



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ORVAULT (Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 31 juillet 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE MARQUÉE PAR LE DIALOGUE CITOYEN MAIS NON DÉPOURVUE DE RISQUES.....	10
1.1 L'organisation de la gouvernance communale.....	10
1.1.1 Le contrôle des délégations 2014 et 2020 du conseil municipal au maire.....	10
1.1.2 Des arrêtés de délégations du maire aux élus et aux agents municipaux perfectibles	11
1.1.2.1 Des délégations du maire aux adjoints et conseillers délégués imprécises.....	11
1.1.2.2 Des délégations de signature du maire au profit de certains agents à revoir	12
1.1.3 La composition et le fonctionnement des commissions municipales permanentes.....	12
1.1.4 Un règlement intérieur du conseil municipal à amender.....	13
1.1.4.1 Les matières obligatoires du règlement intérieur.....	13
1.1.4.2 Les autres matières du règlement intérieur	14
1.1.5 Des délibérations à sécuriser juridiquement, notamment au regard de l'intérêt public communal.....	15
1.2 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité insuffisants	15
1.2.1 L'absence de document interne recensant les éventuels liens d'intérêts des élus municipaux	15
1.2.2 L'absence de désignation d'un référent déontologue et laïcité pour les agents municipaux	16
1.2.3 Le défaut de mise en place d'une procédure interne de recueil et de traitement des signalements d'alerte éthique	17
1.3 La démocratie participative au prisme du « dialogue citoyen ».....	17
1.3.1 Une stratégie de démocratie participative articulée autour du « dialogue citoyen »	17
1.3.1.1 Une comitologie foisonnante fondée sur des conseils consultatifs locaux thématiques.....	18
1.3.1.2 Le recours ponctuel à des dispositifs alternatifs et complémentaires	19
1.3.2 Une gouvernance et un processus décisionnel adaptés	20
1.3.3 Une mise en œuvre globalement satisfaisante.....	21
1.3.4 La « commission citoyenne », un exemple d'association effective du public à l'évaluation de la qualité des relations des services communaux avec les usagers	22
2 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À CONSOLIDER	24
2.1 Une information financière qui doit être améliorée	24
2.2 Une fiabilité des comptes à perfectionner	25

2.2.1 Des provisions à passer et un inventaire physique à formaliser.....	25
2.2.2 Un contrôle des régies à assurer	27
2.2.3 Un budget annexe « Vente d'énergie » déficitaire	28
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE À SURVEILLER	29
3.1 Un cycle d'exploitation sous tension.....	30
3.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression mais qui demeure structurellement fragile	30
3.1.2 Une sollicitation significative du levier fiscal.....	31
3.1.3 Des dépenses de personnel à l'origine d'une rigidité importante des charges.....	32
3.2 Un financement de l'investissement à l'origine de tensions sur la trésorerie	36
3.2.1 Un besoin d'investissement réévalué face à la vétusté du patrimoine communal.....	36
3.2.2 Un financement des dépenses d'investissement en cours de rééquilibrage.....	37
4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS À AMÉLIORER	40
4.1 Une gestion des ressources humaines marquée par des irrégularités multiples	40
4.1.1 Une gestion du temps de travail perfectible et qui ne garantit pas le respect de la règle des 1 607 heures	40
4.1.2 Une mise en œuvre du régime indemnitaire à normaliser.....	42
4.1.3 Un réexamen nécessaire de la NBI attribuée à certains agents	44
4.2 Une gestion des dépenses d'intervention à perfectionner	45
4.2.1 Une organisation du financement communal du comité des œuvres sociales (COS) à revoir	45
4.2.2 Des subventions juridiquement fragiles et dont l'instruction et le suivi doivent être nettement améliorés	46
5 UNE MAÎTRISE ACTIVE DE LA PRESSION FONCIÈRE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL.....	49
5.1 Une consommation maîtrisée des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	49
5.1.1 Un territoire sensible aux enjeux de pression foncière	49
5.1.2 Des objectifs de sobriété foncière fixés dès 2007 dans le PLU communal et renforcés à la suite de l'adoption du PLU métropolitain en 2019.....	50
5.1.3 Une réduction significative du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	51
5.1.4 Une mise en place effective des dispositifs de protection des espaces NAF d'une consommation future	52
5.2 Une densification en cours des enveloppes urbaines	53
5.2.1 Une densification active de l'habitat au sein des enveloppes urbaines	53

5.2.2 Des gisements de densification des zones d'activités au sein des enveloppes urbaines : le cas du projet de mutation de la route de Vannes	55
5.2.3 Une mobilisation du levier fiscal limitée par les attributions de Nantes Métropole mais dont l'exercice par la commune pourrait être optimisé	55
5.3 La mise en place d'une stratégie de renaturation d'espaces artificialisés	56
ANNEXES.....	58
Annexe n° 1. Zonage simplifié du PLUm sur le territoire de la commune d'Orvault	59
Annexe n° 2. Projet d'aménagement actifs sur le secteur de la route de Vannes	61
Annexe n° 3. Recommandation de la commission citoyenne – Relations entre la mairie et les usagers.....	62

SYNTHÈSE

Le contrôle de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire des comptes et de la gestion de la commune d'Orvault a porté sur les exercices 2019 et suivants, et depuis 2011 s'agissant de la thématique liée à la pression foncière. Dans ce cadre, ont été examinés, la gouvernance institutionnelle, et notamment des expériences de démocratie participative. La fiabilité des comptes, la situation financière, et, donc, la pression foncière à l'aune de l'objectif de maîtrise de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans la perspective du zéro artificialisation nette (2030).

Une gouvernance institutionnelle marquée par le dialogue citoyen

Le contrôle de la gouvernance institutionnelle locale s'est attaché à appréhender les divers mécanismes régissant le processus décisionnel au sein de la commune. Il a été conduit au regard de l'objectif d'un exercice équilibré du pouvoir conformément aux principes de la démocratie locale qui régissent les institutions communales.

De ce point de vue, les délégations doivent être mieux sécurisées, en particulier celles du maire aux adjoints, conseillers municipaux et agents communaux, en raison notamment de leur imprécision.

Le fonctionnement du conseil municipal appelle des observations. Ce dernier s'est régulièrement doté d'un règlement intérieur. Si ce dernier présente des améliorations pour l'expression des élus, certaines matières, pourtant obligatoires, ne figurent pas. Certains amendements devraient aussi y être apportés, pour assurer une meilleure garantie des droits des élus, notamment de leur liberté d'expression. Du reste, le conseil municipal doit être particulièrement vigilant, à l'occasion de ses délibérations, à respecter le principe de neutralité du service public.

Plus généralement, les dispositifs de prévention des atteintes à la probité doivent être mieux structurés au sein de la commune.

Enfin, la commune a choisi de s'engager dans une démarche approfondie de démocratie participative basée sur le dialogue citoyen. L'organisation thématique en différents comités présente un caractère foisonnant et pourrait être rationalisée afin notamment d'en améliorer la lisibilité.

Le fonctionnement des différents comités thématiques est globalement satisfaisant. La chambre relève notamment le soin particulier apporté à la traçabilité des travaux desdits comités, comme au suivi de leurs actions. Certains comités doivent cependant faire face au défaut structurel d'investissement des citoyens. Pourtant, la « commission citoyenne » fournit une illustration de la collaboration fructueuse entre les citoyens et la commune dans l'évaluation ciblée de l'action municipale.

Une information financière et une fiabilité des comptes à consolider

L'information financière et la qualité des comptes sont à consolider. De ce point de vue, le contenu du rapport d'orientation budgétaire (ROB) doit être nettement augmenté.

D'une façon générale, la qualité de l'information financière annexée au compte administratif, qui retrace en fin d'année l'exécution du budget de la commune, doit être améliorée afin de fournir aux élus et aux citoyens une présentation complète et sincère de la situation financière de la commune.

L'examen de la fiabilité des comptes appelle de la chambre des observations plus limitées. Plusieurs voies de perfectionnement se dégagent cependant en matière d'inventaire physique ou de mise en place d'un contrôle systématique des régies en vue de mieux sécuriser la gestion des deniers publics.

Il y a enfin lieu d'attirer particulièrement l'attention de la commune sur le budget annexe « Vente d'énergie » pour lequel l'équilibre financier à moyen terme est incertain.

Une situation financière à surveiller

La situation financière de la commune est marquée en premier lieu par des charges de personnel structurellement très élevées. Celles-ci ont atteint plus de 26 M€ en 2024, soit une progression de 25 % par rapport à ce qu'elles étaient en 2019. Représentant 74 % des dépenses de fonctionnement en 2024, elles sont un facteur important de rigidité dans le pilotage de la gestion municipale, à l'origine d'une limitation de la capacité d'autofinancement de la commune.

L'équilibre de la situation financière de la commune est à surveiller. Bien qu'elle ait connu une évolution positive du fait de la hausse des produits, notamment fiscaux, et de la réduction des charges à caractère général, sa capacité d'autofinancement est structurellement fragile. Les hausses d'impôts directs locaux et les plans d'économie envisagés n'ont pas jugulé cette tendance.

À cet égard, bien que la progression des dépenses de personnel trouve en partie son origine dans des causes extérieures à la commune à l'instar de la revalorisation du point d'indice, la hausse continue des effectifs municipaux et l'organisation de certains services interrogent quant à la nécessité d'un plan résolu de rationalisation de la gestion des ressources humaines.

La capacité d'autofinancement limitée de la commune est également à l'origine de tensions dans la couverture du besoin de financement de ses dépenses d'équipement. Ces dernières sont devenues nettement inférieures à la moyenne de la strate. Cette situation apparaît préoccupante dans le contexte d'un patrimoine bâti communal vétuste, qui est donc à rénover. Le choix de la commune de porter au-delà de 1 M€ les dépenses courantes d'entretien et de réparation, doit donc être souligné, de même que celui de redéployer les crédits destinés à la réhabilitation de la seule piscine (17,2 M€) à la rénovation de l'ensemble des équipements sportifs.

Enfin, la couverture des dépenses d'investissement, en raison notamment d'une mobilisation déséquilibrée du fonds de roulement en 2018 par rapport à d'autres sources de financement, est à l'origine de tensions structurelles sur la trésorerie, qui demeure à un niveau particulièrement faible. Une gestion plus fine du besoin en fonds de roulement pourrait en alléger la contrainte. Enfin, la perspective d'une capacité de désendettement de 7,8 ans à l'horizon 2027 suivant le PPI présenté par la commune appelle à une certaine vigilance.

Une gestion des ressources humaines et des subventions aux associations à améliorer

L'organisation du temps de travail présente d'importantes lacunes. De nombreuses anomalies ont été identifiées par la chambre, qui nécessiteraient un renforcement du contrôle interne de la fonction de paye. Les modalités de réglementation du temps de travail définies par la commune conduisent à douter du caractère effectif de la mise en œuvre des 1 607 heures. Enfin, a été créé par la commune, irrégulièrement en l'état des textes, un congé menstruel.

La mise en œuvre de l'attribution d'une part de nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains agents, et le régime indemnitaire sont également à normaliser et à mieux contrôler, s'agissant en particulier des conditions d'attribution et de rémunération des heures supplémentaires et complémentaires.

Les modalités d'octroi par la commune de subventions aux associations pourraient être également améliorées. Ainsi certaines subventions en matière de coopération internationale ou encore à l'école Diwan paraissent juridiquement fragiles, et leur suivi doit être renforcé.

Une maîtrise active de la pression foncière sur le territoire communal

Commune de l'aire métropolitaine nantaise, Orvault est soumise à une forte pression foncière. Cette pression est aggravée par sa composante naturelle et agricole historique et par la composition polycentrique de l'aménagement communal - densément urbanisé au sud - avec une délimitation nord-sud par le périphérique métropolitain.

Le plan local d'urbanisme (PLU) d'Orvault, adopté en 2017, se substituant au plan d'occupation (POS) de 1995 intégrait l'objectif de sobriété foncière. Les modifications de 2011 et 2016 ont toutefois tempéré cet objectif. Tout en anticipant une croissance du territoire, le PLU métropolitain désormais (PLUm) de 2019 s'inscrit également dans l'objectif de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) d'ici 2030.

Ainsi, et en dépit de limites méthodologiques et techniques liées à la mesure de la consommation des ENAF, la commune enregistre une baisse importante de leur consommation depuis 2014. Elle devrait par ailleurs être en mesure de respecter sa trajectoire de réduction dans la perspective du « zéro artificialisation nette » (ZAN), à la condition toutefois de ne pas ouvrir à l'urbanisation, dans des proportions trop significatives, de nouvelles zones.

Ce constat rend notamment compte de la densification des enveloppes urbaines existantes, au moyen d'outils d'aménagement opérationnel. De ce point de vue, le dépassement des clivages entre la commune et Nantes Métropole autour du projet de réaménagement de la route de Vannes représente une opportunité pour un renouvellement urbain important, dans un secteur dont l'aménagement est de très faible qualité et inesthétique.

La réduction de la consommation des ENAF est également à mettre au crédit d'une démarche proactive de protection des espaces agricoles.

Enfin, la commune a défini une stratégie urbaine de renaturation. Sa mise en œuvre pourrait cependant être obérée par une gouvernance particulièrement complexe entre les services communaux et ceux de Nantes Métropole. Du reste, cette organisation complexe des compétences limite la capacité de la commune à mobiliser efficacement le levier fiscal pour créer des incitations à la réduction de l'artificialisation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Prendre de nouveaux arrêtés de délégations de fonction et de signature au profit des adjoints et conseillers délégués conformes aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT.

Recommandation n° 2. : Définir des procédures internes destinées à prévenir et détecter les risques de conflits d'intérêts potentiels des élus et agents de la collectivité.

Recommandation n° 3. : Présenter au conseil municipal un rapport d'orientations budgétaires comportant notamment des informations complètes et actualisées concernant les ressources humaines et les données financières relatives au budget annexe « Vente d'énergie » conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.

Recommandation n° 4. : Mettre en œuvre un plan de maîtrise des effectifs communaux pour 2026.

Recommandation n° 5. Ajuster la programmation pluriannuelle des investissements à la capacité d'autofinancement de la commune.

Recommandation n° 6. : Rapporter sans délais la délibération du 11 décembre 2023 instaurant un congé menstruel.

Recommandation n° 7. : Mettre en place un traitement automatisé du contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 8. : Mettre en conformité le régime des congés (jours de fractionnement, RTT) à la législation en vigueur.

Recommandation n° 9. : Mettre en conformité les pratiques de rémunération des IHTS au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

INTRODUCTION

La procédure

Le présent contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orvault porte sur les exercices 2019 et suivants, à l'exception du thème de la pression foncière, ouvert à partir de 2011. Les courriers de notification d'ouverture du contrôle ont été adressés le 7 janvier 2025 à M. Jean-Sébastien Guitton, maire et ordonnateur en fonctions, et le 9 janvier à son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Joseph Parpaillon. Le comptable public en a également été informé par courrier en date du 7 janvier. Tous en ont accusé réception.

L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu à la mairie d'Orvault le 22 janvier 2025, avec M. Jean-Sébastien Guitton. L'entretien de fin de clôture a été conduit respectivement avec M. Joseph Parpaillon le 25 avril 2025, puis avec M. Jean-Sébastien Guitton le 28 avril 2025.

La chambre a délibéré le 15 mai 2025 son rapport d'observations provisoires. Le ROP a été transmis le 18 juin 2025 au maire d'Orvault ainsi que des parties du rapport, à la même date, à son prédécesseur. Après cette contradiction, la chambre a délibéré le 31 juillet 2025 le présent rapport à fin d'observations définitives.

Présentation de la commune d'Orvault

La commune d'Orvault, qui comptait 27 300 habitants en 2023, est la sixième ville du département de Loire-Atlantique et la cinquième de l'agglomération nantaise. Elle est membre de Nantes Métropole. Le territoire de la commune s'étend sur 28 km² et se décompose en huit quartiers, dont le quartier Plaisance est inscrit à la liste des quartiers prioritaires de la ville.

L'une des caractéristiques du territoire orvaltais tient à sa mixité, urbaine au sud et rurale au nord. Cette situation rend compte de l'historicité de la vocation agricole de la commune. Encore aujourd'hui, plus de la moitié de son territoire est couverte par des terres agricoles et des espaces naturels. La maîtrise de l'artificialisation des sols y est donc un enjeu essentiel, d'autant plus en raison des déterminants socio-économiques de cette collectivité.

En comparaison avec Nantes Métropole, l'évolution démographique y est plus forte. L'habitat plus espacé est structuré autour de lotissements de maisons individuelles, qui est l'un des attraits de la commune pour une population en moyenne plus aisée.

1 UNE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE MARQUÉE PAR LE DIALOGUE CITOYEN MAIS NON DÉPOURVUE DE RISQUES

1.1 L'organisation de la gouvernance communale

1.1.1 Le contrôle des délégations 2014 et 2020 du conseil municipal au maire

Le conseil municipal d'Orvault avait, par délibération du 4 avril 2014 mais toujours en vigueur jusqu'en 2020, délégué au maire certaines de ses compétences. Or l'assemblée délibérante doit en outre fixer des limites ou conditions d'exercice desdites délégations données au maire sur dix matières¹.

Or, en 2014, le conseil municipal n'avait pas défini de limites pour les domaines relatifs aux tarifs des droits de voirie (2°), d'exercice des droits de préemption (15°) et de règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux (17°).

Aussi cette délibération présentait-elle le risque d'être considérée comme n'ayant pas valablement opéré le transfert de ces trois compétences au maire et, partant, fragilisé les décisions prises sur ce fondement. À la suite des élections municipales de 2020, le nouveau conseil municipal d'Orvault, par délibération en date du 16 juillet 2020, a renouvelé la même erreur en matière d'exercice des droits de préemption (15°). À la demande de la préfecture, une délibération du 14 décembre 2020 est venue corriger ces points.

La chambre relève par ailleurs que le conseil municipal a délégué au maire le pouvoir de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, dès lors que les crédits sont inscrits au budget. En déléguant entièrement ce champ, sans restriction de montant, le conseil municipal s'est donc dessaisi du pouvoir de prendre toute décision en ces matières ; un partage plus équilibré aurait pu, selon la chambre, être aménagé.

Enfin, en vertu de l'article L. 2122-23-3° du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises en son nom. De ce point de vue, à la lecture des procès-verbaux des séances de l'assemblée délibérante d'Orvault, l'information du maire en matière de commande publique apparaît exhaustive et reprendre les éléments les plus essentiels des contrats conclus.

¹ Art. L. 2122-22 du CGCT.

1.1.2 Des arrêtés de délégations du maire aux élus et aux agents municipaux perfectibles

1.1.2.1 Des délégations du maire aux adjoints et conseillers délégués imprécises

L'arrêté du maire d'Orvault, en date du 4 juillet 2020, qu'il a pris notamment en vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT précise dans l'exposé de ses motifs « qu'afin d'organiser les missions au sein de la municipalité, il convient de conférer des délégations aux adjointes et adjoints au maire ainsi qu'à quelques conseillers municipaux ».

En premier lieu, l'exposé des motifs est imprécis en ce sens qu'il ne mentionne pas s'il s'agit d'une délégation de fonction et si celle-ci vaut délégation de signature au bénéfice des délégataires ou, en revanche, si elle n'emporte pas cette dernière.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à ce que les arrêtés de délégation comportent ces précisions à l'issue des élections municipales de 2026, ce qui ne répond pas immédiatement aux risques évoqués par la chambre.

Factuellement, l'arrêté du maire du 4 juillet 2020 décide de conférer, sous sa surveillance et responsabilité, une délégation de fonction et de signature à chacun de ses 10 adjoints dans leurs secteurs d'activité respectifs. Cependant, les délégations de fonction sont très générales et ne délimitent pas le périmètre des matières déléguées et/ou les champs d'intervention des adjoints.

Quant aux délégations de signature, elles sont particulièrement imprécises en ce qu'elles n'indiquent pas la nature des décisions, ni le type d'actes que les titulaires des délégations sont en droit de signer.

Les mêmes observations trouvent à s'appliquer également pour les cinq conseillers municipaux au titre de leur délégation respective de fonction et signature pour ce même arrêté.

Par la suite, sur la période 2020 à 2024, seuls deux arrêtés en date des 17 juillet 2020 et 1^{er} février 2022 sont venus préciser, pour les seuls 1^{ère}, 6^{ème} et 10^{ème} adjoints ainsi que le conseiller délégué aux ressources humaines (RH), les matières pour lesquelles le maire leur conférait délégation de fonction et signature. En revanche, les types d'actes pouvant être signés par ces derniers ne sont toujours pas renseignés.

Par ailleurs, les arrêtés du maire des 17 juillet 2020 et 1^{er} février 2022 attribuent des délégations identiques à plusieurs titulaires sans établir d'ordre de priorité.

Sur les conditions de forme des arrêtés, ces actes réglementaires ont bien été transmis au contrôle de légalité.

Au final, les délégations de fonction et de signature du maire d'Orvault au profit des adjoints et conseillers municipaux délégués manquent manifestement de précision, ce qui est de nature à fragiliser les décisions prises sur leur fondement.

Recommandation n° 1. : Prendre de nouveaux arrêtés de délégations de fonction et de signature au profit des adjoints et conseillers délégués conformes aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT.

1.1.2.2 Des délégations de signature du maire au profit de certains agents à revoir

La vérification des délégations de signature du maire au profit des agents communaux appelle deux observations.

En premier lieu, le maire a délégué sa signature dans une matière et un type d'acte identiques au profit de son actuel directeur général des services (DGS) et de certains de ses directeurs de services. Au cas d'espèce, il s'agit de la délégation de signature en situation d'urgence avérée et dans les conditions prévues à l'article L. 3213-2 du code de la santé publique, de toute décision d'admission provisoire en soins psychiatriques. Or, ces arrêtés ne définissent pas un ordre de priorité d'intervention dans le cas de délégations identiques accordées à plusieurs personnes.

En second lieu, de juillet 2020 à janvier 2023, certains agents communaux avaient, en vertu de l'article R. 2122-8 du CGCT, obtenu notamment une délégation de signature du maire pour la légalisation des signatures dans les conditions prévues à l'article L. 2122-30 du CGCT et la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet, sans qu'il ne soit précisé dans les décisions que cette délégation n'était donnée qu'en cas d'absence ou en cas d'empêchement des adjoints du maire d'Orvault conformément aux dispositions de l'article R. 2122-8 du CGCT susvisé. À partir du mois de février 2023, les arrêtés du maire ont systématiquement rectifié cette irrégularité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à ce que les prochains arrêtés de délégation à intervenir à l'issue des élections municipales de 2026 comportent ces précisions, ce qui ne répond pas immédiatement aux risques évoqués par la chambre.

1.1.3 La composition et le fonctionnement des commissions municipales permanentes

Sur le fondement de l'article L. 2121-22 du CGCT, le conseil municipal a, par délibération du 16 juillet 2020, institué cinq commissions municipales facultatives permanentes : ressources et administration, aménagement de la ville et transition écologique, cohésion sociale, enfance-jeunesse et culture, sports et coopération internationale.

