>48</sup>. Le coût de la plateforme utilisée pour le budget participatif s'élève quant à lui à 3 320 € en moyenne par an.

De façon générale, les démarches participatives menées par la commune paraissent contribuer à intéresser les habitants à l'action publique et à faciliter l'expression de leurs besoins et aspirations. Si d'autres acteurs publics exercent des compétences structurantes sur son territoire, la commune contribue par ces dispositifs au vivre ensemble et encourage la participation citoyenne, tirant parti de sa proximité avec les habitants.

---

<sup>46</sup> Cf. opération n° 20246 « Budget participatif 2024 ».

<sup>47</sup> 0,5 ETP au sein du service démocratie et communication pour l'animation du conseil des sages, le suivi du budget participatif et l'accueil des nouveaux habitants et 0,5 ETP pour l'animation du conseil jeunes Allonnes, rattaché au service enfance jeunesse.

<sup>48</sup> Dépenses réalisées au 14 novembre.

Interrogée sur le bilan global de ces démarches, la collectivité considère que celles-ci contribuent au renforcement du lien entre habitants, services municipaux et élus, à l'apprentissage de la citoyenneté pour les plus jeunes, aux rencontres intergénérationnelles, interculturelles, inter-quartiers, ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie. Elle constate néanmoins, « *dans les quartiers prioritaires en politique de la ville, une grande difficulté à mobiliser l'engagement citoyen collectif pour des personnes fragiles absorbées par leurs préoccupations personnelles de première nécessité, (laquelle) nécessiterait un important travail de médiation et de suivi pour assurer la mobilisation dans le temps long des suivis de projets* ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune a mis en place des instances de démocratie participative de façon volontaire dans les années 2000 et formalisé les principes et modalités d'association des habitants à la vie locale dans une charte en 2017. Ces démarches sont portées de façon transversale par les élus et les services municipaux.*

*Se réunissant de manière régulière, le conseil jeunes Allonnes et le conseil des sages contribuent à l'animation de la vie locale et à l'apprentissage de la citoyenneté, notamment pour les jeunes issus du QPV. S'ils sont force de proposition, leur fonction consultative pourrait être renforcée. Le conseil des sages pourrait notamment être associé à la conception de l'offre de service à destination des seniors, ainsi que l'ordonnateur s'y est engagé.*

*En 2019, la commune s'est dotée d'un budget participatif, auquel elle consacre une enveloppe de 200 000 € par an en investissement. Elle se distingue des communes de même taille par l'importance des crédits dédiés (18 € par habitant contre 6 € par habitant en moyenne pour les communes de 5 000 à 20 000 habitants) et par le degré d'association approfondi des habitants. Au total, les dépenses réalisées dans le cadre des différents budgets participatifs s'élèvent à 415 424 € de 2019 à 2023 et ont principalement financé des projets dédiés au cadre de vie, à l'environnement et au sport. Suite à la simplification des conditions de dépôt des projets en 2024, une mise en cohérence du calendrier de cette démarche avec le cadre budgétaire de la commune serait souhaitable.*

*Globalement peu coûteuses (2 ETP et 7 000 € par an en moyenne), les démarches de démocratie participative menées par la commune semblent contribuer à intéresser les habitants à l'action publique et à faire émerger des projets d'intérêt collectif sur le territoire.*

---

### 3 LA GESTION DE L'ESPACE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL

#### 3.1 Un rôle majeur de la communauté urbaine en matière d'aménagement du territoire, exercé en lien étroit avec la commune

Au titre de ses compétences obligatoires<sup>49</sup>, la CU élabore le SCoT, le PLUc, le programme local de l'habitat (PLH) et le contrat de ville, cadre partenarial de l'action publique dans les QPV<sup>50</sup>. Elle est également chargée de la constitution de réserves foncières et des opérations d'aménagement, parmi lesquelles les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les opérations de renouvellement urbain.

Lors de l'élaboration du PLUc 2019-2030, la commune a été étroitement associée au diagnostic intercommunal et à la définition des orientations propres à son territoire, services et élus de la commune ayant formulé des propositions d'orientation et de programmation dans le cadre d'ateliers et de comités de pilotage (modifications de certains zonages notamment). Cette concertation s'est poursuivie depuis, soit à l'initiative de la CU qui sollicite l'avis des communes sur les évolutions envisagées du PLUc, soit à la demande de la commune, qui propose des ajustements pour son territoire<sup>51</sup>.

L'instruction des demandes et déclarations d'utilisation des sols relève toujours de la responsabilité de la commune, qui s'appuie pour cela sur les services de la CU depuis 1984 dans le cadre d'une convention de mise à disposition<sup>52</sup>. Les services municipaux restent les interlocuteurs des habitants d'Allonnes, pour le dépôt des demandes et des déclarations d'achèvement des travaux. À l'issue de l'instruction, la proposition de décision est transmise en mairie, signée et notifiée par le maire ou l'adjoint pour l'urbanisme et l'écologie par délégation<sup>53</sup>. Après achèvement des travaux, les contrôles de conformité sont réalisés par les services de la CU, en présence de l'adjoint à l'urbanisme de la ville d'Allonnes.

L'instruction de la chambre n'a pas mis en évidence de défaillance dans la procédure mise en œuvre. En dehors de quelques cas anecdotiques, l'avis du service instructeur est systématiquement suivi par la commune.

---

<sup>49</sup> Cf. art. L. 5215-20 du CGCT.

<sup>50</sup> La CU compte cinq QPV en 2024 : Chaoué-Perrières à Allonnes, Bellevue-Carnac à Coulaines, L'Épine, Ronceray-Glonnières-Vauguyon et Sablons-Bords de l'Huisne au Mans.

<sup>51</sup> Exemples lors de la modification n° 2 du PLUc : changement de zonage pour le champ solaire, transfert d'une zone U éco en ZN aux Trémelières.

<sup>52</sup> Cf. conventions de mise à disposition du 14 mars 1984 et du 7 janvier 2022.

<sup>53</sup> Cf. [arrêté de délégation](#) du 30 juin 2022 au 4<sup>ème</sup> adjoint.

## **3.2 Une stratégie d'aménagement du territoire, qui commence à prendre en compte l'objectif de sobriété foncière**

### **3.2.1 Des objectifs de sobriété foncière fixés par la loi**

La lutte contre l'artificialisation des sols vise à limiter les conséquences négatives de l'étalement urbain, sur l'environnement - déclin de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage du carbone dans les sols - et sur le plan socio-économique - risque d'augmentation des coûts pour les équipements et réseaux de transports publics, réduction de la surface agricole utile pour la production agricole, croissance des temps de déplacement et de la facture énergétique pour les ménages<sup>54</sup>.

Dans cette perspective, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dit Climat et résilience) fixe un objectif d'absence d'artificialisation nette d'ici 2050 (zéro artificialisation nette, dit ZAN) et un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 2021 à 2031 par rapport à la décennie précédente (cf. tableau n° 1, annexe n° 3).

Sous réserve d'une évolution du cadre légal<sup>55</sup>, ces objectifs de sobriété foncière doivent être déclinés dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et dans les PLU. Adopté le 17 décembre 2021, le SRADDET des Pays de la Loire fait l'objet d'une procédure de révision<sup>56</sup>.

### **3.2.2 Des orientations définies par le SCoT qui doivent être revues dans le sens d'une plus grande sobriété foncière et davantage suivies dans leur mise en œuvre**

Approuvé en 2014, le SCoT du Pays du Mans couvre six intercommunalités, 92 communes et plus de 300 000 habitants. Sa révision a été engagée par le syndicat mixte du Pays du Mans<sup>57</sup>, afin de tenir compte de l'élargissement de son périmètre, d'intégrer le volet air-énergie-climat et les objectifs de sobriété foncière fixés par la loi, appelés à être déclinés dans le SRADDET. Cette démarche devrait aboutir en février 2026.

---

<sup>54</sup> Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Lutte contre l'artificialisation des sols, éléments de méthode*.

<sup>55</sup> En cours d'examen lors de la finalisation de ce rapport, une proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux prévoit de modifier les dispositions de la loi Climat et résilience.

<sup>56</sup> Cf. délibération du conseil régional du 7 juillet 2022 engageant la procédure de modification.

<sup>57</sup> Compétent pour l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du SCoT cf. art. 4.3 des statuts du syndicat mixte, approuvé par LMM par délibération n° 63 du 29 juin 2017.

Visant un développement urbain raisonné, le SCoT s'efforce de concilier production de logements et limitation de la consommation d'espace, à travers la densification du parc (objectif de 12 à 35 logements à l'hectare selon les secteurs, soit 15 % de logements supplémentaires par rapport à la période 1990-2008 pour une consommation d'espace minorée de 40 %), un ratio minimum de logements économes en espace<sup>58</sup> parmi les logements neufs (de 20 à 70 %), la maîtrise des extensions urbaines et le renouvellement urbain (utilisation des dents creuses et des friches urbaines).

Les objectifs de production de logements reposent néanmoins sur une projection démographique élevée de 285 000 habitants à horizon 2030 (à raison d'une croissance de + 0,4 % par an)<sup>59</sup>.

Pour la commune d'Allonnes, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) prescrit la production de 1 080 logements à horizon 2030, dont au minimum 60 % de logements neufs économes en espace, une densité de 15 à 35 logements à l'hectare et un potentiel maximum de surface à urbaniser (AU) de 43,2 ha (valeur indicative).

Pour préserver les terres agricoles, le SCoT prévoit que les zones à urbaniser (AU) ne doivent pas affecter les limites agricoles, interdit la création de nouvelles zones d'habitat diffus et encadre strictement le développement des hameaux existants.

L'objectif de sobriété foncière est en revanche peu pris en compte pour les activités économiques et commerciales. Les objectifs de maîtrise de consommation d'espace et de densification prévus ne sont pas chiffrés alors que des potentiels fonciers significatifs sont réservés à l'extension de ces activités : 322 ha (hors renouvellement urbain) pour les secteurs économiques d'intérêt majeur (dont 40 ha pour la ZAC du Monné/route de la Suze à Allonnes) ; 90 ha pour l'extension des zones d'aménagement commercial (ZACom), dont celle de la Vivier Raterie à Allonnes.

À ce stade, la chambre observe que le bilan de mise en œuvre du SCoT réalisé en 2020 reste partiel et imprécis et que, contrairement aux prescriptions du DOO, il n'existe pas d'observatoire de la consommation foncière.

### **3.2.3 Un PLU communautaire qui pose les premières bases d'un développement territorial plus sobre en espaces**

Jusqu'en 2020, la situation de la commune était régie par un PLU élaboré par LMM pour le territoire communal<sup>60</sup>. Celui-ci visait à enrayer le déclin démographique de la commune en développant une offre de logements mixte, adaptée aux attentes des habitants (logements pavillonnaires, pour partie en accession à la propriété), à poursuivre les opérations de rénovation urbaine (intégration de l'ex-ZUP Chaoué-Perrières dans le PLU<sup>61</sup>), à développer les zones d'activités économiques.

---

<sup>58</sup> Logements individuels avec parcelle de 400 m<sup>2</sup> maximum, logements intermédiaires, logements collectifs.

<sup>59</sup> À périmètre identique par rapport à 2014, en projetant l'évolution constatée de 2014 à 2021 (+ 0,30 %), la population du Pays du Mans peut être évaluée à 275 727 habitants en 2030.

<sup>60</sup> Cf. délibération du conseil communautaire du 29 juin 2006.

<sup>61</sup> La ZUP Chaoué-Perrières et les ZAC étaient exclues du Plan d'occupation des sols approuvé en 1977.

Son projet d'aménagement et de développement durable impliquait une consommation foncière importante (cf. carte n° 1, annexe n° 3) avec la poursuite de l'urbanisation de deux ZAC (celle du Vivier sur 4 ha et de celle du Monné sur 80 ha) et la création de deux nouvelles : la ZAC de la Bussonnière (48 ha pour 1 103 logements et des équipements) et celle de la Raterie (30 ha à destination mixte d'activités artisanales, commerciales et d'habitat). En outre, un secteur au nord-ouest de la commune était réservé pour « *poursuivre le développement d'Allonnes à plus long terme* ».

Adopté en 2020, le PLUc pour 2019-2030<sup>62</sup> amorce une rupture en fixant un objectif de réduction du rythme annuel de consommation des ENAF d'un tiers par rapport à la période 2002-2016 (cf. tableau n° 2, annexe n° 3).

Sur la commune d'Allonnes, ces orientations se sont traduites par le reclassement de 79,7 ha en zones naturelles ou agricoles par rapport au PLU précédent<sup>63</sup>. La consommation de 77 ha non artificialisés est prévue sur le territoire communal : 40 ha dédiés à l'habitat et 37 à l'activité économique<sup>64</sup>.

Sur la période 2019-2030, la production de 1 347 logements<sup>65</sup> est prévue, pour tenir compte de l'évolution démographique de la commune, du vieillissement de la population et des démolitions de logements prévues dans le cadre des opérations de renouvellement urbain (390 logements ; cf. graphique n° 2 ci-dessous). Les besoins en logements liés à la croissance démographique de la commune (636 logements soit 47 % de la production totale) sont basés sur l'hypothèse de 12 300 habitants en 2030 ce qui paraît surestimé au regard de la stagnation de la population observée (11 013 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2024).

Prévue à 28 % (373 logements) en densification/renouvellement urbain et à 72 % (974 logements) en extension, cette production de logements implique à terme l'artificialisation de 40 ha d'ENAF<sup>66</sup>. La recherche d'une diversification de l'habitat dans les quartiers fortement dotés en logements sociaux peut expliquer un recours à l'extension plus élevé que la moyenne fixée à l'échelle communautaire (48 % extension et 52 % densification<sup>67</sup>). La densité à l'hectare est conforme aux prescriptions du SCoT (25 à 28 logements à l'hectare, pour un objectif situé entre 15 et 35) et la plus élevée des communes de la CU après Le Mans.

---

<sup>62</sup>Cf. délibération du conseil communautaire n° 15 du 30 janvier 2020 approuvant le PLUc.

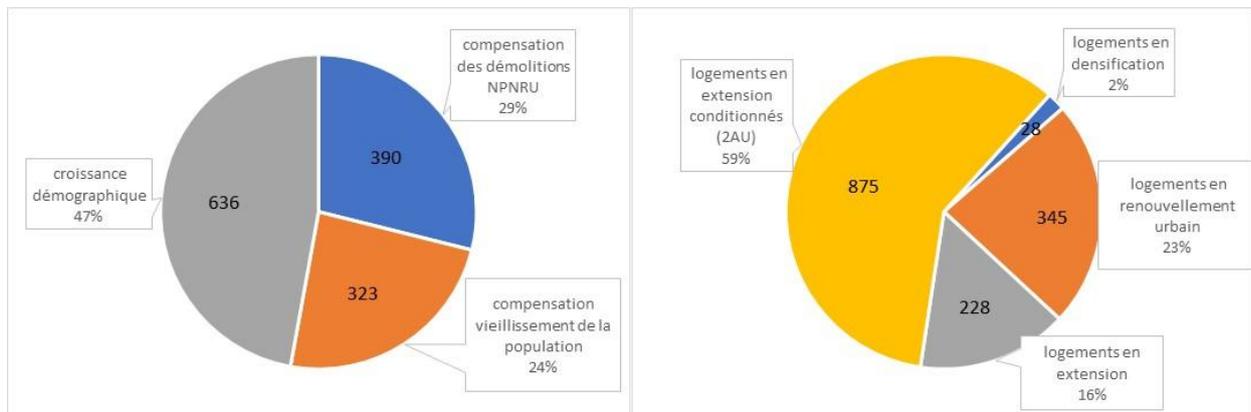
<sup>63</sup> Source : rapport de présentation du PLUc : 32,49 ha initialement réservés pour l'extension de la ZAC de la Bussonnière et 47,2 ha sur le quartier du Grand Sablon ; 462,5 ha restitués aux secteurs agricoles et naturels.

<sup>64</sup> Source : rapport de présentation du PLUc - 565,8 ha à l'échelle de LMM.

<sup>65</sup> 13 703 à l'échelle de la communauté urbaine, en cohérence avec les prescriptions du SCoT.

<sup>66</sup> Cette surface inclut la production de 129 logements prévus par le PLUc après 2030.

<sup>67</sup> Cf. Rapport de présentation du PLUc.

**Graphique n° 2 : Nombre de logements à produire à horizon 2030**

Source : CRC d'après le PLUc de Le Mans Métropole

En l'état actuel des réalisations, la consommation foncière est sensiblement inférieure aux objectifs initiaux. D'un part, les démolitions programmées dans le cadre du NPNRU sont presque intégralement compensées par des reconstructions programmées en renouvellement urbain, sur des espaces déjà artificialisés. D'autre part, parmi les projets d'extension hérités de l'ancien PLU (ZAC de la Bussonnière créée en 2007), seul le secteur des Hautes Perrières est actuellement aménagé (228 logements). L'urbanisation du secteur nord (875 logements, zone 2AU), qui nécessiterait l'artificialisation de 34,5 ha d'ENAF, est conditionnée à l'engagement d'études complémentaires pour en mesurer l'intérêt au regard, notamment, de la progression démographique. Son devenir fait partie des points qui doivent être réinterrogés pour adapter le PLUc à la trajectoire du ZAN. En excluant cette dernière opération, encore incertaine, le recours à la densification et au renouvellement urbain devient majoritaire, concernant 62 % des logements produits (373), 38 % des logements étant construits en extension (228), pour moitié sur du foncier déjà artificialisé (2,6 ha).

En vue du développement des activités économiques, la consommation de 37,2 ha non artificialisés était initialement prévue. Parmi ceux-ci, 13 ha<sup>68</sup> ont été reclassés en zone naturelle en 2024 lors de la dernière révision du PLUc le 3 octobre 2024.

Les travaux d'adaptation du PLUc aux besoins du territoire et aux objectifs ZAN se poursuivent, en lien avec la révision du SCoT et en perspective d'une révision générale du PLUc à horizon 2040. Les communes membres - élus et services - y sont associées.

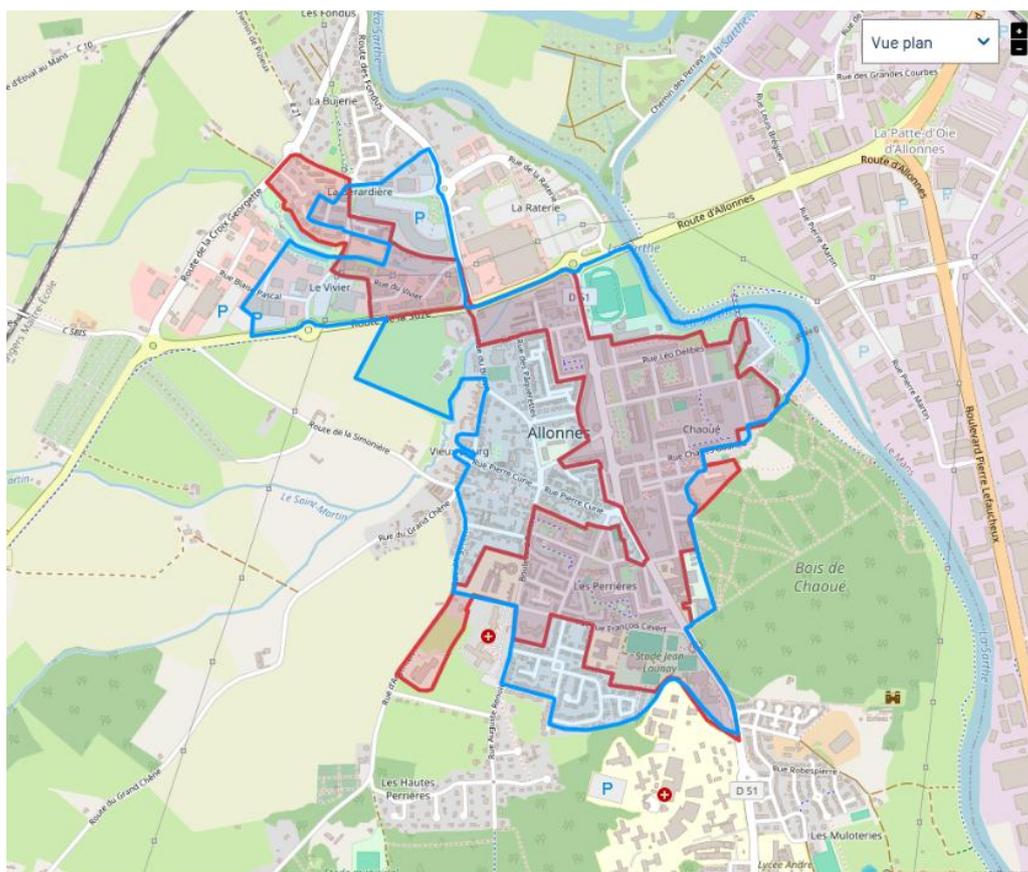
Outre le renforcement des objectifs de sobriété foncière à l'échelle intercommunale, cette révision pourrait être l'occasion d'ajuster les prévisions de construction résidentielle pour la commune d'Allonnes en fonction de l'évolution de sa population.

<sup>68</sup> 10 ha sur le site des Trémelières et 3 ha route de la Suze ; reclassement total de 60 ha sur la CU.

### 3.2.4 Des opérations de rénovation urbaine mises en œuvre en optimisant les espaces

Bénéficiaire du premier programme national de rénovation urbaine (PNRU) en 2007<sup>69</sup>, le quartier Chaoué-Perrières est engagé depuis 2019 dans le nouveau programme national (NPNRU)<sup>70</sup>, dont les travaux s'échelonnent de 2024 à 2030 (cf. carte n° 2 ci-dessous).

**Carte n° 2 : Cartographie des programmes de rénovation urbaine PNRU (contours bleus) et NPNRU (contours rouges) sur le quartier Chaoué-Perrières**



Source : Agence Nationale de la rénovation urbaine. Les points marqués d'un « + » correspondent à des lieux de relocalisation de logements sociaux (Les Sittelles et la ZAC de la Bussonnière), en zone urbanisée

Dans la continuité du premier programme, le NPNRU organise une évolution de l'urbanisme à travers la démolition de barres d'immeubles et la diversification de l'habitat (dé-densification), la restructuration du cœur de ville et la rénovation des équipements publics.