Chaque commission comprend six membres de la majorité ainsi qu'un membre issu de chacun des deux groupes des minorités. Si cette organisation respecte le principe d'une représentation proportionnelle destinée à permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale, en revanche, le règlement intérieur du conseil municipal (RI) ne précise pas le mode de scrutin – plus fort reste – ou – plus forte moyenne.

Par ailleurs, deux irrégularités ressortent de la lecture du procès-verbal de la délibération du 16 juillet 2020 relative aux commissions municipales thématiques. La première concerne la désignation des vice-présidents desdites commissions, qui a été réalisée par le maire en lieu et place des commissions elles-mêmes, en méconnaissance de l'article L. 2121-22 du CGCT. La seconde tient à la désignation des membres des commissions qui n'a pas eu lieu à bulletin secret.

Or, le conseil municipal ne semble pas avoir décidé à l'unanimité d'y renoncer à l'instar de ce qui a été fait à l'occasion de la mise en place de la commission d'appel d'offres (CAO)².

Le fonctionnement de ces commissions municipales facultatives permanentes n'appelle en revanche pas d'observations.

Cette comitologie qui associe les élus de la majorité et de l'opposition à la préparation des délibérations du conseil municipal est complétée par un bureau municipal rassemblant les seuls membres de la majorité, la direction générale ainsi que le cabinet du maire. Organe collégial informel et non obligatoire, tant son organisation que son fonctionnement n'appellent pas d'observations.

1.1.4 Un règlement intérieur du conseil municipal à amender

Le règlement intérieur a pour fonction de déterminer les règles relatives au fonctionnement interne du conseil municipal. Il constitue donc un aspect déterminant de l'exercice équilibré de la gouvernance institutionnelle locale en garantissant, par des procédures adaptées, l'exercice des droits et obligations des élus.

Dans ce cadre, le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur (RI) dont la dernière version est issue de la délibération du 6 février 2023. Si ce nouveau règlement présente des améliorations en matière d'expression des élus par rapport au précédent, il appelle néanmoins différentes observations.

1.1.4.1 Les matières obligatoires du règlement intérieur

S'agissant des questions orales (art. L. 2121-19 du CGCT), l'article 19 du RI indique notamment que tout conseiller devra en prévenir le maire par écrit et lui adresser le texte de sa question au minimum deux jours francs avant la réunion au cours de laquelle il compte les poser. La chambre rappelle qu'un tel régime de computation, dès lors qu'il a, en pratique, pour effet de porter le délai à près de 3 jours doit être notamment justifié par les contraintes d'organisation des réunions du conseil municipal³. Or cette précaution ne figure pas au sein du RI.

Par ailleurs, le RI de la collectivité dispose que « [...] les questions orales, sans débat, sont exposées par leur auteur pendant une durée qui ne peut excéder cinq minutes ; le maire ou un adjoint qu'il désigne y répond. L'élue ayant posé la question peut s'exprimer brièvement après cette réponse [...]. Aucune autre intervention sur la question posée ne peut avoir lieu ensuite sur ce sujet [...] ». Or, cette dernière restriction à la liberté d'expression apparaît excessive au regard du droit, pour les autres conseillers municipaux, de discuter en séance publique des questions à l'ordre du jour⁴. La limitation à 30 minutes du temps consacré aux questions orales n'apparaît en revanche pas manifestement disproportionnée⁵.

² CE 29 juin 1994, *Agard*, n° 120000.

³ V. pour une illustration d'un délai de quarante-huit heures pour des questions orales, censuré alors même qu'il était non-franc : TA Lille, 5 mai 2017, n° 1603776. V. pour un jugement admettant la régularité d'un délai de 24 h : TA Versailles, 8 décembre 1992, *Commune de Courcouronnes*, n° 925961.

⁴ CE 1^{er} mai 1903, *Sieurs Bergeon*, TA Lille, 29 mai 1997, *Carton c/commune de Roubaix*, n° 96-532 et réponse ministérielle à QE n° 13944 publiée au JO du Sénat du 19 août 2010, page 2169.

⁵ CAA Marseille, 6 juin 2013, n° 11MA01241.

En matière de débat sur les orientations budgétaires (art. L. 2312-1 du CGCT), l'article 9 du RI se révèle incomplet, ne mentionnant pas l'ensemble des thématiques devant figurer au sein du rapport d'orientations budgétaires (ROB) d'une commune de plus de 20 000 habitants, en visant uniquement les orientations générales du budget ainsi que les engagements pluriannuels (art. L. 2311-1-2 du CGCT).

Enfin, alors même que la commune compte plus de 20 000 habitants, le RI n'évoque pas la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation, ce en méconnaissance de l'article L. 2121-22-1 du CGCT.

1.1.4.2 Les autres matières du règlement intérieur

Premièrement, l'article 3 du RI relatif à l'ordre du jour n'évoque pas le droit reconnu, aux conseillers municipaux de proposer au conseil municipal l'examen de toute affaire entrant dans les compétences de celui-ci appelé aussi « droit de proposition »⁶.

Cette proposition doit être faite avant la tenue du conseil municipal, afin d'être inscrite à l'ordre du jour. Le maire reste maître de l'ordre du jour et lui seul apprécie l'opportunité de l'inscription de l'affaire souhaitée par le conseiller, sans que ce pouvoir d'appréciation ne porte une atteinte excessive à ce droit de proposition.

Deuxièmement, l'article 8 du RI « Dispositions relatives aux débats » et plus particulièrement l'article 8.1 consacré au « Point d'actualité » accorde à chaque groupe de conseillers n'appartenant pas à la majorité, trois minutes pour commenter une information portée à connaissance par le président du conseil municipal sur un point d'actualité municipale.

Or, au même titre que pour les questions orales, il appartient au RI de concilier l'exigence de police du conseil municipal et la liberté d'expression des élus locaux. Par rapprochement, la chambre rappelle qu'en matière de questions orales, il a été jugé qu'un RI limitant les interventions à trois minutes, portait, précisément, atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux⁷.

Troisièmement, la chambre relève que le RI ne comporte aucun article portant sur la possibilité laissée à chaque conseiller municipal d'adresser des questions écrites au maire sur toute affaire ou problème concernant la collectivité ou l'action municipale.

Quatrièmement, l'article 21 du RI dispose que « les séances du conseil municipal sont enregistrées sur supports audio et vidéo. Ces enregistrements sont notamment destinés à la diffusion des séances sur Internet en direct ou en différé [...] ». Cet article est pour autant muet sur le droit à l'image. Il pourrait être précisé dans le RI que si le droit à l'image d'un élu ne peut être opposé à un tiers, tel n'est pas le cas de celui des autres personnels municipaux assistant aux séances publiques. Ces mêmes règles devraient être respectées par les membres du public qui procéderaient à un enregistrement via un téléphone portable.

⁶ CE 22 juillet 1927, Bailleul, Lebon page 823, CE 10 février 1954, Cristolfe, Lebon page 86 et réponse ministérielle au Sénateur Masson publiée au JO Sénat le 7 janvier 2010 sous le n° 09457.

⁷ TA Grenoble, 15 septembre 1999, req. n° 950317.

Enfin, cinquièmement, l'article 25 du RI d'Orvault qui porte sur les locaux mis à la disposition notamment de la ou des minorité(s) omet de rappeler que les conseillers communaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local permanent⁸. En réponse aux observations provisoires, le maire, tout en souscrivant à cette observation et tout en mentionnant que celle-ci sera ajoutée au prochain RI de la commune, souligne également que les minorités municipales actuelles disposent effectivement, à Orvault, d'un tel local permanent, au sein de l'Hôtel de Ville.

1.1.5 Des délibérations à sécuriser juridiquement, notamment au regard de l'intérêt public communal

Le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune. Par ailleurs, si l'article L. 2121-29 du CGCT l'autorise à émettre des vœux, cette possibilité est suspendue à l'existence d'un « objet d'intérêt local »⁹.

Dans ces conditions, doit être relevée l'irrégularité de la pratique qui consiste pour le conseil municipal à assortir certaines délibérations de prises de positions extérieures à tout intérêt communal.

Ainsi, apparaît juridiquement fragile la délibération de mars 2022 par laquelle le conseil municipal « affirme son soutien symbolique et matériel aux citoyens Ukrainiens selon les termes de l'exposé qui précède » (appel au cessez-le-feu), de même que le vœu du conseil municipal tendant à l'autonomie financière des départements en février 2024.

Doit enfin être regrettée la pratique consistant pour la commune à ne pas faire figurer systématiquement au sein de ces délibérations les visas des dispositions juridiques sur lesquelles la décision se fonde.

Bien que l'omission d'un visa ou une erreur dans les visas demeure sans influence sur la légalité de l'acte¹⁰, ils n'en fournissent pas moins des indications utiles à la compréhension de la décision qu'ils fondent en même temps qu'ils rendent compte des procédures préalables à son édicton.

1.2 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité insuffisants

1.2.1 L'absence de document interne recensant les éventuels liens d'intérêts des élus municipaux

Constitue un conflit d'intérêts, toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction¹¹. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à cette définition sont suppléées par leur délégataire auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions.

⁸ D. 2121-12 du CGCT.

⁹ V. par ex. CE, 30 décembre 2009, *Dpt du Gers*, n° 308514.

¹⁰ CE, 3 novembre 1967, de Laboulaye, n° 65315 et 66075 ; Sect., 28 juin 1974, Charmasson, n° 79473.

¹¹ Art. 2, loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Si le procès-verbal de la délibération du conseil municipal du 3 juillet 2020 témoigne de la lecture ainsi que de la remise d'une copie de la charte de l' élu(e) local(e) et qu'au surplus, par délibération en date du 14 juin 2021, le conseil municipal a modifié son règlement intérieur en introduisant un nouvel article 17-2 relatif aux conseillers intéressés, il n'en demeure toutefois pas moins que la commune n'a pas formalisé de document recensant les éventuels liens d'intérêt des élus municipaux et de leurs conjoints.

La commune a simplement transmis à la chambre deux courriels émanant de la cheffe de cabinet du maire à l'attention des élus, en date des 7 juin 2021 et 10 octobre 2022, les sensibilisant à ne prendre part ni au débat ni au vote, à l'occasion des délibérations portant notamment sur le vote des subventions aux associations orvaltaises ou autres organismes dans lesquels ils, ou leurs conjoints, feraient partie des instances dirigeantes desdites entités.

Dans ces conditions, la chambre incite l'ordonnateur à mettre en place un véritable dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité, qui pourrait notamment prendre la forme d'une charte éthique interne complétant celle de l' élu local¹².

Par ailleurs, la ville a précisé que les élus n'avaient pas bénéficié de formations en matière de probité. Au demeurant, le répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d' élu local¹³ prévu à l'article L. 1221-1 du CGCT a intégré la déontologie et la prévention de la corruption dans les fondamentaux du mandat.

La chambre recommande donc au maire de définir des procédures internes visant à prévenir et détecter les situations de conflits d'intérêts potentiels des élus et des agents de la collectivité.

Recommandation n° 2. : Définir des procédures internes destinées à prévenir et détecter les risques de conflits d'intérêts potentiels des élus et agents de la collectivité.

1.2.2 L'absence de désignation d'un référent déontologue et laïcité pour les agents municipaux

Par délibérations du 19 juin 2023 et du 17 juin 2024, la commune a désigné un référent déontologue pour les élus locaux conformément aux dispositions de l'article L. 1111-1-1 du CGCT. En revanche, aucun référent déontologue et laïcité n'a été désigné pour les agents municipaux en méconnaissance des articles L. 124-2 et L. 124-3 du code général de la fonction publique. Au demeurant, la circulaire du ministère de la fonction publique du 15 mars 2017 ouvre la possibilité que le référent déontologue soit également référent laïcité.

La ville s'est engagée à régulariser cette situation en proposant à un prochain conseil municipal l'adhésion à ce dispositif. En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à inscrire à l'ordre du jour de son conseil municipal d'octobre prochain la signature d'une convention avec le CDG 44 lui permettant de faire bénéficier aux agents de sa collectivité des référents déontologue et laïcité de cet établissement public local.

¹² Agence française anticorruption et association des maires de France.

¹³ Arrêté du 13 avril 2023 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d' élu local.

1.2.3 Le défaut de mise en place d'une procédure interne de recueil et de traitement des signalements d'alerte éthique

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹⁴ a créé un cadre juridique général applicable aux lanceurs d'alerte. L'article 8 de cette loi prévoit la formalisation d'une procédure de recueil des signalements. Or, la commune d'Orvault n'a pas mis en place ce dispositif interne, ni communiqué sur ce sujet avec ses agents.

Toutefois, la commune a précisé qu'elle a participé à un webinaire organisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique (CDG 44) le 13 mars 2025, portant sur la mise en place d'un dispositif de signalement. Par ailleurs, elle s'est engagée à le mettre en œuvre avant le 31 décembre de cette année.

La chambre prend acte de cette résolution et invite donc la collectivité, dans le cadre de la contradiction, à lui transmettre tout document permettant d'apprécier l'état d'avancement de mise en place de ce dispositif. En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune s'est engagé à mettre la collectivité en conformité avec le cadre juridique général applicable aux lanceurs d'alerte avant le 31 décembre 2025.

1.3 La démocratie participative au prisme du « dialogue citoyen »

La « démocratie participative » peut notamment s'entendre comme recouvrant l'ensemble des dispositifs qui, quelle qu'en soit la nature – politique, administrative – et les modalités d'organisation – participation directe ou non, etc. – tend à associer les citoyens et/ou administrés au processus de décision d'une collectivité publique.

En l'espèce, cette démarche de démocratie participative a été formulée à l'occasion des élections municipales de 2020, au sein du programme électoral du maire actuellement en fonction. La stratégie mise en œuvre emporte des conséquences sur la gouvernance de la collectivité ainsi que sur ses processus internes décisionnels.

1.3.1 Une stratégie de démocratie participative articulée autour du « dialogue citoyen »

La stratégie définie par la commune en matière de démocratie participative repose sur le « dialogue citoyen ». Elle se déploie dans deux dimensions principales associant, d'une part, les habitants à la définition et à l'amélioration des projets et des politiques publiques de la commune et accompagnant, d'autre part, les initiatives collectives autour de projets définis par les habitants. Pour ce faire, la commune a institué un grand nombre de comités et conseils consultatifs locaux. Au besoin, cette organisation est complétée par des dispositifs alternatifs moins formalisés.

¹⁴ Cette loi a été suivie d'un décret d'application n° 2017-564 du 19 avril 2017. Les dispositions de ces textes ont été complétées depuis par la loi du 22 mars 2022 relative à la protection des lanceurs d'alerte et le décret n° 2012-1284 du 3 octobre 2022 qui a abrogé celui du 19 avril 2017.

1.3.1.1 Une comitologie foisonnante fondée sur des conseils consultatifs locaux thématiques

Aux termes de l'article L. 2143-2 du CGCT, le législateur a expressément prévu la possibilité pour le conseil municipal de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités peuvent comprendre des personnes n'étant pas élues conseil municipal ainsi que, notamment, des représentants des associations locales.

Ces comités forment trois ensembles. Tout d'abord, des « conseils consultatifs » thématiques, ont été mis en place dont la compétence est limitée à une thématique déterminée. Ces instances réunissent des habitants particulièrement intéressés à cette politique en vue de les associer à un travail de conception et d'évaluation d'une politique publique. Dans ce cadre, ont été institués :

- le Conseil communal des jeunes (CCJ) ;
- le Conseil consultatif vélo (CCV) ;
- le Conseil consultatif du projet éducatif et citoyen (PEC) ;
- l'Observatoire de la vallée du cens (OVC) ;
- le Conseil experts arbres ;
- le Conseil de la transition écologique (CTE) ;
- le Conseil consultatif de la vie associative (CCVA) ;
- le Conseil consultatif du sport (CCS) ;
- le Conseil consultatif de la culture (CCC).

Ensuite, un « comité des initiatives locales » (CIL) composé d'élus et d'habitants est chargé d'étudier les demandes de soutien financier émanant d'habitants qui portent un projet apportant « une plus-value ou une innovation en termes d'animation de quartier, de transition écologique, de lien social et partenarial, de convivialité, d'amélioration du cadre de vie et d'appropriation des espaces publics »¹⁵.

Enfin, une « commission citoyenne », composée de citoyens tirés au sort à partir des listes électorales, a vocation à rendre des avis sur des questions d'intérêt général d'intérêt municipal. Présentant une compétence transversale, elle peut s'auto-saisir d'un sujet ou répondre à une question posée par la municipalité ; que ce soit dans le cadre de consultations « flash », sur un sujet déterminé, ou dans le cadre de consultations au long court sur des politiques publiques plus larges¹⁶.

La commune comptant un quartier prioritaire de la ville (QPV), a par ailleurs institué un conseil citoyen du quartier Plaisance. À ce titre, alors que la commune était dans l'obligation de créer un tel conseil, ce dernier n'a pas connu d'existence continue. Créé en 2019 il a ainsi été dissout en raison de tensions entre ses membres, avant d'être reconstitué en 2021¹⁷.

Il résulte ainsi de tout ce qui précède ainsi que du partage spontané, par le maire, du retour d'expérience sur cette organisation les observations suivantes.

¹⁵ Délibération n° 15 du conseil municipal du 13 décembre 2021 : DCM2021S5N15.

¹⁶ Délibération n° 31 du conseil municipal du 14 juin 2021 : DCM2021S3N31.

¹⁷ Délibération n° 24 du conseil municipal du 27 septembre 2021 : DCM2021S4N24.

Tout d'abord, par son caractère foisonnant, cette comitologie interroge quant à sa lisibilité et, partant, son appropriation par les habitants de la commune ; ce d'autant plus que des dispositifs alternatifs de participation citoyenne tels que des ateliers participatifs thématiques (ex : atelier relatif au projet de réaménagement du bourg d'Orvault) ainsi que des dispositifs réglementaires d'association des administrés à certaines décisions de la commune (ex : enquêtes publiques), s'ajoutent aux comités consultatifs préexistants.

Ensuite, bien que l'organisation de cette comitologie, conjuguant un nombre important de comités consultatifs thématiques spécialisés à deux instances thématiques transversales, puisse être considérée par l'ordonnateur comme une source de complémentarité dans les avis, elle présente également un risque d'enchevêtrement dans l'exercice des compétences.

Enfin, le choix d'une organisation des comités consultatifs locaux suivant une logique exclusivement thématique a entraîné la disparition des conseils de quartier – exception faite du comité citoyen de Plaisance qui demeure obligatoire au titre de la politique de la ville. Ce faisant, la commune dispose désormais d'une capacité limitée à collecter directement l'expression de besoins purement locaux et liés à l'exercice de services publics de proximité.

La commune pourrait donc envisager, à effectifs constants, une recomposition de l'organisation du dialogue citoyen en associant à des comités consultatifs locaux thématiques, une expression plus territorialisée des demandes des habitants, notamment sous la forme de conseils de quartier.

1.3.1.2 Le recours ponctuel à des dispositifs alternatifs et complémentaires

Aux côtés des comités consultatifs locaux thématiques, la commune déploie des dispositifs complémentaires d'association des citoyens au processus décisionnel municipal via des dispositifs dont la formalisation est graduée.

Le règlement intérieur du conseil municipal prévoit à son article 24 « Suspension de séance », un mécanisme d'interpellation populaire. Ce dispositif a été utilisé par les habitants concernant l'intention de la municipalité de relever le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (séance du 31 janvier 2022) ainsi que concernant le projet de terrain d'insertion à destination des migrants d'Europe de l'Est non sédentaires (MEENS) au Haut-Cormier (séance du 11 décembre 2023).

Sa régularité paraît cependant fragile dès lors qu'est en principe prohibée la participation aux débats du conseil municipal, d'autres personnes que les conseillers municipaux, fût-ce à la faveur de suspensions de séances¹⁸. Or, il ressortit des dispositions du règlement intérieur que si la séance est suspendue pour l'examen de l'initiative citoyenne, cette dernière peut donner lieu à débat au sein du conseil municipal.

En dehors d'interpellations citoyennes ponctuelles, le dialogue citoyen au sein de la commune repose plus généralement sur des « ateliers consultatifs » institués à la faveur de projets précis à l'instar de la conception des jardins partagés de Cornouaille, ou de l'élaboration du plan guide du projet de réaménagement du centre-Bourg.

¹⁸ TA Amiens, 21 juin 1988, Payet, Rec. 319 ; CE 2 avril 1993, Cne Longjumeau c. Wiltzer et Chadel, Rec. 647-649 ; CE 10 juillet 1996, n°169963, Cne Mons-en-Baroeul.

Enfin, bien que moins formalisés, une diversité de dispositifs de type « aller-vers » est déployée à l'initiative de la commune : « apéros » et « cafés citoyens », rendez-vous « Parlons-nous », « Cafés-Police ».

Sur l'ensemble de la période sous revue, les dispositifs de droit de pétition ou de référendum local n'ont pas été mobilisés bien qu'un tel référendum ait pu être envisagé en 2022 au sujet de l'augmentation de 9 % du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Son abandon a notamment justifié par la difficulté d'identifier des scénarios alternatifs à la hausse de la fiscalité locale, la mise à disposition des électeurs d'éléments d'information suffisants et du coût estimé à 20 000 € d'une telle consultation.

La commune n'a pas non plus mis en place de plateforme numérique de participation des habitants. Si le site internet de la commune comprend un espace dédié au dispositif de dialogue citoyen, il apparaît en revanche que cet espace purement informationnel pourrait être, d'une part, rendu plus visible dans l'arborescence du site et, d'autre part, enrichi de l'activité des différents comités consultatifs locaux ainsi que d'une information sur les dispositifs à la disposition des citoyens (ex : interpellation du conseil municipal, droit de pétition).

1.3.2 Une gouvernance et un processus décisionnel adaptés

La conduite du dialogue citoyen se traduit par une gouvernance complexe et décentralisée au sein de la commune, mobilisant fortement la direction générale en raison de la nécessité de coordonner une diversité d'acteurs autour de projets collectifs.

Suivant une approche thématique, la gouvernance des comités consultatifs mobilise les différentes directions en fonction de leurs périmètres d'attribution. Pensée comme un « guichet unique », la « Maison des associations » a notamment pour rôle l'animation de la commission des initiatives locales (CIL) et assure plus généralement le portage des projets suggérés par les habitants.

La gouvernance transverse du dialogue citoyen est quant à elle portée par les élus dont un adjoint ainsi que par la direction générale des services. À cet effet, le conseil municipal a créé en 2021 un emploi de « chargé du dialogue citoyen et de la relation à l'utilisateur ». En pratique, l'animation du dialogue citoyen au niveau des différentes directions communales, la place prépondérante de la « Maison des associations » - qui compte un nombre important d'agents - et le recrutement d'un agent chargé plus particulièrement de la « relation aux usagers », a contracté la mission essentiellement à l'animation de la commission citoyenne. En outre, sur une durée de trois années, n'a été produit aucun document formalisant le déploiement de la stratégie de dialogue citoyen au sein des différents services de la commune.