<sup>69</sup> Démolition des deux barres rue Maurice Ravel, aménagement de l'espace associatif Yvon Luby, de la Maison des Arts et de la place Nelson Mandela.

<sup>70</sup> Convention pluriannuelle du 16 novembre 2019 pour le renouvellement urbain de quatre quartiers situés dans les villes du Mans, de Coulaines et d'Allennes (Chaoué-Perrières).

Le NPNRU, dont le coût global est estimé à 96 M€, est financé à 95 % par des partenaires externes (Agence nationale de rénovation urbaine – ANRU -, LMM, bailleurs sociaux). Les financements prévisionnels assurés par la commune s'élèvent à 4,8 M€ au titre des équipements publics qu'elle réalise, auxquels s'ajoute une subvention d'équipement de 2,4 M€ versée au bailleur social Sarthe Habitat pour la construction de la résidence autonomie<sup>71</sup>. Le pilotage du programme est assuré par la CU dans le cadre du comité de pilotage du contrat de ville et des revues de projets. La commune d'Allonnes joue un rôle actif dans la définition et le suivi des opérations réalisées sur son territoire, relayant les besoins des habitants. À sa demande, deux projets, l'un de crèche et l'autre de maison de santé, ont été intégrés dans le programme de rénovation urbaine en 2024 (avenant n° 3).

La convention NPNRU n'aborde pas la question de la sobriété foncière. La lutte contre l'artificialisation des sols y apparaît succinctement depuis fin 2024<sup>72</sup> comme l'un des éléments du volet transition écologique et énergétique du contrat de ville 2024-2030.

Certaines de ses orientations peuvent même s'avérer difficiles à concilier avec la sobriété foncière (cf. schéma n° 1, annexe n° 3). En effet, dans un souci de mixité sociale et d'équilibre du territoire, l'offre locative sociale démolie dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine doit être reconstituée hors du quartier d'intervention et hors des QPV, sauf exceptions limitées, justifiées par le contexte local<sup>73</sup>. En application de ce principe, la convention NPNRU prévoit une reconstitution de l'offre locative sociale prioritairement sur les secteurs peu pourvus en logements sociaux et un rééquilibrage de l'offre locative sociale à l'échelle de la CU<sup>74</sup>. Suite à la démolition de 278 logements sociaux sur le quartier<sup>75</sup>, la convention prévoit ainsi la reconstitution de 214 logements sociaux (petits collectifs et maisons individuelles), dont 95 à Allonnes hors QPV, 75 dans une autre commune hors QPV et 44 dans le même quartier, à titre dérogatoire<sup>76</sup>. Parallèlement, la création de logements en accession sociale à la propriété est prévue (cf. cartes n° 2 et 3, annexe n° 3).

Sur ces bases, le PLUc identifie des sites dédiés à la construction de nouveaux logements (345 logements à horizon 2030), privilégiant des espaces situés dans l'enveloppe urbaine, correspondant à du foncier libéré par les démolitions de bâtiments (logements, ancienne école, ancien centre commercial, etc.) ou à des espaces inoccupés mais pour la plupart déjà artificialisés (parkings d'immeuble, espaces verts enclavés). C'est le cas, par exemple, de la restructuration du cœur de ville, du centre commercial du Mail, du quartier du Marin ou encore de la rue Chabrier (cf. photos ci-après).

---

<sup>71</sup> Cf. protocole d'accord relatif à la location du projet de résidence autonomie et à la vente du pôle seniors à Allonnes du 18 mars 2021, avenant n° 1 de juin 2023 et délibération n° 56-2023 du 28 juin 2023.

<sup>72</sup> Cf. art. 2.1.1. de la convention NPNRU modifiée par l'avenant n° 3 du 8 novembre 2024.

<sup>73</sup> Cf. arrêté du 13 novembre 2023 portant approbation des modifications du règlement général de l'ANRU.

<sup>74</sup> Cf. art. 4.1.1.2. de la convention intercommunale d'attribution de Le Mans Métropole 2021-2023.

<sup>75</sup> Hors résidence autonomie, appelée à être démolie et reconstruite sans financement ANRU.

<sup>76</sup> Cf. art. 3.9.1.1.3. de la convention modifiée l'avenant n° 3. Des constructions sont par ailleurs prévues hors financement ANRU, telles que la résidence autonomie, comptabilisée parmi les logements démolis.

**Photo n° 1 : Exemples de sites de densification et de renouvellement urbain**



**Cœur de ville - Centre commercial du Mail**

- Cœur de ville
- Centre commercial du Mail à démolir en partie, parkings et espace vert
- Peu de relief
- Accès par les rues du Mail, Maurice Ravel, Léo Delibes et Claude Debussy.

↳ Enjeu : apporter une nouvelle dynamique au cœur de ville par une nouvelle offre de logements et de commerces, et un aménagement des espaces publics.

↳ Capacité : 160 logements

*Ce secteur fait l'objet d'une OAP*



**Quartier du Marin**

- Situation entre les quartiers Marin et Perrières, avenue Cevert
- Foyer-logement pour personnes âgées à démolir
- Peu de relief
- Accès par l'avenue François Cevert et la rue Auguste Renoir

↳ Enjeu : proposer de nouveaux logements intégrés au tissu résidentiel environnant

↳ Capacité : 20 logements

*Ce secteur fait l'objet d'une OAP*



**Chabrier**

- Situation à proximité du cœur de ville
- Immeuble qui va être démoli
- Pas de relief
- Accès par les rues Emmanuel Chabrier ou Georges Bizet

↳ Enjeu : diversifier l'offre de logements

↳ Capacité : 10 logements

*Source : extraits du PLUc de Le Mans Métropole*

Cette optimisation des espaces permet de compenser la démolition des grandes barres d'immeubles par une nouvelle offre d'habitat moins dense et plus qualitative, avec une consommation limitée du foncier à l'échelle de la commune<sup>77</sup>.

### 3.3 Une stratégie qui se traduit par un ralentissement de l'artificialisation des sols sur le territoire communal

#### Remarque préalable sur les données utilisées

Disponibles sur le portail « [mondiagnostifartificialisation](#) », les données utilisées dans le présent rapport proviennent du CEREMA. Elles sont élaborées sur la base des fichiers fonciers de la DGFIP, retraités pour évaluer la consommation des ENAF sur la période de référence 2011-2020 et retranscrire l'objectif de réduction de 50 % sur la période 2021-2031 issu de la loi « Climat et résilience ».

À vocation fiscale, ces fichiers n'ont pas été conçus pour mesurer la consommation des sols. Ils présentent des limites, notamment sur l'identification de la nature des surfaces utilisées. Une nouvelle base de données, en cours de production par l'IGN pour fin 2025, recensera les données issues de l'occupation des sols à grande échelle (OCS GE).

À l'heure actuelle, la CU de Le Mans Métropole ne dispose pas d'outil de mesure de l'artificialisation des sols. Dans l'attente du fichier OCS-GE, la mesure de l'artificialisation prise en compte pour l'élaboration et le suivi du PLUc repose sur une comparaison des cadastres et une interprétation de photos aériennes prises à différentes périodes. Cette méthode d'observation permet à la CU de suivre la superficie totale artificialisée, sa répartition par destination et la vocation antérieure du foncier artificialisé. Elle a été utilisée pour élaborer le premier rapport triennal sur l'artificialisation des sols de l'agglomération mancelle (cf. article L. 2231-1 du CGCT), présenté en conseil communautaire le 19 décembre 2024.

Le rapport triennal ne portant que sur la période la plus récente (2021-2023), l'analyse suivante utilise les données du CEREMA, en signalant les éventuelles discordances avec les données transmises par la commune d'Allonnes et la communauté urbaine.

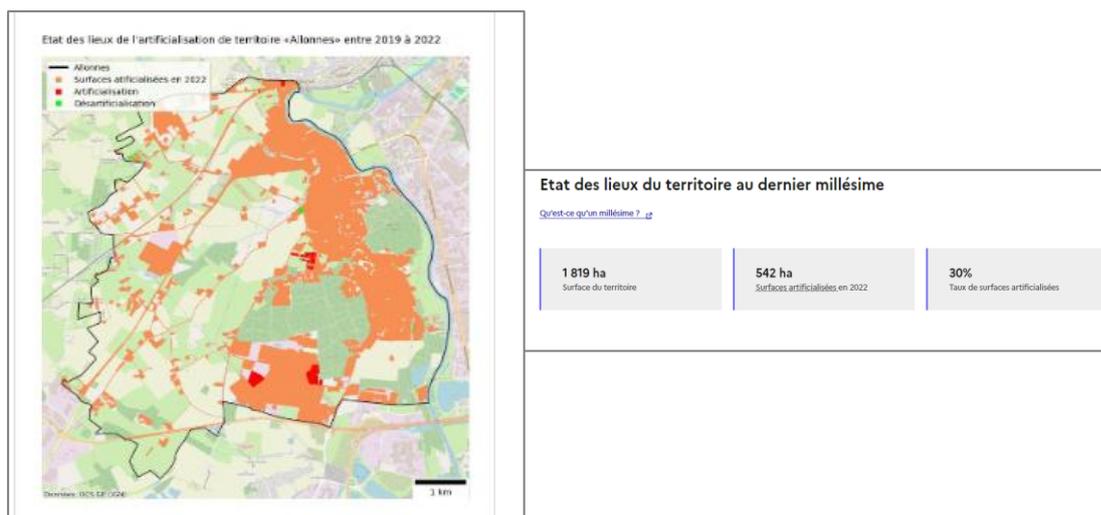
#### 3.3.1 Une consommation d'espace en ralentissement, de plus en plus axée sur l'habitat

En 2022, 30 % du territoire communal est artificialisé, soit 542 ha sur 1 819 ha<sup>78</sup>. 33 % de ces surfaces artificialisées sont destinées à l'habitat (181 ha), 38 % à la production (secondaire et tertiaire), 25 % aux réseaux (transports logistiques et infrastructures) et 2 % à l'agriculture (cf. tableau n° 3, annexe n° 3).

<sup>77</sup> Exemple : dans le quartier des Sittelles, construction en 2022 de 57 logements locatifs (30 maisons individuelles et 27 logements intermédiaires adaptées aux séniors) gérés par Sarthe Habitat sur une friche commerciale (ancien supermarché et parking).

<sup>78</sup> Source : MonDiagnostic Artificialisation - [Rapport artificialisation \(beta.gouv.fr\)](#).

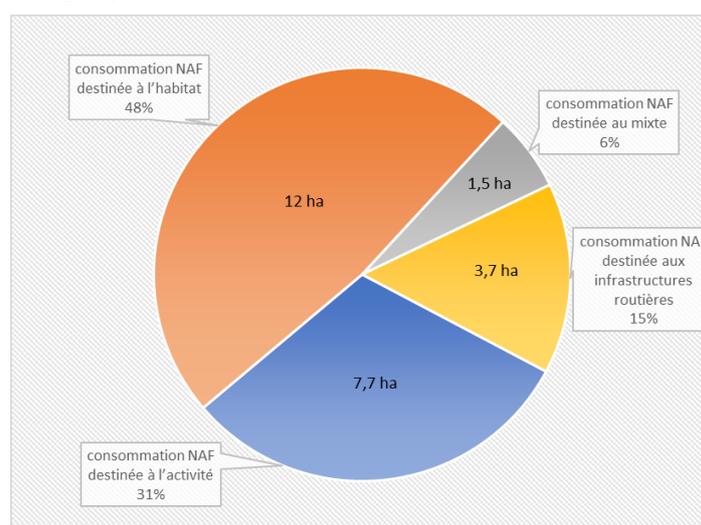
**Tableau n° 1 : Artificialisation du territoire communal en 2022**



Source : MonDiagnostic Artificialisation - Rapport artificialisation (beta.gouv.fr)

La première décennie des années 2000 est marquée par le développement des zones d'activité économique à rayonnement intercommunal, très consommatrices de foncier (101,5 ha artificialisés entre 2002 et 2011, soit 67 % de la surface artificialisée sur cette période). Les années suivantes se caractérisent par une baisse significative de l'artificialisation et un recentrage sur les opérations d'habitat. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 31 décembre 2020 - période de référence pour la trajectoire ZAN - 24,8 ha ont été artificialisés, soit 1,4 % de la surface communale<sup>79</sup>. Près de la moitié des espaces consommés ont été affectés à l'habitat (48 %), 31 % à l'activité économique (cf. graphique ci-après).

**Graphique n° 3 : Consommation des ENAF sur 2011-2020**



Source : CRC d'après les données du CEREMA

<sup>79</sup> Cf. [Consommation ENAF du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2023 - data.gouv.fr](https://data.gouv.fr)

La période plus récente (2021-2023) confirme la baisse tendancielle avec 1,4 ha artificialisés pour l'ouverture de la deuxième tranche sur le secteur des Perrières<sup>80</sup>.

### **3.3.2 Une consommation de surfaces destinée à l'habitat décorrélée de l'évolution de la population, liée à la sociologie de la commune et à la rénovation du cadre urbain**

Entre 2011 et 2022, les surfaces artificialisées dédiées à l'habitat ont augmenté de 13 ha, pour atteindre 181 ha en 2022. Dans le même temps, la population allonnaise a légèrement diminué (cf. graphique n°1, annexe n° 3).

Cette situation s'explique en premier lieu par le desserrement des ménages. De 2010 à 2021, le nombre de ménages a ainsi progressé, du fait de l'augmentation des familles monoparentales (+ 41 %) et des foyers composés d'une seule personne (+ 10 %), ces deux catégories représentant plus de la moitié des ménages en 2021. La diminution de la taille moyenne des ménages se traduit par un besoin supplémentaire de logements (+ 193 entre 2010 et 2021, soit + 4 %).

L'évolution de la typologie des logements explique également la décorrélation entre évolution de la population et consommation foncière. Entre 2010 et 2021, l'habitat pavillonnaire s'est développé (241 maisons construites, soit + 12 %, et 45 appartements construits, soit + 2 %). Suite aux actions engagées pour diversifier l'habitat (transition progressive vers un habitat moins dense composé de plus petits locatifs et de lotissements pavillonnaires<sup>81</sup>), la part des logements collectifs tend à se réduire, passant de 59 % du parc résidentiel en 2010 à 57 % en 2021.

Si ces opérations contribuent à améliorer le cadre de vie et la qualité des logements, la nouvelle offre de logements peine toutefois à attirer de nouveaux ménages extérieurs à la commune<sup>82</sup>. Si 80 % des projets d'achat émanent d'acquéreurs non-Allonnais, le nombre de déclarations d'intention d'aliéner (DIA) déposées en mairie baisse de 18,5 % entre 2021 et 2024 (92 en 2021 et 75 en 2024). Les difficultés de commercialisation rencontrées sur l'opération Mars Mullo (12 logements sociaux et 6 logements en accession à la propriété) illustrent les difficultés rencontrées dans la concrétisation effective des projets, la vente des parcelles se heurtant aux capacités financières limitées des acquéreurs.

---

<sup>80</sup> Cf. rapport triennal de l'artificialisation de la communauté urbaine pour la période 2021-2023 ; l'écart avec les données du CEREMA (5 ha consommés en 2021 et 2022) correspond au lotissement des Sittelles livré en 2022 et aménagé sur une friche commerciale et non sur des ENAF.

<sup>81</sup> Le secteur sud de la ZAC de la Bussonnière (les Hautes Perrières), créée en 2007 accueillera à terme 228 logements sur 8 ha, principalement des maisons individuelles sur des parcelles de 270 m<sup>2</sup> à 550 m<sup>2</sup>. Le lotissement des Sittelles (57 logements locatifs individuels et collectifs gérés par Sarthe Habitat) a été aménagé au sein du quartier plus ancien des Hautes Métairies et livré en octobre 2022.

<sup>82</sup> En 2021, 93 % de la population résidait déjà sur la commune l'année précédente, 54 % des ménages vivaient dans leur résidence depuis plus de 10 ans ; Source : *Insee*.

### 3.3.3 Des zones économiques consommatrices de foncier, qui ont permis de développer un pôle d'emplois attractif, mais dont la population allonnaise bénéficie peu

Allonnes accueille sur son territoire trois secteurs d'activité économique, relevant de la compétence de LMM :

- la ZAC du Monné de 157 ha (champ de panneaux photovoltaïques, activités industrielles logistiques<sup>83</sup>, commerces de professionnels), identifiée par le SCoT comme une zone économique d'intérêt majeur pour le territoire ;
- la ZAC Vivier/Raterie de 22 ha (90 entreprises commerciales, dont des grandes surfaces de l'alimentaire et petites entreprises artisanales) ;
- la zone d'activité des Trémelières de 41 ha (industrie automobile<sup>84</sup>).

Depuis la création de ces zones au début des années 2000, leur extension s'est fortement ralentie. En 2024, une zone 2AU de 10 ha, prévue pour l'extension du site des Trémelières, a été reclassée en terres naturelles (cf. avenant n° 2 au PLUc).

Ces zones présentent une densité d'emplois proche des moyennes départementales et régionales (13 emplois/ha en Sarthe et 15 emplois/ha en Pays de la Loire<sup>85</sup> ; cf. tableau n° 2 ci-après).

**Tableau n° 2 : Densité d'emploi des zones d'activité d'Allonnes**

	ZAC du Monné	ZAC Vivier/Raterie	ZA des Trémelières
Surface	157 ha	44 ha	41 ha
Nombre d'établissements	59	90	2
Nombre d'emplois estimés	1699	677	750
Densité d'emploi	10,8/ha	15,4/ha	18,3/ha

Source : CRC d'après les données de LMM et les fiches SIRENE 2024 de la Banque des Territoires

Il reste néanmoins difficile d'en mesurer l'efficacité foncière en termes d'emploi, en raison notamment de la typologie des principales activités économiques accueillies (logistique, centrale photovoltaïque), qui consomment beaucoup d'espaces et créent peu d'emplois. En outre, l'implantation partielle de la ZAC du Monné sur des terres déjà artificialisées (une ancienne décharge) n'est pas identifiée comme telle dans les fichiers fonciers, mais assimilée à la consommation d'ENAF.

<sup>83</sup> La ZAC accueille notamment la plateforme logistique du groupe Carrefour.

<sup>84</sup> Siège de NTN Transmissions Europe.

<sup>85</sup> Source : Insee Analyses Pays de la Loire ; mai 2020 « Une croissance continue de l'espace dédié à l'activité économique ».

Le nombre d'emplois offerts sur la commune (6 792 emplois en 2021 cf. tableau n° 4, annexe n° 3) dépasse largement le nombre d'actifs en emploi (3 403 en 2021, soit un indice de concentration de l'emploi<sup>86</sup> de 199,6), faisant d'Allonnes un pôle d'emploi majeur à l'échelle du bassin de vie. Cette situation n'a cependant pas permis, à ce stade, de réduire le niveau de chômage élevé de la commune, ni de favoriser l'installation de nouveaux ménages.

D'autres facteurs peuvent également être considérés pour mesurer l'efficacité foncière de ces zones d'activité. Ainsi, selon les données accessibles en open data, les 27 000 panneaux de la centrale photovoltaïque, implantée sur une ancienne décharge de 17 ha, représentent une capacité équivalente à la consommation annuelle de 3 500 personnes environ<sup>87</sup>, soit le tiers de la population allonnaise.

### **3.4 La nécessité d'une répartition de l'effort de sobriété foncière à l'échelle communautaire pour atteindre le ZAN**

#### **3.4.1 Par rapport aux autres communes de LMM, une consommation modérée ces dix dernières années et une densité d'ores et déjà élevée**

La consommation foncière d'Allonnes apparaît modérée par rapport aux autres communes membres de Le Mans Métropole : en 2022, les surfaces artificialisées sur Allonnes représentent 5,7 % du total des surfaces communautaires artificialisées, alors que la commune couvre 6,8 % du territoire de la communauté urbaine. Sur la période de référence 2011-2020, sa consommation a représenté 5 % de la consommation foncière à l'échelle communautaire, soit 24,8 ha sur 526 ha<sup>88</sup>.

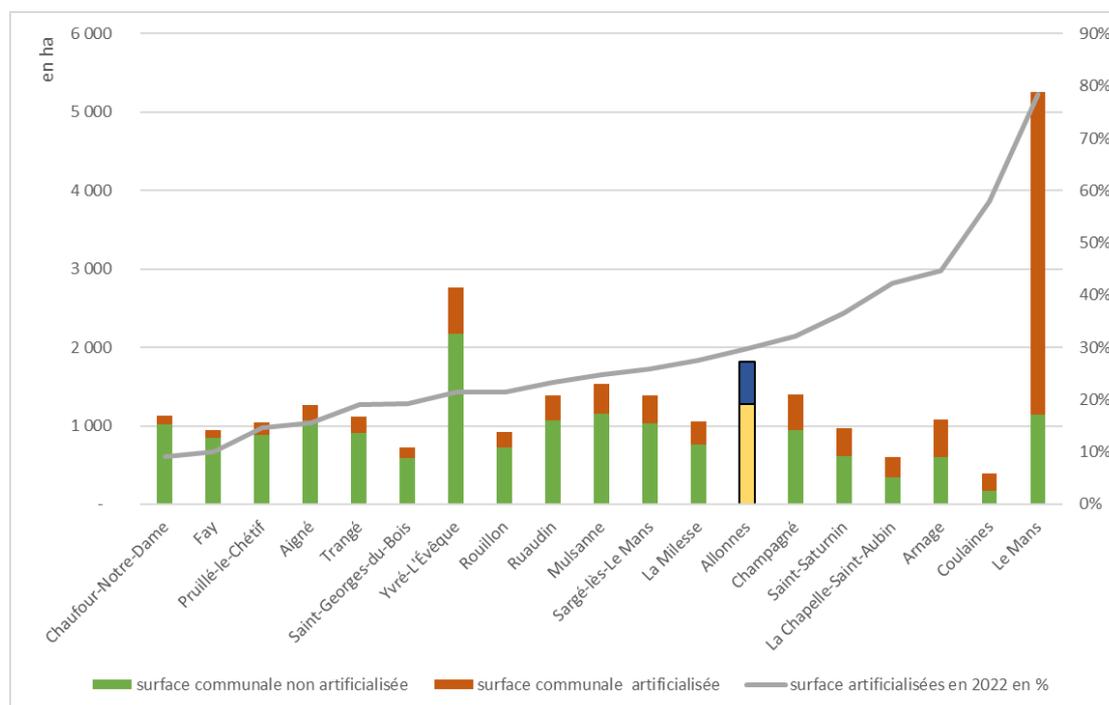
---

<sup>86</sup> L'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident. Il permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace (source : Observatoire des territoires).

<sup>87</sup> Cf. consommation moyenne de 2,223 kWh par personne et par an (source : Agence ORE).

<sup>88</sup> Source : Rapport local de suivi de l'artificialisation des sols sur le territoire de LMM – Cerema.

**Graphique n° 4 : Comparaison de l'état des surfaces artificialisées entre les communes de Le Mans Métropole en 2022**



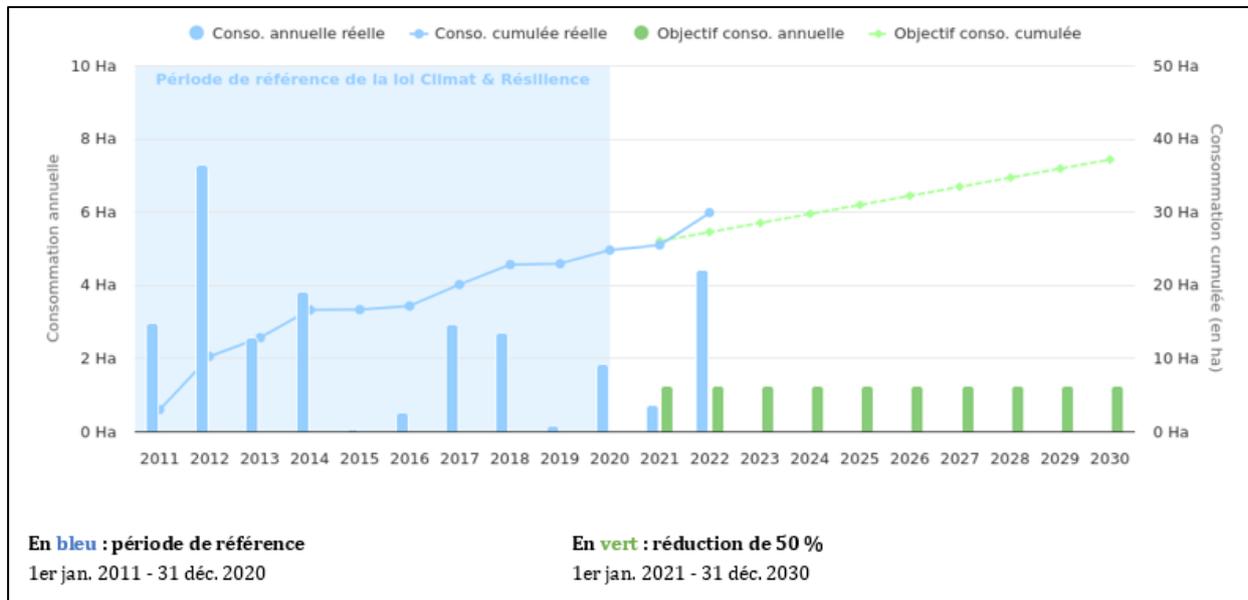
Source : CRC d'après le Portail Mondiaagnostic Artificialisation

Elle présente en outre une densité de population comparativement élevée de 611 habitants/km<sup>289</sup>, pour une densité médiane de 265 hab./km<sup>2</sup> sur la métropole mancelle (cf. graphique n° 2, annexe n° 3).

En l'état actuel de la mesure de la consommation foncière, une application de la trajectoire ZAN à l'échelle de la commune limiterait sa capacité d'artificialisation d'ici 2031 à 12 ha, soit 4,6 % de celle permise à la CU dans son ensemble (autour de 260 ha à horizon 2031).

<sup>89</sup> Soit 6,1 habitant/hectare. Cette densité est encore plus élevée dans le quartier de Chauvé-Perrières (jusqu'à 140 hab./ha sur les secteurs d'habitat social collectif). Source : convention NPNRU.

**Graphique n° 5 : Consommation annuelle (2011-2020) et trajectoire de réduction de la consommation à horizon 2030 - Allonnes**



Source : Portail Mondiaagnostic Artificialisation

Calculée sur la période de référence 2011-2020 au cours de laquelle Allonnes avait déjà commencé à réduire son extension, cette trajectoire pourrait contraindre les actions engagées pour dédensifier et diversifier l'habitat allonnais dans les années à venir.

La déclinaison des objectifs de sobriété foncière nécessite une réflexion globale à l'échelle intercommunale pour tenir compte de la diversité et des dynamiques de l'espace communautaire, tout en réinterrogeant les besoins en foncier. Les travaux engagés par la CU et les élus des communes membres en 2024 en vue de la révision générale du PLUc s'inscrivent dans cette perspective.

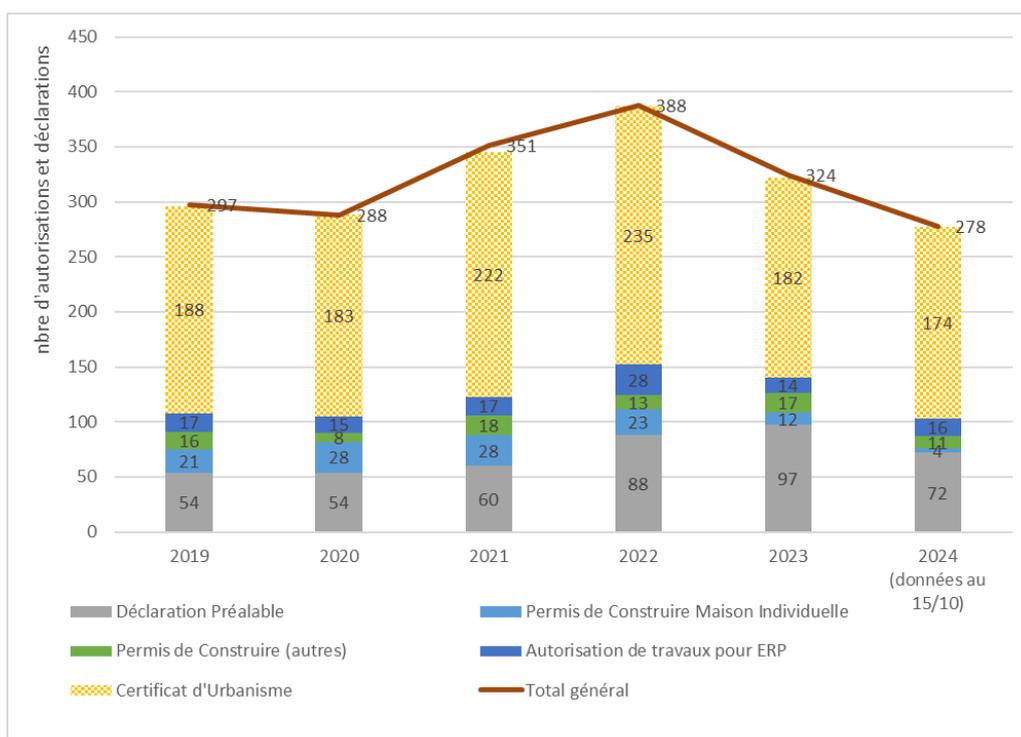
### 3.4.2 Peu de leviers mobilisables par la commune

#### 3.4.2.1 Des demandes de permis de construire peu nombreuses, en lien avec le déficit d'attractivité

De 2019 à 2023, la commune a reçu 547 demandes d'utilisation du sol, parmi lesquelles 64 % de déclarations préalables de travaux et 33 % seulement de permis de construire. 83 % des demandes déposées ont obtenu un avis favorable.

Après avoir été relativement stables (38 en moyenne délivrés chaque année), le nombre de permis de construire a diminué de 19 % en 2023<sup>90</sup>. À l'inverse, les déclarations préalables, ont fortement progressé en fin de période<sup>91</sup>. Seules 28 sur 353 ont été déposées pour des projets d'extension ou de transformation de maisons existantes<sup>92</sup>, les autres concernant principalement des travaux d'amélioration de l'habitat (cf. graphique n° 6 ci-dessous).

**Graphique n° 6 : Évolution du nombre de demandes d'autorisations et d'actes 2019-2024**



Source : CRC d'après les fichiers transmis par la commune d'Allonnes

Le nombre limité d'autorisations d'urbanisme délivrées pour la construction de nouveaux logements ou la transformation de logements existants illustre l'enjeu d'attractivité auquel la commune est confrontée.

<sup>90</sup> 29 demandes de permis de construire dont 15 pour la construction de logements déposées en 2023 : 14 concernant la construction d'une maison individuelle et la 15ème, une opération de 18 logements.

<sup>91</sup> En moyenne 56 par an de 2019 à 2021, 88 en 2022 (+47 % par rapport à 2021) et 97 en 2023 (+ 10 % par rapport à 2022).

<sup>92</sup> Chiffres issus des tableaux de suivi de demandes d'autorisations d'urbanisme communiqués par la commune, sous réserve de leur exhaustivité, le libellé des informations saisies n'étant pas uniformisé.

### 3.4.2.2 Peu de vacances de logements

En 2021, la commune comptait 356 logements vacants, soit 7 % du parc. Pour la plupart, ces vacances correspondent à la désynchronisation des opérations de rénovation urbaine, les bailleurs sociaux donnant congé aux locataires préalablement à la démolition des immeubles concernés. Selon les données de la CU, seuls 46 logements sont vacants depuis plus de deux ans en 2024. Sur le parc locatif social, le taux de vacances était de 2 % au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (45 logements sur 2 169).

La commune ne peut par conséquent s'appuyer sur une remobilisation des logements vacants pour limiter les constructions neuves.

### 3.4.2.3 Une marge d'amélioration sur la veille, mais un potentiel d'acquisitions limité

La commune n'a pas organisé de veille foncière sur son territoire, ni en interne, ni en collaboration avec d'autres observatoires spécialisés, tels que la SAFER sur le foncier agricole. Bien que compétente pour la constitution de réserves foncières, la CU ne s'est pas dotée à ce stade d'un observatoire du foncier<sup>93</sup>.

La commune se base essentiellement sur les signalements des élus communaux qui peuvent avoir connaissance de certaines opportunités d'achat, sur les demandes de certificats d'urbanisme et sur les alertes transmises par les notaires lors de la signature de compromis de vente (dans le cadre du droit de préemption).

Sur la période, les acquisitions foncières réalisées par la commune étaient justifiées par la sécurisation du secteur concerné (effondrement des berges route des Fondus, sécurisation d'une sortie d'école), par une opportunité à proximité immédiate d'un équipement municipal (rue du moulin de Chaoué), ou pour réaménager un espace artificialisé (ancien centre commercial des Sittelles).

La forte densité des secteurs urbanisés, avec des parcelles de 300 à 600 m<sup>2</sup> (hors grands ensembles et quelques anciennes parcelles de 800 à 1 000 m<sup>2</sup> dans le vieux bourg) limite les possibilités de division parcellaire ou d'utilisation d'espaces laissés disponibles.

---

<sup>93</sup> Cf. bilan à mi-parcours du PLH 2019-2025.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Si la CU joue un rôle majeur dans l'aménagement du territoire à travers l'élaboration du PLU et le pilotage des projets de rénovation urbaine, la commune est étroitement associée à la définition des orientations mises en œuvre sur son territoire et reste compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme.*

*Reposant aujourd'hui sur le SCoT du Pays du Mans et le PLU communautaire, la stratégie d'aménagement du territoire communal est appelée à évoluer pour mettre en œuvre les objectifs de sobriété foncière prévus par la loi Climat et résilience (atteinte du « zéro artificialisation nette » en 2050). Approuvé en 2014, le SCoT du Pays du Mans prévoit une densification de l'habitat afin de maîtriser l'étalement urbain, mais prend peu en compte l'objectif de sobriété foncière pour les activités économiques et commerciales.*

*Adopté en 2020, le PLU communautaire marque un infléchissement en réduisant de 38% les zones à urbaniser. À Allonnes, 62 % des programmes de logements (hors l'opération de la Bussonnière Nord dont la réalisation est incertaine) devront ainsi être réalisés en densification et renouvellement urbain. Le PLUc concilie les opérations de dé-densification et de renouvellement urbain menées sur le QPV de Chaoué-Perrières avec la maîtrise de l'enveloppe urbaine, en optimisant des espaces déjà artificialisés. Lors de sa révision en 2026, une actualisation des prévisions démographiques pourrait permettre de confirmer cette dynamique en reclassant en terres NAF près de 35 ha, actuellement réservés pour la construction de logements en extension urbaine (zone 2AU de la ZAC de la Bussonnière).*

*La mise en œuvre de cette stratégie sur le territoire allonnais s'est traduite par un ralentissement de l'artificialisation des terres sur la période 2011-2020, après un développement des zones d'activités économiques à rayonnement intercommunal, fortement consommatrices en ENAF. Majoritairement dédiée à l'habitat (48 % des terres artificialisées de 2011 à 2020), la consommation foncière s'inscrit dans une démarche d'amélioration du cadre de vie et de renouvellement de l'espace urbain, qui n'a cependant pas permis de répondre pleinement à l'enjeu d'attractivité de la commune. Occupant 12 % du territoire de la commune, les zones d'activités économiques constituent un pôle d'emploi majeur à l'échelle du bassin de vie (6 792 emplois en 2021). À ce stade, cette dynamique n'a toutefois pas permis de réduire le niveau de chômage de la population allonnaise.*

*Compte tenu de la situation particulière de la commune (avec un enjeu fort de dé-densification et de diversification de l'offre de logements), la définition de la trajectoire ZAN pour les années à venir nécessite une approche globale à l'échelle de l'intercommunalité, d'autant que la commune dispose de peu de leviers pour optimiser l'usage du foncier (demandes de permis de construire peu nombreuses, rareté des logements vacants et taille modeste des parcelles existantes).*

---

## 4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

### 4.1 Une information budgétaire et financière globalement satisfaisante

#### 4.1.1 Un calendrier budgétaire conforme au cadre légal

Sur la période examinée, les règles relatives au calendrier budgétaire et d'engagement des dépenses d'investissement ont été respectées.

Bien que le budget primitif soit adopté à la fin du premier trimestre de l'année en cours, la commune vote quatre voire cinq décisions modificatives par an, pour des montants parfois inférieurs à 10 000 €. Un recours aux virements de crédits entre chapitres, qui peuvent être autorisés par l'assemblée délibérante dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections<sup>94</sup>, offrirait davantage de souplesse et limiterait la mobilisation de la direction financière et juridique.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a justifié sa pratique par un souci de transparence, dans un contexte budgétaire contraint. Il a néanmoins précisé qu'il allait réduire le nombre de décisions modificatives.

#### 4.1.2 Des documents budgétaires au contenu satisfaisant, sous réserve de quelques ajustements

Pour l'essentiel, les informations présentées dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2024 sont détaillées et conformes aux obligations réglementaires, des améliorations ayant été apportées depuis le précédent contrôle de la chambre<sup>95</sup>. Certaines informations devront néanmoins être complétées ou mises en cohérence avec les annexes budgétaires afin d'apporter une information complète et fiable sur les choix budgétaires et la situation financière de la collectivité.

Ainsi, la dimension pluriannuelle des investissements programmés pourrait gagner en précision avec l'élaboration et la présentation d'un programme pluriannuel d'investissement.

Le recensement des concours attribués aux associations, présenté en annexe du compte administratif, devra être complété et mentionner la valorisation des avantages en nature accordés par la commune, conformément à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui définit les subventions comme des « *contributions facultatives de toute nature* ». Cela inclut, outre les aides financières, les différents concours en nature qu'une collectivité peut apporter à une association, notamment les mises à disposition de locaux, de matériels ou de personnel, même lorsqu'elles sont accordées à titre gratuit par la commune. La valorisation de ces avantages en nature entre dans le calcul du seuil de 23 000 € au-delà duquel la commune doit conventionner avec l'association concernée<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cf. M57 tome II chapitre 3.

<sup>95</sup> ROD 2017-0121 du 7 juin 2017.

<sup>96</sup> En 2023, sept associations bénéficiaient de plus de 23 000 € de subventions en numéraire.

Enfin, l'annexe présentant l'état du personnel de la collectivité devra recenser les effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et non en effectifs physiques comme cela a été constaté pour le CA 2023 et le BP 2024. La commune devra également veiller à sa cohérence avec la présentation des effectifs dans le rapport d'orientation budgétaire.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir modifié ses pratiques pour améliorer la qualité des informations budgétaires :

- un tableau présentant les prévisions d'investissement, leur coût et leur mode de financement jusqu'en 2028 a été présenté en commission des finances et sera intégré au rapport de présentation du budget primitif 2025 ;
- les avantages en nature apportés aux associations seront mentionnés dans l'annexe budgétaire du compte administratif 2024 et pris en compte pour l'appréciation du seuil au-delà duquel la signature d'une convention-cadre est obligatoire ;
- l'état du personnel présenté en annexe du budget primitif 2025 et du compte administratif 2024 sera fiabilisé et présenté en ETPT.

#### **4.1.3 Une information des citoyens en cours d'amélioration**

Malgré la recommandation formulée par la chambre lors du précédent contrôle, l'information budgétaire mise à disposition sur le site internet de la commune reste incomplète. Celle-ci a publié sur son site internet le rapport d'orientation budgétaire pour 2024, le budget primitif 2024 et le compte administratif 2023 conformément aux dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2313-1 du CGCT. Pour faciliter l'accès des citoyens à l'information budgétaire, elle devra ajouter une présentation brève et synthétique des informations financières essentielles pour chacun des documents budgétaires, les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif et les informations relatives aux associations bénéficiant d'un concours, en numéraire et/ou en nature supérieur à 23 000 €. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une présentation des informations financières serait mise en ligne sur le site internet de la commune lors du vote du budget primitif 2025.

Les modalités d'information des citoyens sur les délibérations prises par le conseil municipal et les débats en son sein doivent également être améliorées. En l'état actuel, les dispositions prévues par le règlement intérieur du conseil municipal<sup>97</sup> en la matière ne permettent pas, en effet, de garantir le respect du cadre légal en vigueur<sup>98</sup> :

- la feuille de présence signée par les élus ne peut remplacer la signature des délibérations par le maire ou le secrétaire de séance, même si, en pratique, les délibérations transmises sont effectivement signées par le maire ;

---

<sup>97</sup> Art. 29 et 30 cf. délibération 69-2022 du 28 septembre 2022.

<sup>98</sup> Articles L. 2121-15, L. 2121-23 et L. 2121-25 du CGCT.

- si la mise en ligne sur la chaîne YouTube de la commune des enregistrements audiovisuels des séances du conseil municipal témoigne d'une volonté de transparence, elle ne peut tenir lieu de procès-verbal dès lors que la synthèse écrite ne mentionne pas toutes les informations rendues obligatoires, notamment la teneur des discussions et les questions complémentaires<sup>99</sup>, et que la commune ne peut pas en garantir la pérennité. La publication sous forme électronique doit être accessible sur le site internet de la collectivité et complétée d'un exemplaire sur papier mis à disposition du public, notamment les citoyens dépourvus d'accès à internet.

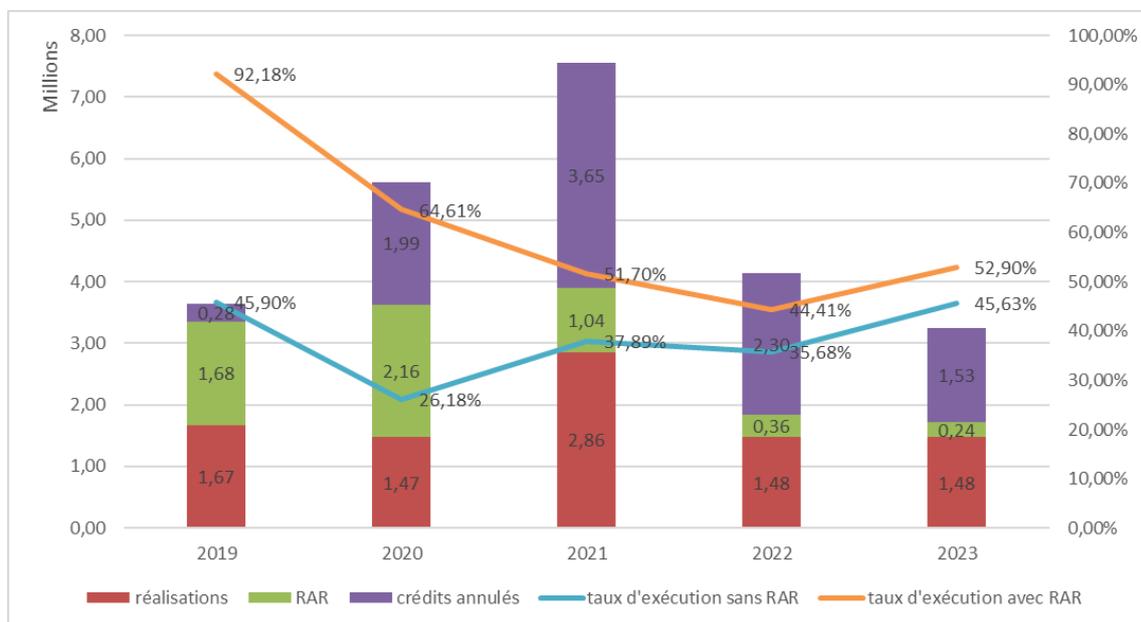
La chambre a pu constater que la commune avait d'ores et déjà modifié sa pratique en diffusant sur son site internet le procès-verbal du conseil municipal approuvé du 11 décembre 2024. Par ailleurs, la commune a indiqué que le règlement intérieur serait modifié en 2025, de façon à respecter la réglementation relative aux délibérations du conseil municipal.

#### 4.1.4 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et les réalisations en investissement

Satisfaisants en fonctionnement (90 % en moyenne pour les dépenses), les taux d'exécution budgétaire du budget principal se sont dégradés en investissement, passant de 92 % des crédits votés pour les dépenses d'équipement en 2019 à 53 % en 2023<sup>100</sup>.

La commune conditionne la réalisation d'une opération à la recherche d'au moins 80 % de subventions d'investissement pour son financement, ce qui peut entraîner un décalage dans l'exécution du projet.