En dépit de cette organisation, les limites techniques éprouvées par la commune sur des opérations déterminées peuvent la conduire à externaliser cette conduite du dialogue citoyen. Elle peut donc être à l'origine de dépenses supplémentaires dont la gestion appelle une vigilance particulière au regard des règles de la commande publique.

À cet égard, la commune a conclu le 30 juin 2022, avec la société X, un marché de service tendant à l'accompagnement de la municipalité sur la concertation d'aménagement du bourg d'Orvault. Ce contrat, conclu sans publicité ni mise en concurrence pour un montant de 15 750 € HT, a toutefois été suivi d'un avenant de 36 000 € HT qui, tant en raison de son montant que de son objet, a été conclu dans des conditions irrégulières¹⁹.

La conduite du dialogue citoyen emporte également des effets sur le processus décisionnel au sein de la commune. D'une part, pour être sincère, la phase de dialogue citoyen doit intervenir préalablement à la formalisation de l'expression du besoin de la commune dans le cadre de projets nécessitant la conclusion de contrats de la commande publique, ce qui peut être à l'origine d'un allongement des délais de prise de décision. D'autre part, la mise en œuvre d'un dialogue citoyen peut aboutir au renversement du paradigme demandeur/prescripteur qui structure traditionnellement la relation administration/administré.

Dès lors, une coordination insuffisante des services municipaux dans l'exposé des contraintes relatives à la faisabilité technique, financière et juridique d'un projet porté par un collectif de citoyens peut être à l'origine d'espoirs déçus et d'incompréhensions. Dans ce cadre, le maire de la commune a, en transparence, tenu à partager une analyse rétrospective sur le projet du « terrain de bosses » de la Bugallière à l'origine d'une appréhension insuffisante, *ab initio*, des contraintes techniques et urbanistiques de ce projet sur un terrain en zone naturelle ; situation ayant abouti à l'abandon du projet à un stade tardif. Dans ce prolongement, n'est pas sans risque le choix fait par la commune de confier la charge d'un dialogue citoyen à un promoteur immobilier sur la « friche Alcatel » en l'absence d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

1.3.3 Une mise en œuvre globalement satisfaisante

Les instances consultatives mises en place par la commune sont effectives. Leurs réunions sont fréquentes, assorties de convocations et de comptes rendus détaillés qui assurent une traçabilité de leurs travaux et avis.

La qualité de l'information fournie aux instances participatives par les services municipaux apparaît également de nature à éclairer véritablement leurs réflexions. Par ailleurs, les avis formulés par les commissions font l'objet d'un suivi. Ainsi notamment des avis de la commission citoyenne. Après deux avis rendus respectivement en 2022 et 2023 sur les thèmes du « bien vivre dans nos quartiers » et des « relations collectivité-habitants », la commission citoyenne a produit un nouveau rapport en décembre 2024 portant sur les relations entre les élus et les citoyens d'Orvault. En dépit de ces constats positifs, certains aspects du fonctionnement de ces instances consultatives appellent les observations suivantes.

Premièrement, certaines instances ont une activité relativement réduite. Ainsi du CIL qui n'a abouti qu'à la concrétisation de deux projets de portée et de résultat inégaux. Cette situation rend notamment compte des difficultés pratiques rencontrées par les services municipaux à concrétiser des projets collectifs à la formalisation insuffisante.

¹⁹ Art. R. 2194-3 du CCP.

Deuxièmement, le taux de participation des citoyens et habitants à ces commission est variable d'une instance à l'autre, situation illustrative des difficultés à composer puis maintenir un engagement sur le long terme des citoyens. En ce domaine, les difficultés rencontrées par le conseil citoyen du quartier de Plaisance sont aggravées par le principe d'autonomie de ces conseils vis-à-vis des pouvoirs publics.

Le cas de la commission citoyenne illustre quant à lui les réticences des citoyens à s'engager de façon réelle au sein des instances consultatives qui leur sont proposées. Ainsi, sur la base d'une « population-mère » représentative et tirée au sort de 1 974 personnes²⁰, la préparation de l'avis « bien vivre dans nos quartiers » a réuni 37 habitants, et celle de l'avis « relations entre la mairie et les usagers » a rassemblé 12 participants, soit un très faible taux de transformation du tirage au sort en participation réelle de 0,6 %. Ce taux doit être mis en regard des 226 personnes ayant accepté de composer le panel sollicité pour participer à chaque lancement d'un nouveau sujet, ce taux de réponse (226/1 974) étant, quant à lui, relativement satisfaisant.

Les limites rencontrées par le conseil consultatif de la transition écologique (CTE) dans la réduction de l'investissement des citoyens à mesure de ses différentes réunions, témoignent quant à elles des interrogations sur l'identité profonde de cette instance, et de l'impact que ces questionnements sont susceptibles d'avoir sur la motivation de ses membres. À cet égard, cette commission pourrait être associée à l'élaboration du rapport communal sur le développement durable ainsi qu'à l'évaluation de ses émissions de gaz à effet de serre.

Par extension, le périmètre de l'action du conseil consultatif de la vie associative (CCVA) et du conseil consultatif des jeunes (CCJ) interroge. Le CCVA a remplacé en 2023 le groupe de suivi de la maison des associations (MDA) et apparaît, au moins dans sa partie relative au suivi global des associations, redondant avec ce service communal.

Le champ des actions du conseil consultatif des jeunes (CCJ) doit être également mieux précisé. Pour l'heure, ces actions s'assimilent majoritairement à des animations de sensibilisation autour de la citoyenneté et de la solidarité ; lesquelles pourraient du reste, en raison de leur intérêt réel et du niveau d'implication des jeunes membres du CCJ, être étendues à un public plus large dès lors que ce conseil ne comprend que 28 jeunes. Enfin ce comité n'est pas présidé par un élu du conseil municipal, en méconnaissance de l'article L. 2143-2 du CGCT.

1.3.4 La « commission citoyenne », un exemple d'association effective du public à l'évaluation de la qualité des relations des services communaux avec les usagers

La commission citoyenne a été créée par délibération du 14 juin 2021 pour le mandat municipal 2021-2026. Elle est conçue comme une assemblée de citoyens tirés au sort, représentatifs de la diversité de la population, ayant vocation à produire des avis touchant à l'évaluation et à la mise en œuvre de politiques publiques d'intérêt municipal. La commission peut rendre des avis sur saisine de la commune ou sur auto saisine ; que ce soit dans le cadre de concertation rapide (concertation dite « flash ») ou bien d'une concertation plus longue.

²⁰ Cette population mère est issue de 42 panels constitués autour de trois critères : quartier, sexe, âge.

Composée de 48 membres, la sélection a été réalisée par la commune, par tirage au sort, sur la base d'une population mère de 1 974 habitants décomposée en 42 panels de citoyens établis d'après leur lieu d'habitation, leur sexe et leur âge. En dépit de la faible participation enregistrée (v. *supra* 1.3.3), tant les travaux de la commission que les suites qui y ont été apportées, s'agissant notamment des relations entre les usagers et les services municipaux, témoignent des bénéfices retirés d'une association effective des usagers à l'évaluation de l'action municipale.

Ainsi, à l'issue d'un cycle de réflexions préparatoires ayant abouti à la détermination de trois sujets prioritaires – vie économique, vivre ensemble et fonctionnement de la collectivité – la commission a rendu un rapport thématique relatif aux relations entre la mairie, les habitants et les usagers à l'occasion du conseil municipal du 19 juin 2023. Ce rapport résulte d'une enquête fouillée ayant notamment conduit les membres de la commission à organiser un atelier avec les agents municipaux.

Ce rapport relevait notamment des difficultés à joindre aisément la mairie, et ce quel que soit le canal envisagé (téléphone, en ligne, etc.), un manque d'information quant au suivi des demandes formulées (délais de réponse, avancement de l'instruction de la demande, accusé de réception de la demande), des difficultés à appréhender les réponses apportées (qualité et clarté du contenu de la réponse, accompagnement dans les démarches) ainsi que, plus généralement, une incompréhension de l'organisation et de la distribution des compétences entre la commune et la métropole. Il résultait ainsi de l'enquête un ensemble de six priorités.

Par délibération du 12 février 2024, le maire a formulé une réponse particulièrement circonstanciée sur chacun des axes évoqués dans l'avis de la commission.

Par ailleurs, le 27 janvier 2025, la commission citoyenne a bénéficié d'une présentation de l'état d'avancement des actions identifiées en vue d'améliorer la qualité de la relation entre les services municipaux et les usagers. Du reste, l'audit réalisé par l'AFNOR en 2024 atteste d'une amélioration significative de la performance globale des services municipaux en ce domaine. Alors que ce taux était de 73 % en 2020, il a été mesuré à 82 % en 2024, soit le taux constaté en 2016 (81,6 %).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle de la gouvernance institutionnelle locale s'est attaché à appréhender les divers mécanismes régissant le processus décisionnel au sein de la commune.

La gouvernance institutionnelle de la commune s'organise autour du conseil municipal et de l'institution du maire. L'existence, bien que non-obligatoire, d'un bureau municipal n'appelle pas d'observations. Il en va en revanche différemment des délégations. Les délégations du conseil au maire intervenues lors de la première mandature et jusqu'à en 2020 ont, en raison de leur incomplétude, pu fragiliser les décisions prises sur leur fondement. Les délégations de fonction et de signature du maire au profit des élus ou d'agents communaux sont également à revoir, soit qu'elles apparaissent imprécises, soit qu'elles ne fixent pas d'ordre de priorité entre des bénéficiaires concurrents.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil municipal appellent également certaines observations. Ce dernier s'est régulièrement doté d'un règlement intérieur. Si ce dernier présente des améliorations pour la liberté d'expression des élus par rapport, certaines matières, pourtant obligatoires, ne figurent pas. Certains amendements

devraient être aussi apportés afin d'assurer une meilleure garantir des droits des élus, notamment de leur liberté expression. Le conseil municipal a par ailleurs constitué cinq commissions permanentes dont les conditions de fonctionnement sont globalement satisfaisantes.

Plus généralement, les dispositifs de prévention des atteintes à la probité doivent être mieux structurés au sein de la commune ; que ce soit par la désignation d'un référent déontologue et laïcité pour les agents ou encore une procédure interne de recueil et de traitement des signalements d'alerte éthique.

Enfin, la commune est engagée dans une démarche approfondie de démocratie participative basée sur le dialogue citoyen. L'organisation thématique en différents comités présente un caractère foisonnant et pourrait être rationalisée afin notamment d'en améliorer la lisibilité.

Au reste, le fonctionnement des différents comités thématiques est globalement satisfaisant. Doit notamment être relevé le soin particulier apporté à la traçabilité des travaux desdits comités ainsi qu'au suivi de leurs actions. Certains comités doivent cependant faire face au défaut d'investissement des citoyens. Pourtant, la « commission citoyenne » fournit une illustration de la collaboration fructueuse entre les citoyens et la commune dans l'évaluation ciblée de l'action municipale. En ce sens, doit être particulièrement remarqué, l'avis citoyen rendu sur les relations des services de la mairie avec les usagers ainsi que les suites concrètes qui y ont été données.

2 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À CONSOLIDER

2.1 Une information financière qui doit être améliorée

Si l'examen de la qualité de l'information financière fournies aux élus concernant deux projets structurants de la commune (BEA avec l'école Diwan et projet d'aménagement sur la friche Alcatel) n'appelle pas d'observations, il en va différemment des informations financières et budgétaires.

Tout d'abord, bien que le débat d'orientation budgétaire (DOB) ait été tenu dans le délai des deux mois précédant le vote du budget, le contenu du rapport d'orientation budgétaire (ROB) est insuffisant. Ainsi, alors que la commune a créé le budget annexe (BA) « Vente d'énergie Orvault » en 2020, il n'a intégré le ROB qu'à partir de 2024 ; la circonstance que ce budget ne comportait que des dépenses liées à des études techniques apparaissant à cet égard indifférent. Du reste, les informations le mentionnant aux ROB 2024 et 2025 sont lacunaires. D'autre part, de 2019 à 2021, le ROB ne comportait pas de partie spécifique aux ressources humaines (RH). Au demeurant, les informations contenues par la suite sont lacunaires et datées (années N-2). Dès lors que les charges de personnel représentent le premier poste de dépenses de la commune et qu'elles constituent, en raison de leur rigidité, un élément d'appréciation fondamental de son équilibre financier, ces carences, sous réserve de l'appréciation de la juridiction compétente, pourraient fragiliser la procédure d'adoption du budget primitif.

Par ailleurs, en méconnaissance de l'article L. 5217-10-4 du CGCT, l'exécutif n'a pas respecté le délai minimal de 12 jours pour communiquer aux membres du conseil municipal le projet de budget 2024 avant la séance consacrée à son examen.

Ensuite, les états budgétaires annexés au compte administratif sont renseignés de manière incohérente par comparaison avec les montants figurant en comptabilité générale (état A11 « Travaux en régie » ; état A8 « État des charges transférées ou à répartir ») et la commune s'affranchit parfois d'en compléter d'autres pourtant essentielles à la qualité de l'information financière à destination des élus et des citoyens.

Enfin, les états récapitulatifs 2023 et 2024 des indemnités perçues par les élus n'ont jamais été présentés au conseil municipal, en méconnaissance de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT. Ce faisant, la chambre relève positivement le fait que cet état ait été présenté aux élus à l'occasion du conseil municipal du 31 mars 2025.

Recommandation n° 3. : Présenter au conseil municipal un rapport d'orientations budgétaires comportant notamment des informations complètes et actualisées concernant les ressources humaines et les données financières relatives au budget annexe « Vente d'énergie » conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.

2.2 Une fiabilité des comptes à perfectionner

2.2.1 Des provisions à passer et un inventaire physique à formaliser

Si les provisions constituées pour dépréciation des comptes de redevables n'appellent pas d'observations, il en va différemment des provisions pour contentieux. En effet, entre 2019 et 2024, la collectivité n'a pas enregistré de provision pour contentieux. Or sur cette période la commune s'est trouvée engagée dans des contentieux dont certains sont actuellement en cours. Quand bien même les requêtes en cours ne comporteraient pas de demande indemnitaire, la collectivité supporte le risque d'être condamnée à verser des frais à la partie adverse. Il y a donc lieu de constituer systématiquement une provision fonction du coût susceptible de résulter de la situation en cause, conformément au principe comptable de prudence et aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

La commune n'a pas non plus constitué une provision pour compte épargne temps (CET) de ses agents. Bien que cette provision ne figure pas au rang des dépenses obligatoires de la commune, et qu'elle ait opté pour la non-indemnisation des jours épargnés, la constitution d'une telle provision répond au principe de prudence²¹ et constitue une obligation de l'instruction M57.

²¹ Norme n° 12 sur l'évaluation des passifs non financiers.

Cette provision paraît de surcroît nécessaire dès lors que la collectivité est susceptible d'indemniser les jours CET pour ses agents communaux qui se trouveraient dans les situations prévues aux articles 10-1 et 11 du décret du 26 août 2004²². Par ailleurs, par délibération du 27 septembre 2021, le conseil municipal a également autorisé la monétisation de l'ensemble des jours de CET pour les seuls agents radiés des cadres pour retraite pour invalidité. Or, ce dispositif apparaît irrégulier²³, dans la mesure où le décret de 2004 ne prévoit pas une telle possibilité, et qu'en vertu des articles 3-1 et 5 dudit décret, la collectivité doit opter soit pour la non indemnisation, soit au contraire pour l'indemnisation des droits épargnés pour tous ses agents. Au surplus, les agents mis à la retraite pour invalidité ne pourraient alors bénéficier d'un tel avantage que pour les jours épargnés au-delà des 15 premiers jours de leur CET et non sur l'intégralité desdits jours, conformément aux articles 4 et 5 du décret de 2004 précité²⁴.

S'agissant de l'actif immobilisé, la commune ne dispose pas d'inventaire physique. L'inventaire transmis est purement comptable. La collectivité se prive ainsi d'un document essentiel qui lui permettrait d'avoir une connaissance bien plus fine de l'état de son patrimoine immobilier et mobilier. Néanmoins, la commune dispose de tableurs de suivi de ses biens portant sur le parc automobile, le matériel espaces verts, le matériel d'entretien des bâtiments et le patrimoine bâti. Ceux-ci pourraient dès lors former une base utile à l'élaboration d'un inventaire précis du patrimoine immobilier communal. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir qu'il n'estimait pas qu'un inventaire physique ait une plus-value par rapport aux tableurs créés par les différents services de la commune. Il résulte toutefois des constats de la chambre que les tableurs produits présentent des carences ainsi qu'en attestent les écarts constatés en matière de comptabilité patrimoniale.

Ainsi, des différences subsistent-elles entre l'inventaire de l'ordonnateur arrêté au 31 décembre 2024 et l'état de l'actif du comptable du budget principal.

Le régime des amortissements est par contre conforme et n'appelle pas d'observations. Il en va de même des procédures de mise au rebut bien qu'il y ait lieu de souligner la politique volontariste de la commune en matière de valorisation et de réparation des biens en fin de vie.

Enfin, au-delà de ces observations et dans une moindre mesure, la chambre invite la commune à se montrer plus vigilante dans l'enregistrement symétrique des écritures d'ordre budgétaires.

²² Article 10-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la FPT : « En cas de décès de l'agent, les droits acquis au titre de son compte épargne-temps donnent lieu à une indemnisation de ses ayants droit [...] ». Article 11 « les collectivités ou établissements peuvent, par convention, prévoir des modalités financières de transfert des droits à congés accumulés par un agent bénéficiaire d'un CET à la date à laquelle cet agent change, par la voie d'une mutation ou d'un détachement, de collectivité ou d'établissement ».

²³ Voir sur ce point, question écrite Assemblée Nationale n° 12696 publiée au JO du 7 novembre 2023 page 9883 et réponse du Ministère de la transformation et de la fonction publique au JO du 28 mai 2024 page 4246. Voir également CE 23 novembre 2016, n° 395913.

²⁴ Voir question écrite n° 18621 Assemblée Nationale publiée au JO du 9 avril 2019, page 3130 et réponse du Ministère de l'action et des comptes publics publiée au JO du 6 août 2019, page 7342.

2.2.2 Un contrôle des régies à assurer

La commune dispose, à fin 2024, de huit régies de recettes permanentes et de 25 régies d'avances, dont 13 ont un fonctionnement temporaire sur l'année. En 2023, les régisseurs de recettes ont encaissé 2,6 M€ de recettes et les régisseurs d'avances ont réalisé 226 000 € de dépenses. Le contrôle de la chambre a porté sur quatre régies de recettes ainsi que sur deux régies d'avances²⁵. Il en résulte plusieurs observations.

Premièrement, sur la période 2019-2023, il a été relevé une incohérence entre les montants annuels des dépenses et recettes consignés d'une part, dans le tableau de la commune de suivi de l'ensemble des régies et, d'autre part, à la balance générale des comptes du compte de gestion du budget principal.

Deuxièmement, la commune compte une régie de recettes et une régie d'avances intitulées « Service culturel », dont la gestion est assurée par un régisseur unique et qu'il conviendrait de fusionner en une seule régie mixte d'avances et de recettes.

Plus globalement, les arrêtés de nomination des régisseurs transmis par la commune ne mentionnent pas, à tort, le montant de la part indemnitaire « IFSE » perçu au titre de leur responsabilité de régisseur. En outre, lors de la cessation de fonctions d'un régisseur, il serait opportun que l'arrêté de son successeur rappelle le ou les nom(s) du ou des mandataires suppléants, voire celui ou ceux des autres mandataires de la régie.

Troisièmement, un conseiller municipal a signé des arrêtés de nomination de régisseurs en l'absence d'une délégation de fonctions et de signature du maire durant toute la mandature précédente. En conséquence, lesdits arrêtés de nomination ont été juridiquement fragiles.

Quatrièmement, le montant maximal de l'encaisse de la régie de recettes « Service culturel » que le régisseur est autorisé à conserver avant reversement au comptable, paraît excessif au regard de l'activité régulière de cette régie. Il en est de même s'agissant des régies d'avances « Enfant-jeunesse » et « Service culturel », en violation de l'article R. 1617-12 du CGCT. Des modifications devraient intervenir en ce sens qui auront une influence sur l'IFSE « Part régie » versée au régisseur d'avance « Enfant-jeunesse »²⁶.

Enfin, s'agissant de la surveillance et de la vérification des régies, sur les six régies vérifiées par la chambre, 16 procès-verbaux (PV) témoignent de contrôles réguliers par le comptable public. Les conclusions de ces rapports attestent de la bonne tenue générale des régies à l'exception du contrôle de la régie de recettes « Piscine » du 11 août 2021 qui a révélé divers dysfonctionnements inquiétants du point de vue de la protection des fonds et valeurs publics. Le changement de régisseur intervenu quelques mois après ce contrôle a eu pour effet de normaliser la situation. En revanche, l'ordonnateur n'a, pour sa part, communiqué aucun document de contrôle de ses régies en méconnaissance de l'article R. 1617-17 du CGCT. Au surplus, toutes les remises de service n'ont pu être produites à la chambre, au regard des différents changements de régisseurs intervenus sur la période de contrôle. Or cette formalité constitue une garantie substantielle pour les agents régisseurs concernés.

²⁵ Soit les régies de recettes « École de musique », « Piscine », « Service culturel » et « Espace familles » et les régies d'avances « Enfant-jeunesse » et « Service culturel ».

²⁶ Arrêté du 28 mai 1993 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs.

Il est donc demandé à l'ordonnateur de réviser ses régies afin de prendre en considération ces observations et d'instituer une programmation de leur contrôle. Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que ce système de double contrôle ne lui paraissait pas un facteur d'efficacité, la chambre rappelle que cette organisation, outre qu'elle résulte de la nécessaire application des dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT, constitue un aspect essentiel de la lutte contre la manipulation frauduleuse des fonds et valeurs publics en facilitant les rapprochements entre les services de l'ordonnateur et du comptable.

2.2.3 Un budget annexe « Vente d'énergie » déficitaire

Destiné à porter le financement et à percevoir les recettes de l'exploitation de dispositifs productifs d'énergie renouvelables, le budget annexe « Vente d'énergie Orvault » a une nature industrielle et commerciale.

À fin 2023, son résultat est excédentaire en section d'investissement (28 002 €) et en section d'exploitation (2 570 €), mais la prise en compte des restes à réaliser (RAR) en dépenses de - 97 500 € et l'absence de RAR en recettes conduisent à conclure au caractère déficitaire du BA. À fin 2023, le déficit s'élève donc à 66 928 €.

De plus, lors de l'approbation du budget primitif 2024 dudit BA, l'équilibre du total des dépenses de la section d'investissement a été principalement envisagé au moyen de la souscription d'un emprunt à hauteur de 707 428 €.

Or, à fin 2024, cet emprunt n'a jamais été souscrit et les dépenses d'investissement n'ont pas été réalisées, ce qui peut conduire à douter du caractère sincère du budget présenté au conseil municipal. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a toutefois fait valoir que le décalage entre les prévisions 2024 et les réalisations s'expliquait notamment par le retard pris dans la conclusion de marchés publics en raison de la vacance temporaire d'un emploi indispensable à ce processus.

Par ailleurs, au 31 décembre 2024, le déficit du BA s'est accentué de près de 10 000 €. Dans ces conditions, la chambre relève l'équilibre formel du BA 2025. Cette exigence paraît d'autant plus impérieuse au regard de l'obligation d'équilibre financier faite aux SPIC locaux (art. L. 2224-1 du CGCT).

À cet égard, il résulte des écritures comptables que le BA ne refacture pas au BP la part d'autoconsommation de l'électricité produite mais enregistre uniquement les recettes tirées de la revente du surplus à EDF. Ainsi, en ne titrant pas l'ensemble de la distribution d'électricité produite, le BA se prive des ressources indispensables à son autofinancement. Si le montant de ces refacturations apparaît résiduel pour l'année 2024 (865 €), la chambre prend acte de l'engagement du maire d'organiser cette refacturation à compter de l'exercice 2025.

Partant, la chambre demande à la commune de présenter un BA 2025 visant à retrouver progressivement une trajectoire financière excédentaire. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a tenu à souligner les difficultés à équilibrer les réalisations d'équipements photovoltaïques dans le contexte d'une réduction du prix de rachat de l'électricité photovoltaïque.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière de même que la qualité des comptes sont à consolider. À cet égard, si l'examen ponctuel de deux projets d'ampleur (Projet d'école Diwan, projet d'écoquartier sur la friche Alcatel) atteste d'une qualité de l'information fournie aux élus globalement satisfaisante, il n'en demeure pas moins des insuffisances importantes dans le contenu du rapport d'orientation budgétaire, notamment en matière de ressources humaines et concernant la situation financière du budget annexe « Vente d'énergie ».

D'une façon générale, la qualité de l'information financière annexée au compte administratif retraçant, en fin d'année, l'exécution du budget de la commune, doit être améliorée afin de fournir aux élus ainsi qu'aux citoyens une présentation complète et sincère de la situation financière de la commune. Dans ce prolongement, la chambre relève que les élus n'ont pas été destinataires du projet de budget 2024 dans le délai de deux semaines précédant son adoption, ce qui a pu nuire à leur information ainsi qu'à leur capacité de préparation de cette délibération. Enfin, le conseil municipal n'est pas destinataire de l'état récapitulatif des indemnités perçues par les élus.

L'examen de la fiabilité des comptes présente des observations plus limitées. Ainsi notamment de l'obligation pour la commune de provisionner les éventuelles dépenses exposées dans le cadre de contentieux en cours, ou encore les coûts associés à la récupération de leurs jours CET par les agents.

Plusieurs voies de perfectionnement se dégagent également en matière de constitution d'un véritable inventaire physique des biens du patrimoine communal ou de mise en place d'un contrôle systématique des régies compte tenu des risques qui y sont associés en matière de protection des deniers publics.

Il y a enfin lieu d'attirer particulièrement l'attention de la commune sur le budget annexe « Vente d'énergie » pour lequel l'équilibre financier à moyen terme apparaît fragile.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE À SURVEILLER

L'examen de la situation financière est centré sur le seul budget principal (BP) en raison du poids financier très faible du budget annexe « Vente d'énergie d'Orvault » au regard dudit BP (soit 0,02 % du total des recettes agrégées de la section de fonctionnement en 2024). La période examinée porte jusqu'à 2024, ce dernier exercice étant au stade de la rédaction du présent rapport désormais définitif. Ponctuellement l'année 2018 est évoquée du fait de l'importance des investissements cette année-là, qui explique, seule, la situation bilancielle observée en 2019.

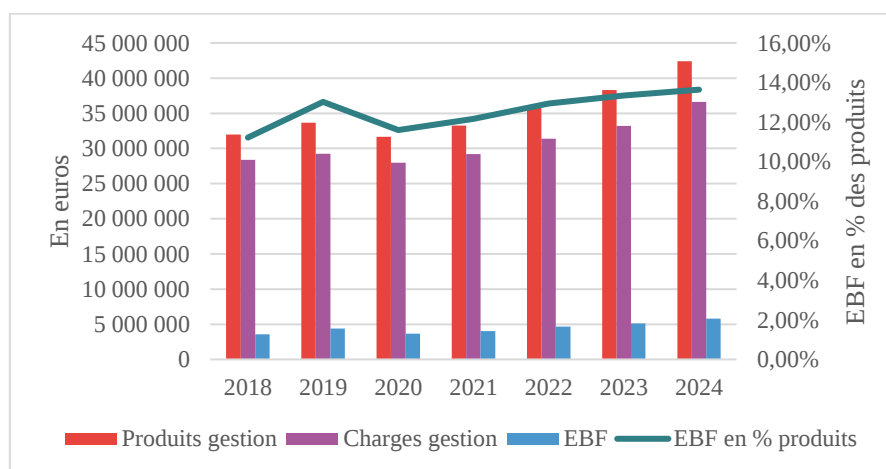
3.1 Un cycle d'exploitation sous tension

3.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression mais qui demeure structurellement fragile

Les produits de gestion de la commune ont augmenté en variation annuelle moyenne (VAM) de 4,8 % sur la période. Ils affichaient un montant de près de 32 M€ en 2018 pour atteindre 42,4 M€ fin 2024. A contrario, les charges de gestion ont progressé moins rapidement que les produits (soit une VAM de 4,3 %) passant ainsi de 28,4 M€ en 2018 contre 36,6 M€ en 2024.

Il en résulte une hausse mécanique de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) sur la période qui évolue de 8,3 % (VAM), et s'établit à 5,8 M€ à fin 2024 contre 3,6 M€ en 2018. Ce faisant, l'EBF de la collectivité représentait 11,2 % des produits de gestion en 2018 et 13,6 % en 2024. Malgré cette amélioration, l'EBF de la commune demeure toutefois inférieur au seuil de vigilance de la zone des 18-16 % desdits produits. Ainsi, à fin 2023, la commune d'Orvault possédait un EBF qui correspond à 177 € par habitant (soit 13,34 % de ses produits). À titre de comparaison par rapport à des collectivités de la même strate appartenant au même EPCI (Nantes Métropole), cet EBF était de 188 € (14,90 %) pour Couëron, 196 € (14,98 %) pour Saint-Sébastien-sur-Loire et 259 € (21,50 %) pour Vertou. Du reste, la moyenne nationale de la strate, est de 233 € (14,49 %).

Graphique n° 1 : Variation de l'EBF d'Orvault 2018 à 2024



Source : CRC d'après comptes de gestion

S'agissant de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute = EBF – frais financiers), elle suit, sur la même période, la même trajectoire que l'EBF à savoir qu'elle croît de 8,9 % (VAM). Elle est ainsi passée de 3,2 M€ en 2018 à 5,4 M€ en 2024. Elle correspondait à 10,1 % des produits de gestion en 2018 contre 12,7 % en 2024. Néanmoins, son niveau, à fin 2024, demeure inférieur au seuil d'attention des 15 %.

À fin 2023, la CAF nette (CAF brute - remboursement en capital des emprunts) d'Orvault est de 94 € par habitant contre 135 € pour Couëron, 177 € pour Saint-Sébastien-sur-Loire et 226 € pour Vertou. La moyenne nationale de la strate se situe quant à elle à 109 € par habitant. Ce faisant, la CAF dégagée par la commune d'Orvault pour sa section d'investissement est la plus faible en comparaison de celle des autres collectivités.

3.1.2 Une sollicitation significative du levier fiscal

Les produits de gestion de la commune ont augmenté de 32,7 % entre 2018 et 2024. Ils progressent ainsi de près de 32 M€ en 2018 à 42,4 M€ fin 2024. Cette hausse est portée principalement par l'accroissement des produits de fiscalité propres qui évoluent de + 45,8 % entre ces deux mêmes années, représentant un gain en valeur absolue de quelque 8 781 246 €.

Viennent ensuite les ressources institutionnelles qui augmentent de 22,1 % entre 2018 et 2024 (gain de 1 071 620 €) et la fiscalité reversée qui croît de 17,4 %, soit un complément financier de 545 284 €. S'agissant des ressources d'exploitation, elles oscillent entre 2,8 M€ en 2020 et 4,6 M€ en 2018 et 2024 et atteignent leur point culminant en 2019 (4,9 M€).

S'agissant des seuls impôts locaux, les produits progressent en variation annuelle moyenne de 7,4 % sur la période par l'effet à la fois du dynamisme physique des bases d'imposition et surtout par celui des taux. Ainsi, les taux ont-ils évolué par deux fois sur la période 2020-2024, une première fois en 2022 où la seule TFPB a été augmentée de 9 %, puis en 2024 où la collectivité a décidé une nouvelle progression de chacun des taux de TFPB, TFPNB et THrs (taxe d'habitation sur les résidences secondaires) de 18,7 %²⁷. Au global, le total des produits des seuls impôts locaux perçu par la commune a progressé de 16,7 M€ en 2018 à 25,7 M€ en 2024, soit une variation de + 53,5 %.

Une partie de l'effet base est également directement imputable au mécanisme national de revalorisation automatique et forfaitaire des valeurs locatives (2018, 1,20 %, 2019, 2,20 %, 2021, 0,20 %, 2022, 3,4 %, 2023, 7,1 % et 2024, 3,9 %).

Sur la période 2018 à 2023, si les taux de taxes foncières de la commune d'Orvault demeurent systématiquement inférieurs aux taux moyens des collectivités de même strate, en revanche, la dernière hausse de 18,7 %, en 2024, des taux communaux les fait désormais dépasser ladite moyenne. Du reste, la collectivité a continuellement perçu (sauf en 2021) un produit fiscal total supérieur à celui de la moyenne de sa strate (en 2023, 780 €/habitant contre 755 €/habitant en moyenne pour la strate). Ainsi, en 2018, le produit des impôts locaux de la commune représentait 52,98 % du total des produits de gestion, puis 57,49 % en 2023, contre respectivement 42,89 % et 47,04 % pour la moyenne de la strate.

La pression fiscale pesant désormais sur les contribuables orvaltais est systématiquement supérieure à la moyenne de sa strate, limitant les possibilités pour la commune de desserrer la contrainte sur sa capacité d'autofinancement en faisant dans le futur évoluer à nouveau ses taux de manière aussi significative.

Enfin, s'agissant des ressources institutionnelles, si sur la période 2018 à 2024, le total des produits des ressources institutionnelles (dotations, participations et compensations) a augmenté de 22,1 %, la dotation globale de fonctionnement (DGF) y occupe une part structurellement plus faible en comparaison de communes comparables. À fin 2023, la DGF d'Orvault représente 87 € /habitant contre 117 € pour Couëron, 151 € pour

²⁷ À noter que le ROB 2024 d'Orvault précise que « Dans, l'hypothèse où le taux de TFPB des autres communes de la Métropole de Nantes reste identique en 2024, le taux 2024 de TFPB d'Orvault porté à 44,47 % placerait la ville au 5^{ème} rang, derrière Saint-Sébastien-sur-Loire (46,81 %), Nantes (46,34 %), Rezé (45,29 %) et Saint-Jean-de-Boiseau (44,51 %) ».

Saint-Sébastien-sur-Loire, 76 € pour Vertou et 202 € pour la moyenne de la strate. Ainsi, en 2023, la ville a perçu au titre de la DGF 2,3 M€ de moins qu'en 2010²⁸. La commune a par ailleurs bénéficié de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 2024 pour un montant significatif de 300 000 €. Toutefois, par effet de seuil, elle a cessé d'en bénéficier en 2025.

3.1.3 Des dépenses de personnel à l'origine d'une rigidité importante des charges

Les fragilités de la capacité d'autofinancement de la commune doivent être mises en regard du fait que la commune d'Orvault détient un taux d'incompressibilité²⁹ de 79,5 % de ses dépenses réelles de fonctionnement en moyenne sur la période, ce qui amoindrit notablement sa capacité à s'adapter à une éventuelle nouvelle contrainte financière qui apparaîtrait en charges de fonctionnement.

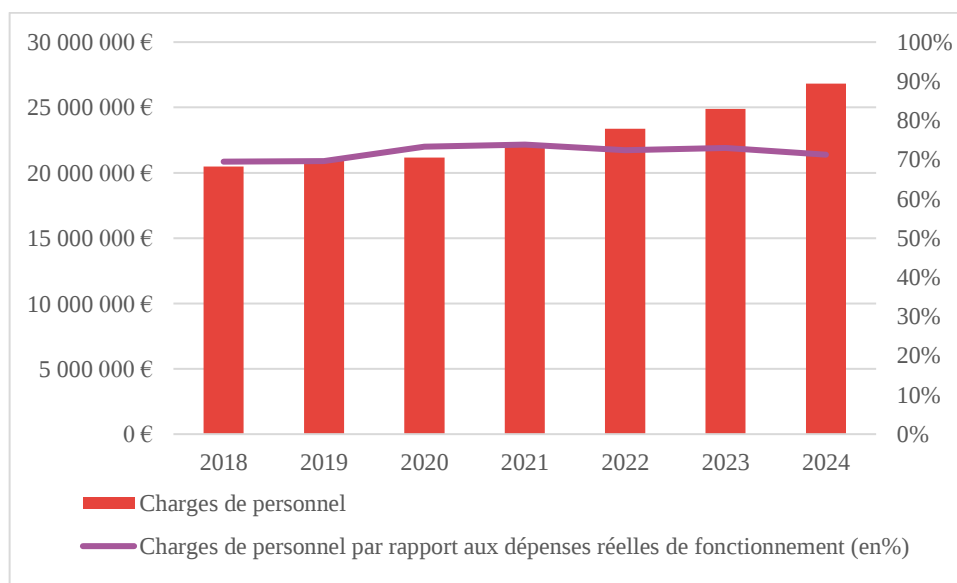
À titre de comparaison, et en choisissant des collectivités de la même strate appartenant au même EPCI (Nantes Métropole), soit les communes³⁰ de Couëron, Saint-Sébastien-sur-Loire et Vertou, il est à relever qu'en 2023, les seules charges de personnel d'Orvault représentent 885 €/habitant (soit 73 % des dépenses réelles de fonctionnement) contre 753 € (69,78 %) pour Couëron, 781 € (70,16 %) pour Saint-Sébastien-sur-Loire et 660 € (69,27 %) pour Vertou, sachant que la moyenne nationale de la strate est de 823 € par habitant, soit 58,96 % des charges de fonctionnement. Ce ratio est donc à Orvault supérieur aux autres communes comparables de la métropole, elles-mêmes déjà supérieures à la moyenne de leur strate.

Ce taux d'incompressibilité des charges de fonctionnement s'explique par le fait que les charges de personnel sont structurellement très élevées au sein de la commune ; les charges à caractère général ayant diminué sur la période sous revue en raison du plan d'économie conduit par la commune. Les dépenses de personnel ont ainsi atteint plus de 26 M€ en 2024, soit une progression de 25 % par rapport à l'exercice 2019.

²⁸ En 2010, la ville d'Orvault a bénéficié d'une DGF d'un montant de 4,7 M€ contre 2,4 M€ en 2023.

²⁹ Ce taux est calculé selon la formule suivante : (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêt) / total dépenses de fonctionnement réelles.

³⁰ Population fiches DGCL au 1^{er} janvier 2023 : Couëron (22 971 habitants), Saint-Sébastien-sur-Loire (28 639 habitants) et Vertou (26 449 habitants).

Graphique n° 2 : Évolution des charges de personnel

Source : CRC d'après compte de gestion

Ce niveau de charges de personnel interroge d'autant plus que la commune est membre de Nantes Métropole, EPCI auquel un nombre significatif de compétences ont été transférées³¹. En dépit de la gestion en régie des services publics dont elle a la charge, dont l'accueil périscolaire, le volume des dépenses de personnel n'est donc pas cohérent avec l'étendue des missions de la commune, qui n'a pas augmenté. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a fait valoir qu'en dépit des nombreuses compétences transférées à Nantes Métropole, une part importante des compétences correspondant à des services de proximité demeurent portée par les communes membres (ex : petite enfance, enfance-jeunesse, restauration collective ...). La chambre relève toutefois que la commune, comparée aux autres communes de la métropole, possède dans sa strate et au sein de l'aire métropolitaine, ainsi qu'il ressort du tableau fourni par le maire au stade de la contradiction, le taux de dépenses de personnel le plus élevé.

La hausse des charges de personnel rend tout à la fois compte d'une hausse continue du nombre d'agents employés sur l'ensemble de la période sous revue, mais également d'une hausse du coût du travail au sein de la commune. Le coût moyen d'un équivalent temps plein (ETP) est ainsi passé de 2 652 € à 2 952 € mensuels. À cet égard, si certaines de ces augmentations ont des causes externes, à l'instar de la revalorisation du point d'indice, du repyramidage de certaines grilles indiciaires, de la hausse du taux de la part patronale CNRACL ou encore de la contribution de la commune à la protection sociale complémentaire au 1^{er} janvier 2024, d'autres hausses sont au contraire imputables à des décisions de la commune : prime covid aux agents hors SSIAD; forfait télétravail ; augmentation du taux de prise en charge des titres restaurants ; revalorisation du régime indemnitaire.

³¹ Décret n° 2014-1077 du 22 septembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Nantes Métropole ».

Et la commune a par ailleurs réalisé de très nombreux recrutements. Entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2024, le nombre d'équivalents temps plein rémunérés (ETPR)³² a progressé de 16,4 %, passant de 519 à 604. Cette hausse est principalement portée par l'augmentation de 63 % du nombre de contractuels (+ 66,5 ETPR) et, dans une moindre mesure, des titulaires (+ 12,8 ETPR). Cette hausse se concentre principalement au niveau de la direction éducation enfance jeunesse (DEEJ) (+ 56 ETPT) et de la direction aménagement, services techniques et transition écologique (DASTTE) (+ 11,7 ETPT).

Au sein de la DEEJ, ces hausses sont présentées tout à la fois comme une réponse à la « crise de l'animation » dans un contexte de pénurie de professionnels de l'animation, ainsi que comme la conséquence de l'ouverture d'un nouveau multi-accueil « Les Pousses d'Or » à l'origine de la création de 11 nouveaux postes. En dépit de ces hausses ayant notamment abouti à un renforcement des équipes, des difficultés de gestion des équipes périscolaires persistent. Ce service concentre un niveau élevé d'absentéisme pour raison de santé³³ associé à des grèves récurrentes. La qualité de vie au travail y apparaît dégradée. À cet égard, compte tenu de l'ampleur du recours au temps partiel contraint au sein de ce service (70 % des agents contractuels ont un taux d'emploi inférieur à 70 %) et, dans le même, d'un recours récurrent aux heures complémentaires³⁴, la réduction de la précarité de l'emploi du métier d'animateur pourrait être mieux explorée pour en améliorer l'attractivité.

La hausse des effectifs au sein de la DASTTE rend compte d'un renforcement des équipes en charge de l'entretien des espaces verts. Elle est aussi justifiée par la commune, outre le renforcement de la fonction informatique, comme une réponse aux enjeux de l'adaptation au changement climatique et de la protection de l'environnement des habitants, à l'origine notamment de la création de postes de chargés de mission et/ou de projets. Ces recrutements interrogent toutefois, compte tenu du transfert d'un nombre élevé de compétences en matière environnementale à Nantes Métropole³⁵.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a apporté les explications suivantes à la ventilation des emplois supplémentaires créés au sein de la commune :

- postes créés en réponse à l'évolution de la population et de ses besoins (29 ETP), dont 14 ETP liés à l'évolution de l'offre de service des multi-accueils municipaux (extension des plages d'ouverture), six ETP liés de nouveaux postes d'ATSEM et six ETP liés à l'action sociale ;
- postes créés en réponse à des obligations réglementaires (6,5 ETP) dont 2,5 ETP liés au respect d'obligations d'encadrement en matière de petite enfance ;
- postes créés en réponse au constat d'une « crise de l'animation » (huit ETP) en réponse notamment à un important absentéisme et à une instabilité des équipes ;

³² L'équivalent temps plein rémunéré (ETPR), est proportionnel à l'activité d'un agent, mesurée par sa quotité de temps de travail et par sa période d'activité sur l'année.

³³ 7,1 % en 2024 contre 5,6 % en 2019 (données commune – Rapports sur l'absentéisme pour raisons de santé).

³⁴ En 2024, 80 % des heures complémentaires effectuées par des agents contractuels et 87 % des HC réalisées par des agents titulaires dans la commune émanaient de la DEEJ.

³⁵ Art. L. 5217-2 du CGCT ; art. 4 du décret n° 2014-1077 du 22 septembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Nantes Métropole ».

- postes créés en réponse au constat d'un accroissement notable de l'absentéisme et des besoins de reclassement (20 ETP) ;

- postes créés pour « améliorer la qualité des services » municipaux en réponse aux besoins du territoire et de la population orvaltaise (21,5 ETP) dont six ETP au titre de la politique de la ville, cinq ETP au titre du renfort des fonctions supports et quatre ETP de chargés de mission au sein de la direction « transition écologique ».

La chambre relève ainsi notamment que le seul objectif de compensation de l'accroissement de l'absentéisme a conduit à la création de 28 emplois à temps plein.

Au-delà de ces deux directions, certaines situations particulières ne manquent pas de questionner la chambre. Ainsi notamment de la présence d'un service communication-reprographie comprenant 10,5 ETPT en 2024, auquel il convient d'ajouter un ETPT correspondant à un agent chargé de la communication interne rattaché à la DRH. À cet égard, ce n'est qu'en 2023 que le service communication a été officiellement séparé du cabinet du maire. Jusqu'à cette date, le cabinet du maire exerçait donc irrégulièrement un pouvoir de direction sur le service communication-reprographie. Compte tenu des risques associés à de telles pratiques, la chambre invite la commune à la plus grande vigilance sur les relations entre le cabinet du maire et les agents du service communication, ce d'autant plus que l'ancien directeur de la communication est désormais directeur de cabinet.

La direction des ressources humaines (DRH) présente également un nombre élevé d'agents. En 2024, elle comptait quelque 23 ETPT³⁶ pour un taux d'encadrement de près de 22 %, ce qui est particulièrement élevé, et ce indépendamment de la circonstance suivant laquelle la commune recourrait dans des proportions importantes à la gestion en régie de ses services publics.

Plus généralement, ce nombre élevé d'agents au sein des différentes directions de la commune ne s'est pas nécessairement traduit par une satisfaction plus importante des usagers dans leurs relations avec la commune, ainsi qu'en témoignent les difficultés relevées par la commission citoyenne dans son avis relatif aux relations entre la mairie, les habitants et les usagers présenté au conseil municipal du 19 juin 2023. Il apparaît, en revanche, que la réorganisation opérée par la commune en 2024, à effectifs constants, par le regroupement des services « accueil général de l'hôtel de ville » et de l'unité « courrier » au sein d'un centre de relation à l'utilisateur, est à l'origine d'une amélioration de la qualité des relations entre les usagers et la commune ainsi qu'en atteste l'audit réalisé par l'AFNOR en 2024.