Graphique n° 7 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement



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

<sup>99</sup> À titre d'exemple, lors du conseil municipal du 7 février 2024, une question posée par des élus a été ajoutée à l'ordre du jour entre l'examen des délibérations 5 et 6 mais n'est pas mentionnée dans la synthèse écrite.

<sup>100</sup> Hors remboursement de la dette.

Ce taux est encore inférieur pour les seules dépenses d'équipement individualisées en opérations<sup>101</sup> : 56 % en moyenne sur la période et seulement 29 % en 2022. Les deux opérations les plus importantes programmées sur la période sont la requalification du gymnase Launay et la rénovation du groupe scolaire Langevin. Si la première présente un taux de réalisation de 97 % après intégration des restes à réaliser, pour la seconde, ce taux est inférieur à 11 %.

L'utilisation de la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour les projets pluriannuels majeurs pourrait améliorer les taux d'exécution, seuls les crédits de paiement prévisionnels de l'exercice étant inscrits au budget. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a confirmé la création de trois autorisations de programme en 2025<sup>102</sup>.

L'adoption en avril 2025 d'un plan pluriannuel d'investissement détaillé évaluant, pour chaque opération, le calendrier de réalisation, le coût prévisionnel et les financements à mobiliser annuellement devrait également permettre d'améliorer ces taux d'exécution.

#### **4.1.5 Une pratique des restes à réaliser à améliorer**

Depuis le dernier contrôle de la chambre, la commune a amélioré sa pratique, n'inscrivant en restes à réaliser que les dépenses et recettes effectivement engagées.

Néanmoins, les restes à réaliser (RAR) inscrits par la commune ne sont pas exhaustifs : en fin d'exercice, elle annule les crédits non consommés et les réengage partiellement sur l'exercice suivant, à hauteur des seules prévisions de dépenses de l'exercice<sup>103</sup>.

Les dépenses engagées et non mandatées à la fin de l'exercice correspondent à des engagements juridiques vis-à-vis de tiers (contrats, marchés, conventions) qui constituent des dépenses obligatoires. Il est par conséquent impératif de les inscrire dans leur intégralité au budget de l'exercice suivant (sous réserve d'ajustements mineurs liés à l'évolution de l'engagement concerné). Il en va de même pour les RAR en recettes, dès lors qu'une décision d'attribution de subvention ou de fonds de concours a été notifiée. La sous-estimation des restes à réaliser fausse le résultat de l'exercice et conduit à méconnaître les règles d'affectation du résultat cumulées prévues à l'article R. 2311-12 du CGCT. En conséquence, les délibérations adoptées en la matière apparaissent irrégulières. En réponse à ces observations, l'ordonnateur s'est engagé à rétablir la cohérence entre les restes à réaliser et les engagements juridiques lors du vote du BP 2025.

Les principes de la comptabilité d'engagement, les règles en matière de gestion pluriannuelle et la nécessaire adéquation entre les crédits votés et l'engagement des dépenses<sup>104</sup> devront être explicités dans le règlement budgétaire et financier (RBF) que la commune doit adopter suite à la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature comptable M57.

---

<sup>101</sup> 14 opérations individualisées en 2023 qui représentent 64 % des dépenses d'équipement.

<sup>102</sup> Cf. conseil municipal du 2 avril 2025 : AP20245 « Pôle bien-être seniors », AP20194 « Rénovation énergétique et mise aux normes du groupe scolaire Langevin », AP 20252 « Programme d'audits et études énergétiques sur 8 bâtiments tertiaires de la ville »

<sup>103</sup> Exemple : marché n° 2022S06 du 2 janvier 2023 ; mandat de réalisation de l'opération Langevin avec CENOVIA CITES ; 160 937,50 €HT de rémunération : 16 440 € payés en 2023 et seulement 45 957 € inscrits en RAR2023 et au BP 2024, ce qui ne couvre pas l'intégralité de l'engagement juridique mais correspond, selon la commune aux sommes à payer en 2024.

<sup>104</sup> Cf. article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

**Recommandation n° 1.** : Procéder à l'inscription des restes à réaliser conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, en veillant à ce que les crédits inscrits couvrent l'intégralité des engagements juridiques.

## 4.2 Une information comptable à consolider

### 4.2.1 La nécessité d'élaborer un règlement budgétaire et financier

La commune d'Allonnes a choisi d'adopter de manière volontaire le référentiel M57 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>105</sup>. Ce changement de nomenclature comptable nécessite l'adoption d'un règlement budgétaire et financier<sup>106</sup> avant le vote du premier budget primitif en M57 (BP 2023 pour Allonnes), ce que la commune n'a pas réalisé. Suite aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à élaborer son règlement budgétaire et financier, en vue d'une adoption en septembre 2025. Le comptable public a indiqué qu'il accompagnerait les services de la commune dans cette démarche, avec l'appui du conseiller aux décideurs locaux.

**Recommandation n° 2.** : Adopter le règlement budgétaire et financier sans délai, en veillant à y faire figurer les dispositions obligatoires fixées par l'article L. 5217-10-8 du CGCT.

### 4.2.2 Un provisionnement des risques et charges incomplet

Résultant du principe comptable de prudence, le provisionnement est obligatoire dès l'apparition d'un risque avéré, quelle que soit sa nature<sup>107</sup>.

La commune d'Allonnes n'est engagée dans aucun contentieux ni aucune procédure collective liées aux garanties d'emprunts. Fin 2023, le montant des provisions constituées s'élève à 1,5 M€ dont 1,49 M€ pour couvrir les échéances de remboursement de l'emprunt structuré renégocié en 2015 après 2029 – date à laquelle s'arrêtera l'aide financière apportée par le fonds de soutien aux collectivités (568 966 €/an pendant 14 ans) – et jusqu'en 2039<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Cf. délibération 073-2022 du 2 novembre 2022 et avis du comptable public du 22 août 2022.

<sup>106</sup> Cf. article L. 5217-10-8 du CGCT.

<sup>107</sup> Cf. instruction budgétaire et comptable M57, Tome 1, Titre 2, chapitre 1, §3.1.

<sup>108</sup> Dotations de 20 000 € en 2019, 600 000 € en 2020, 570 000€ en 2021 et 300 000 € en 2022 validées par le conseil municipal lors du vote du budget primitif et des DM (DM 5 en 2021).

Elle n'a pas constitué de provision pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte épargne-temps (CET) par son personnel<sup>109</sup>. Or, les jours épargnés constituent un passif social pour la commune, susceptible de remplacer des agents absents car mobilisant leur CET. En outre, si elle a choisi à ce stade de ne pas monétiser les jours épargnés<sup>110</sup>, ce choix peut évoluer dans l'avenir, ce qui induirait une dépense pour la collectivité qui pourrait ainsi être financée par la reprise d'une partie de la provision. Pour ces raisons, au regard des normes comptables applicables aux entités publiques locales<sup>111</sup>, la constitution d'une provision à ce titre est nécessaire, même si elle ne constitue pas une dépense obligatoire au sens des articles L. 2321- 2 et R. 2321-2 du CGCT. Prenant en compte l'observation de la chambre, l'ordonnateur a prévu d'inscrire 60 000 € de provisions au budget primitif 2025.

Selon les modalités définies par le référentiel M57, le montant de la provision doit couvrir l'ensemble des jours maintenus sur le CET à la clôture de l'exercice, valorisés sur la base du coût moyen journalier de chaque agent concerné ou des catégories homogènes d'agents ainsi que les charges sociales prévues à l'article 6 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

#### **4.2.3 Une connaissance insuffisante du patrimoine de la commune**

En dépit de la recommandation formulée lors du précédent contrôle, la commune ne dispose toujours pas d'inventaire physique. Elle a indiqué ne pas avoir les ressources suffisantes pour mener à bien les opérations d'inventaire.

La chambre invite la commune à se doter de cet outil de suivi du patrimoine communal dans les meilleurs délais. Outre l'exigence de régularité et de fiabilité de son bilan, la bonne connaissance du patrimoine permet à la commune d'évaluer l'usure de son patrimoine, de programmer l'entretien régulier des équipements et de piloter sa stratégie patrimoniale (démolitions, acquisitions, rénovations, gros entretien ou entretien réguliers, adaptation aux nouveaux besoins, choix de gestion, évaluation de la consommation énergétique, etc.).

En l'absence d'inventaire physique exhaustif, la commune ne peut garantir la sincérité des amortissements réalisés et le montant de leur dotation<sup>112</sup>.

La chambre rappelle que la tenue d'un inventaire physique et comptable s'impose à l'ordonnateur. Par ailleurs, lors de la réalisation de son inventaire, la commune devra s'assurer de la cohérence des biens meubles de moins de 500 € TTC comptabilisés en immobilisations avec la liste des immobilisations par nature fixée par l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local.

---

<sup>109</sup> Au 31 décembre 2023, 71 agents disposaient d'un CET pour 185 jours épargnés (*source : commune*).

<sup>110</sup> Cf. délibération 56-2010 du 26 mai 2010.

<sup>111</sup> La norme n° 12 sur l'évaluation des passifs non financiers qui dispose que « *les provisions pour charges non financières de toute nature sont constituées notamment des provisions pour compte épargne-temps* ».

<sup>112</sup> Les durées d'amortissement ont été fixées par une délibération du 14 décembre 2016. Lors du passage à la nomenclature M57, le conseil municipal a approuvé le nouveau régime des amortissements au *prorata temporis* pour les nouvelles immobilisations concernées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à élaborer son inventaire physique d'ici juin 2026, en s'appuyant notamment sur un logiciel dédié. En parallèle, un travail de fiabilisation de l'inventaire comptable et de mise en cohérence avec l'état de l'actif est engagé avec le service de gestion comptable.

**Recommandation n° 3.** : Élaborer puis suivre l'inventaire physique et comptable des immobilisations en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

#### 4.2.4 La cession récente d'une partie d'un bâtiment communal

##### 4.2.4.1 Historique de l'occupation des locaux

En 2008, la commune d'Allonnes a fait construire un bâtiment d'une surface de 900 m<sup>2</sup>, livré début 2010, permettant de proposer aux associations implantées localement des locaux pour leurs activités. Le coût de construction de cet équipement a été estimé à 1,8 M€ HT dans le cadre de la convention ANRU, dont 1 M€ pour la surface non dédiée au culte. Il a été financé par l'ANRU à hauteur de 51 % (534 000 €) uniquement pour cette surface<sup>113</sup>.

Propriétaire du bâtiment, la commune a mis ces locaux à disposition de plusieurs associations à titre gratuit, le principe de gratuité étant approuvé par le conseil municipal à l'occasion de la délibération annuelle de fixation des tarifs. Une partie du bâtiment, d'une superficie de 325 m<sup>2</sup>, a été mise à disposition de deux associations gestionnaires d'un lieu de culte.

Le 25 octobre 2021, ce site a été fermé par arrêté préfectoral pour six mois. Il a réouvert le 5 janvier 2023, après signature d'une convention de mise à disposition des mêmes locaux auprès d'une nouvelle association culturelle, en contrepartie d'une redevance de 26 325 € par an (valeur locative du bien évaluée par le pôle d'évaluation domaniale en 2022), hors charges. Consentie pour une durée de six mois, reconductible, la mise à disposition a été renouvelée par période de six mois jusqu'au 5 janvier 2025, aux mêmes conditions<sup>114</sup>.

En 2023, l'association culturelle a fait part à la commune de son souhait d'acquérir l'aile est du bâtiment (d'une superficie de 523 m<sup>2</sup>) qu'elle occupe pour partie, pour assurer la pérennité du lieu de culte. Par courrier en date du 14 mai 2024, elle a fait une offre d'achat à hauteur de 430 000 €.

L'acte de vente a été signé à ce prix d'achat le 17 janvier 2025, avec une société civile immobilière (SCI) constituée par l'association culturelle.

<sup>113</sup> Cf. avenant n° 3 à la convention ANRU du 13 octobre 2007.

<sup>114</sup> Cf. délibérations n° 098-22 du 14 décembre 2022 et n° 12-2023 du 13 décembre 2023 et décision du maire n° 015-2024 du 24 juin 2024.

#### 4.2.4.2 Sur les conditions de mise à disposition des locaux

Aux termes de l'article 19-2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État, les associations cultuelles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions des collectivités territoriales<sup>115</sup>.

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit en outre que toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Par dérogation, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

L'article L. 2144-3 du CGCT prévoit quant à lui que des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations qui en font la demande.

Dans une décision rendue le 18 mars 2024<sup>116</sup>, le Conseil d'État a jugé que ces dispositions permettent à une commune d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local communal par une association pour l'exercice d'un culte, « à l'exclusion de toute mise à disposition exclusive et pérenne, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. (...) L'existence d'une libéralité, qui ne saurait résulter du simple fait que le local est mis à disposition gratuitement, est appréciée compte tenu de la durée et des conditions d'utilisation du local communal, de l'ampleur de l'avantage éventuellement consenti et, le cas échéant, des motifs d'intérêt général justifiant la décision de la commune. »

En l'espèce, les locaux concernés (325 m<sup>2</sup> au sein du bâtiment Y. Luby) étaient mis à disposition de façon exclusive et gratuite des deux associations gestionnaires du lieu de culte pendant toute l'année. Sous réserve de l'appréciation du juge administratif, les conditions de mise à disposition de ces locaux jusqu'en 2021 sont susceptibles de s'apparenter à une libéralité accordée par la commune à une association cultuelle, contrevenant à la loi de 1905.

Lors de la réouverture du lieu de culte, la commune a remédié à cette situation, l'autorisation d'occupation étant accordée à titre temporaire, précaire et révocable par convention, en contrepartie du versement d'une redevance d'occupation.

#### 4.2.4.3 Sur les conditions de cession

Le conseil municipal a approuvé la cession des locaux le 26 juin 2024, après avoir constaté la désaffectation de l'aile est du bâtiment et prononcé son déclassement<sup>117</sup>.

Distinct de la valeur comptable du bien, le prix de vente (430 000 €) correspond à un montant situé dans la fourchette évaluée par le service des domaines (dernière valeur vénale estimée<sup>118</sup> après réduction de 16 %, soit 380 000 €), additionné au coût estimé des travaux<sup>119</sup>. La commune a justifié ce prix par les conditions d'usage restrictives du bien, toute modification de destination du bien devant obtenir l'accord du maire ou de son représentant.

---

<sup>115</sup> Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations ainsi que pour travaux d'accessibilité aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.

<sup>116</sup> Cf. Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 18/03/2024, 471061, Publié au recueil Lebon.

<sup>117</sup> Cf. délibération n° 028-2024 du 3 avril 2024.

<sup>118</sup> Cf. avis des domaines du 24 juin 2024.

<sup>119</sup> Cf. délibération n° 055-2024 du 26 juin 2024 ; les travaux ont été achevés le 30 juin 2024.

L'acte de vente prévoit un paiement au comptant par l'acquéreur de 326 280 € et le versement du solde du prix d'achat (soit 103 720 €) de manière échelonnée sur quatre ans. Un taux d'intérêt de 4 % est appliqué sur les sommes restant dues jusqu'au paiement du solde, clause que la commune explique par la volonté de préserver ses intérêts financiers, dans un contexte d'inflation.

Le principe d'un paiement échelonné, assorti du versement d'intérêt à la commune, paraît fragile juridiquement. L'article L. 511-5 du code monétaire et financier (CMF) interdit en effet à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel. Si une telle opération peut être admise à titre exceptionnel, elle n'est prévue par le CGCT pour les collectivités territoriales que dans le cadre d'une aide à l'investissement des entreprises<sup>120</sup>.

Néanmoins, un paiement échelonné sans intérêt serait susceptible d'être considéré comme un avantage consenti par la commune à une association culturelle, prohibé par la loi du 9 décembre 1905 (cf. Cour d'appel de Paris, Formation plénière, 22/09/2023, 22PA02509).

Tenant en compte des remarques émises par la chambre en cours d'instruction, l'acte de vente comprend des dispositions qui prémunissent la commune contre le risque de défaut de paiement par l'acquéreur : hypothèque légale et clause résolutoire (dès lors que la résolution lui est imputable, l'acquéreur devra s'acquitter d'une indemnité de 10 % du prix de la vente). En cas de liquidation ou de dissolution de la SCI avant paiement intégral du prix de vente, ses représentants et ayants droits seront solidaires pour l'exécution de ces engagements.

Par ailleurs, l'acte de vente prévoit :

- un pacte de préférence au bénéfice de la commune, en cas de revente du bien dans les 15 ans suivant son acquisition, à hauteur du prix de vente initial ;
- en l'absence d'exercice de ce pacte, le paiement par la SCI à la commune d'une pénalité équivalente à la plus-value réalisée ;
- la nécessité d'un accord de la commune avant tout changement de destination du bien dans les 15 ans qui suivent la vente ; en cas de manquement, la commune pourra demander résiliation de la vente et conserver la partie du prix payée comptant (326 280 €) à titre de dédommagement.

Indépendamment de ces dispositions, la commune doit s'assurer de la traçabilité du paiement échelonné consenti à l'acquéreur, en inscrivant le capital restant dû dans l'état financier B8.5 concernant les engagements reçus (cf. tome 4 de l'instruction budgétaire et comptable M57). L'ordonnateur en a pris l'engagement en réponse aux observations de la chambre.

---

<sup>120</sup> Cf. art. L. 1511-3 du CGCT.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité de l'information budgétaire s'est améliorée depuis le précédent contrôle de la chambre (rapports d'orientation budgétaire, budgets primitifs, comptes administratifs et leurs annexes). La commune doit néanmoins revoir sa pratique sur plusieurs points, parmi lesquels la présentation pluriannuelle des projets d'investissement, l'état des concours aux associations et l'état du personnel.*

*L'information des citoyens doit être améliorée par la mise en ligne de documents synthétiques présentant le budget de la commune et par la publicité des procès-verbaux du conseil municipal, à laquelle ne peut se substituer la mise en ligne des captures vidéo des séances de cette assemblée.*

*Le pilotage des investissements devrait être amélioré à compter de 2025 grâce à l'adoption d'une programmation pluriannuelle des opérations structurantes et au recours aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour les opérations pluriannuelles.*

*L'ordonnateur s'est également engagé à améliorer sa fiabilité comptable en 2025, en inscrivant l'intégralité des restes à réaliser en fin d'exercice, en provisionnant les charges afférentes aux comptes épargne-temps et en se dotant d'un inventaire physique, indispensable à la bonne gestion de son patrimoine.*

*Enfin, la commune doit élaborer un règlement budgétaire et financier, qui définira notamment les modalités de gestion des AP/CP et les conditions d'information des élus municipaux sur les engagements pluriannuels de la collectivité.*

*En 2024, le conseil municipal a approuvé la cession d'une partie d'un bâtiment communal, mis à disposition d'une association culturelle. Un paiement échelonné du prix des locaux est prévu. Si l'acte de vente permet de prémunir la commune contre le risque de défaut de paiement de l'acquéreur, celle-ci doit veiller à assurer la traçabilité des engagements reçus dans ses états financiers.*

---

## **5 UNE SITUATION FINANCIÈRE MAÎTRISÉE**

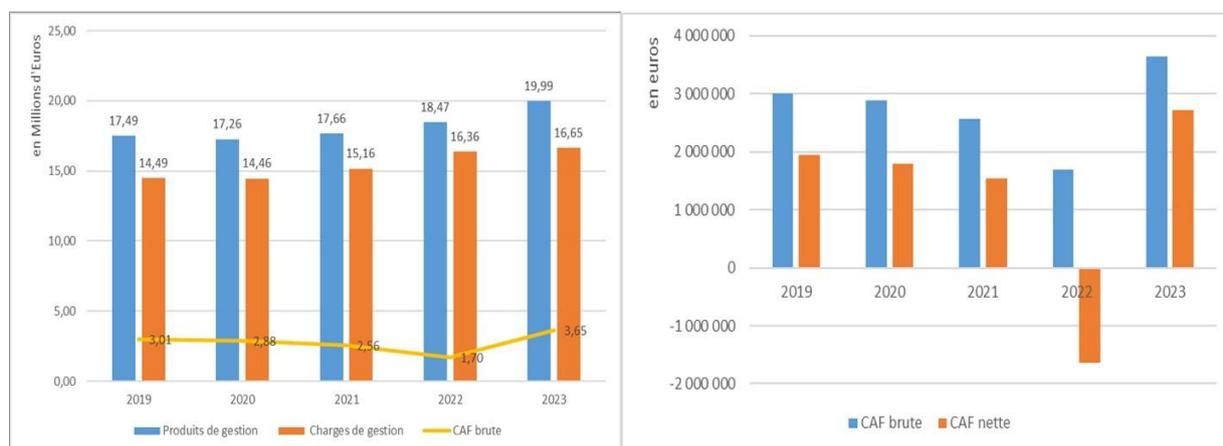
Compte tenu du faible poids des budgets annexes, l'analyse financière porte sur le seul budget principal, qui s'élève en 2023 à 17,3 M€ en dépenses réelles de fonctionnement et 2,4 M€ en dépenses réelles d'investissement.

## 5.1 Des charges maîtrisées et des dotations exceptionnelles qui ont permis de consolider la capacité d'autofinancement

### 5.1.1 Une épargne brute en progression, supérieure à la moyenne de la strate

À la faveur d'une évolution favorable des produits de gestion et d'une maîtrise des charges, l'épargne de gestion et l'autofinancement de la commune ont progressé de 2019 à 2023, respectivement de 11,4 % et 21,4 % (soit une variation moyenne annuelle de + 2,7 % et + 5 % ; cf. tableau n° 1, annexe n° 4). Après une dégradation temporaire des capacités d'autofinancement brute et nette provoquée par le remboursement anticipé de deux emprunts, la CAF brute s'est rétablie et représente en 2023 18,3 % des produits de gestion, soit 5 points au-dessus du niveau moyen d'épargne brute des communes de plus de 10 000 habitants (13,3 %) <sup>121</sup>.

**Graphique n° 8 : Produits et charges de gestion et capacité d'autofinancement**



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

### 5.1.2 Des produits de gestion constitués à 60 % de recettes de l'État et de l'intercommunalité

En hausse de 15 % sur la période, les produits de gestion du budget principal s'élèvent à 20 M€ en 2023, soit 1 783 € par habitant. La commune a bénéficié de l'augmentation de ses ressources fiscales propres (+ 10 %), de la fiscalité reversée (+ 11 %), ainsi que des dotations et participations versées par l'État (+ 27 %).

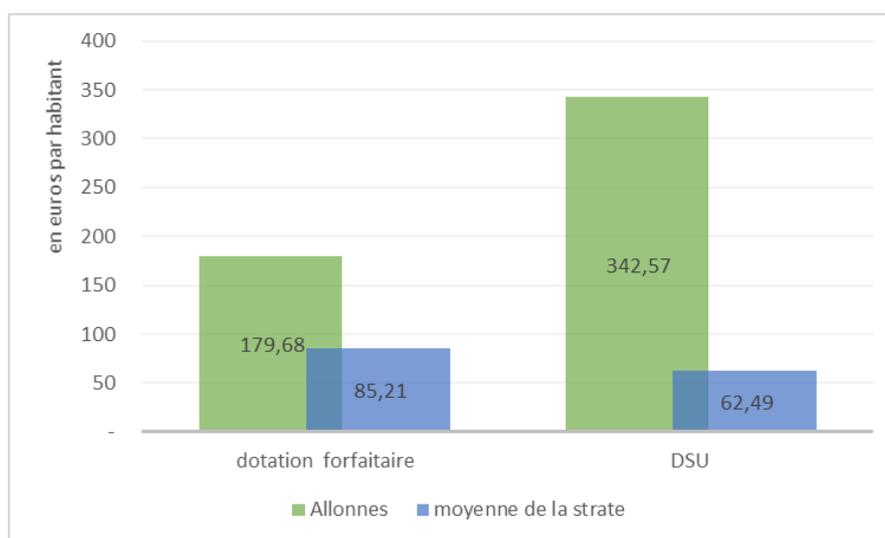
<sup>121</sup> Cf. « Les collectivités locales en chiffres 2024 – Les comptes des communes de 10 000 habitants ou plus » ; une comparaison de la situation financière d'Allonnes avec les autres communes de LMM et d'autres communes de même strate comprenant un QPV est présentée en annexe n° 4 (cf. tableau n° 2).

Les ressources fiscales propres assurent en moyenne 35,5 % des produits de gestion de la commune sur la période contrôlée (34,5 % en 2023). La commune dispose de bases plus faibles que la moyenne de la strate, en raison de la rareté des résidences secondaires (1 % du parc de logements en 2021) et de l'importance des logements sociaux, qui donnent lieu dans un QPV à un abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>122</sup>. En dépit de taux parmi les plus élevés de la CU et d'un effort fiscal supérieur à la moyenne (1,45 contre 1,24), les produits restent inférieurs aux moyennes de la strate (cf. tableau n° 3, annexe n° 4).

Les leviers fiscaux à disposition de la commune sont donc très limités, a fortiori la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales<sup>123</sup>, l'harmonisation du taux de TH communautaire<sup>124</sup> et le passage à la fiscalité professionnelle unique en 2024. Afin d'augmenter ses recettes fiscales, la commune a néanmoins augmenté le taux des taxes foncières de 1 % en 2024, évaluant le produit supplémentaire induit à 51 635 € pour cet exercice.

La faiblesse des ressources fiscales est compensée par le niveau élevé et dynamique des dotations et participations de l'État versées à la commune (dotation de solidarité urbaine, FPIC, dotation politique de la ville, etc.). En hausse de 27 % sur la période, elles s'élèvent à 9,1 M€ en 2023, soit 45,6 % des produits de gestion<sup>125</sup>. Compte tenu des facteurs de fragilité sociale de la commune et de la part élevée des logements sociaux, Allonnes bénéficie d'une dotation forfaitaire et d'une DSU sensiblement plus élevées que la moyenne de la strate (cf. graphique n° 9 ci-dessous).

**Graphique n° 9 : Dotation forfaitaire et dotation de solidarité urbaine en 2023**



Source : chambre régionale des comptes d'après les critères de répartition de la DGF 2023 ; DGCL

<sup>122</sup> Cf. art. 1388 bis du CGI.

<sup>123</sup> Selon les données de la commune, celle-ci a été supprimée entre 2018 et 2020 pour 92 % des redevables allonnais en raison de la faiblesse du revenu moyen, contre 80 % au niveau national.

<sup>124</sup> L'harmonisation de la part communautaire de la TH, engagée en 2016, a pour effet de relever le taux applicable sur la commune, inférieur à la moyenne (10,12 % contre 15,05 % en 2016).

<sup>125</sup> En 2019, leur niveau était de 7,2 M€ et 41 % des produits de gestion.

La commune bénéficie également de la fiscalité reversée par la CU, qui représente 2,87 M€ en 2023 et 14 % des produits de gestion. Elle est majoritairement constituée de la dotation de solidarité communautaire (2,15 M€ en 2023 en incluant la dotation transfert de compétence), en progression de 6 % de 2019 à 2023.

Sur cette période, Allonnes a bénéficié de produits exceptionnels destinés à atténuer les effets de l'inflation, de la part de l'État (filet de sécurité anti-inflation de l'État pour près de 556 000 €) et de la CU (fonds de concours exceptionnel de 274 209 € en 2023 et de 162 119 € en 2024<sup>126</sup>).

Au total, les dotations et participations de l'État et la fiscalité reversée représentent 60 % des produits de gestion de la commune en 2023, par conséquent dépendante des mécanismes de solidarité nationaux et intercommunaux.

### **5.1.3 Une rigidité des charges qui s'explique par l'importance des services gérés par la commune**

Sur la globalité de la période contrôlée, la progression des charges de gestion a été légèrement plus marquée que celle des produits (+ 3,5 % en évolution moyenne annuelle contre + 3,4 %), cette tendance s'inversant en 2023 (+ 1,75 % contre + 8,2 % pour les produits). Les charges courantes (16,4 M€ en 2023) présentent un niveau de rigidité élevé, étant constituées à 60 % des charges de personnel (9,9 M€ en 2023) et à 27 % des charges à caractère général (4,5 M€ en 2023).

Les charges à caractère général ont augmenté de 44,8 % (+ 9,7 % par an ; cf. graphique n° 1, annexe n° 4) sous l'effet de l'inflation<sup>127</sup>, notamment celui du renchérissement de l'énergie (+ 109,3 %) et des produits alimentaires (+ 68 %).

Après deux années d'augmentation (+ 3 % en 2021 et + 4,6 % en 2022) marquées par des mesures nationales majorant la rémunération des agents publics, les charges de personnel diminuent en 2023 (- 2,3 %). Cette évolution s'explique notamment par une baisse des effectifs, passés de 205,1 ETP en 2020 à 196,7 ETP en 2023, qui fait suite à une réorganisation des services (redéploiement de certains agents suite à plusieurs départs en retraite<sup>128</sup>). En 2023, le nombre d'agents publics par habitant est proche de la moyenne constatée pour les communes de la strate (18 ETP pour 1 000 habitants contre 17 en moyenne dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants)<sup>129</sup>. La démarche engagée par la commune pour optimiser son organisation pourra se poursuivre à la faveur des départs en retraite à venir (27 prévus d'ici 2026).

Le poids des dépenses de personnel doit être mis en regard avec les services et équipements destinés au public, gérés en régie par la commune : accueil périscolaire sur quatre écoles (incluant la fourniture d'un petit déjeuner), restauration scolaire, service jeunesse, espace d'aide aux démarches en ligne, école de musique, danse et théâtre, piscine municipale, halte-garderie, relais petite enfance. À titre d'exemple, le fonctionnement de la piscine s'est appuyé en 2024 sur des agents permanents à hauteur de 9,5 ETP (chefs de bassin, éducateurs des activités physiques et sportives, personnel administratif et d'entretien), ainsi que 10 saisonniers. Les activités et séjours organisés pendant l'été ou encore la constitution de kits scolaires de rentrée mobilisent également des animateurs contractuels, recrutés à titre temporaire.

<sup>126</sup> Cf. délibérations du conseil communautaire n° 40 du 29 juin 2023 et n° 35 du 27 juin 2024.

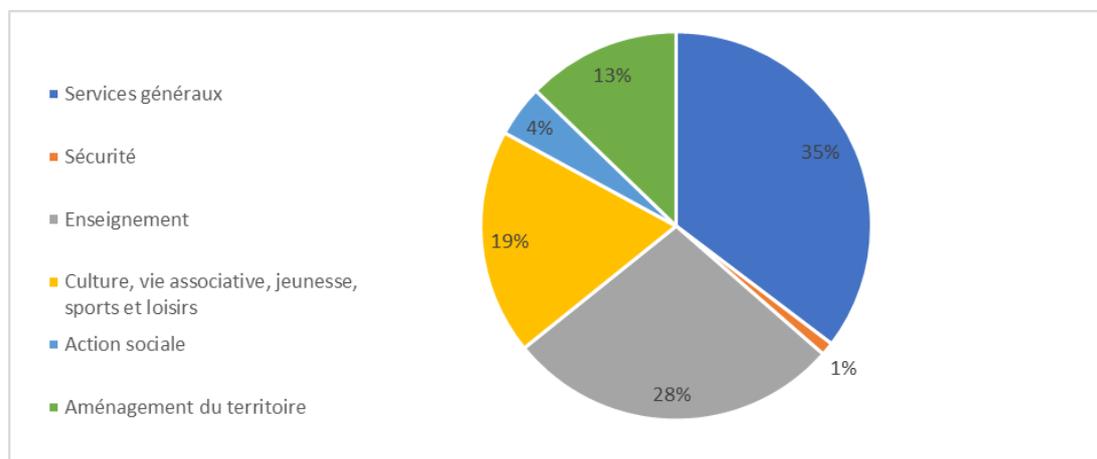
<sup>127</sup> Taux d'inflation, source INSEE : 0,5 % en 2020, 1,6 % en 2021, 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023.

<sup>128</sup> Cf. rapport sur l'état des ressources humaines annexé au [ROB 2024](#).

<sup>129</sup> Source : Les chiffres clés des collectivités territoriales, DGCL 2024.

En 2023, près de la moitié des dépenses de personnel concernaient les secteurs de l'éducation (périscolaire, restauration), la culture, le sport et les loisirs.

**Graphique n° 10 : Répartition des dépenses de personnel par fonction (en %)**



Source : CRC d'après le CA 2023 de la commune

En cohérence avec les priorités de la commune, les dépenses liées à l'éducation (périscolaire, restauration scolaire notamment), aux activités culturelles, sportives et de loisirs représentent 50 % des dépenses de fonctionnement en 2023 (cf. compte administratif 2023).

## 5.2 Des dépenses d'investissement modérées, financées sans recours à l'emprunt

### 5.2.1 Un niveau d'investissement modeste, qui ne reflète pas le niveau d'investissement public sur le territoire communal

De 2019 à 2023, les dépenses d'équipement de la commune s'élèvent à 9,1 M€, soit un niveau annuel inférieur à la moyenne des communes de même strate (165 €/an et par habitant pour Allonnes contre une moyenne de 413 € par an et par habitant).

Ces montants ne reflètent cependant pas la réalité des investissements réalisés sur le territoire communal.

Dans le cadre des différents dispositifs de politique de la ville, plusieurs projets d'équipements sur le territoire communal sont en effet cofinancés par d'autres acteurs – principalement l'ANRU, la communauté urbaine et les bailleurs sociaux - qui en assurent dans un certain nombre de cas la maîtrise d'ouvrage. Dans le cadre du NPNRU, 96 M€ d'investissements sont ainsi prévus d'ici 2030, financés à hauteur de 5 M€ (soit 5 %) par la commune. La participation de la commune se limite à quatre opérations sur lesquelles elle assure la maîtrise d'ouvrage : le pôle éducatif et sportif Simone Veil et Mohamed Ali, les salles de danse Jean Launay, le pôle séniors et la nouvelle crèche.

Par ailleurs, de 2019 à 2023, la CU a réalisé 9,2 M€ de travaux sur le territoire communal dans le cadre de ses compétences, soit 819 € par habitant : 3,1 M€ pour la voirie et l'éclairage public (soit 34 % des investissements réalisés par la CU à Allonnes), 2,8 M€ pour la rénovation urbaine (31 % des investissements réalisés), 1,6 M€ pour l'aménagement urbain (17 % des investissements réalisés).

Les principales opérations engagées par la commune depuis 2019 ont concerné la rénovation d'équipements sportifs (2,7 M€ pour le gymnase Launay, 0,5 M€ pour la piscine), le lancement de l'opération de rénovation du groupe scolaire Langevin (0,6 M€), les projets financés au titre des budgets participatifs (0,4 M€) et la maison des habitants et des services publics (0,7 M€). À cela s'ajoutent chaque année les investissements courants plafonnés volontairement par la commune entre 500 et 600 000 €.

Ces projets d'équipement ont été financés sans recourir à de nouveaux emprunts. Cherchant à mobiliser toutes les sources de financement disponibles avant tout investissement, la commune a financé près de 71 % de ses dépenses d'équipement par les subventions d'équipement perçues (6,4 M€).

À l'exception des années 2021 et 2022, le financement propre disponible a toujours dépassé le besoin de financement, permettant d'alimenter le fonds de roulement dans la perspective des futurs investissements.

La structure bilancielle de la commune est saine, le fonds de roulement et la trésorerie atteignant respectivement 7,82 M€ et 7,67 M€ en 2023, soit près de six mois de charges courantes. Ce constat doit néanmoins être relativisé en l'absence de comptabilité patrimoniale fiable de la collectivité.

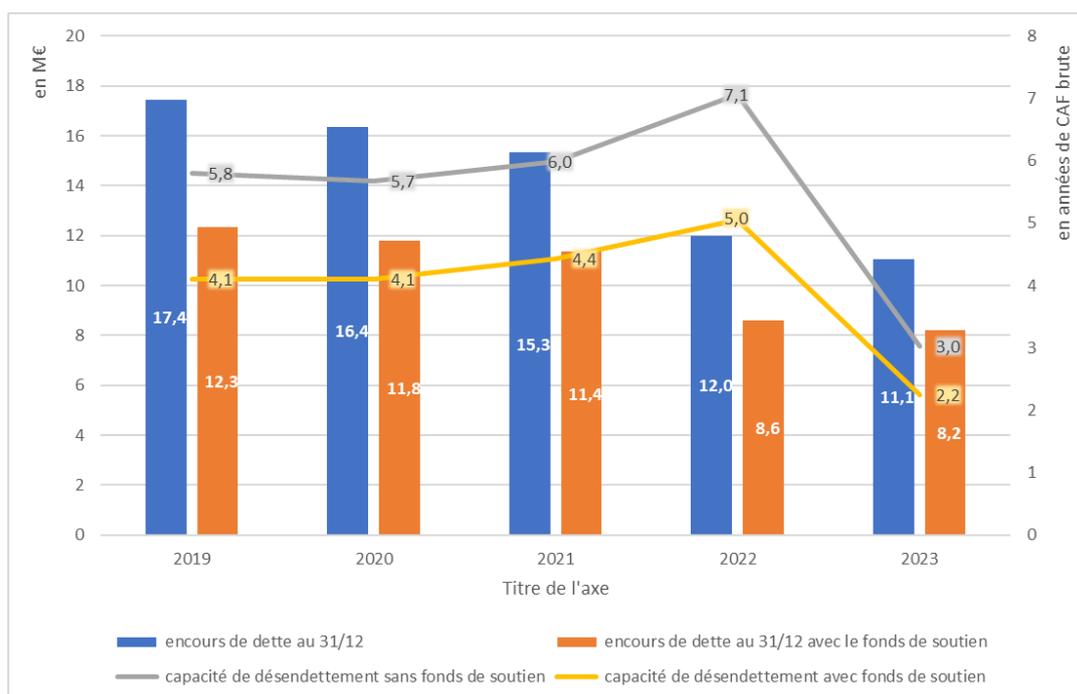
## **5.2.2 Une trajectoire de désendettement qui se confirme**

La commune a poursuivi sa démarche de désendettement : de 17,4 M€ fin 2019, l'encours de la dette est passé à 11,06 M€ fin 2023, soit une baisse de 36 %. S'il demeure supérieur à la moyenne de la strate (987 € par habitant contre 899 € pour la moyenne de la strate), l'écart s'est considérablement réduit<sup>130</sup>. La capacité de désendettement s'est améliorée, passant de 5,8 ans à 3 ans fin 2023 (3,84 ans pour la moyenne de la strate). Après déduction de la dette couverte par le fonds de soutien aux collectivités territoriales (cf. ci-dessous), l'encours de dette s'établit fin 2023 à 8,2 M€ et la capacité de désendettement à 2,2 années. Aucun nouvel emprunt n'a été mobilisé sur la période étudiée.

---

<sup>130</sup> En 2019, l'encours de dette d'Allonnes représentait 1 553 € par habitant et celui de la strate 1 010 €, soit un écart de 543 €. En 2023, l'écart n'est plus que de 88 €.

**Graphique n° 11 : Encours de dette et capacité de désendettement**



Source : CRC d'après les comptes de gestion de la commune

La commune a procédé fin 2022 au remboursement anticipé de ses deux derniers emprunts structurés à risque élevé (classé E4 dans la charte Gissler), pour un montant en capital de 2,3 M€ et une indemnité de 470 000 €, sans l'aide du fonds de soutien de l'État<sup>131</sup> ni refinancement. Cette opération a eu pour conséquence de dégrader provisoirement les ratios de CAF brute et nette en 2022, mais a permis à la commune de réduire et sécuriser son encours de dette.

En parallèle, elle bénéficie du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des contrats de prêts structurés à risque pour le remboursement d'un emprunt renégocié en 2015<sup>132</sup>. L'aide, d'un montant total de 7,96 M€, est versée annuellement jusqu'en octobre 2028 (568 966 €/ an pendant 14 ans)<sup>133</sup>. La commune a constitué une provision (1,49 M€ fin 2023) pour couvrir le décalage entre l'arrêt du versement du fonds de soutien en 2029 et la date de fin de remboursement de l'emprunt structuré en 2039.

<sup>131</sup> La commune d'Allonnes avait contracté en 2008 deux contrats indexés sur le Libordollar postfixé qui l'exposait à un multiplicateur de 5 en cas de franchissement d'une barrière de 5,75 % ou 5,80 % et ce pour encore 11 exercices entre 2023 et 2033. Depuis le début du conflit ukrainien, le Libordollar qui était jusque-là inférieur à 1 % est monté brutalement autour de 5,50 % et si cette hausse se poursuivait, les futures échéances annuelles des deux contrats auraient été menacées.

<sup>132</sup> Nouveau prêt à taux fixe de 3,25 % sur 24 ans pour un montant de 14 M€ dont 3,58 M€ de CRD du prêt initial et 10,5 M€ d'indemnité de remboursement anticipé (IRA).

<sup>133</sup> Cf. convention de mars 2016 et échéancier de versement de l'aide.

## 5.3 Les flux financiers entre la commune et l'intercommunalité

### 5.3.1 Des mécanismes de solidarité intercommunautaires favorables à la commune d'Allonnes

#### 5.3.1.1 Allonnes, principal bénéficiaire de la dotation de solidarité communautaire

La CU a instauré une dotation de solidarité communautaire, qui repose notamment sur une redistribution de la fiscalité professionnelle de zone prélevée par LMM (cotisation foncière des entreprises de zone – CFEZ -, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de zone – CVAEZ –) sur les cinq zones d'activité économique du territoire, dont celles du Monné et des Trémelières à Allonnes.

De 2019 à 2023, la commune d'Allonnes a été l'un des principaux bénéficiaires des mécanismes de solidarité intercommunautaire, ayant perçu 48 % du montant des DSC attribuées par la CU<sup>134</sup>. Cette proportion, très supérieure au poids démographique de la commune (5 %), s'explique par l'importance des logements sociaux sur le territoire communal, par le faible niveau de revenu des habitants et par la présence de zones d'activité source de revenus pour l'intercommunalité.

#### 5.3.1.2 Le bénéfice du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Mécanisme de péréquation horizontale, le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées<sup>135</sup>. La commune d'Allonnes étant éligible à la DSU-cible, son prélèvement au titre du FPIC est pris en charge par la CU sur l'ensemble de la période, conformément aux dispositions légales<sup>136</sup>. Elle bénéficie d'un reversement du fonds, d'un montant de 143 780 € en 2023 (inclus dans les concours de l'État).

Pendant la période sous revue, l'ensemble intercommunal constitué par la communauté urbaine et les communes membres a été bénéficiaire net du FPIC. Le solde net perçu par la CU a été intégralement redistribué aux communes, Allonnes ayant bénéficié de 19 % des reversements effectués par LMM à ses communes membres à ce titre sur la période.

#### 5.3.1.3 Une réduction de l'impact de la facture énergétique

Comme évoqué précédemment, la commune a bénéficié du fonds de concours exceptionnel versé au titre des dépenses de fonctionnement des équipements municipaux, destiné à réduire l'impact de la facture énergétique en 2023 et 2024, renouvelé en 2025<sup>137</sup>. Elle a également bénéficié d'un soutien à l'investissement de 45 805 € en 2023 pour la rénovation énergétique de la maison des habitants.

---

<sup>134</sup> Hors dotation au titre des transferts de compétence.

<sup>135</sup> Cf. art. L. 2336-3 du CGCT.

<sup>136</sup> Exonération prévue pour tenir compte des charges particulières qui pèsent sur certaines communes urbaines cf. art. L. 2336-3 III du CGCT.

<sup>137</sup> Cf. délibérations du conseil communautaire n° 40 du 29 juin 2023, n° 35 du 27 juin 2024 et n° 15 du 19 décembre 2024.

### 5.3.2 Une compensation des transferts de compétence avant le passage à la FPU

Bien qu'elle n'en ait pas l'obligation dans le cadre du régime de fiscalité additionnelle, l'EPCI a mis en place des dotations destinées à compenser les charges induites par certains transferts de compétences :

- distribution de gaz (et d'électricité pour la seule commune du Mans), la CU versant aux communes une dotation en compensation de la perception de la redevance de concession de gaz (5 243 € par an pour Allonnes sur la période) ;
- réseau de chaleur, qui ne concerne que la commune d'Allonnes, la CU lui versant une dotation compensant la perte de la redevance d'occupation du domaine public liée aux réseaux de chaleur de 228 265 € par an pendant la période sous revue<sup>138</sup>.

En sens inverse, les communes membres versent à la CU une dotation compensant les charges induites par certains transferts (2 600 € par an dans le cas d'Allonnes au titre de la défense extérieure contre l'incendie).