Recommandation n° 4. : Mettre en œuvre un plan de maîtrise des effectifs communaux pour 2026.
--

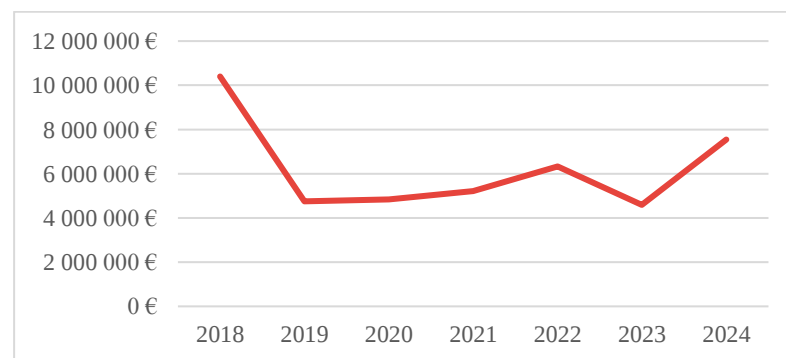
³⁶ La DRH compte 28 ETPT dont cinq ETPT correspondant à des agents placés au titre d'une cellule de maintien dans l'emploi.

3.2 Un financement de l'investissement à l'origine de tensions sur la trésorerie

3.2.1 Un besoin d'investissement réévalué face à la vétusté du patrimoine communal

Les dépenses d'équipement comprenant les travaux en régie ont représenté un total de 33,3 M€ entre 2019 et 2024. En comparaison, l'effort d'investissement de la commune (222 €/hab. en moyenne sur la période 2019-2023) demeure toutefois nettement inférieur à la moyenne des communes de la même strate (356 €/hab. en moyenne sur la période 2019-2023). Cette situation rend plus globalement compte des difficultés structurelles de la collectivité à dégager une capacité d'autofinancement suffisante à la couverture de son besoin de financement de ses dépenses d'investissement.

Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement



Source : compte de gestion (données 2024 provisoires)

Cette situation apparaît particulièrement préoccupante dans le contexte d'un patrimoine bâtiminaire communal vétuste nécessitant de lourds investissements pour notamment se conformer aux nouvelles obligations en matière de sobriété énergétique des bâtiments collectifs³⁷. Sur les 197 bâtiments recensés, une part significative (près de 65 %) correspond en réalité à des constructions de mauvaise qualité des années 1960-80 pour lesquelles l'isolation est notoirement insuffisante. Par ailleurs, une part prépondérante de ces bâtiments est chauffée au gaz, voire au fioul, particulièrement émetteur de gaz à effet de serre et qui expose la commune à une volatilité importante des coûts. Compte tenu du nombre de bâtiments concernés, la commune doit dès à présent anticiper l'obligation de conversion de ces systèmes de chauffage à l'horizon 2040³⁸.

Partant, doit être relevée positivement l'augmentation significative du volume des dépenses courantes liées à l'entretien et aux réparations qui sont passées de 0,85 M€ en moyenne avant 2022, à près de 1,2 M€ en moyenne sur la période 2022-2024.

Par ailleurs, en raison de son organisation polycentrique, la commune compte un nombre important d'équipements sportifs dont le niveau de vétusté est à l'origine de coûts d'entretien importants. La commune dispose notamment d'une piscine bâtie en 1978 et en partie rénovée en 2004. En ce sens, la commune a renoncé en 2021 au projet de réhabilitation de la

³⁷ Décret tertiaire n° 2019-771 du 23 juillet 2019.

³⁸ Directive européenne du 24 avril 2024, n° 2024/1275.

piscine pour un montant de 17,3 M€ et, en contrepartie, augmenté les autorisations de programme de 11 M€ concernant la rénovation du patrimoine sportif. Au demeurant, outre le fait que la piscine représente, à elle seule, une charge de fonctionnement annuelle de 355 712 € (CA 2023) contre 430 755 € (CA 2023) pour l'ensemble des salles de sports et gymnases municipaux, l'absence de gestion mutualisée de cet équipement technique par Nantes Métropole est à l'origine de faibles gains de gestion et de contraintes d'entretien importantes pour la commune. En réponse, le maire a confirmé sa position favorable à un transfert progressif, à Nantes Métropole, de la gestion des piscines.

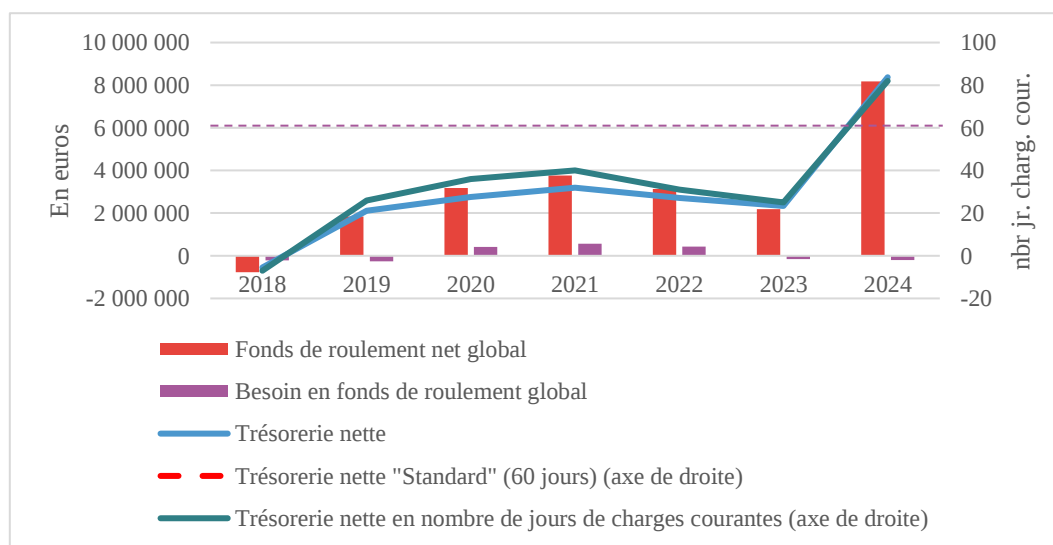
Dans ce contexte, la commune a maintenu une programmation ambitieuse de ses investissements en augmentant de 48,2 M€ ses autorisations de programme (AP) entre 2021 et 2023, portant ainsi l'ensemble des AP à 75,2 M€, dont 17 M€ restaient à réaliser en 2024 (BP). Les tensions qui affectent toutefois la capacité d'autofinancement de la commune pourraient cependant nécessiter un réajustement de la programmation pluriannuelle des investissements.

3.2.2 Un financement des dépenses d'investissement en cours de rééquilibrage

Sur la période 2018–2024, les dépenses d'équipement cumulées (soit 43,7 M€), dont 10,4 M€ pour la seule année 2018, ont été financées à hauteur de 74 % par le financement propre disponible de la commune, composé d'une part de l'épargne dégagée du cycle de gestion de la section de fonctionnement à hauteur de 37,1 % (soit la CAF nette) et d'autre part, de recettes d'investissement à hauteur de 36,9 % et au cas d'espèce, du FCTVA, de subventions d'investissement reçues et des produits de cession.

Ce faisant, le besoin de financement de la section d'investissement s'est établi à 11,6 M€ (soit 43,9 M€ - 32,3 M€). Il a été couvert par le recours à l'emprunt à hauteur de 19,5 M€ au total sur la période, ce qui a également permis, pour le surplus, de reconstituer le fonds de roulement net global (FRNG). En effet, à fin 2017, ce dernier n'était que de 297 345 €.

Graphique n° 4 : FRNG, BFR et trésorerie nette



Source : CRC d'après compte de gestion (CG 2024 provisoire)

La souscription d'un nouvel emprunt à hauteur de 6 000 000 € en 2018 n'a pas non plus suffi à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement, ce qui a abouti à un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de près de 1,1 M€ afin de couvrir un niveau élevé de dépenses d'investissement (10,4 M€). Il en a alors résulté un FRNG négatif de près de - 764 000 € en fin d'exercice 2018.

En conséquence, dès 2017, la commune avait éprouvé des difficultés de trésorerie nécessitant de recourir à une ligne de trésorerie afin de financer le décalage temporaire dans le temps entre le paiement de ses dépenses et l'encaissement de ses recettes. Sur la période, soit en 2018, 2019, 2020, 2021 puis de nouveau en 2024, le maire a ainsi utilisé son droit de tirage.

Tableau n° 1 : Lignes de trésorerie (LT) contractées par la commune

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Prov)
Montant (Tirages)	4 700 000	900 000	2 000 000	3 200 000	0,00	0,00	2 900 000
Frais et intérêts réglés (C/6615))	3 229,52	2 617,77	800,81	1 622,27	453,34	750,00	16 217,07
Solde LT au 31/12	NON (1 200 000)	OUI	OUI	OUI			OUI

Source : CRC d'après les comptes de gestion (dont CG 2024 provisoire). En 2022 et 2023, la ville a souscrit une ligne de trésorerie mais n'a pas utilisé son droit de tirage. En revanche, elle a tout de même eu des frais à régler.

Compte tenu du solde apparu au-delà de l'exercice 2018, il aurait convenu d'ajouter au déficit de la commune de près de 764 000 € (équivalent à son FRNG), la ligne de trésorerie non remboursée au 31 décembre à concurrence de 1,2 M€.

Le recours à un emprunt notable de 5 M€ en 2024 porte l'encours de la dette communale au 31 décembre à près de 22,5 M€. Il n'a toutefois pas eu pour effet de dégrader sa capacité de désendettement qui s'établit à un niveau acceptable de 4,2 ans. Toutefois, compte tenu des nouveaux emprunts envisagés, le ROB 2025 anticipe qu'elle pourrait excéder 7 années en atteignant 7,8 ans à fin 2027, ce qui invite à la vigilance.

La situation de la trésorerie de la commune demeure toutefois structurellement sous tension. Le FRNG a fortement fluctué au gré des emprunts souscrits et des produits de cession recouvrés, notamment en 2024. Il demeure sur l'ensemble de la période régulièrement inférieur à 35 jours de charges courantes, ce qui n'est pas sans risques en cas d'évolution défavorable subite de la conjoncture, compte tenu du niveau très élevé de rigidité des charges municipales.

Ce faisant, la trésorerie de la commune est particulièrement exposée aux variations de son besoin en fonds de roulement (BFR). Si celui-ci a concouru favorablement (devenant en 2023 et 2024 négatif, ou excédentaire), bien que de manière marginale, à la trésorerie de la collectivité en 2023 et 2024, il est demeuré relativement élevé en 2020, 2021 et 2022, participant de l'aggravation des besoins de trésorerie de la commune.

De ce point de vue, la mise en œuvre d'une gestion plus fine du BFR permettrait de limiter le recours à une ligne de trésorerie à l'origine de frais et intérêts dans le contexte d'un renchérissement des taux d'intérêts sur la période sous revue.

Recommandation n° 5. Ajuster la programmation pluriannuelle des investissements à la capacité d'autofinancement de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'équilibre de la situation financière de la commune est à surveiller. En effet, bien qu'elle ait connu une évolution positive en raison de la hausse des produits de la fiscalité locale, la capacité d'autofinancement de la commune demeure structurellement fragile. La CAF brute était ainsi de 12,7 % en 2024. Du reste, la situation de la commune est caractérisée par des charges de personnel particulièrement élevées. Celles-ci ont atteint plus de 26 M€ en 2024, soit une progression de 25 % par rapport à l'exercice 2019. Elles sont par ailleurs un facteur important de rigidité des dépenses réelles de fonctionnement dont elles représentent, à elles seules, 73,38 % en 2024, les charges à caractère général ayant diminué sur la période à la faveur d'un plan d'économies.

Cette hausse des dépenses de personnel s'explique tant par des causes extérieures comme la hausse du point d'indice que par des causes directement imputables à la politique salariale communale. Ainsi notamment de la hausse continue des effectifs municipaux. À cet égard, l'organisation de certains services interroge à l'instar de la direction de la communication qui, au-delà du nombre élevé de ses agents, était rattachée au cabinet jusqu'en 2023. Un plan de maîtrise des effectifs communaux est recommandé par la chambre.

La capacité d'autofinancement limitée de la commune est également à l'origine de tensions dans la couverture du besoin de financement de ses dépenses d'équipement. Ces dernières sont nettement inférieures à la moyenne de la strate. Cette situation apparaît préoccupante dans le contexte d'un patrimoine bâti communal vétuste pour lequel des obligations de rénovation énergétique s'impose. Le choix de la commune de porter au-delà de 1 M€ les dépenses courantes d'entretien doit donc être souligné, de même que celui de redéployer les crédits destinés à la réhabilitation de la seule piscine (17,2 M€) à la rénovation de l'ensemble des équipements sportifs.

La couverture de ces dépenses d'investissement, en raison notamment d'une mobilisation déséquilibrée du fonds de roulement en 2018 par rapport à d'autres sources de financement, est à l'origine de tensions structurelles sur la trésorerie qui demeure à un niveau particulièrement faible. Dans ce contexte, la mobilisation de lignes de trésorerie est à l'origine de charges supplémentaires qu'une gestion plus fine du besoin en fonds de roulement pourrait alléger. Enfin, si la capacité de désendettement de la commune demeure à ce stade raisonnable (4,2 ans), elle pourrait atteindre 7,8 ans à brève échéance (2027) selon le PPI présenté par la commune, ce qui appelle à une certaine vigilance.

4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS À AMÉLIORER

4.1 Une gestion des ressources humaines marquée par des irrégularités multiples

4.1.1 Une gestion du temps de travail perfectible et qui ne garantit pas le respect de la règle des 1 607 heures

Le suivi du temps de travail présente des insuffisances. Outre l'absence de système automatisé fournissant l'assurance d'un contrôle effectif des cycles de travail des agents, le logiciel de gestion des temps présente d'importantes limites à l'origine de complications et de risques. L'échec dans la conduite du projet de déploiement d'un nouveau logiciel en a par ailleurs retardé la mise en œuvre. Celle-ci devrait intervenir en 2026.

De surcroît, la mise en œuvre du cadre réglementaire relatif au temps de travail par la commune ne fournit pas l'assurance du respect effectif de l'obligation faite à chaque agent – temps plein – de travailler 1 607 heures.

Si la commune a, par délibération du 14 juin 2021, révisé le cadre du temps de travail du personnel municipal en vue de l'application de la loi du 6 août 2019 portant réforme de la fonction publique, l'organisation du temps de travail obéit à Orvault à une organisation complexe.

Ainsi, alors que le « régime général » du temps de travail compte six cycles différents de travail, assujettis à des écarts et bornes horaires étroits, aucun dispositif d'horodatage n'a été mis en place en vue d'en assurer un contrôle efficace. Or la commune était à tout le moins dans l'obligation d'instituer un tel dispositif dès lors qu'elle autorise notamment la rémunération des heures supplémentaires³⁹. Cette carence apparaît d'autant plus préjudiciable à une commune de cette importance (+ 25 000 habitants) dans le contexte de l'instauration d'un système de récupération horaire sous forme de "débit/crédit" pour la gestion du temps excédentaire de l'agent. De surcroît, ce système de rattrapage profitant essentiellement à des agents de catégorie A occupant des fonctions de responsables de services, l'instauration d'un système de "forfaits jours pour les cadres" aurait été de nature à pallier l'absence de mécanisme de contrôle interne fiable des heures excédentaires à rattraper.

L'organisation d'un « régime spécial » du temps de travail municipal participe également d'une application relative de la règle des 1 607 h. Alors que ce régime⁴⁰ a pour principal objet d'adapter le nombre d'heures travaillées afin de tenir compte de la pénibilité de certaines fonctions, le protocole sur le temps de travail communal a notamment autorisé le bénéfice de régimes spéciaux au motif de « journées de travail régulières de plus de huit heures » ou encore « de journées où, durant la pause méridienne, les agents restent à disposition de l'employeur ». S'agissant de ce dernier motif, il importe de rappeler qu'une pause

³⁹ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁴⁰ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

méridienne durant laquelle l'agent reste à la disposition de l'employeur, constitue, par principe, du temps de travail effectif et fait donc l'objet d'une rémunération. Inversement, et paradoxalement, le cas de « travaux dangereux et/ou pénibles » n'est pas expressément visé par le protocole. En pratique, un grand nombre d'agents bénéficient donc d'un régime spécial de travail inférieur à 1 607 h⁴¹. Dans ce cadre, la chambre prend acte de l'engagement du maire, en réponse aux observations provisoires de la chambre, d'engager un travail de réforme des différents cycles de travail pour parvenir au respect d'une durée légale du travail de 1 607 h.

L'organisation des congés appelle également certaines réserves. Premièrement, le protocole attribue irrégulièrement, automatiquement, 2 jours de fractionnement portant ainsi à 27 le nombre de jours de congés annuels pour un agent à temps plein. La chambre prend acte de l'engagement du maire, en réponse aux observations provisoires de la chambre, de mettre à un terme à ce système dans le contexte du déploiement d'un nouveau système de gestion du temps de travail en 2026. Deuxièmement, l'attribution de jours de RTT résulte d'une proratisation avantageuse. Ainsi les agents bénéficient-ils de 6 RTT pour 35,5h/sem. là où une proratisation plus conforme des heures supplémentaires travaillées au-delà de 7h/sem. aurait dû conduire la commune à accorder 5,3 RTT pour 35,5h/sem.

Enfin, la commune a, par délibération du 11 décembre 2023, instauré un « congé menstruel » pouvant atteindre 24 jours. Or ce dispositif, bien que non censuré par le contrôle de légalité préfectoral, est irrégulier dès lors qu'il n'est pas au rang des avantages qu'une collectivité peut instituer sans texte et qu'il ne se rattache à aucune des catégories visées par l'article L. 622-1 du CGFP⁴².

Au-delà du protocole sur le temps de travail, la chambre relève au moins trois axes d'amélioration en matière de gestion du temps de travail.

Tout d'abord, les astreintes sont réalisées et rémunérées dans des conditions irrégulières dès lors qu'en méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623, la commune n'a pas adopté de délibération en ce sens. La chambre prend acte de l'engagement du maire, en réponse aux observations provisoires de la chambre, de présenter au conseil municipal d'octobre 2025, une délibération fixant le cadre d'indemnisation des astreintes. Du reste, la délibération du 18 décembre 2017 relative au « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel » (RIFSEEP) se contente de mentionner que ce régime indemnitaire pourra se cumuler avec une « indemnité d'astreinte, de permanence et d'intervention » sans autre précision.

Ensuite, bien que le volume des heures complémentaires ait été substantiellement réduit depuis 2019, la réduction de la précarité de l'emploi par une réduction des emplois à temps non-complet demeure un chantier important⁴³, notamment au sein des agents contractuels de la DEEJ dont près de la moitié estime que le temps partiel n'est pas choisi.

⁴¹ Art. 3-1 règlement temps de travail ; avenant n° 1 qui a ajouté à cette liste la catégorie des "animateurs périscolaires et responsables des temps périscolaires" au motif notamment qu'ils seraient à la disposition de leur employeur sur le temps de la pause méridienne. Or, ce motif n'apparaît pas pleinement assuré en pratique.

⁴² TA Toulouse, Ord. 20 nov. 2024, *Préfet de la Haute Garonne c/ commune de Plaisance du Touch*, n° 2406364 ; TA Grenoble, Ord. 17 fév. 2025, *Préfète de l'Isère*, n° 2500479.

⁴³ La part de l'emploi à temps non-complet au sein de la catégorie des agents contractuels est passée de 46 % à 30 % entre 2019 et 2023 (données RSU).

Enfin, le processus de contrôle interne du compte épargne temps (CET) doit être structuré au regard de l'exigence de respect des règles de fonctionnement définies dans le règlement CET adopté par le conseil municipal. Sur ce point, la chambre recommande à la commune de mettre un terme à l'alimentation des CET par demi-journée et à toute indemnisation des jours épargnés conformément à la décision de son assemblée délibérante, à l'exception de deux dispositions réglementaires (soit le décès d'un agent et la convention entre collectivités pour un agent changeant de collectivité par voie de mutation ou de détachement).

Recommandation n° 6. : Rapporter sans délais la délibération du 11 décembre 2023 instaurant un congé menstruel.

Recommandation n° 7. : Mettre en place un traitement automatisé du contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 8. : Mettre en conformité le régime des congés (jours de fractionnement, RTT) à la législation en vigueur.

4.1.2 Une mise en œuvre du régime indemnitaire à normaliser

Par délibération du 18 décembre 2017, le conseil municipal a institué le RIFSEEP. Ce dispositif a fait l'objet de mises à jour régulières⁴⁴. De ce point de vue, l'organisation générale de la part forfaitaire (IFSE) n'appelle pas d'observations. En revanche, le choix fait par la commune de ne pas verser de CIA, l'organisation de la part variable (CIA) est irrégulière. Premièrement, la délibération susvisée n'en définit aucunement les critères d'attribution et renvoie pour ce faire à un avis du comité technique ; lequel n'est toujours pas intervenu à ce jour. La délibération n'en fixe pas non plus de plafond avec une précision suffisante par cadres et groupes d'emploi mais se contente de fixer ce plafond par catégories d'emploi (A, B et C). Deuxièmement, la commune ne pouvait, dès lors qu'elle a régulièrement institué le RIFSEEP décider de ne pas mettre en place effectivement le CIA au profit de ces agents⁴⁵.

En outre, jusqu'à une délibération du 16 décembre 2024, le régime indemnitaire défini par la commune par délibération du 5 décembre 2017 autorisait irrégulièrement le maintien à 100 % du RIFSEEP à l'occasion d'arrêts de travail, et ce quel qu'en soit le motif. Or, en méconnaissance de l'article L. 714-4 du CGFP, ces dispositions instaurent un régime plus favorable que celui tiré du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 applicable aux agents de l'État.

⁴⁴ Délibération du 21 septembre 2018 ; délibération du 14 décembre 2020 ; délibération du 16 décembre 2024.

⁴⁵ Conseil Constitutionnel, QPC du 13 juillet 2018, commune de Ploudiry, n°2018-727.

La mise en œuvre des heures supplémentaires (IHTS) au sein de la commune s'est également écartée des dispositions légales et réglementaires ainsi que des règles fixées par la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2020. Le préjudice financier associé à ces divers manquements peut être évalué entre 2019 et 2024 à près de 36 500 €. Premièrement, la rémunération est régulièrement assurée alors même que le principe défini par la commune demeure celui de la récupération. De surcroît, des agents de catégorie A ont bénéficié d'IHTS alors que cette possibilité leur est par principe réglementairement refusée.

Deuxièmement, jusqu'à la régularisation de la situation par la délibération précitée du 14 décembre 2020, des agents de catégorie B dont l'indice était supérieur à 380 ont bénéficié de rémunérations d'IHTS en méconnaissance de la délibération du 29 septembre 2003 aux termes de laquelle seuls les agents relevant d'un cadre d'emplois de catégorie B ayant un indice inférieur à l'indice brut 380 pouvaient se voir rémunérer de telles heures supplémentaires. La chambre prend acte de l'engagement du maire de mettre un terme à ce mode de rémunération dès 2026.