### 5.3.3 Un passage à la fiscalité professionnelle unique au 1<sup>er</sup> janvier depuis 2024

Jusqu'au 31 décembre 2023, la CU relevait du régime de fiscalité additionnelle et percevait les impositions sur les ménages (TH, TFPB, TFPNB) et sur les entreprises (CFE, CVAE, des IFER et de la TASCOM) parallèlement aux communes membres sur le territoire intercommunal (cf. tableau n° 4, annexe n° 4).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, elle a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)<sup>139</sup> et se substitue aux communes membres pour la perception de la fiscalité professionnelle sur l'ensemble de son territoire<sup>140</sup>. Les communes continuent de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe sur le foncier bâti et non bâti.

Un mécanisme de compensation des transferts de charge a été défini après réunion de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC), conformément à l'article 1609 nonies C du CGI. Chaque commune bénéficie d'une attribution de compensation qui intègre le montant des recettes fiscales transférées (montants 2023), les précédentes dotations de transfert de compétence (déduction faite des versements de la commune à la CU le cas échéant), ainsi que les anciennes composantes FPZ, DSU, DSR et logements sociaux de la DSC.

### 5.3.4 Les incidences du passage à la FPU et perspectives à moyen terme

Le montant définitif des attributions de compensation a été fixé par délibération du conseil communautaire le 3 octobre 2024. Allonnes bénéficie d'un versement de 3,6 M€ équivalent à 8 % du montant total attribué par la CU (43,6 M€).

---

<sup>138</sup> Cf. délibération du conseil communautaire n° 10 du 12 avril 2018 et n° 8 du 16 décembre 2021.

<sup>139</sup> Cf. délibération du conseil communautaire n° 16 du 16 novembre 2023 relative à l'instauration d'un régime de FPU au 1<sup>er</sup> janvier 2024, prises en application des articles 1379-0 bis et 1609 nonies C du CGI.

<sup>140</sup> Cotisation foncière des entreprises, fraction de TVA en remplacement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dotation de compensation de la suppression de la part salaires intégrée dans la DGF, taxe sur les surfaces commerciales, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, taxe additionnelle au foncier non bâti.

En 2024, le passage à la FPU n'induit pas de perte de recettes pour la commune (cf. tableau n° 3 ci-dessous).

**Tableau n° 3 : Principaux flux financiers entre la commune et la CU avant et après passage à la FPU**

Sommes perçues par la commune en €	2023	2024
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	453 883	-
Compensation d'exonérations fiscales CFE	45 801	-
Fraction compensatoire CVAE	315 382	-
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	508 111	-
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	53 704	-
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti	31 254	-
DGF compensation part salaire	118 941	-
<b>Total fiscalité transférée (total 1)</b>	<b>1 527 076</b>	-
DSC FPZ, DSU et logements sociaux	1 915 010	-
Part de DSC financée par reversement du FPIC	433 445	481 789
Dotation de compensation des transferts de compétence versée par LMM à Allonnes	233 508	-
Dotation de compensation versée par Allonnes à LMM	- 2 600	-
Attribution de compensation (montant définitif)	-	3 670 127
<b>Total 2</b>	<b>2 579 363</b>	<b>4 151 916</b>
<b>TOTAL (total 1 + total 2)</b>	<b>4 106 439</b>	<b>4 151 916</b>

Source : CRC d'après le rapport de la CLETC approuvé le 26 juin 2024, les délibérations du conseil communautaire et les états fiscaux de la commune.

La commune perd une partie de son pouvoir fiscal, à travers la CFE et la taxe additionnelle sur le foncier bâti dont elle fixait le taux. Ces deux taxes représentaient néanmoins une part limitée des taxes directes locales, équivalant à 13 % des bases et 9 % des produits de la fiscalité directe locale en 2023<sup>141</sup>.

Le passage à la FPU, conjugué à la réforme des indicateurs financiers (potentiel financier et effort fiscal)<sup>142</sup>, risque néanmoins d'avoir une incidence sur les paramètres de calcul des dotations versés par l'État<sup>143</sup> (DSU, FPIC) à la commune, difficile à évaluer à ce jour :

- l'effort fiscal de la commune pourrait évoluer à la baisse, dans la mesure où il n'intègre plus la part des produits fiscaux levés par l'intercommunalité sur le territoire de la commune ;
- le potentiel financier pourrait augmenter du fait de la prise en compte des attributions de compensation, lesquelles intègrent d'anciennes composantes de la DSC.

<sup>141</sup> Source : fiches AEF, DGFIP.

<sup>142</sup> Cf. article 194 de la loi de finances pour 2022 : élargissement du panier de ressources des communes pris en compte pour le calcul du potentiel financier ; non prise en compte des produits fiscaux levés par l'EPCI sur le territoire communal dans l'effort fiscal de la commune.

<sup>143</sup> Cf. art. L. 2334-4, L. 2334-5 et L. 2334-15 du CGCT et suivants.

Adopté en octobre 2024 conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT<sup>144</sup>, le pacte financier et fiscal de la CU prévoit pour la période 2024-2026 des mécanismes de garantie au bénéfice des communes :

- montant socle garanti pour l'attribution de compensation et neutralisation de l'impact potentiel du passage à la FPU sur les dotations de l'État ;
- maintien de la solidarité communautaire, avec le maintien du reversement du solde net de la CU au titre du FPIC aux communes (y compris de perte d'éligibilité) et une DSC revue, dont l'enveloppe globale prévisionnelle augmente.

L'ampleur de ces effets à moyen terme et la capacité de la CU à les absorber restent cependant une source d'incertitude.

Le pacte financier et fiscal se donne d'ailleurs pour objectif de trouver un point d'équilibre dans les relations entre intercommunalités et communes, la situation financière de 50 % d'entre elles étant identifiée comme précaire et dépendante de l'EPCI<sup>145</sup>.

Dans la perspective de ces évolutions, un suivi de ces indicateurs et de leur impact sur les dotations perçues par la commune pourrait être réalisé en lien avec le conseiller aux décideurs locaux et la CU.

---

<sup>144</sup> Qui impose l'adoption d'un pacte financier et fiscal aux EPCI signataires d'un contrat de ville.

<sup>145</sup> Cf. projet de territoire III page 16.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La situation financière de la commune est globalement satisfaisante. Sur la période, son autofinancement a progressé, pour s'établir à 18 % des produits de gestion, niveau nettement supérieur à la moyenne de la strate.*

*D'un montant de 20 M€ en 2023, les produits de gestion se composent à 60 % de recettes de l'État et de la CU, qui compensent la faiblesse des recettes fiscales de la commune. En lien avec l'importance des services et équipements publics gérés par la commune, les charges de gestion sont constituées à 60 % par les charges de personnel. Celles-ci sont en légère baisse en 2023, suite à un effort de maîtrise de ses dépenses de personnel engagé par la commune.*

*D'un niveau modéré (9 M€ sur 2019-2023), les dépenses d'équipement de la commune ne reflètent pas l'importance des investissements publics sur le territoire communal, financés de manière significative par l'État dans le cadre de la politique de la ville ou par la CU.*

*Compte tenu du niveau de son fonds de roulement et de sa pratique prudente de recherche de financements extérieurs avant engagement de nouvelles opérations, la commune semble être en capacité de soutenir de nouveaux investissements. Elle devra néanmoins être vigilante à rétablir la fiabilité de son haut de bilan en réalisant un inventaire de son patrimoine.*

*Poursuivant son désendettement, la commune a réduit son encours de dette (8,2 M€ en 2023, après déduction de la dette couverte par le fonds de soutien aux collectivités territoriales) et remboursé de façon anticipée deux emprunts à risque en 2022. En 2023, elle a retrouvé une capacité de désendettement de 2,2 années en 2023 (après déduction de la dette couverte par le fonds de soutien aux collectivités territoriales).*

*La commune est l'un des premiers bénéficiaires des mécanismes de solidarité communautaire mis en place au sein de la CU, notamment à travers la DSC (Allonnes ayant perçu 48 % des montants versés par la CU de 2019 à 2023). À ce stade, le passage à la FPU au 1<sup>er</sup> janvier 2024 n'a pas induit de perte de recettes pour la commune, les impôts transférés à la CU étant intégralement compensés et les mécanismes de solidarité maintenus. À terme, l'effet conjugué de la réforme des indicateurs financiers (potentiel fiscal et financier) et du passage à la FPU sur les dotations de l'État reste néanmoins une source d'incertitude, de même que la capacité de la CU à maintenir ses mécanismes de soutien aux communes sur le long terme.*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. La commune d'Allonnes et son environnement.....	64
Annexe n° 2. Démocratie participative .....	65
Annexe n° 3. La consommation d'espaces et la sobriété foncière .....	74
Annexe n° 4. La situation financière .....	82
Annexe n° 5. Acronymes utilisés .....	85

## Annexe n° 1. La commune d'Allonnes et son environnement

Tableau n° 1 : Données socio-économiques – chiffres-clés 2020

	Allonnes	Le Mans Métropole	France
Population 60 ans ou plus	31,3%	28,1%	26,4%
Indice de vieillissement (+ 60 ans)	55,3%	53,7%	52,4%
Taux de diplômés bac et plus	20,3%	37,2%	39,4%
Part d'actifs occupés (15-64 ans)	54,3%	60,8%	65,0%
Part d'actifs chômeurs	20,3%	15,9%	12,7%
Taux de chômage	18,8%	14,8%	11,4%
Taux de chômage 15-24 ans	40,2%	28,4%	25,3%
Taux de chômage des femmes	22,7%	15,9%	12,5%
Part des résidences principales occupées par un locataire d'un logement vide HLM	43,40%	23,80%	14,70%
Part des familles monoparentale	12,10%	10,60%	10,00%

Source : Géoclip, INSEE, RP 2020

Tableau n° 2 : Dépenses et recettes de la piscine municipale

	2019	2020	2021	2022	2023
<b><u>Investissement</u></b>					
Dépenses d'Investissement	529 041,63 €	21 224,10 €	6 441,45 €	5 274,33 €	19 233,10 €
Recettes investissements	- €	- €	- €	- €	- €
<b><u>Fonctionnement</u></b>					
<b>DÉPENSES</b>					
Charges de fonctionnement	215 974,93 €	262 506,32 €	238 469,37 €	300 963,83 €	344 393,09 €
Charges de personnels	522 146,66 €	507 763,25 €	512 529,39 €	621 707,10 €	516 876,07 €
<b>RECETTES</b>					
Recettes de fonctionnement	644 005,96 €	110 341,87 €	109 354,16 €	176 060,71 €	160 591,30 €
<b>Reste à charge de fonctionnement</b>					
	94 115,63 €	659 927,70 €	641 644,60 €	746 610,22 €	700 677,86 €

Source : CRC d'après les données transmises par Allonnes

## Annexe n° 2. Démocratie participative

**Tableau n° 1 : Participation électorale des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**

	Élections présidentielles 2017		Élections présidentielles 2022		Européennes 2024	Législatives 2024 (1 <sup>er</sup> tour)
	1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>ème</sup> tour	1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>ème</sup> tour		
France entière	77,8%	74,6%	73,7%	72%	51,5%	66,7%
QPV	67,9%	65,1%	64,2%	60%	40,7%	55,4%

*Source : Observatoire national de la politique de la ville, d'après les données du ministère de l'Intérieur*

**Tableau n° 2 : Les dispositifs de démocratie participative prévus par les textes**

<p><b>Le droit de pétition</b>  <b>Demande d'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante</b>  <b>(cf. art. 72-1 de la constitution et art. L. 1112-16 II du CGCT)</b></p>
<p>Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence (cf. art. 72-1 de la constitution).</p> <p>Cette initiative doit réunir un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales pour une commune (un vingtième des électeurs dans les autres collectivités territoriales).</p> <p>La décision de délibérer sur l'affaire concernée appartient à l'assemblée délibérante (cf. art. L. 1112-16 II du CGCT).</p>
<p><b>Le référendum (décisionnel) sur un projet de délibération ou d'acte réglementaire</b>  <b>(cf. art. 72-1 de la constitution, art. LO1112-1 et suivants du CGCT)</b></p>
<p>Les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité (cf. art. 72-1 de la constitution).</p> <p>L'initiative appartient à l'assemblée délibérante (cf. art. LO1112-1 du CGCT), sur proposition de l'exécutif dans le cas d'un projet d'acte réglementaire (cf. art. LO1112-2 du CGCT).</p> <p>Les projets d'actes susceptibles de faire l'objet d'un référendum concernent une affaire relevant de la compétence de la collectivité. Les projets d'actes individuels en sont exclus (cf. art. LO1112-1 et LO1112-2 du CGCT).</p> <p>Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité concernée (cf. art. LO1112-11 du CGCT).</p> <p>Le projet soumis à référendum est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés (cf. art. LO1112-7 du CGCT).</p>
<p><b>La consultation sur un projet de décision (cf. art. L. 1112-15 et suivants du CGCT)</b></p>
<p>Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires qui l'intéressent spécialement (cf. art. L. 1112-15 du CGCT).</p> <p>Les électeurs d'une collectivité peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. Cette initiative doit réunir un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales pour une commune (un vingtième des électeurs dans les autres collectivités territoriales). La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante (cf. art. L. 1112-16 I du CGCT).</p>
<p><b>La consultation du public sur l'élaboration d'un projet ou d'un acte</b>  <b>(cf. art. L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration)</b></p>
<p>Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.</p> <p>Dans sa décision du 17 juillet 2017, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les consultations prévues par l'article L. 131-1 : l'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées « une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités », « la définition du périmètre du public consulté » doit être « pertinente au regard de son objet » et, afin d'assurer la sincérité de la consultation, l'autorité administrative doit prendre « toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité ».</p>

**Les comités consultatifs  
(cf. art. L. 2143-2 du CGCT)**

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

**Les conseils des jeunes  
(cf. art. L. 1112-3 du CGCT)**

Une collectivité territoriale peut créer un conseil de jeunes pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions.

Elle est composée de jeunes de moins de trente ans domiciliés sur le territoire de la collectivité ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire. L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne doit pas être supérieur à un.

Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont fixées par délibération.

Tableau n° 3 : La « charte de la démocratie locale » de la commune d'Allonnes

Objectifs	Principes	Modalités	Instances consultatives
<p>- Contribuer à l'<b>efficacité</b> et à la <b>pertinence</b> de l'action publique, en tenant compte des besoins exprimés par les habitants et de leur expertise d'usage, enrichir la réflexion des élus.</p> <p>- Encourager la <b>participation</b> des habitants à la vie locale et promouvoir l'intérêt collectif.</p> <p>- Contribuer à la <b>transparence</b> de l'action publique et réduire la distance avec les élus.</p> <p>- Contribuer à la <b>qualité de vie</b> au sein de la commune en associant les habitants aux projets d'aménagement et d'animations.</p>	<p><b>Faisabilité</b> de la participation des habitants : respect du cadre légal et réglementaire de l'action municipale et des moyens qu'elle peut mobiliser.</p> <p><b>Adaptation</b> des modes de participation en fonction de la nature des projets et des conditions de leur élaboration, y compris sur les supports (formats papier, numérique, échanges de proximité).</p> <p><b>Clarté</b> du rôle de chacun : détermination en amont de ce qui est soumis à discussion, du décisionnaire, du retour fait après décision aux habitants ; en tout état de cause, le conseil municipal reste maître de la décision.</p> <p><b>Participation</b> aux instances de démocratie locale libre, volontaire, sans engagement financier ou dans le temps, fondée sur l'intérêt général.</p> <p><b>Souplesse</b> : évolution des modes de participation dans le temps, en fonction des retours d'expériences.</p> <p>Respect des principes de <b>neutralité</b>, de <b>liberté individuelle de pensée</b>, d'opinion et de <b>non-discrimination</b> lors des discussions.</p> <p><b>Suivi</b> de la mise en œuvre (bilan annuel).</p>	<p>Plusieurs degrés de participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information</b> (information et échanges).</li> <li>- <b>Consultation</b> (recueil de l'avis des habitants sur un projet).</li> <li>- <b>Concertation</b> (dialogue interactif avec les habitants sur un projet avant que celui-ci soit acté).</li> <li>- <b>Co-construction</b> (association des habitants tout au long de la vie du projet).</li> <li>- <b>Alerte citoyenne</b> (au minimum 300 signatures manuscrites de citoyens de 15 ans et plus, dont au minimum 2/3 d'Allonnais), permettant l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil municipal.</li> <li>- <b>Référendum</b> local ; seul cas dans lequel le conseil municipal s'engage à appliquer la décision prise.</li> <li>- Visite de quartier des élus.</li> <li>- Permanence mensuelle des élus sur le marché d'Allonnes.</li> <li>- Conférence populaire (conférence sans experts, dont les participants sont les conférenciers).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Comités d'initiative</b> (Allonnais de tous âges, dispositif aujourd'hui arrêté).</li> <li>- <b>Conseil des Sages</b> (Allonnais retraités et préretraités).</li> <li>- <b>Comité Jeune Allonnes</b> (jeunes Allonnais de 13 à 25 ans).</li> <li>- <b>Conseil citoyens</b> (habitants du quartier politique de la ville Chaoué-Perrières, représentants des associations et acteurs locaux, habitants de toute la ville), dispositif animé par Le Mans Métropole dans le cadre de la politique de la ville.</li> <li>- <b>Comités de pilotage</b> de projets ciblés.</li> </ul>

Source : CRC d'après la « charte de la démocratie locale » de la commune d'Allonnes

**Tableau n° 4 : Instances de consultation des habitants – données synthétiques**

Instance	Situation	Conditions requises pour participer	Participation effective constatée	Projets mis en œuvre
Comité Jeunes Allonnes	Actif	Avoir entre 12 et 20 ans (engagement volontaire pour un an)	29 membres actifs en 2024 (majoritairement originaires du QPV de Chaoué Perrières)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'une soirée tremplin annuelle Découverte talents (depuis 2016).</li> <li>- Action Découverte des institutions (depuis 2017) : Parlement européen, Assemblée nationale, Sénat.</li> <li>- Mise en place d'un tarif à 1 € l'été pour la piscine municipale.</li> <li>- Mise en place d'un parrainage jeune/élu municipal.</li> <li>- Participation aux congrès de l'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (Anacej)<sup>146</sup>.</li> <li>- Participation au jumelage avec la ville allemande de Delmenhorst.</li> <li>- Échange avec les jeunes du CJA de Créteil, buvettes solidaires.</li> <li>- Junior association.</li> </ul>
Conseil des Sages	Actif	Avoir plus de 55 ans et avoir cessé son activité professionnelle (engagement volontaire pour un an)	7 membres actifs en 2024 (de 60 ans et plus, pas de quartier prioritairement représenté au sein de la commune)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d'animations à destination des seniors, notamment deux après-midi dansants gratuits chaque année depuis 2017 (250 participants en 2024).</li> <li>- Organisation d'actions de sensibilisation aux risques à domicile, initiation aux gestes de premier secours.</li> <li>- Organisation de sorties à destination des seniors : invitation au cinéma, visites de musées, découverte des illuminations de l'Abbaye de l'Épau, marche douce, etc.</li> <li>- Édition d'un guide Senior qui recense les activités dédiées à ce public.</li> </ul>
Comités d'initiative	Inactif	Résider à Allonnes	5 à 6 membres actifs en juin 2020, dont la moyenne d'âge dépasse 60 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Installation et réassort de 4 boîtes à livres dans la commune.</li> <li>- Mise en place d'un stand de prêt de livres sur le marché une fois par mois.</li> <li>- Un atelier radio donnant lieu à la diffusion d'un reportage sur le château de la Forêterie.</li> <li>- Deux goûters théâtre en lien avec le théâtre de Chaoué.</li> <li>- Organisation d'une gratifieria (événement reposant sur le don d'objets ou l'offre de services gratuits).</li> <li>- Organisation d'un atelier du jouet, avec remise de jouets à des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, en collaboration avec le département de la Sarthe.</li> <li>- Organisation d'un goûter théâtre.</li> </ul>
Observatoire des engagements	Suspendu	Résider à Allonnes (10 habitants volontaires)	14 membres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Statue sur les projets déposés dans le cadre du budget participatif qui sont soumis au vote.</li> <li>- Après le vote, statue sur le classement des projets pour chaque quartier d'Allonnes.</li> </ul>

<sup>146</sup> Réseau national de la participation enfance jeunesse constitué sous la forme d'une association loi 1901, qui réunit des collectivités territoriales (élus locaux), des fédérations et associations de jeunesse et d'éducation populaire

Instance	Situation	Conditions requises pour participer	Participation effective constatée	Projets mis en œuvre
		L'observatoire compte également 2 membres de chaque instance consultative et 2 élus		
Budget participatif	En cours. 4 éditions à ce jour (2019, 2021, 2022)	Avoir plus de 11 ans et résider à Allonnes	1 <sup>ère</sup> édition : 454 votants 2 <sup>ème</sup> édition : 69 projets déposés (pas de vote) 3 <sup>ème</sup> édition : xx projets déposés (pas de vote) 4 <sup>ème</sup> édition : en cours Contributeurs de 11 à plus de 65 ans, originaires de l'ensemble de la commune	1 <sup>ère</sup> édition : 13 projets réalisés 2 <sup>ème</sup> édition : 5 projets réalisés 3 <sup>ème</sup> édition : 3 projets réalisés 4 <sup>ème</sup> édition : en cours
Réunions et visites de quartier menées par les élus		Participation volontaire - Événements relayés par la communication de la commune + invitations ciblées par courrier		
Concertation sur les projets de rénovation urbaine (groupe scolaire Langevin)	En cours	Participation volontaire des usagers du futur équipement : enseignants, professionnels de l'école, parents d'élèves, enfants		Projet en cours (avant-projet définitif validé en novembre 2024)

Source : CRC d'après les informations transmises par la commune

### Les budgets participatifs

La première initiative de ce type est née à Porto Alegre à la fin des années 80 ; intervenant en période de transition démocratique pour le Brésil, elle visait à donner la parole aux habitants des quartiers défavorisés et à développer une implantation plus équitable des services publics.

Des expériences similaires ont vu le jour dans d'autres pays, notamment au Portugal, qui a lancé un budget participatif national en 2017, initiative renouvelée plusieurs fois depuis.

En France, ce type de démarche a connu un essor pendant le mandat municipal 2014-2020 (7 budgets participatifs en 2014, 170 en 2020)<sup>147</sup> et reste majoritairement mis en œuvre par les communes, premières collectivités à y avoir eu recours.

Un temps considéré comme le marqueur d'un renouvellement des pratiques du pouvoir, cette démarche est aujourd'hui transpartisane<sup>148</sup>.

En 2024, 464 collectivités (dont 440 communes et 24 départements et régions), représentant un Français sur cinq, ont mis en place un budget participatif, majoritairement situées à l'ouest de la France<sup>149</sup>. La même année, les budgets participatifs représentent un montant d'investissement décidé par les citoyens de 184 millions d'euros (soit 0,3 % des investissements réalisés par les collectivités).

À ce stade, il n'existe pas de référentiel partagé du budget participatif, même si des traits communs se dégagent :

- le terme de « budget » recouvre dans les faits majoritairement les dépenses d'investissement ;
- parmi les modalités les plus répandues figurent l'appel à projets/idées, qui donne lieu à une analyse de faisabilité par les services, dans le cadre d'une enveloppe financière prédéfinie (en moyenne 5 % des dépenses d'investissement, toutes collectivités confondues) ; les projets recevables sont ensuite soumis au vote de la population ;
- la plupart des consultations sont ouvertes à l'ensemble des habitants (sans condition de nationalité), y compris les plus jeunes.

En 2019, les projets retenus dans le cadre des budgets participatifs concernaient par ordre de priorité les thématiques de l'environnement et de la protection de la biodiversité (40 % des projets arrivés en tête des votes ; ex : plantation d'arbres, installation de nichoirs, de ruches, etc.) ; l'aménagement et le cadre de vie (ex : aménagement d'une place, pose de bacs à fleurs) ; les activités sportives et de loisirs (ex : aires de jeux pour enfants, city stades) et la mobilité (ex : aménagement de pistes cyclables). Les aires de jeux pour enfants étaient le type de projet le plus fréquemment voté à l'échelle nationale.

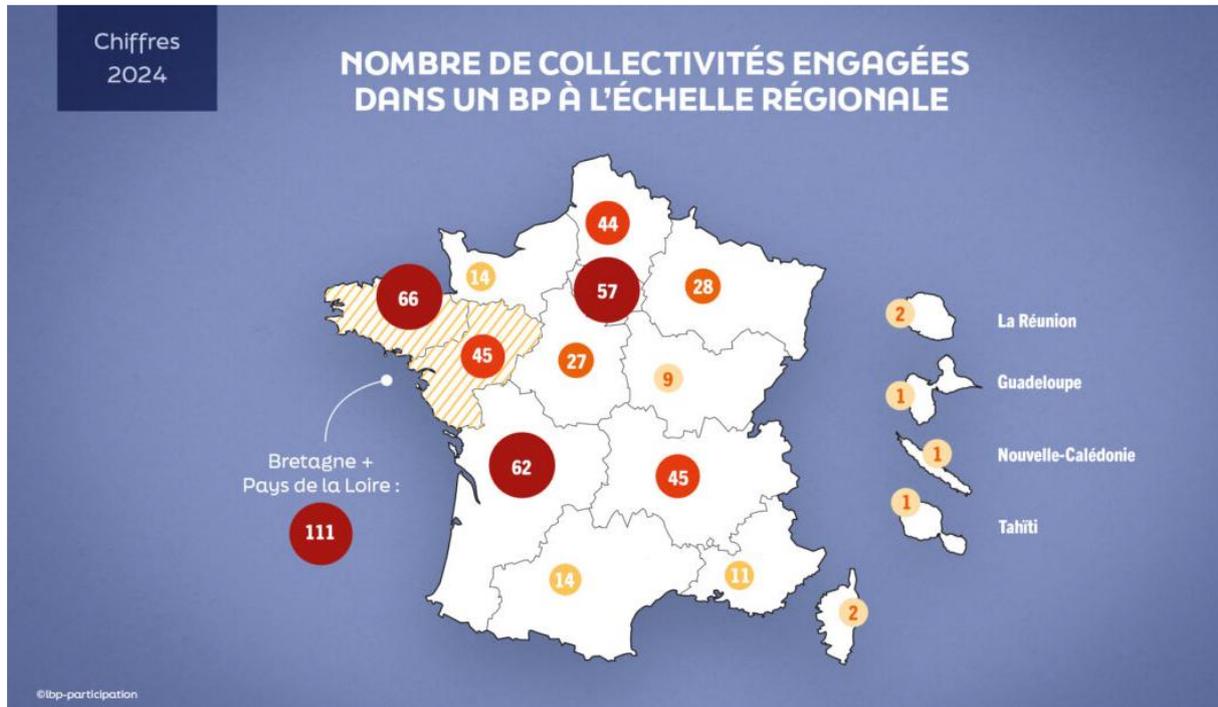
Source : CRC d'après les travaux d'Antoine BEZARD de la Fondation Jean Jaurès et le site <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271797-gestion-municipale-le-developpement-des-budgets-participatifs>

<sup>147</sup> Cf. *Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens*, Fondation Jean Jaurès, Antoine BEZARD, 26 février 2020

<sup>148</sup> En 2024, 42 % des collectivités concernées étaient dirigées par un exécutif de gauche, 26 % sans étiquette, 21 % de droite et 11 % du centre Cf. *Budgets participatifs : un outil démocratique qui donne davantage de pouvoir aux citoyens des grandes villes*, Fondation Jean Jaurès, Antoine BEZARD, 20 novembre 2024.

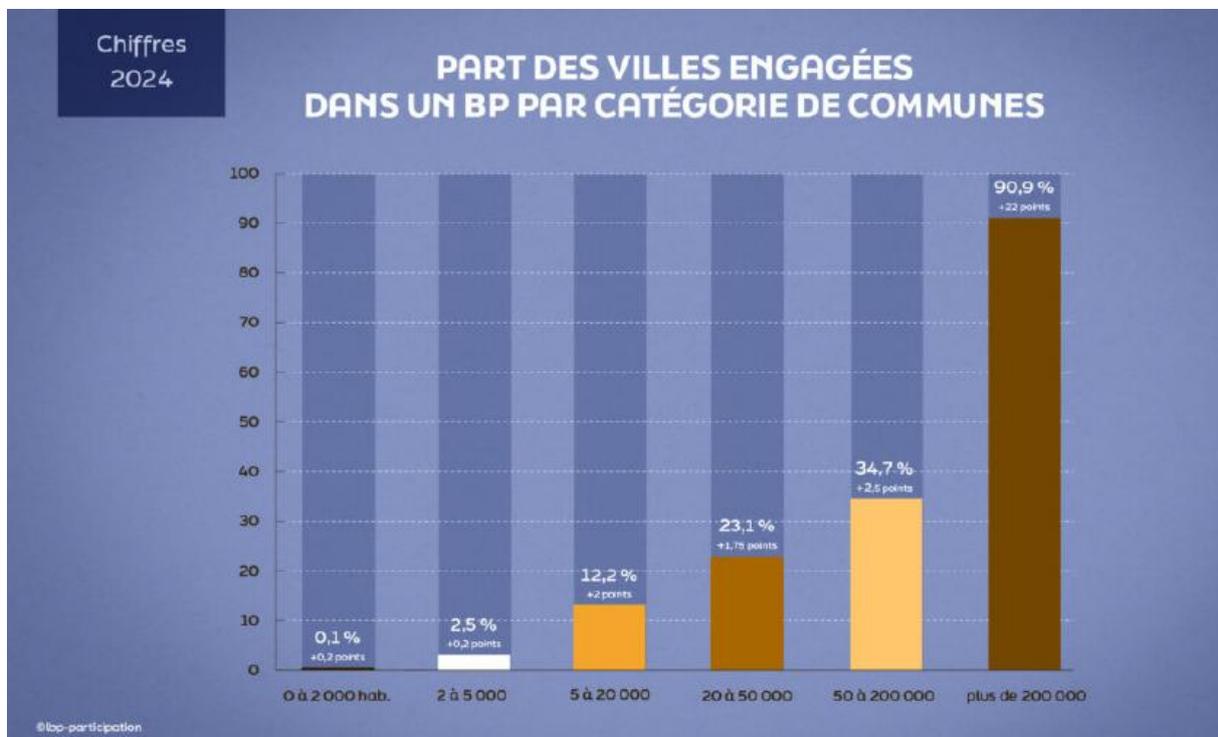
<sup>149</sup> Cf. *Budgets participatifs : un outil démocratique qui donne davantage de pouvoir aux citoyens des grandes villes*, Fondation Jean Jaurès, Antoine BEZARD, 20 novembre 2024.

Carte n° 1 : Nombre de collectivités engagées dans une démarche de budget participatif en 2024



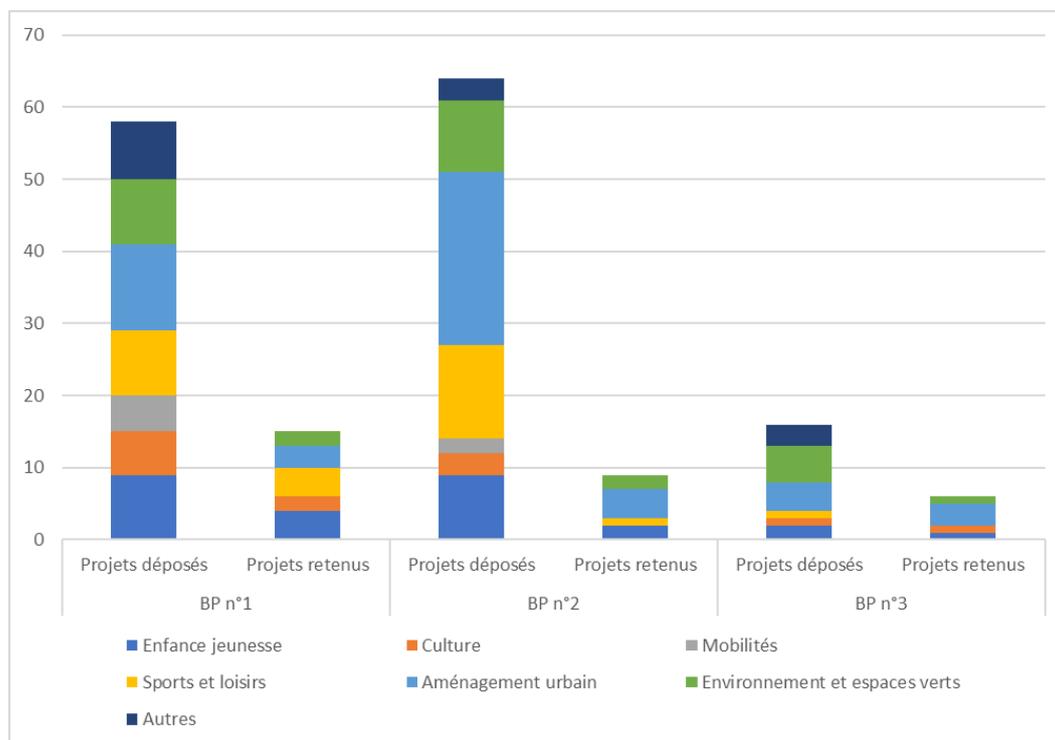
Source : Fondation Jean Jaurès

Graphique n° 1 : Part des communes engagées dans un budget participatif en 2024



Source : Fondation Jean Jaurès, 2024

**Graphique n° 2 : Nombre et nature des projets déposés et retenus dans le cadre des budgets participatifs**



Source : CRC d'après les documents transmis par la commune. Parmi les projets relevant de la catégorie « autres » figurent notamment l'installation de commerces de proximité, d'une maison de santé ou encore de caméras de vidéosurveillance.

### Annexe n° 3. La consommation d'espaces et la sobriété foncière

**Tableau n° 1 : Le cadre législatif et réglementaire**

<p>Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).</p>	<p>Création des SCoT et des PLU. Fixation d'objectifs visant à densifier les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain. Obligation de respecter une part minimale de logements sociaux dans le parc résidentiel des collectivités.</p>
<p>Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).</p>	<p>Obligation de justifier l'ouverture à l'urbanisation d'une zone par délibération motivée au regard des capacités existantes dans les zones déjà urbanisées.</p>
<p>Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).</p>	<p>Simplification des procédures d'urbanisme. Introduction dans le code de l'urbanisme d'objectifs assignés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme, notamment la lutte contre l'étalement urbain, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces agricoles et forestiers (articles L. 101-2 et L. 151.7 du CU).</p>
<p>Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Climat et résilience).</p>	<p>Division du rythme d'artificialisation des terres par deux d'ici 2030. Objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à atteindre d'ici 2050. Interdiction de création de nouveaux centres commerciaux nécessitant une artificialisation des sols.</p>
<p>La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (ZAN).</p>	<p>Obligation de mise en conformité avec les objectifs de sobriété foncière :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les SRADDET au 22 novembre 2024 ;</li> <li>- pour les SCoT au 22 février 2027 ;</li> <li>- pour les PLU au 22 février 2028.</li> </ul>
<p>Proposition de loi relative à la trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus (TRACE) adoptée en première lecture au Sénat le 18 mars 2025</p>	<p>Modification des dispositions de la loi Climat et Résilience (selon le texte adopté le 18 mars 2025 : assouplissement de la méthode de calcul de la consommation foncière ; report du jalon intermédiaire pour parvenir au ZAN ; création d'un forfait de 10 000 ha sur cinq ans, réservé l'implantation de projets industriels)</p>

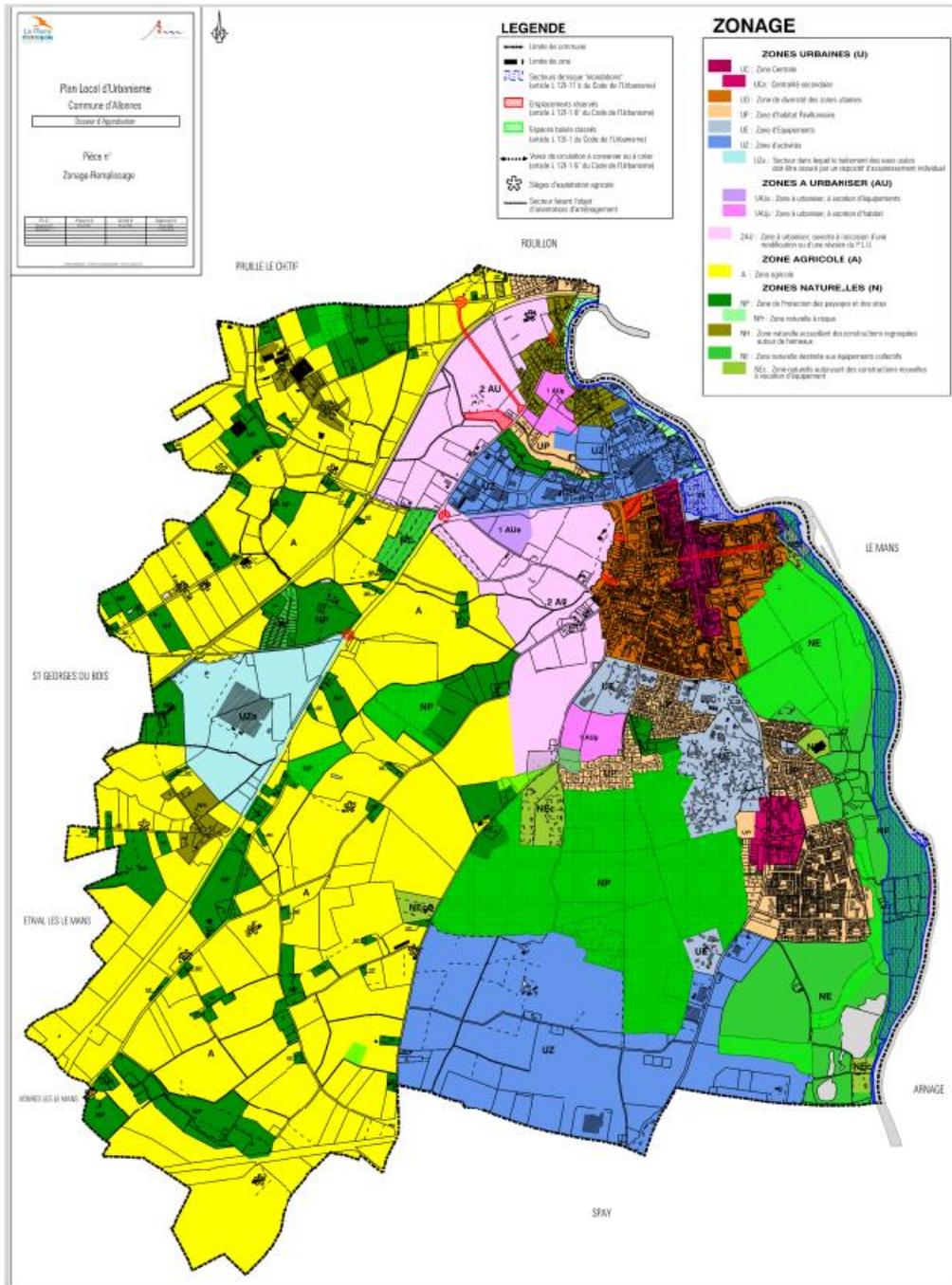
Source : CRC, notamment d'après les informations sur la proposition TRACE du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

**Tableau n° 2 : Objectifs de modération de la consommation d'espace du PLU communautaire**

<p><b>Orientation 1 :</b> Réaliser en renouvellement urbain 50 % de la production de logements, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- limiter les déplacements en rapprochant les logements des équipements ;</li> <li>- dynamiser le tissu urbain ;</li> <li>- diversifier la production de logements.</li> </ul>
<p><b>Orientation 2 :</b> Prendre en compte les enjeux agricoles et environnementaux pour localiser les secteurs d'extension de l'urbanisation.</p>
<p><b>Orientation 3 :</b> Définir des objectifs de densité moyenne, modulés en fonction de l'armature et du contexte urbain, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- optimiser le foncier ;</li> <li>- diversifier les formes urbaines.</li> </ul>
<p><b>Orientation 4 :</b> Réduire d'un tiers la consommation foncière totale par rapport à la période 2002-2016.</p>
<p><b>Orientation 5 :</b> Rechercher l'équilibre entre renouvellement urbain et extension en matière de développement des zones destinées à accueillir des activités artisanales et de petite production.</p>

Source : CRC d'après de PADD du PLUc de Le Mans Métropole

Carte n° 1 : Zonage du PLU d'Allonnes adopté en 2006



Source : Carte zones PLU Allonnes 2006-2010

Schéma n° 1 : Schéma de synthèse des objectifs urbains prioritaires sur Chaoué-Perrières

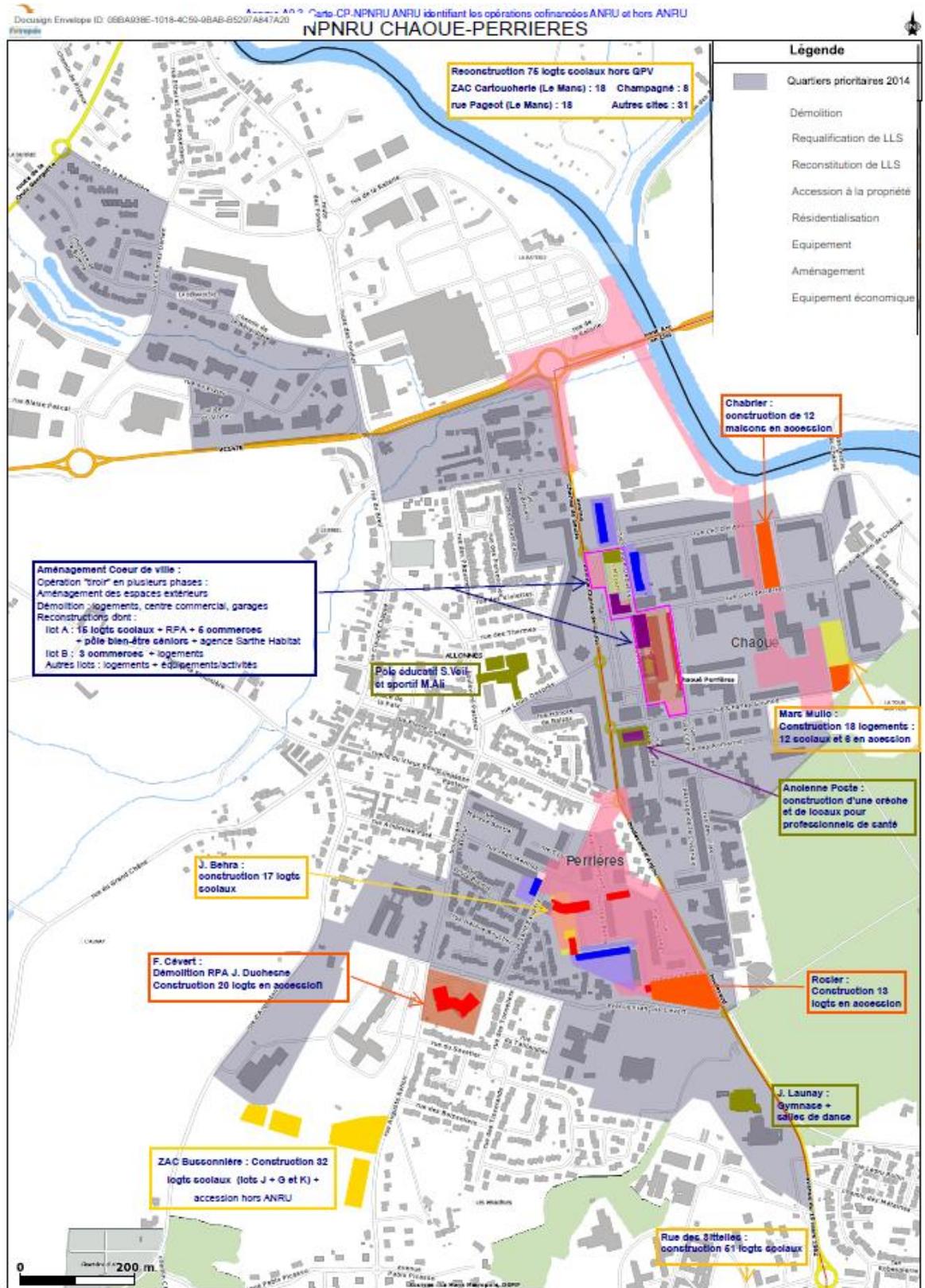
DocuSign Envelope ID: 0BBA938E-1018-4C59-9BAB-B5297A847A20