Troisièmement, le seuil réglementaire des 25 h mensuelles d'heures supplémentaires est régulièrement dépassé, dans des proportions parfois très importantes (30-40 h). De plus, la distribution des IHTS au profit de certains agents interroge en raison de la présence récurrente de forfaits fixes mensuels d'IHTS correspondant à la limite maximale de 25 h, sachant de surcroît qu'aucun contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les IHTS accomplies n'a été mis en œuvre au sein de la commune et ce, contrairement à la réglementation.

Enfin, le versement d'indemnités horaires pour travail de nuit, de dimanche et jour férié⁴⁶ a été réalisé dans des conditions irrégulières en l'absence d'une délibération du conseil municipal en déterminant le principe et définissant les emplois susceptibles d'en bénéficier. Au surplus, par délibération du 4 février 2013, la commune a décidé de la création d'une « prime compensatrice de dimanche » pour tous ses agents dont le planning de travail inclut régulièrement des dimanches mais sans en préciser les emplois concernés. Cette délibération apparaît imprécise et irrégulière. En effet, seuls certains cadres d'emplois de la filière culturelle et médico-sociale⁴⁷ peuvent ouvrir droit à une indemnité de travail dominical régulier, mais selon des modalités réglementaires de versement totalement différentes de celles retenues par le conseil municipal d'Orvault. La chambre prend acte de l'engagement du maire de proposer au conseil municipal d'octobre 2025 un projet de délibération fixant un cadre d'indemnisation du travail de nuit, de dimanche et jour férié.

Recommandation n° 9. : Mettre en conformité les pratiques de rémunération des IHTS au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁴⁶ Décrets n° 76-208 du 24 février 1976, n° 61-467 du 10 mai 1961 et arrêtés du 19 août 1975, du 31 décembre 1992 et du 30 août 2001.

⁴⁷ Filière culturelle : décrets n° 91-875 du 6 septembre 1975 et n° 2002-857 du 3 mai 2002 et arrêtés du 3 mai 2002 modifié par celui du 15 décembre 2023. Filière médico-sociale : décrets n° 91-875 du 6 septembre 1995, n° 92-7 du 2 janvier 1992, n° 98-1057 du 16 novembre 1998 et n° 2008-797 du 20 août 2008 et arrêtés du 1^{er} août 2006, 20 août 2008, 9 octobre 2017, 24 décembre 2020, 11 mai 2022 et 22 décembre 2023.

4.1.3 Un réexamen nécessaire de la NBI attribuée à certains agents

Les conditions d'attribution de la NBI à certains agents doivent être également reconsidérées. La commune octroie la NBI à 130 de ses agents dont près de la moitié d'entre eux bénéficie d'une NBI mensuelle de 10 points.

Premièrement, sur la période et jusqu'en septembre 2024, seul l'agent responsable du service municipal de la police d'Orvault bénéficiait de 15 points de NBI. La circonstance que le quartier Plaisance figure au rang des quartiers prioritaires de la ville (QPV) a toutefois conduit le maire, à partir du mois d'octobre 2024, à étendre le bénéfice des 15 points de NBI aux six autres agents (dont deux ASVP) de la filière police municipale⁴⁸. Or, au regard de leurs missions, le fait que deux ASVP⁴⁹ profitent ainsi d'un tel avantage apparaît irrégulier⁵⁰. Au surplus, le maire a, sur le fondement de l'article 2 du décret n° 2006-780, appliqué une majoration maximale de 50 % des points de NBI acquis par les agents bénéficiaires de celle-ci, portant ainsi leur NBI à 22,5 points depuis octobre 2024 sans toutefois avoir été autorisé en ce sens par une délibération du conseil municipal. Dans l'attente de cette délibération, il incombe donc au maire de ramener le versement de la NBI des agents concernés de la filière police à hauteur de 15 points de NBI.

Deuxièmement, depuis le mois de janvier 2023, un agent non titulaire (matricule 00105920) est attributaire irrégulièrement de 10 points de NBI alors qu'il n'a pas été recruté sur le fondement de l'article L. 352-4 du CGFP et du décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996 qui ouvrent et limitent cette possibilité.

S'agissant enfin plus globalement des agents attributaires de 10 points de NBI (60 en moyenne), il y a lieu de rappeler que seules les fonctions d'accueil exercées à titre principal et/ou de secrétariat à titre exclusif comportant des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires apparaissent pouvoir donner droit à une NBI de 10 points. Or, compte tenu du nombre notable d'agents communaux bénéficiant d'un tel avantage, la chambre s'interroge, pour 13 d'entre eux⁵¹, sur son bien-fondé au regard des fonctions consignées sur leurs bulletins de salaire de décembre 2024 ainsi qu'au regard de leurs fiches de postes. Dans ces conditions, la chambre prend acte de l'engagement du maire de proposer au prochain conseil municipal une régularisation des modalités de versement de la NBI aux agents de la police municipale ainsi que régulariser les éléments de paie des ASVP.

⁴⁸ Décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006.

⁴⁹ Agent de surveillance de la voie publique.

⁵⁰ CAA de Marseille, 2^{ème} chambre, 22 octobre 2020, 19MA03223, Inédit au recueil Lebon.

⁵¹ Paye de décembre 2024 : Matricules 00106749, 00104883, 00102725, 00102330, 00101570, 00103014, 00106488, 00105977, 00102326, 00100470, 00100221, 00101019 et 00101552.

4.2 Une gestion des dépenses d'intervention à perfectionner

4.2.1 Une organisation du financement communal du comité des œuvres sociales (COS) à revoir

Les relations entre la commune et le COS, association loi 1901, sont régies par une convention du 7 décembre 2017 d'une durée de six ans reconduite tacitement. L'organisation de cette relation tendant à fournir aux agents de la ville une aide matérielle et morale apparaît insuffisamment optimisée. Dans ces conditions, doivent être relevées positivement les négociations en cours tendant à la conclusion d'une nouvelle convention.

Pour l'heure, les modalités de financement du COS sont perfectibles. L'article 3 de la convention fixe la subvention annuelle sur un pourcentage de 1,12 % de la masse salariale de l'année civile inscrite au budget primitif voté par le conseil municipal. Outre le choix du budget primitif et non du compte administratif qui a pour fonction de constater l'exécution et non de l'anticiper, cette méthode de calcul aboutit à une hausse tendancielle du montant de la subvention due par la commune au COS sans contrepartie directe avec les prestations fournies par ce dernier. La subvention de la commune au COS a ainsi atteint 197 856 € en 2024, progressant ainsi de près de 18 % par rapport à 2019. En outre, la convention n'inclut pas de mécanisme régulateur de la subvention annuelle par référence à un éventuel niveau de trésorerie, ce qui peut être à l'origine d'une thésaurisation inadéquate. Le rythme d'évolution de la subvention n'a ainsi pas tenu compte de la circonstance que, pendant le covid, l'essentiel des prestations sociales fournies par le COS ont été suspendues.

Les périmètres d'action respectifs du COS et de la commune gagneraient également à être mieux définis. La commune ayant fait le choix de conserver, aux côtés du COS, une action sociale, le risque de doublons paraît insuffisamment pris en compte.

La définition du périmètre d'intervention du COS par la convention du 7 décembre 2017 paraît également mal assurée. Premièrement, la convention prévoit expressément que le COS fournit des prestations d'actions sociales aux retraités de la ville d'Orvault. À supposer même que les prestations du COS puissent régulièrement bénéficier aux agents retraités de la collectivité, la convention de 2017, et notamment son annexe 2 qui fixe les prestations fournies par le COS, ne précise pas les prestations assurées au profit des retraités ou des seuls actifs. Au surplus, la convention de 2017 ne prévoit pas le principe de l'adhésion des agents, même retraités, et n'en fixe aucunement le montant, ce qui participe d'une confusion entre le strict périmètre de l'action sociale et celui de l'action amicaliste.

Deuxièmement, le comité social territorial n'a pas été consulté pour avis sur les prestations d'action sociale⁵². L'action sociale ne fait pas non plus l'objet d'une évaluation ou d'un suivi de la gestion par les comités sociaux territoriaux (CST) ou un organisme paritaire ad hoc.

Enfin, l'article 5 de la convention de 2017 prévoit irrégulièrement la mise à disposition gratuite de deux agents à temps complet⁵³. Ce dispositif d'aide s'ajoute par ailleurs à un mécanisme supplémentaire permettant à des agents de la mairie, élus du COS, de bénéficier d'heures d'absence rémunérées au titre de la gestion de l'association. Désormais plafonné à

⁵² Art. 54 du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021.

⁵³ Art. L. 512-15 code général de la fonction publique.

60 h (heures cumulées des absences des agents) depuis un avenant du 7 juillet 2021⁵⁴, ce dispositif peut également s'analyser en une mise à disposition gratuite et, partant, irrégulière, d'agents de la commune au profit du COS. La chambre invite donc la commune à mettre un terme à cette pratique irrégulière et à émettre un titre de reversement tendant à obtenir du COS le remboursement des charges indûment supportées par le budget municipal au titre de l'année en cours, ainsi qu'à concurrence des créances non-prescrites des exercices antérieurs. Dans ces conditions, la chambre relève positivement la conduite de négociations entre la commune et le COS en vue de la conclusion d'une nouvelle convention et à la régularisation de la situation financière sus-évoquée.

4.2.2 Des subventions juridiquement fragiles et dont l'instruction et le suivi doivent être nettement améliorés

Les dépenses d'intervention de la commune sous forme de subventions (hors subventions au CCAS) ont représenté près de 1,29 M€ en 2024, en progression de 6 % par rapport à 2019. Rapportées au nombre d'habitants, ces subventions (49 € par habitant en 2023) n'en demeurent pas moins nettement inférieures à la moyenne de la strate (110 €/hab.). En dépit de ce constat, l'attribution de certaines subventions présente des fragilités juridiques.

La subvention à l'école Diwan de Saint-Herblain

Depuis l'exercice 2021, la commune finance la scolarisation, au sein de l'école Diwan située à Saint-Herblain, des enfants résident à Orvault au fondement de l'article L. 212-8 du code de l'éducation nationale. Ces contributions ont été respectivement de 9 129 € en 2021, 11 407 € en 2022 et 10 098 € en 2023. En dépit de leur modicité relative en comparaison des subventions versées par la commune aux établissements d'enseignement privé sous contrat, les conditions de versement de ces subventions apparaissent incertaines.

« La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil. » (art. L. 442-5-1 code de l'éducation). Toutefois, *« La conclusion du contrat est subordonnée à la vérification de la capacité de l'établissement à dispenser un enseignement conforme aux programmes de l'enseignement public. »* (art. L. 442-5 code de l'éducation).

Or, outre le fait qu'à la date de l'attribution desdites subventions, l'école Diwan de Saint-Herblain ne disposait d'aucun contrat d'association avec l'État, l'enseignement « immersif » qu'elle dispensait ne pouvait non plus être considéré comme « conforme aux programmes de l'enseignement public » au sens des dispositions précitées dès lors que l'enseignement bilingue, fût-il en langue régionale⁵⁵, repose sur un principe de parité horaire entre les enseignements en français et ceux assurés dans une autre langue⁵⁶. Dans ces conditions, l'enseignement dit « immersif » d'une langue régionale comme troisième forme d'enseignement a été déclaré inconstitutionnel au regard du principe posé par l'article 2 de la

⁵⁴ L'article 8 de la convention initiale de 2017 ne fixait aucune restrictions horaires à ces décharges.

⁵⁵ Code de l'éducation, art. L. 312-10, al.3.

⁵⁶ Arrêté du 12 mai 2003 du ministre de l'Éducation nationale relatif à l'enseignement bilingue en langues régionales à parité horaire dans les écoles et les sections langues régionales des collèges et des lycées, art. 2.

Constitution aux termes duquel « la langue de la République est le français »⁵⁷, sans qu'une circulaire puisse faire obstacle à cette décision⁵⁸. En réponse aux observations provisoires, le maire a toutefois fait état de son intention d'accorder une subvention de fonctionnement à l'école au titre de la clause de compétence générale de compétence de la commune.

Les subventions au soutien de la coopération internationale

Bien que les subventions dont l'objet est de soutenir l'action de structures en matière de coopération internationale représentent une part relativement réduite du total des subventions versées par la commune aux organismes publics et privés (10 700 € en 2022 ; 12 700 € en 2023 et 11 200 € en 2024), elles n'en appellent pas moins une vigilance renforcée quant aux conditions de régularité de leur versement.

Aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers (...)* ».

Si le législateur n'a subordonné cette possibilité ni à la condition que cette action réponde à un intérêt public local, ni à la condition qu'elle s'inscrive dans les autres domaines de compétences attribués par la loi aux collectivités territoriales, ni à l'exigence qu'elle implique une autorité locale étrangère, les actions menées ou soutenues sur ce fondement doivent néanmoins respecter les engagements internationaux de la France. Elles ne doivent pas non plus interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France.

En ce sens, si une collectivité ou un groupement accorde un soutien à une organisation qui prend des positions dans le débat public, ils doivent s'assurer, par les conditions qu'ils posent et par des engagements appropriés qu'ils demandent à l'organisation de prendre, que leur aide sera exclusivement destinée au financement des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire qu'ils entendent soutenir, et ne sera pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation⁵⁹.

Or, en méconnaissance du principe de neutralité, par délibération du 9 octobre 2023, la commune a attribué une subvention de 1 000 € à l'association SOS Méditerranée destinée à contribuer globalement à son action sans toutefois préciser que ce versement était destiné aux seules actions humanitaires de cet organisme ; lequel poursuit d'autres activités en dehors de ce champ.

⁵⁷ Cons. Cons., décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021 relative à la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021, relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.

⁵⁸ Circulaire n° MENE2136384C - MENJS - DGESCO - C1-3 du 14 décembre 2021.

⁵⁹ CE, 13 mai 2024, n° 472155, 473817 et 474507.

Par extension, des observations semblables pourraient être faites aux délibérations de la commune attribuant des subventions, sans autres restrictions, au soutien de l'action, au niveau national, de la ligue de protection des oiseaux (LPO) ou encore de la société de protection des animaux (SPA).

Une gestion à améliorer

Sur la base des éléments fournis à l'occasion de l'instruction, la gestion des subventions aux associations est apparue perfectible. S'agissant de l'organisation de l'instruction des demandes, si la commune a formalisé une procédure d'attribution précise ainsi qu'un dossier contenant de nombreux éléments d'information, les dossiers d'instruction fournis par la commune à l'occasion du contrôle de la chambre sont en profond décalage avec ces exigences. À titre d'illustration, alors que l'association gérant le centre socio-culturel de Plaisance a reçu de la commune d'Orvault quelque 305 000 € de subventions en 2023, les éléments fournis à la chambre pour apprécier le dossier de sa demande instruite en 2024 ne contenaient qu'un compte de résultat basé sur les seules données prévisionnelles du budget adopté en 2023. Ce faisant, à supposer que les éléments fournis reflètent l'entièreté des documents à disposition de la commune lors de l'instruction de la demande de subvention, il apparaît qu'elle n'était pas en mesure d'apprécier notamment le niveau de trésorerie de l'association. De même, le dossier d'instruction de l'association « La cabane à doudous » communiqué lors de l'instruction ne contenait qu'un compte de bilan et la convention la liant à la commune cependant qu'elle a perçu 139 000 € de subventions pour la seule année 2023. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir, sans toutefois les produire à la chambre, que le dossier de subvention reçu par la commune en 2023 contenait les éléments requis pour ces deux associations.

Les dossiers types de demande de subvention ne comportent pas non plus le contrat d'engagement républicain pourtant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022⁶⁰.

Le suivi de la consommation des subventions gagnerait par ailleurs à être approfondi ainsi qu'en atteste le cas de l'association Orvault sports football (OSF), association sportive qui bénéficie de la subvention la plus importante⁶¹, et dont les difficultés financières ont nécessité un soutien financier exceptionnel de la commune en 2019 sous la forme d'une avance remboursable de 30 000 €⁶². Ce soutien est intervenu après qu'un audit externe a révélé des carences importantes dans la gestion conduisant à préconiser notamment un plan de réduction des dépenses de l'association, ainsi qu'une réorganisation du « mini-mondial ». Du reste, l'exposé des motifs de la délibération du 11 février 2019 octroyant cette aide exceptionnelle à l'OSF révèle que l'association répondait de « manière variable » aux obligations de transparence financière qui étaient les siennes en application de la convention passée avec la commune.

⁶⁰ Articles 10-1 et 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; décret d'application n° 2021-1947 du 31 décembre 2021.

⁶¹ 14 500 € (2023).

⁶² Délibération n° 15 du 11 février 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation du temps de travail présente d'importantes lacunes. Le logiciel de gestion du temps de travail est défaillant, ce qui complique notamment le suivi des heures complémentaires et supplémentaires. À cet égard, de nombreuses anomalies ont été révélées qui nécessiteraient un renforcement du contrôle interne. Par extension, les modalités de distribution de la NBI devraient être revues. Si un nouveau logiciel de gestion du temps de travail devrait entrer en fonction en 2026, il n'en demeure pas moins que la réglementation du temps de travail défini par la commune conduit à douter du caractère effectif de la mise en œuvre des 1 607 h. Dans ce contexte, doit être relevée positivement la volonté du maire de régulariser les modalités du temps de travail et de rémunération au sein de la commune sur la base des observations faites par la chambre. Enfin, a été créé irrégulièrement un congé menstruel.

Les conditions dans lesquelles la commune accorde des subventions aux associations pourraient être également améliorées. Pour l'heure, certaines subventions en matière de coopération internationale ou encore à l'école Diwan apparaissent juridiquement fragiles. Leur suivi doit également être renforcé ainsi qu'en atteste notamment le cas de l'association Orvault sports football (OSF).

5 UNE MAÎTRISE ACTIVE DE LA PRESSION FONCIÈRE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL

5.1 Une consommation maîtrisée des espaces naturels, agricoles et forestiers

5.1.1 Un territoire sensible aux enjeux de pression foncière

Le territoire de la commune d'Orvault présente une forte sensibilité à la pression foncière. La commune se situe dans la première couronne de l'agglomération nantaise, aux jonctions des communes de Saint-Herblain et de Sautron. La composition générale de l'aménagement de son territoire est très fortement contrastée entre sa partie nord, dominée par des espaces naturels – la commune est traversée par deux grandes vallées (vallée du Cens et de la Rousselière) - et agricoles⁶³, et sa partie sud, fortement urbanisée en limite séparative de la commune de Nantes (Quartier Plaisance, Petit Chantilly, zone d'activité de la Route de Vannes dont un pôle dédié à l'automobile au niveau du Croisy) et de la commune de Saint-Herblain.

Dans ces conditions, les enjeux de la commune au regard des objectifs de maîtrise de la pression foncière tiennent d'une part, dans le développement de la commune au sein des enveloppes urbaines déjà constituées par densification, dans une logique de renouvellement urbain et, d'autre part, dans la préservation des espaces emblématiques de la trame verte et bleue qui présentent des réserves de biodiversité importantes (vallée du Cens, zone bocagère des Landes de Tertreaux)⁶⁴.

⁶³ Nicole Croix, « Foncier et agriculture dans les communes périurbaines nantaises : 40 ans d'évolutions à Orvault (Loire-Atlantique) », *Cahiers Nantais* [En ligne], 1 | 2009.

⁶⁴ PLUm, Cahier communal d'Orvault, 2019, spéc. p. 8.

5.1.2 Des objectifs de sobriété foncière fixés dès 2007 dans le PLU communal et renforcés à la suite de l'adoption du PLU métropolitain en 2019

Le PLU d'Orvault adopté en 2007 et se substituant au POS de 1995 intégrait l'objectif de sobriété foncière, en cohérence avec le SCoT qui prévoyait une réduction d'au moins 10 % de la consommation moyenne annuelle d'espaces naturels et/ou agricoles par l'urbanisation. Le PLU prévoyait ainsi une réduction de moitié du volume des espaces à urbaniser, passant ainsi de 118 ha de zones AU contre les 206 ha du précédent POS. Pour ce faire, le PLU encourageait la densification des enveloppes urbaines existantes en supprimant notamment les surfaces minimales et le COS (coefficient d'occupation des sols)⁶⁵.

À cet égard, si les révisions ultérieures du PLU intervenues respectivement en 2010, 2012, 2014, et 2017 ne sont pas revenues sur l'objectif initial de densification des enveloppes urbaines, les modifications de 2011 et 2016 ont eu notamment pour objet de tempérer la portée de cet objectif en atténuant notamment les possibilités de densification ouvertes en zone UBa le long des axes structurants de circulation et en introduisant un coefficient de « pleine terre » (2016).

Avec l'adoption de son plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) le 5 avril 2019, Nantes Métropole s'est dotée pour la première fois d'un document d'urbanisme unique applicable à l'intégralité de son territoire, qui était jusque-là couvert par des PLU adoptés par l'EPCI pour chaque commune membre, soit des PLU intercommunaux mais d'échelle communale. Dans le prolongement du SCoT, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm prévoit de réduire de 50 % le rythme de consommation annuel des espaces naturels agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la période 2004-2014, anticipant ainsi l'objectif du ZAN⁶⁶. Parallèlement, il prévoit un fort dynamisme économique et démographique pour la métropole avec l'accueil d'au moins 60 000 emplois et 75 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030.

Afin de concilier les objectifs de réduction de la consommation foncière et d'accueil de nouveaux habitants et entreprises, le projet d'aménagement et de développement durable prévoit qu'une part d'au moins 80 % du développement urbain à l'horizon 2030 devra être réalisée au sein de l'enveloppe urbaine déjà constituée afin d'en limiter l'extension sur les surfaces naturelles, agricoles et forestières. Les 3/4 de la production de logements devront donc être opérés à l'intérieur du périphérique et dans les centralités urbaines en extra-périphérique.

Ce faisant, le zonage des espaces défini par le PLU métropolitain de 2019 participe d'une consolidation de la répartition des surfaces entre les zones urbanisées, à urbaniser ainsi que les espaces agricoles, naturels et forestiers, par rapport au PLU de 2007.

La déclinaison de ces objectifs au sein du PLUm se traduit dans deux directions. Premièrement, le règlement du PLUm favorise la densification des constructions au sein des enveloppes urbaines existantes. Deuxièmement, le règlement du PLUm renforce la protection des espaces naturels et agricoles par une déclinaison du zonage A en deux sous-secteurs et la consécration du caractère agricole ou naturel d'espaces jusqu'alors voués à une urbanisation future. L'évolution du zonage agricole conduit désormais à l'existence de zones Ad et Ao.

⁶⁵ Supprimé par la loi ALUR depuis le 27 mars 2014.

⁶⁶ La loi du 22 août 2021 fixait l'échéance de prise en compte de l'objectif ZAN au sein des documents locaux d'urbanisme au plus tard au 22 février 2028.

Enfin, le PLUm de 2019 a renoncé à l'urbanisation future de certaines zones. Ainsi, l'OAP du Haut Cormier, qui était classée en zone 1AU dans le PLU de 2007 (7,3 ha), a-t-elle été classée dans le PLUm en N et A, ce qui devrait assurer une protection plus durable de la vocation agricole et naturelle des emprises. En outre, l'OAP Bigeottière (33 ha), initialement classée en zone 1AU a été déclassée en zone 2AU.

5.1.3 Une réduction significative du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Il ressort des différents dispositifs de mesure, une baisse très significative du rythme de consommation des espaces NAF sur le territoire de la commune d'Orvault à partir de 2014. Sur la période de référence 2011-2020 fixée par la loi « Climat-résilience » du 22 août 2021, 35,3 ha ont été consommés, soit un rythme annuel de 3,5 ha. En comparaison, selon la BD MOS 44, cette consommation était de 69,2 ha entre 2004 et 2012 (8,7 ha/an).

Les principales opérations à l'origine de cette consommation d'espaces NAF depuis 2011 correspondent à l'urbanisation d'une partie de la ZAC des Garettes (17 ha), le relocation de serres d'une exploitation agricoles (13 ha), la réalisation d'ouvrages de régulation des eaux pluviales en lien avec le périphérique de la Porte d'Orvault à la Porte de Rennes (3,5 ha), l'ouverture de la zone à urbaniser en lien avec l'OAP des Garennes (6,6 ha) ainsi que la création d'un poste de transformation électrique (4,7 ha).

Compte tenu de ce rythme d'artificialisation, la commune dispose donc d'un objectif de consommation de 17,6 ha à l'horizon 2031, soit un rythme de consommation annuelle moyenne d'espaces NAF de 1,8 ha. Pour l'heure, avec une consommation de 1,32 ha en 2021 et 0,71 ha en 2022⁶⁷, la commune tient cette trajectoire. Ce rythme apparaît par ailleurs cohérent avec l'objectif plus global de réduction de 50 % de la consommation des espaces NAF fixé par le PADD métropolitain de 2019.

Le rythme d'évolution des demandes d'autorisations d'urbanisme suit sensiblement la même tendance.

À court terme, trois projets devraient aboutir à une consommation substantielle d'espaces NAF sur le territoire communal : la création d'un centre technique métropolitain dans le secteur du Bois-Cesbron (0,97 ha) ; la création d'un terrain d'insertion pour la résorption des bidonvilles (0,25 ha) ; le projet d'aménagement en zone d'activité (1,2 ha) dans le secteur de la Pentecôte.

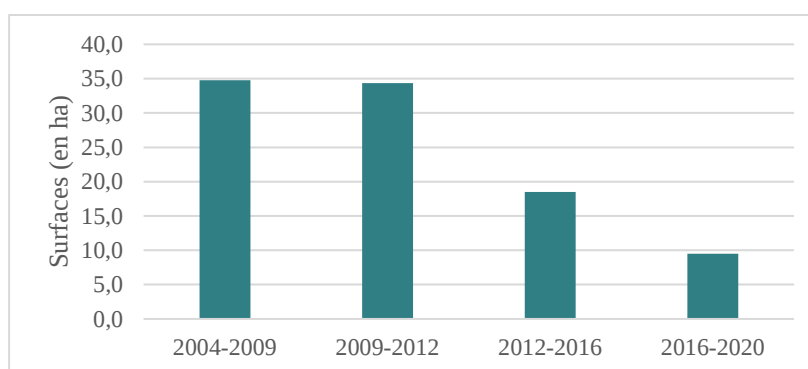
Cependant, cette trajectoire pourrait être largement dépassée dans l'hypothèse d'une urbanisation des zones AU, lesquelles représentent 84 ha en extension de l'enveloppe urbaine existante. Doit donc être relevé positivement le fait, pour la commune, de ne pas avoir sollicité auprès de Nantes Métropole, dans le cadre de la modification n° 2 du PLUm engagée depuis 2023, l'ouverture à l'urbanisation de parcelles situées en zone 2AU.

⁶⁷ Données CEREMA.

5.1.4 Une mise en place effective des dispositifs de protection des espaces NAF d'une consommation future

Le territoire d'Orvault présente historiquement une forte composante agricole insérée dans une trame bocagère dense et arborée qui en forme l'identité du paysage. En 2016, la surface agricole exploitée sur Orvault était de 1 008 ha correspondant à 36 % du territoire communal abritant 15 sièges d'exploitation dont une majorité (10) était consacrée à l'élevage bovin⁶⁸. Ces exploitations étaient au nombre de 18 pour une surface agricole utile de 1 572 ha⁶⁹ au dernier recensement agricole de 2020. Dans ces conditions, doit être relevé positivement le fait que le rythme de consommation des espaces agricoles sur le territoire de la commune se soit significativement réduit sur la période 2011-2020.

Graphique n° 5 : Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers



Source : BD MOS 44

Ce processus résulte d'une démarche de protection multiniveaux des espaces naturels et agricoles. La partie nord du territoire de la commune qui concentre le foncier agricole est ainsi intégrée au périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) des Vallées de l'Erdre, du Gesvres et du Cens, depuis 2013. Ce périmètre a vocation à protéger des changements de destination des espaces naturels et agricoles à l'horizon de 30 à 40 ans, soit au-delà du champ d'application du PLU et du SCoT.

À ce système de protection s'ajoute également le nouveau zonage du PLUm, et notamment la création du zonage Ad, qui fixe les règles de non-évolution pour au moins deux cycles de révision générale, soit une protection d'environ 15 à 30 ans. À cet égard, l'essentiel des zones agricoles de la commune sont classées en zone Ad. Pour autant, le règlement du PLUm autorise au sein de ces zones l'extension des constructions existantes de même que la création et l'extension des annexes à des fins d'habitation. De surcroît, au sein de ces zones Ad, le PLUm a identifié du patrimoine bâti avec autorisation de changement de destination⁷⁰ (la Guichardière, la Gendronnière, La Branlière, la Barossière et les Villiers), ce qui pourrait jeter les bases d'un processus de mitage urbain et appelle donc à une certaine vigilance.

⁶⁸ Source : PLUm – Cahier communal d'Orvault (2019), p. 18.

⁶⁹ Source Agreste – Recensement agricole 2020.

⁷⁰ Se référer aux Plans de zonage du PLUm (éch 1/2 000ème).

Au-delà de ces aspects réglementaires, la commune a par ailleurs une démarche proactive de protection des espaces agricoles. Premièrement, la commune a renoncé au projet de contournement du bourg d'Orvault, dont les effets de désengorgement du trafic routier n'auraient pas été atteints à moyen terme. La réalisation de cet ouvrage, au-delà de l'artificialisation directe d'espaces agricoles, aurait compromis l'exploitation de terres agricoles adjacentes (côté sud). Cet abandon devrait donc questionner le classement des emprises visées en zone Ao, et se traduire par un reclassement en espaces agricoles durables (Ad).

Par ailleurs, la commune intervient au soutien de la continuité des exploitations agricoles sur son territoire. Elle le fait en ayant recours à des opérations de cessions-acquisitions (acquisitions d'une ferme maraîchère en 2024 ; des cessions de parcelles à un néo-exploitant souhaitant s'implanter sur la commune ; une préemption par la SAFER, pour le compte de la commune, de terres agricoles sur le point d'être cédées à un tiers non-exploitant) ou encore par l'amélioration des conditions d'exploitation des agriculteurs. En ce sens, la commune a bénéficié d'un fonds de concours de Nantes Métropole pour l'acquisition du logement de la ferme maraîchère de la Garnison.

5.2 Une densification en cours des enveloppes urbaines

5.2.1 Une densification active de l'habitat au sein des enveloppes urbaines

La stratégie foncière de la commune est particulièrement limitée en raison de son intégration dans Nantes Métropole et, a fortiori, depuis l'adoption du PLUm en 2019. De surcroît, la commune n'a pas formalisé de stratégie foncière. Outre la définition des règles d'urbanisme, le droit de préemption urbain⁷¹ est ainsi exercé par la métropole. De même, l'exercice par la métropole de la compétence en matière de zones d'activités économiques est un facteur limitant très important du champ d'intervention de la commune. Toutefois, dans le cadre du pacte de gouvernance de la métropole, et notamment de la conférence des maires, et compte tenu de la présence d'élus d'Orvault au conseil métropolitain, les orientations métropolitaines sur le territoire de la commune font l'objet d'une concertation étroite.

Bien que la commune d'Orvault ne figure pas au rang des territoires de la métropole les plus densément occupés, ses enveloppes urbaines sont engagées dans un net processus de densification depuis 2010.

Le PADD du PLUM de Nantes Métropole fixe ainsi pour objectif une réduction de 50 % du rythme de consommation annuel des espaces naturels, agricoles et forestiers en priorisant le développement de l'enveloppe urbaine existante ainsi qu'en optimisant les droits à construire des territoires. En ce sens, à l'horizon 2030, 80 % du développement urbain devra se réaliser au sein de l'enveloppe urbaine et ¾ de la production de logements devra se réaliser à l'intérieur du périurbain et dans les centralités en extra-périurbain. À l'échelle du territoire d'Orvault, ces objectifs se traduisent par un renforcement de la centralité du bourg, situé à l'extérieur du périurbain, ainsi que par un renforcement de la centralité du Petit-Chantilly, situé en intra-périurbain.

⁷¹ Avec la possibilité de déléguer ce droit au cas par cas, notamment aux communes. Ainsi, l'acquisition des terrains sportifs jouxtant la « Friche industrielle Alcatel » a-t-elle été réalisée par la commune sur délégation de Nantes Métropole - Décision de NM 2022-388 du 17 mars 2022.

De ce point de vue, si les prescriptions posées par le règlement d'urbanisme paraissent globalement cohérentes avec ces objectifs de densification urbaine, l'adoption du PLUM de 2019 s'est traduite par une réduction tendancielle du nombre de divisions parcellaires⁷² et de lotissement. En pratique, le potentiel de densification par division parcellaire est donc limité. En réponse aux observations provisions de la chambre, le maire a fait valoir que la réduction du nombre de divisions parcellaires s'inscrivait dans la volonté de densification de l'habitat en limitant la constitution de petites parcelles ne favorisant pas l'implantation de projets immobiliers dépassant le seul cadre individuel.

Différents instruments d'urbanisme opérationnel sont également mobilisés en vue de parvenir à cet objectif de densification. En ce sens, quatre zones d'aménagement concerté ont été définies (ZAC du vallon des Garettes, ZAC du Mail, ZAC de la Jalière, ZAC de la Bigeottière). Neuf OAP ont été positionnées au sein des enveloppes urbaines dont les objectifs de construction de logements et d'équipements participe effectivement d'une densification de l'enveloppe urbaine avec une cible minimale moyenne de 120 logements à l'hectare cohérente avec les objectifs du PLH.

La définition d'OAP a parfois permis une requalification des emprises en vue d'en densifier l'habitat. Ainsi, la friche économique de l'îlot Peccot qui était qualifiée en zone UE (activités économiques) puis UH (grands ensembles) fait désormais l'objet d'une OAP et d'un zonage UMb (quartier de projets urbains). Ces outils d'urbanisme opérationnel sont parfois associés à une méthode d'urbanisme négocié via la conclusion de conventions partenariales à l'instar du projet urbain partenarial (PUP) de la forêt et du PUP Garennes qui font chacune l'objet d'OAP. Pour autant, les secteurs en extension d'urbanisation, alors qu'ils comportent d'importantes surfaces naturelle et agricoles, apparaissent insuffisamment couverts par des OAP, à l'instar de la « la friche Alcatel » (secteur du Mail) ou encore du secteur de la Bigeottière qui ne sont inclus qu'au sein de ZAC. En pratique, la mise en œuvre de ces OAP a permis une densification importante au sein de l'enveloppe urbaine. Ainsi, sur 10 opérations significatives de renouvellement urbain autorisées ou livrées entre 2019 et 2024, la densité moyenne est de 235 lgt/ha, soit une densité urbaine de 1,45⁷³ ; la densité urbaine maximale et minimale étant respectivement de 2,5 (418 lgt/ha) et 1,02 (172,5 lgt/ha). À elles seules, ces 10 opérations portent sur 1 100 logements.

Dans ce contexte, l'objectif de réduction du rythme de consommation des espaces NAF n'a pas eu pour effet d'obérer le respect des objectifs communaux de construction de logements fixés par le PLH.

Par ailleurs, bien que la commune ne respecte pas entièrement ses obligations d'un pourcentage de 25 % de logements sociaux par rapport à ses logements existants, sa trajectoire de rattrapage fixée par le PLH est respectée. Ainsi, le taux de logements sociaux SRU est-il passé de 19,33 % en 2019 à 21,20 % en 2023 là où il était de 16,60 % en 2002.

Enfin, si la commune dispose d'un inventaire des friches agricoles, elle n'a pas procédé au recensement formalisé des friches au sein des enveloppes urbaines. Certains secteurs identifiés sont toutefois couverts par des programmes d'aménagement (ex : friche industrielle Alcatel et terrains sportifs attenants, îlot Peccot) ou pourraient l'être à l'avenir (ex : stade

⁷² Elles permettent de découper une unité foncière afin de créer un ou plusieurs lots à bâtir.

⁷³ Densité urbaine = surface plancher totale (logements +activité) / assiette foncière totale de l'opération.

du Verger dans le cadre de l'aménagement du quartier du Petit-Chantilly). Par extension, le potentiel de surélévation de bâtiments existants ne fait pas non plus l'objet d'un recensement, bien que le PLUM a facilité la construction en hauteur le long des axes structurants par un zonage spécifique Uma, Umb et Umc.

5.2.2 Des gisements de densification des zones d'activités au sein des enveloppes urbaines : le cas du projet de mutation de la route de Vannes

Implantée en entrée de ville à la frontière des communes d'Orvault et de Saint-Herblain, la route de Vannes est l'un des pôles commerciaux les plus importants de l'agglomération nantaise. Pour autant, indépendamment de sa proximité avec des tissus urbains attractifs, la mauvaise qualité de son aménagement – linéaire de façades aveugles en tôle bâties sur des charpente métalliques – et son caractère monofonctionnel, est à l'origine d'une importante rupture d'urbanisation dans la ville. Dans un contexte d'évolution des modes de consommation, est apparue la nécessité de requalification de l'offre commerciale et du modèle d'aménagement.

La mutation de la route de Vannes est portée par Nantes Métropole, compétente en matière de mutation des entrées de villes, aux côtés des communes de Nantes, de Saint-Herblain et d'Orvault. Dans ce contexte, Nantes Métropole a lancé une étude d'ensemble ainsi qu'une concertation citoyenne sur la route de Vannes, en collaboration avec les communes d'Orvault et Saint-Herblain. Cette étude a débouché sur un plan-guide en 2022 qui n'a cependant toujours pas abouti à une décision consensuelle entre la commune et la métropole.

Les résistances à l'affermissement d'une décision de mutation tiennent notamment à un désaccord sur les modalités techniques de réalisation du projet de mutation (modèle économique, programmation, constructibilité – hauteurs). Par ailleurs, le schéma d'affectation du produit de la taxe d'aménagement majorée collectée par Nantes Métropole au financement d'équipements collectifs dont les coûts reposent in fine sur les communes d'implantation de la route de Vannes, a pu être à l'origine de blocages persistants à une solution consensuelle autour de la mutation de cette zone.

Pour l'heure, ces multiples résistances aboutissent à une transcription incomplète et non-homogène de cette opération de mutation pourtant globale au sein des documents d'urbanisme de la commune, au risque d'une mobilisation sous-optimale du foncier disponible. En ce sens, le PLUM définit deux orientations d'aménagement et de programmation sur la centralité Plaisance et Peccot.

Dans ce contexte, doit être soulignée positivement la mise en place d'une gestion partenariale préfigurant l'adoption d'une convention de projet urbain partenarial (PUP) ayant permis un avancement vers l'édiction d'un plan guide à l'occasion du COPIL du 3 octobre 2024.

5.2.3 Une mobilisation du levier fiscal limitée par les attributions de Nantes Métropole mais dont l'exercice par la commune pourrait être optimisé

Certaines taxes ont un effet sur l'immobilier et le foncier, en encourageant la densification, une utilisation économe de l'espace ou encore une optimisation de l'occupation des logements existants. Toutefois, compte tenu de l'étendue du champ de compétences de Nantes Métropole, la commune dispose de marges de manœuvres limitées en ce domaine.

En ce sens, en raison de la compétence de Nantes Métropole en matière d'aménagement des zones d'activité commerciale, la commune n'est, en principe, pas en mesure d'établir une taxe sur les friches commerciales. Il demeure toutefois loisible à la commune de délibérer pour instituer une telle taxe et d'en percevoir le produit dès lors que la métropole n'a pas délibéré à cet effet, quand bien même elle exercerait la compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales⁷⁴. Au demeurant, interrogée sur ce point, la commune a fait valoir que compte tenu de la fragilité des renseignements fiscaux disponibles en matière de vacances commerciales, l'institution d'une telle taxe supposerait une ingénierie importante pour identifier les locaux vacants.

La commune dispose également de faibles marges de manœuvre concernant la détermination du taux de la taxe d'aménagement qui n'a été majoré par Nantes métropole que de 20 % sur l'OAP « îlot Peccot » et les OAP « Route de Rennes »⁷⁵. À cet égard, la circonstance que le produit de cette taxe revienne à Nantes Métropole n'apparaît pas pleinement adaptée aux contraintes qu'est susceptible de faire peser la densification des enveloppes urbaines sur les équipements communaux. La commune a en revanche mobilisé la compétence qu'elle tient de majorer le taux de la taxe d'habitation pour les logements vacants en portant cette majoration fixée à 20 % en 2015 à 40 % en 2023⁷⁶.

La mobilisation de son pouvoir fiscal par la commune pourrait toutefois être encore optimisée. En effet, la cohérence de la stratégie consistant à appliquer un taux de taxe sur le foncier non bâti beaucoup plus élevé que sur le bâti pourrait être questionnée au regard de l'objectif de baisse de l'artificialisation des sols⁷⁷. Cette circonstance paraît aggravée par la hausse des taux de la fiscalité locale en 2024⁷⁸.

5.3 La mise en place d'une stratégie de renaturation d'espaces artificialisés

La renaturation d'espaces jusque-là artificialisés est un enjeu important de la maîtrise de l'artificialisation des sols dès lors que ces opérations viennent en déduction des espaces NAF nouvellement artificialisés. Le processus de renaturation constitue par ailleurs un ressort essentiel de l'amélioration de la qualité de vie, du maintien de la biodiversité et de la régulation des températures au sol au sein des aires urbaines.

Sur la base d'une étude approfondie de l'AURAN, la commune a défini une stratégie urbaine de renaturation autour de trois axes : renaturer et accroître la perméabilité des sols ; augmenter et intensifier le couvert végétal ; renforcer l'accessibilité et la protection de la canopée arborée.

Dans ce cadre, la commune s'est notamment engagée sur la désimperméabilisations de 1 ha à l'horizon 2026, et à 5 % en moyenne d'espaces débitumés à l'occasion de travaux publics réalisés sur le territoire de la commune.

⁷⁴ CAA Bordeaux, 8 février 2021, n° 18BX03715.

⁷⁵ Délibération NM du 17 octobre 2016.

⁷⁶ Délibération CM, juin 2023.

⁷⁷ Guillaume Sainteny, « La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols », *L'Économie politique*, 2023/1 (N° 97), pages 104 à 112.

⁷⁸ TFPB : 64,91 % ; TFPB : 44,47 % ; THRS : 30,96 %.

Ainsi, depuis 2022, trois projets de renaturation de surfaces artificialisées ont été conduits : deux renaturations de cours d'écoles (groupe scolaire de la Salentine, école élémentaire de la Ferrière) ; la renaturation de l'ancien terrain multisport de la Cressonnière (630 m²).

La mise en œuvre de la renaturation demeure toutefois suspendue à une gouvernance complexe en raison du partage des compétences entre Nantes Métropole et la commune concernant l'aménagement et l'urbanisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En tant que commune de l'aire métropolitaine, le territoire d'Orvault est soumis à une forte pression foncière. Cette pression est aggravée par sa composante naturelle et agricole historique ainsi que par la composition polycentrique de l'aménagement communal - densément urbanisé au sud - avec une délimitation nord-sud par le périphérique.

Le PLU d'Orvault adopté en 2017 se substituant au POS de 1995 intégrait ainsi l'objectif de sobriété foncière par une densification urbaine. Les modifications de 2011 et 2016 ont tempéré cet objectif en atténuant notamment les possibilités de densification le long des axes structurants. Tout en anticipant une croissance du territoire, le PLUm de 2019 s'inscrit également dans l'objectif de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de réduire de 50 % le rythme de consommation annuel des ENAF d'ici 2030.

Dans ces conditions, et en dépit de limites méthodologiques et techniques indéniables liées à la mesure de la consommation des ENAF, la commune enregistre une baisse importante de leur consommation à partir de 2014. Elle devrait par ailleurs être en mesure de tenir sa trajectoire de réduction dans la perspective du « zéro artificialisation nette » à la condition toutefois de ne pas ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones dans des proportions significatives.

Ce constat rend notamment compte d'une densification des enveloppes urbaines existantes au moyen d'outils d'aménagement opérationnel : OAP, PUP. La production de logements sur la commune est active dans un contexte plus contrasté sur le reste du territoire métropolitain. De ce point de vue, le dépassement des clivages entre la commune et Nantes Métropole autour du projet de réaménagement de la route de Vannes représente une opportunité de renouvellement urbain important dans un secteur à l'aménagement de très faible qualité et inesthétique.

La réduction de la consommation des ENAF est également à mettre au crédit d'une démarche proactive de protection des espaces agricoles ; qu'il s'agisse du renoncement au projet de contournement du bourg d'Orvault ou encore de la mobilisation de la commune dans l'achat-revente d'exploitations agricoles en vue de leur maintien.

Par ailleurs, à la suite d'une étude de l'AURAN, la commune a défini une stratégie urbaine de renaturation. Sa mise en œuvre pourrait cependant être obérée par une gouvernance particulièrement complexe entre les services communaux et ceux de Nantes Métropole. Du reste, les attributions de la commune étant particulièrement limitées en matière d'urbanisme et d'aménagement, ses capacités de mobilisation du levier fiscal pour produire des incitations à la réduction du rythme d'artificialisation des sols sont particulièrement limitées.