Annexe 7.3-Schéma de synthèse pour traduire les objectifs urbains prioritaires retenus sur chacun des quartiers, à une échelle intermédiaire entre l'agglomération et le périmètre strict du QPV



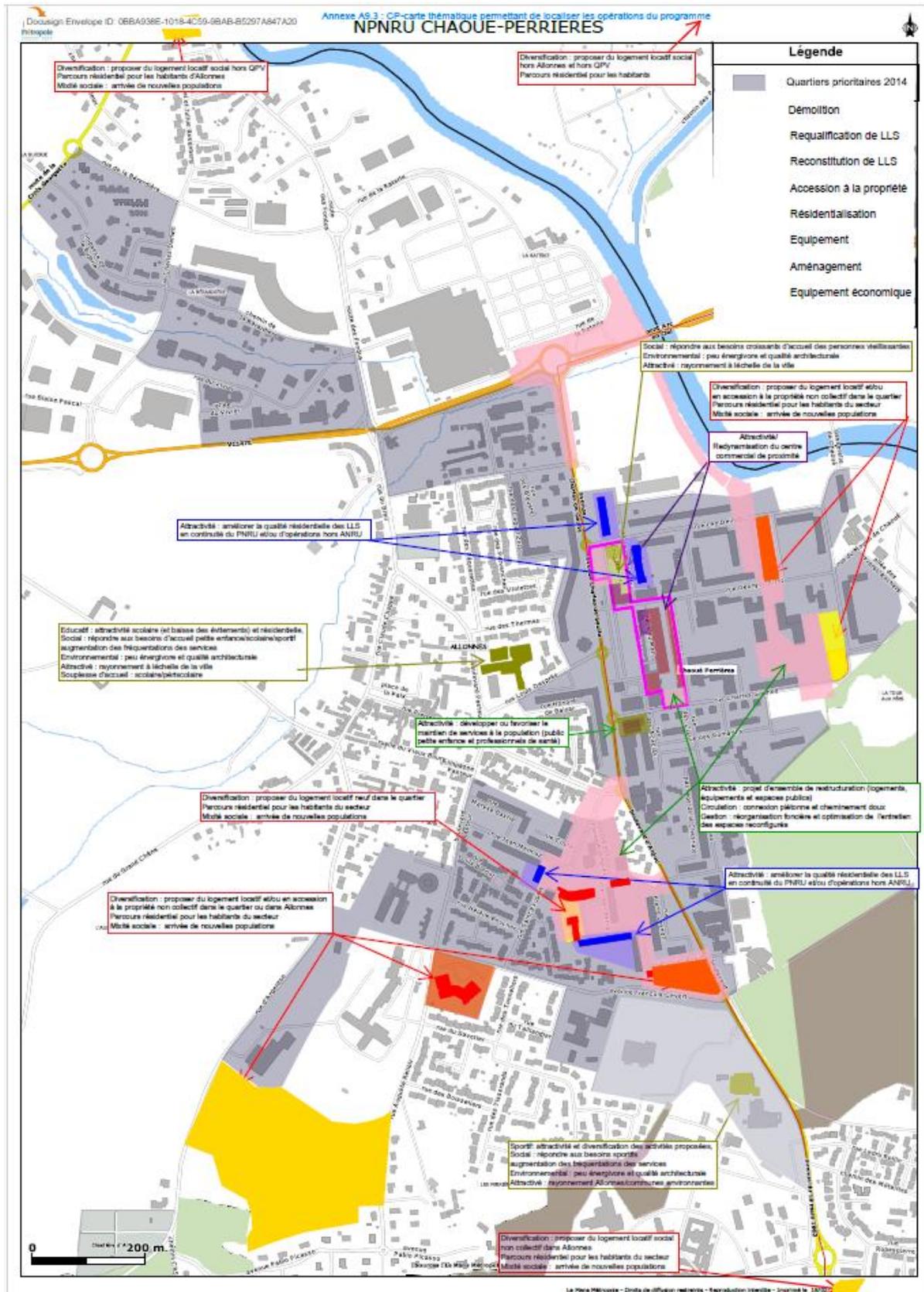
Source : Convention pluriannuelle NPNRU – avenant n° 3

Carte n° 2 : Opérations NPNRU sur le quartier de Chauvé-Perrières



Source : Convention pluriannuelle NPNRU – avenant n° 3

Carte n° 3 : Carte thématique des opérations NPNRU sur Chaoué-Perrières



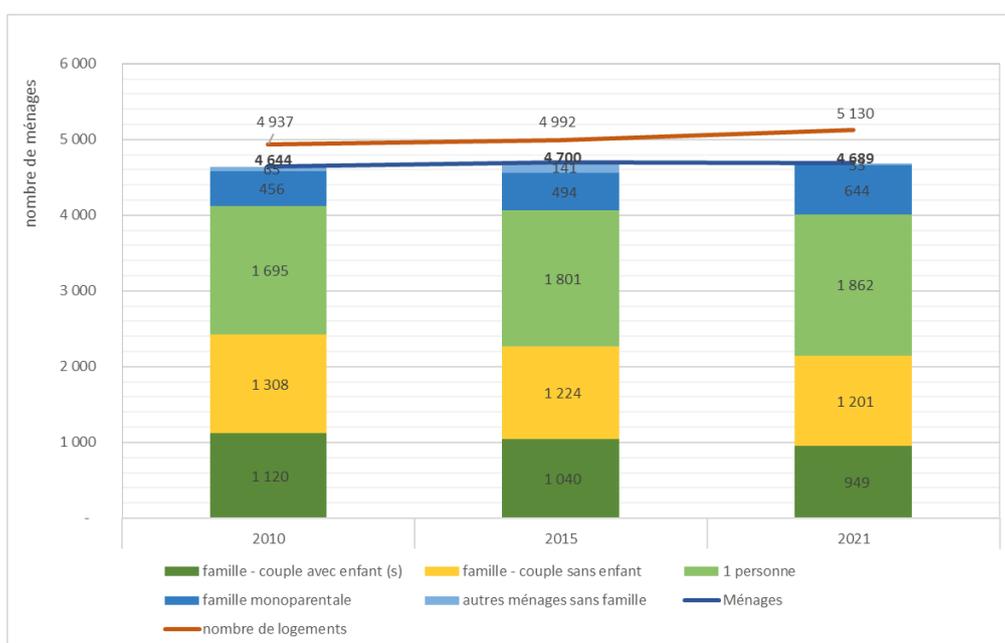
Source : Convention pluriannuelle NPNRU – avenant n° 3

Tableau n° 3 : Usage des sols sur le territoire communal fin 2022

Type d'usage	En ha	En %
Résidentiel (US5)	181,2	33,43%
Agriculture et autre production primaire (US1)	12,2	2,25%
Production économique (secondaire et tertiaire ; US 2 et US 3)	205,8	37,97%
Réseaux de de transports logistiques et infrastructures (US4)	137,8	25,42%
Autre usage (US6)	5,1	0,94%
<b>Total</b>	<b>542,1</b>	

Source : CRC d'après les données du CEREMA et de l'IGN (OCS GE) ; [Artificialisation / Mon Diagnostic Artificialisation](#)

Graphique n° 1 : Évolution des ménages et du nombre de logements



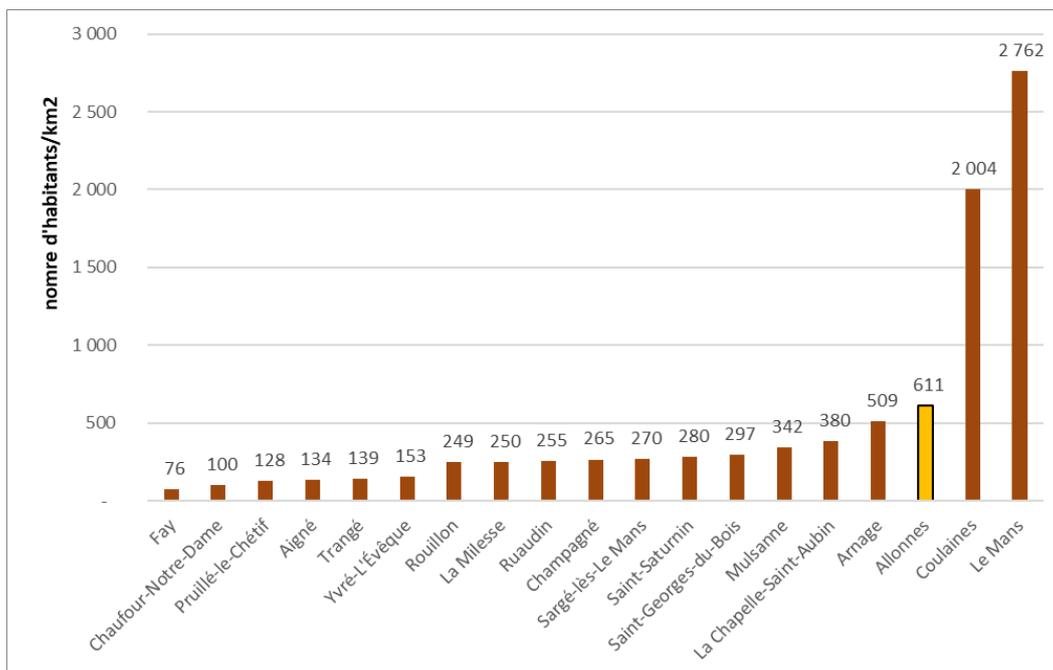
Source : CRC d'après les données Insee ; RP2009, RP2014 et RP2020, exploitations principales, géographie au 01/01/2023

Tableau n° 4 : Indicateurs sur l'emploi à Allonnes

Indicateur sur l'emploi	2010	2015	2021
Nombre d'emplois dans la zone	6 144	6 155	6 792
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	3 743	3 497	3 403
Indicateur de concentration d'emploi	164,1	176,0	199,6
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	50,3	48,7	47,1

Source : INSEE, RP2010, RP2015 et RP2021, exploitations principales lieu de résidence et lieu de travail, géographie au 01/01/2024

**Graphique n° 2 : Densité de population**



Source : CRC d'après le Portail Mondiaagnostic Artificialisation (surface communale 2023 et population INSEE 2020)

## Annexe n° 4. La situation financière

Tableau n° 1 : Évolution des principaux ratios financiers – Budget principal

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	17 486 949	17 257 722	17 657 609	18 473 192	19 987 065	3,4%
Charges de gestion	14 488 685	14 458 429	15 155 725	16 360 730	16 647 386	3,5%
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>2 998 264</b>	<b>2 799 293</b>	<b>2 501 884</b>	<b>2 112 462</b>	<b>3 339 679</b>	<b>2,7%</b>
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>17,1%</i>	<i>16,2%</i>	<i>14,2%</i>	<i>11,4%</i>	<i>16,7%</i>	
Résultat financier	38 427	69 000	100 555	-412 530	255 149	60,5%
<i>Dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>568 966</i>	<i>568 966</i>	<i>568 966</i>	<i>568 966</i>	<i>568 966</i>	<i>0,0%</i>
<b>CAF brute</b>	<b>3 007 886</b>	<b>2 880 934</b>	<b>2 562 659</b>	<b>1 700 034</b>	<b>3 651 982</b>	<b>5,0%</b>
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>17,2%</i>	<i>16,7%</i>	<i>14,5%</i>	<i>9,2%</i>	<i>18,3%</i>	
Annuité en capital de la dette	1 070 640	1 086 844	1 021 045	3 336 931	940 621	-3,2%
<b>CAF nette</b>	<b>1 937 245</b>	<b>1 794 090</b>	<b>1 541 615</b>	<b>-1 636 898</b>	<b>2 711 361</b>	<b>8,8%</b>
Encours de dette au 31/12	17 443 623	16 356 779	15 335 734	11 998 803	11 058 182	-10,8%
Capacité de désendettement en année (/CAF brute)	5,8	5,7	6,0	7,1	3,0	

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 2 : Situation d'Allonnes par rapport aux autres communes de la CU et aux communes de même strate comprenant un QPV

En € par habitant (2023)	Allonnes	Moyenne des communes de la CU	Moyenne des communes de la strate comprenant un QPV
Dépenses de fonctionnement	<b>1485</b>	855	1 243
Recettes de fonctionnement	<b>1 811</b>	1 043	1 453
Impôts et taxes	<b>871</b>	647	899
Concours de l'État	<b>653</b>	224	324
Dotations globales de fonctionnement (DGF)	<b>541</b>	176	261
Fiscalité reversée	<b>192</b>	93	219
Dépenses d'investissement	<b>217</b>	402	486
Dépenses d'équipement	<b>133</b>	353	363
Recettes d'investissement	<b>64</b>	243	269
Épargne brute	<b>326</b>	188	210
Encours de dette	<b>987</b>	529	959
Épargne nette	<b>242</b>	145	114

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

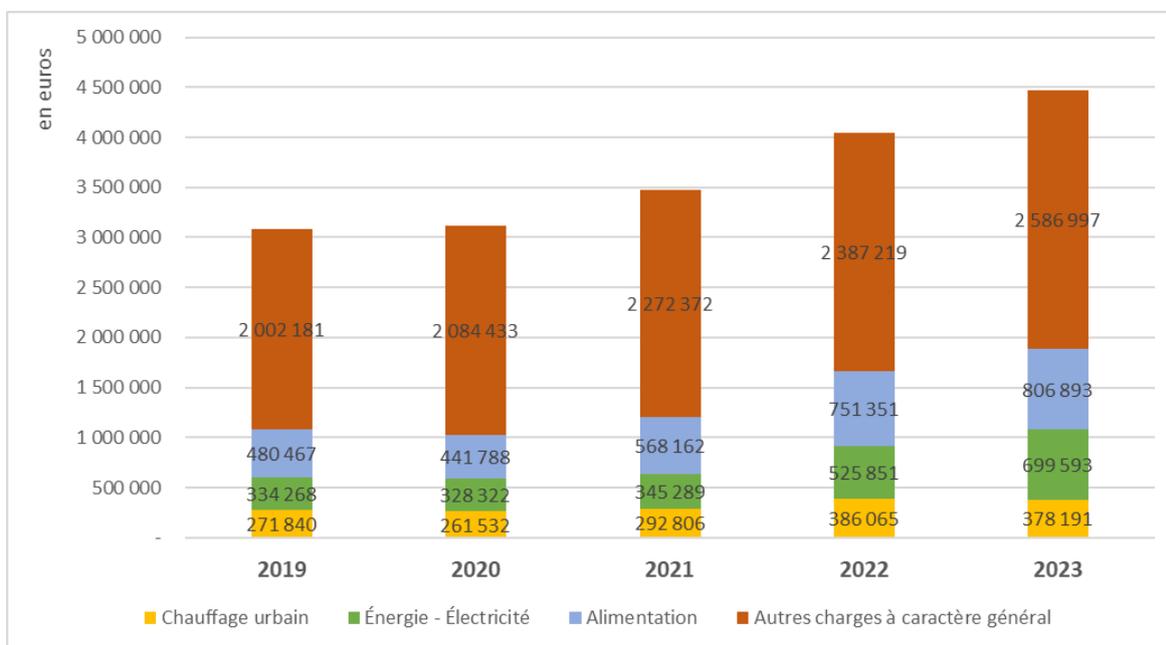
**Tableau n° 3 : Taux des impôts locaux des communes membres de LMM en 2024**

	Taux de TH	Taux de FB	Taux de FNB
Aigné	13,15%	31,63%	19,44%
Allonnes	21,42%	36,47%	52,26%
Arnage	12,30%	36,56%	29,07%
Champagné	14,39%	26,61%	24,79%
Chaufour Notre Dame	13,65%	34,89%	12,24%
Coulaines	20,57%	44,78%	56,10%
Fatines	16,09%	32,92%	39,98%
Fay	11,35%	26,86%	10,91%
La Chapelle St Aubin	13,20%	28,69%	34,40%
La Milesse	13,02%	31,91%	20,45%
Le Mans	17,19%	34,71%	22,23%
Mulsanne	18,54%	37,71%	30,57%
Pruillé le Chétif	13,08%	30,56%	12,84%
Rouillon	18,13%	33,66%	22,97%
Ruaudin	9,79%	34,41%	18,90%
Saint Georges du Bois	12,37%	31,20%	19,24%
Saint Saturnin	10,73%	29,93%	16,61%
Sargé-lès-le Mans	20,25%	42,62%	36,06%
Trangé	10,21%	31,47%	14,38%
Yvré l'Evêque	16,20%	35,54%	22,79%

Source : Commune d'Allonnes

Les taux de TH concernent les résidences secondaires

**Graphique n° 1 : Évolution des charges à caractère général, d'énergie et d'alimentation**



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

Tableau n° 4 : Comparaison des régimes fiscalité additionnelle et fiscalité professionnelle unique

	Fiscalité additionnelle	Fiscalité professionnelle unique (FPU)
Fiscalité	<p><b>L'EPCI et les communes membres perçoivent concurremment les impositions sur les ménages et sur les entreprises.</b></p> <p>L'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (TH, TFPB, TFPNB) et de CFE, qui s'ajoutent aux taux communaux.</p> <p>L'EPCI partage également avec les communes la perception de la CVAE, des IFER et de la TASCOM.</p> <p>L'EPCI peut également, dans certaines conditions, instaurer une fiscalité professionnelle de zone ou une fiscalité éolienne unique. Dans ce cadre, il perçoit l'intégralité de la fiscalité professionnelle sur le territoire de la zone d'activités économiques ou afférente aux éoliennes terrestres implantées sur leur territoire.</p>	<p><u>Fiscalité professionnelle</u></p> <p><b>L'EPCI se substitue aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle</b> : il perçoit la contribution économique territoriale (CET, composée de la cotisation foncière des entreprises [CFE] et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE]), les impositions forfaitaires de réseau (IFER) dont tout ou partie des composantes revient au bloc communal, et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).</p> <p>Il peut moduler le taux de la CFE et le coefficient multiplicateur de la TASCOM.</p> <p><u>Fiscalité sur les ménages</u></p> <p>L'EPCI perçoit la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.</p> <p>Les communes continuent de voter des taux de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et d'en percevoir le produit. L'EPCI vote des taux additionnels sur chacune de ces taxes.</p> <p>Le passage à la FPU peut donner lieu à un processus d'intégration des taux de CFE et des taxes reposant sur les ménages. Les taux applicables sur chaque commune convergent alors progressivement pendant plusieurs années, avant d'aboutir à un taux unifié.</p>
Transferts de compétences	<p>Les transferts de compétence sont intégralement financés par la fiscalité communautaire.</p> <p>Communes et intercommunalité ont intérêt à articuler l'évolution de leurs taux d'imposition pour éviter une augmentation de la pression fiscale.</p>	<p>L'impact des transferts de compétences des communes vers l'EPCI est évalué et donne lieu à la détermination d'attributions de compensation, égales à la différence entre la fiscalité professionnelle transférée et les charges induites pour l'EPCI par le transfert de compétence (AC = FPU – charges transférées).</p> <p>Ces éléments sont exposés dans le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).</p>

Source : CRC d'après les sites de la DGCL et de la Banque des territoires

## Annexe n° 5. Acronymes utilisés

<b>AMO</b>	:	Assistance à maîtrise d'ouvrage
<b>ANACEJ</b>	:	Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
<b>ANRU</b>	:	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
<b>AP/CP</b>	:	Autorisation de programme / crédits de paiement
<b>CAF</b>	:	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS</b>	:	Centre communal d'action sociale
<b>CFE</b>	:	Cotisation foncière des entreprises
<b>CFEZ</b>	:	Cotisation foncière des entreprises de zone
<b>CGCT</b>	:	Code général des collectivités territoriales
<b>CHS</b>	:	Centre hospitalier spécialisé
<b>CLETC</b>	:	Commission locale d'évaluation des transferts de charges
<b>CU</b>	:	Communauté urbaine
<b>CVAE</b>	:	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<b>CVAEZ</b>	:	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de zone
<b>DOO</b>	:	Document d'orientations et d'objectifs
<b>DSC</b>	:	Dotation de solidarité communautaire
<b>DSU</b>	:	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
<b>ENAF</b>	:	Espaces naturels, agricoles et forestiers
<b>EPSM</b>	:	Établissement public de santé mentale
<b>ETP</b>	:	Équivalent temps plein
<b>FPIC</b>	:	Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales
<b>FPZ</b>	:	Fiscalité professionnelle de zone
<b>HLM</b>	:	Habitat à Loyer Modéré
<b>IFER</b>	:	Imposition forfaitaire des entreprises en réseau
<b>LLS</b>	:	Logement locatif social
<b>LMM</b>	:	Le Mans Métropole
<b>NPNRU</b>	:	Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine
<b>OCS GE</b>	:	Occupation du sol à grande échelle
<b>PADD</b>	:	Projet d'aménagement et de développement durable
<b>PCAET</b>	:	Plan climat-air-énergie territorial
<b>PLH</b>	:	Programme local de l'habitat
<b>PLU</b>	:	Plan Local d'urbanisme
<b>PLUc</b>	:	Plan Local d'urbanisme communautaire
<b>PNRU</b>	:	Programme National de Rénovation Urbaine
<b>QPV</b>	:	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
<b>RAR</b>	:	Restes à réaliser
<b>RBF</b>	:	Règlement budgétaire et financier
<b>ROB</b>	:	Rapport d'orientations budgétaires
<b>SCoT</b>	:	Schéma de cohérence territoriale
<b>SRADDET</b>	:	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<b>TAFNB</b>	:	Taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties
<b>TASCOM</b>	:	Taxe sur les surfaces commerciales
<b>TFPB</b>	:	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<b>TFPNB</b>	:	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
<b>TH</b>	:	Taxe d'habitation
<b>UGAP</b>	:	Union des groupements d'achat public
<b>ZAC</b>	:	Zone d'aménagement concerté
<b>ZACom</b>	:	Zone d'aménagement commercial
<b>ZAN</b>	:	Zéro artificialisation nette
<b>ZUP</b>	:	Zone à Urbaniser en Priorité
<b>ZUS</b>	:	Zone Urbaine Sensible



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

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

25 rue Paul Bellamy  
BP 14119  
44041 Nantes cedex 01

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