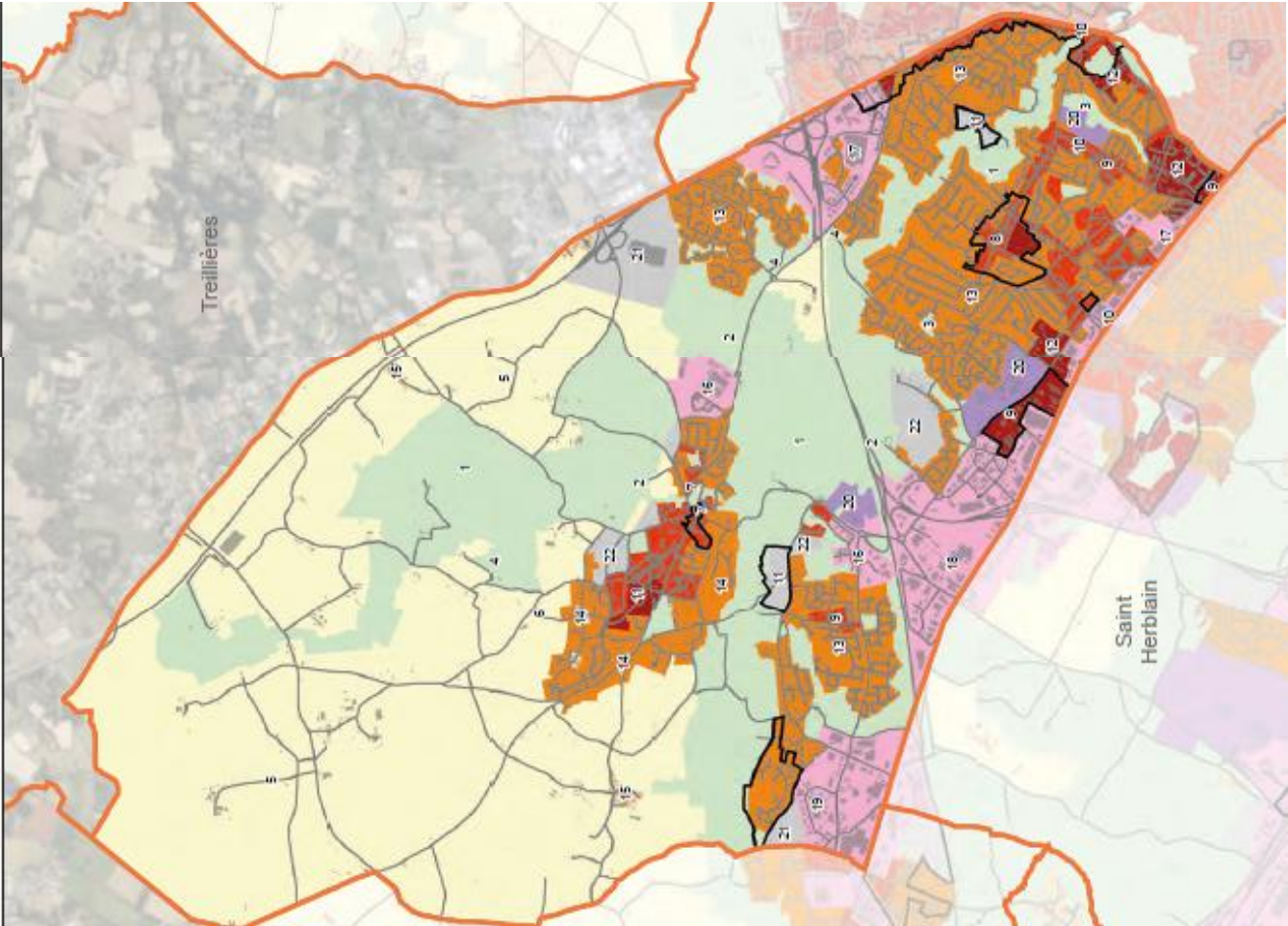
ANNEXES

Annexe n° 1. Zonage simplifié du PLUm sur le territoire de la commune d'Orvault	59
Annexe n° 2. Projet d'aménagement actifs sur le secteur de la route de Vannes	61
Annexe n° 3. Recommandation de la commission citoyenne – Relations entre la mairie et les usagers	62

Annexe n° 1. Zonage simplifié du PLUm sur le territoire de la commune d’Orvault

a contradiction

Carte n° 1 : Zonage simplifié du PLUm sur le territoire de la commune d’Orvault



Zonages	Superficie (Ha)
Zone A	1 108
Zone N (hors Ne)	661
Secteur Ne	0
Zone UE	240
Zone US	28
Secteur UMd	9
Secteur UMc	503
Secteurs UMa et UMc	97
Secteur UMb	56
Zone AU	84
Périmètre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	
Voie ferrée	
Limite de commune	

Source : PLUm, Cahier communal d’Orvault, 2017, p. 10-11

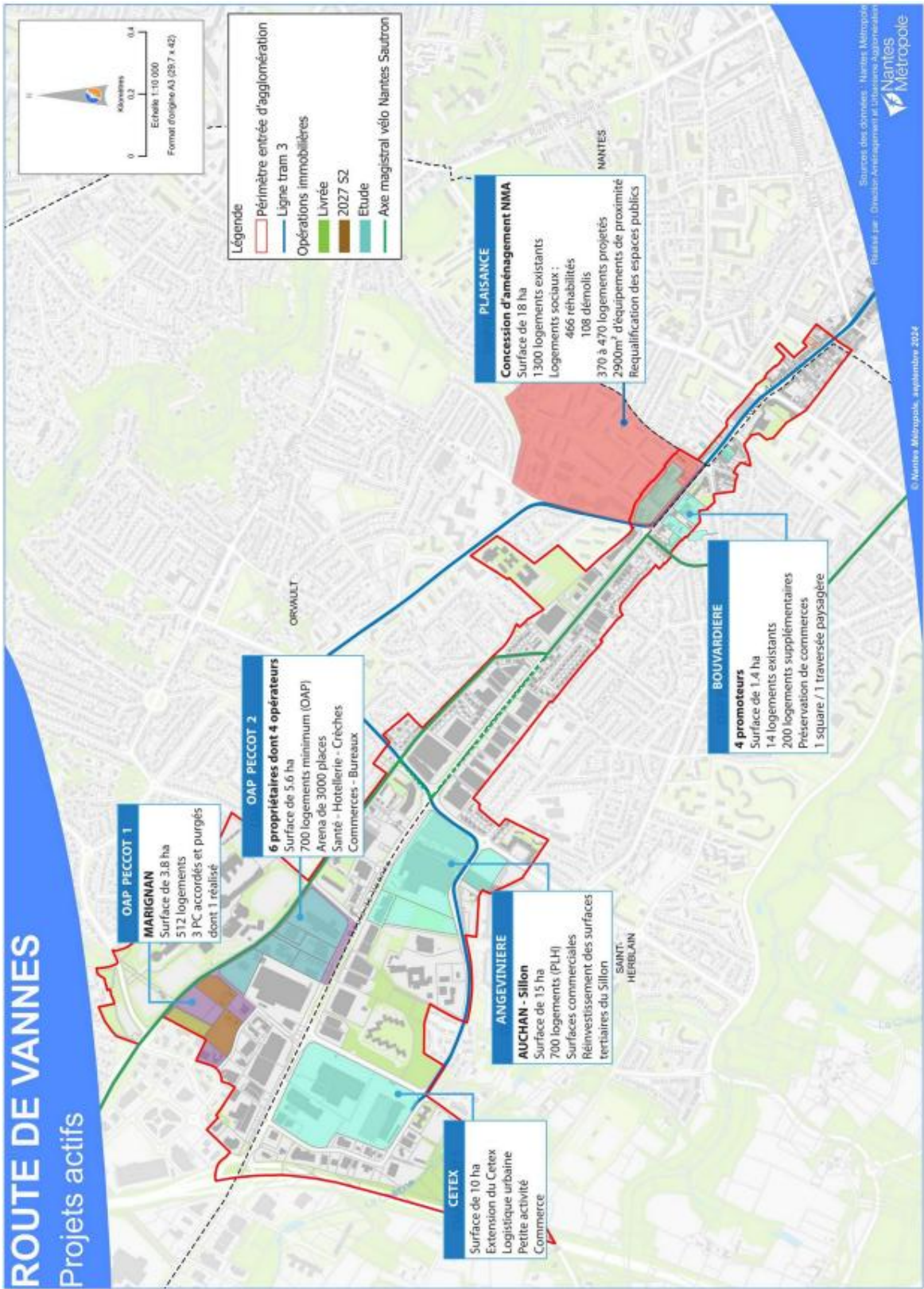
Tableau n° 1 : Évolution de la répartition des zonages des documents d'urbanisme sur le territoire de la commune d'Orvault (en ha)

	POS 1995	PLU 2007	PLUm 2019
<i>Zones Urbaines mixtes</i>	610	629	643
<i>Zones d'Activité</i>	196	258	246
<i>Zones d'Urbanisation futures</i>	206	120	118
<i>Zones Naturelles</i>	645	672	674
<i>Zones Agricoles</i>	1 130	1 105	1 103
<i>Total des superficies</i>	2 784	2 784	2 784

Source : Commune d'Orvault d'après POS, PLU (2007) et PLUm (2019)

Annexe n° 2.Projet d'aménagement actifs sur le secteur de la route de Vannes

a contradiction



Annexe n° 3.Recommandation de la commission citoyenne – Relations entre la mairie et les usagers

Priorité 1 : Que la mairie soit joignable (sur place, par téléphone, en ligne...)	
Les faits, les constats	Nos recommandations
<u>Les accueils : moyens humains et techniques</u> La mairie propose un numéro généraliste 02 51 78 31 00 ainsi que des numéros par service thématique, par exemple l'espace famille qui est bien identifié par les habitants. Le numéro généraliste 02 51 78 31 00 reçoit 9 000 appels par an (moments creux / de forte activité). Cet accueil fait également de l'accueil physique au public pour le diriger vers l'état-civil, les élus et les services administratifs. Les agents d'accueil font également des tâches administratives de la direction administrative dont elles dépendent (dont du travail pour les agents en interne qui nous paraît brouiller le message de professionnalisation de l'accueil au public : distribution des titres restaurant, réservation de salles...). D'autres services municipaux reçoivent et orientent les demandes qui arrivent sur la boîte mail CONTACT@mairie-orvault.fr, les réseaux sociaux, auprès des élus, etc. = dispersion des demandes. Beaucoup d'appels téléphoniques non répondus (temps dépassé ou personnel injoignable / indisponible dans les bureaux lors d'un transfert d'appel). Les outils téléphoniques nous paraissent inadaptés à un fonctionnement optimum (mise en veille fréquente, temps de connexion, fonctionnalités manquantes...).	Mettre à profit le temps d'attente avec des messages d'actualité. Proposer un choix de transfert d'appel automatique pour joindre les services thématiques (ex : si un usager appelle sur le standard mais veut parler à l'espace famille, taper 1). Être rappelé si le temps d'attente est dépassé (liste des appels manqués) et message pour prévenir l'utilisateur que ce sera fait. <i>Les appels ayant dépassé le temps d'attente maximum dans la file d'attente sont ceux dont les appelants ont attendu le temps maximum de deux minutes dans la file d'attente. Passé ce délai, les appelants sont invités à renouveler leur appel ultérieurement.</i> Revoir le système de logiciel, carte d'authentification, casque et introduire les appels en visio ainsi que des solutions de traduction (42 nationalités différentes à Orvault). Personnalisation : temps d'attente, qui va nous recevoir, comment le joindre si pas de réponse ou occupé ? Le temps de travail des agents d'accueil doit être dédié à cette mission afin de donner du temps pour une montée en compétences et en connaissances ainsi qu'offrir à la population de nouveaux services comme rappeler les appels manqués. Le standard téléphonique peut être assuré ailleurs qu'à l'Hôtel de Ville (télétravail, autre site municipal). Faire un audit précis des failles (appels internes et externes) pour voir si ces propositions sont adéquates : ➤ Gestion des absences et des moments de forte affluence avec du personnel en renfort. ✓ annuaire téléphonique interne disponible sur les portables des agents pour éviter de déranger le standard ; ✓ dissocier le standard public des appels internes ; ✓ débordement vers un autre accueil ou service ;

	✓ résoudre les problèmes de « joignabilité » au sein des services municipaux hors standard (occupé et sonnerie dans le vide) ; ✓ remplacer la mise en veille des comptes informatiques des agents par un autre système (temps de connexion / reconnexion fait perdre des appels).
<u>Les locaux:</u> Plusieurs sites municipaux avec un accueil spécialisé (culture et sports, enfance jeunesse, police municipale, urbanisme...) mais un seul qui soit généraliste (à l'Hôtel de Ville dans le Bourg). Accueil général uniquement en mairie dans le Bourg : pertinence par rapport à la densité de population et à l'accessibilité ? Il est à noter la présence d'une Maison France Services à Plaisance depuis février 2022 (neuf opérateurs de l'État + permanences des services sociaux municipaux + permanences de soutien numérique). La Maison France Services est appréciée car le lieu est chaleureux et les personnels sont spécifiquement formés pour aider les usagers dans leurs démarches. De l'Hôtel de Ville spécifiquement : • double-entrée Ville / CCAS ; • salle d'attente petite ; • impression de stigmatisation Banque d'accueil trop en retrait, agent caché par les écrans, peu ergonomique, plexiglas, surdimensionnement du meuble bureau), posture assise : impression de relation dominant/dominé ; • manque de confidentialité ; • manque d'infos pour orienter les usagers ; • manque de temps de travail alloué à l'accueil ; • l'espace est mal organisé pour les agents d'accueil et les usagers (prospectus peu visibles, dispersés et non hiérarchisés).	Nous préconisons de retravailler la présence des services sur le territoire ainsi que les locaux d'accueil et la posture des agents (aller vers). La Maison France Services est un atout pour les habitants et mérite d'être mieux connue. Des liens seraient à faire entre l'accueil général et les dispositifs d'aide aux démarches et au numérique. Pistes possibles : mairie annexe, bus itinérant des services publics (un jour par semaine dans chaque quartier par exemple, y compris billetterie culturelle) pour aider aux démarches administratives en général (municipales et autres) et aller à la rencontre des usagers. Risque de ne pas sortir de son quartier ? Rendre possible l'accès entre l'accueil général et celui du CCAS, voire mutualiser les espaces d'accueil. Amélioration de la salle d'attente et des bureaux. Réorganiser l'espace pour la confidentialité des informations et des documents en trouvant un équilibre avec la sécurité des agents / Aménager des espaces privatifs de rendez-vous (box). Mobilier de bureau et agencement de l'espace (bureau debout/assis : pouvoir changer). Inclusion des agents et des habitants dans certaines étapes des projets d'aménagement.
<u>En ligne :</u> À cheval entre le fait d'être joignable et avoir une qualité de réponse, les services en ligne / à distance ajoutent une complexité dans la prise en charge d'une demande, du fait de	Point d'alerte : il est difficile de faire la différence entre ce qui relève d'un problème d'utilisation, d'un problème technique ou d'un formulaire inadapté. Ce sont ces trois problématiques qu'il faut prendre en charge.

formulaires parfois incomplets/complexes et de l'existence de la fracture numérique aussi bien au niveau des usagers que des agents municipaux. Site Internet inadapté à notre besoin de trouver des informations pratiques	Encourager les associations à lutter contre la fracture numérique (inquiétude quant à la suppression du poste de médiation numérique dans les centres socio-culturels). Améliorer le site internet pour les usagers : ergonomie, facilité pour trouver les infos, éviter le site fourre-tout, une seule page qui centralise toutes les démarches possibles. Associer les usagers à la création d'un nouveau site Internet
---	--

Priorité 2 : Recevoir un accusé de réception et être informé du suivi

Les faits, les constats	Nos recommandations
Seul le formulaire contact du site Internet permet de délivrer un accusé de réception conforme à la réglementation : - pas d'accusés de réception automatiques pour les demandes formulées sur d'autres canaux de communication ; - les réponses d'attente ne sont pas systématiques.	Nous n'avons pas forcément besoin d'un accès en ligne au suivi de l'instruction d'une de nos démarches, mais : - être certain que notre demande est prise en charge ; - que les agents d'accueil puissent répondre aux relances lorsque nous souhaitons avoir un suivi => Centralisation des demandes quel que soit le canal de communication utilisé. La systématisation des accusés de réception et que tous les agents d'accueil puissent savoir où en est le traitement d'une demande quel que soit le sujet pour renseigner l'utilisateur. Cela est également valable pour les demandes formulées auprès du pôle de proximité Erdre et Cens.
La non-réponse n'est pas une réponse en soi pour l'utilisateur. Des demandes restent sans réponse => frustration, agacement pour l'utilisateur, résignation et démotivation pour l'agent.	Une bonne relation réciproque. Assurer la continuité du service public. Renforcer la base de connaissances (Wiki actuel) et la circulation de l'information.
Suivi insuffisant des demandes et des délais de réponses.	Mettre en place un pilotage et des contrôles.

Priorité 3 : Que la réponse soit de qualité (Clarté, vocabulaire, explications,...)	
Les faits, les constats	Nos recommandations
Les agents de l'accueil téléphonique et physique n'ont pas toujours les informations exactes ou le bon contact. Le métier d'accueil n'est pas toujours perçu comme un vrai métier par la société et pas suffisamment valorisé alors qu'il est en prise directe avec les usagers (vitrine de la mairie). Des questions qui reviennent souvent de la part des usagers et qui entraînent de la lassitude dans la réponse (saisonnalité, sujet d'actualité...).	Une organisation efficace à tous les niveaux. Une meilleure coordination entre les canaux de communication numériques (site Internet, réseaux sociaux) et le standard. Par exemple, un message d'accueil qui diffuse des infos pendant le temps d'attente (aides, questions récurrentes, nouveautés...). Une équipe d'accueil coordonnée entre elle et avec tous les services municipaux, formée, polyvalente, suffisamment nombreuse pour pouvoir changer de mission régulièrement (toutes les demi-journées par exemple). Spécialisation des accueils pour orienter (personne, téléphone, service...). Également des outils numériques pour soulager les agents : chatbot, traducteur automatique, dispositifs adaptés aux handicaps. Ainsi que du temps de coordination et de formation, par exemple en fermant les accueils 2 h par semaine. L'accueil doit être outillé pour répondre aux questions de niveau 1, voire de niveau 2 pour certains services (ce qui pose à la fois un enjeu d'outils logiciels et d'organisation). Identifier les questions récurrentes pour avoir les réponses immédiates à ces demandes (directement dans le message d'attente par ex), standard avec réorientation. Une zone d'information sur le site Internet (type bandeau qui diffuse des messages d'actualité selon les appels reçus au standard).
Parfois un vocabulaire pas compréhensible de tous (lié à l'âge, à la nationalité, au handicap...).	Expliquer et argumenter les réponses avec du vocabulaire simple et compréhensible. Au téléphone ou en physique, s'assurer de la bonne compréhension de la réponse par la reformulation. Utiliser le dessin pour expliquer une démarche ou quel est le justificatif nécessaire.

	Associer les usagers avant la publication d'un formulaire.
Difficultés plus grandes à obtenir une réponse lorsque la demande concerne plusieurs services municipaux et/ou la Métropole / Une question peut entraîner plusieurs courriers. Incompréhension du rôle de Nantes métropole, de comment la Ville s'articule avec, de qui contacter.	Avoir un canal clair d'échange d'informations entre la Ville et la Métropole, afin de simplifier la vie des usagers et des agents municipaux (éviter les relances et permettre le suivi par ex).
Priorité 4 : Respect et courtoisie mutuelle	
Les faits, les constats	Nos recommandations
Montée de l'agressivité en général, insultes (par téléphone, par courrier, par mail, ...). On observe une montée plus importante chez les seniors, peut-être en lien avec le « tout numérique » ? Une mairie doit respecter la réglementation et protéger la société. Par ex, demander des justificatifs permet d'éviter les usurpations d'identité de plus en plus fréquentes.	Généraliser la plainte et les rappels à la loi (comportement inacceptable). Relever les plaques d'immatriculation si cela concerne des agents travaillant en extérieur (ex : jardinier sur les ronds-points). Communication auprès des usagers via campagne affichage ou autre.
L'attitude de l'agent contribue à la perception de la qualité : écoute, courtoisie, sourire.	Mettre en place des mesures destinées à faire baisser la pression : Repenser les locaux, respecter les besoins d'isolement pour se concentrer ou pour échanger avec un usager sans public, changer de mission régulièrement, rituel quotidien au sein de l'équipe pour échanger avec ses collègues entre autres suggestions. Replacer les barrières virtuelles en effaçant un peu la barrière usager-agent (supprimer les écrans), être côte à côte (on travaille ensemble) plutôt que l'un en face de l'autre (deux mondes qui s'affrontent), en matérialisant celle de la confidentialité (zones feutrées d'interaction usager-agent) et celle de la zone ouverte au public du reste du bâtiment municipal (les usagers ne doivent pas avoir l'impression d'être dans le bureau des agents).
Rendez-vous non honorés au CCAS (RDV aide alimentaire surtout et permanences d'accès au droit également), ainsi que pour les passeports et cartes	Rappel par SMS avec lien pour annulation.

d'identité : Pour les rv Passeports / CNI : délivrance des CNI/passeports. Pour donner un ordre de grandeur, les rendez-vous non honorés représentent 23 % des demandes d'aide alimentaire et 6 % des rendez-vous pour les passeports et cartes d'identité.	Afficher chaque mois le nombre de rendez-vous non honorés et non annulés pour sensibiliser le public.
Priorité 5 : Que la mairie m'accompagne dans mes démarches	
Les faits, les constats	Nos recommandations
<u>Fracture numérique :</u> Fracture numérique des usagers mais aussi de certains agents municipaux, mis en difficulté pour aider les usagers. Aide aux démarches : existence de dispositifs d'aides aux démarches via la Ville et des associations. Difficultés à obtenir de l'aide pour certaines démarches selon l'interlocuteur.	Dispositifs d'aide à renforcer. Formation des agents d'accueil pour assister les usagers dans leurs démarches numériques. Aller au maximum vers la prise de rendez-vous pour que tout le monde soit disponible, de préférence dans une salle appropriée et pas dans les bureaux des agents. Aide ponctuelle en face à face. Possibilité de faire des visio (cf. expérience de la DGFip) et que la mairie prenne la main à distance sur mon ordinateur pour voir mon écran et m'aider (assistance technique et sur la démarche elle-même). Confirmation et rappel technique par SMS du rendez-vous pour éviter les oublis et les rendez-vous non honorés (proposition d'ajout au calendrier du smartphone).
<u>Difficultés à trouver une information :</u> Le site Internet n'est pas toujours lisible, on ne sait pas s'y retrouver. Nébulosité de qui contacter pour telle ou telle demande.	Mettre en place des démarches municipales les plus simples et lisibles possibles en amont. Être précis dans les attentes pour remplir une démarche (par ex, liste des pièces servant comme justificatif de domicile). Toujours vérifier que l'information et la communication soit lisible et intuitive en créant un

	groupe de citoyens « bêta-testeurs » pour le site Internet, les démarches, les supports, etc.
Priorité 6 : Donner mon avis pour faire évoluer la qualité du service public	
Les faits, les constats	Nos recommandations
Peu d'enquête de satisfaction sur les échanges entre l'usager et la mairie, que ce soit sur les accueils ou les interventions réalisées.	Prévoir de vérifier a posteriori par sondage avec certains usagers leur expérience avec la mairie, et suivre l'évolution des résultats. Permettre à l'usager de faire des observations constructives pour améliorer le service rendu. Nécessité d'un outil de mesure et d'un pilotage de la qualité.
Manque d'informations sur les démarches : qui contacter selon les cas (notamment entre la Ville et la Métropole).	Portail de démarches administratives ? un recap' type mémo ? un moteur de recherche type chatbot ?
Impression de peu de communication.	Présence plus importante des élus au contact des usagers (rencontres de quartiers, etc.)



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

Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
44041 Nantes Cedex 1

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr