



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GROIX Département du Morbihan

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 31 janvier 2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 31 janvier 2022.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
1 GROIX, UNE DES PLUS GRANDES ILES DU PONANT.....	8
1.1 Des caractéristiques démographiques et économiques marquées par l’insularité	8
1.2 Les relations avec l’association des îles du Ponant (AIP)	11
1.3 Un enjeu fort en matière de foncier et d’habitat	11
1.3.1 La disponibilité du foncier : une problématique renforcée par l’insularité	11
1.3.2 L’habitat sur l’île - une forte progression du taux de résidences secondaires	12
1.3.3 Les besoins exprimés au travers des documents d’urbanisme	13
1.3.4 Les autres démarches communales en lien avec l’habitat	17
2 UNE ADHÉSION À LA COMMUNAUTE D’AGGLOMÉRATION DE LORIENT BÉNÉFIQUE POUR LA COMMUNE	18
2.1 Le périmètre et les compétences de Lorient Agglomération en 2021	18
2.2 Un rattachement profitable à la commune de Groix	18
2.2.1 La gestion de l’eau et de l’assainissement.....	18
2.2.2 La gestion des déchets	19
3 DES STRATÉGIES A DÉFINIR OU À AFFINER.....	22
3.1 La nécessité de planifier les investissements	22
3.2 Le positionnement et l’avenir de certains équipements à redessiner	22
3.2.1 Le port de Groix (Port-Tudy), concédé par la région Bretagne	22
3.2.2 Le pôle d’activités « Mer », à Port-Tudy	29
3.2.3 Le village (VVF) - La plage des grands sables	30
3.2.4 L’écomusée de Groix	34
3.2.5 L’espace France Services du CCAS.....	35
4 UNE COMMUNE DONT L’ADMINISTRATION-ET LE PILOTAGE SONT A RENFORCER.....	38
4.1 Le fonctionnement des instances	38
4.1.1 L’exécutif de la commune	38
4.1.2 Les décisions des instances	38
4.2 Une faible structuration des services qui se traduit par la gestion défaillante de plusieurs dossiers	39
4.2.1 Une organisation des services à revoir	39
4.2.2 Une indispensable amélioration de la gestion des dossiers	40
4.2.3 Les procédures d’acquisitions et cessions de biens doivent être sécurisées.....	41
4.2.4 L’approfondissement de la gestion des systèmes d’information.....	41
4.2.5 Une insuffisante prise en compte de certains impératifs de sécurité.....	42
4.3 La gestion des ressources humaines	43
4.3.1 Les effectifs et la masse salariale	43
4.3.2 Le temps de travail	43
4.3.3 La gestion des emplois et des recrutements	44
4.3.4 Le régime indemnitaire.....	45
4.4 La commande publique.....	47
4.4.1 Un contexte faiblement concurrentiel, notamment en matière de travaux	47

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

4.4.2	Les modalités de fonctionnement de la commune	47
4.4.3	Une nécessaire mise en concurrence à développer et à formaliser	48
4.4.4	Le choix de la procédure et la qualité de l'information des élus sur le marché le plus important de la commune sur ces 10 dernières années	49
5	LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	52
5.1	La gestion budgétaire et comptable	52
5.1.1	Une transparence de l'information perfectible	52
5.1.2	Un pilotage budgétaire et une qualité comptable à améliorer	53
5.2	Une situation financière favorable, avec certains choix contestables.....	58
5.2.1	Un budget principal qui concentre les enjeux	58
5.2.2	La situation globale : un recours excessif à l'emprunt qui explique en partie une trésorerie surabondante	60
5.2.3	Les impacts de la Covid-19 sur la commune.....	61
5.2.4	Les enjeux prospectifs : une stratégie financière qui reste à définir malgré un horizon dégagé.....	61
	ANNEXES	63

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Groix pour les années 2017 et suivantes.

Île et commune du Morbihan membre de Lorient Agglomération, située à 45 minutes de bateau du continent, Groix héberge une population de 2 303 résidents permanents et reçoit annuellement plus de 200 000 visiteurs. La commune employait 38,4 équivalents temps plein (ETP) fin 2020.

Une commune insulaire attractive qui a développé de nombreux services

La commune présente une forte attractivité qui lui permet de maintenir une réelle activité économique dans le domaine touristique en premier lieu, mais aussi commercial ou artisanal. L'adhésion à l'association des îles du Ponant permet entre autres à Groix de bénéficier de financements importants pour ses projets. La création de la marque « savoir-faire des îles du Ponant » (SAFIP), dont l'association éponyme a son siège sur l'île, lui permet d'entrevoir le développement de nouvelles activités. En dépit de ces succès, le taux de chômage reste élevé (18,5 % en 2018).

La commune fait également face au vieillissement de sa population (48 % des habitants avaient plus de 60 ans en 2013). Elle s'est récemment équipée d'une maison médicale et fait preuve de dynamisme dans de nombreux domaines afin d'inciter la population à demeurer sur l'île. C'est ainsi qu'elle a racheté puis rénové en 2021 le cinéma, qu'elle entreprend la création d'un espace associatif multi-activités à Port-Lay et qu'elle développe l'espace France services. Elle gère également un musée, un camping et un port de plaisance. Le centre communal d'action sociale gère la maison de retraite de l'île.

Un rattachement à la communauté d'agglomération de Lorient bénéfique à l'île

Si le caractère insulaire de la commune génère de nombreuses contraintes spécifiques (accessibilité, petite échelle des infrastructures, surcoûts insulaires, difficultés de recrutement, manque de médecins), le rattachement à la communauté d'agglomération de Lorient a permis à la commune de Groix de disposer de réseaux d'eau et d'assainissement en constante amélioration et de bonne qualité, à un coût similaire aux autres communes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). De même, en matière de déchets, la solidarité intercommunale permet, avec un taux de taxe (TEOM) homogène sur le territoire communautaire, de couvrir les frais importants de transports des déchets de Groix vers les sites de traitement essentiellement situés sur le continent.

La rareté du foncier demeure un frein important au développement

Le coût du foncier constitue un lourd handicap pour maintenir les familles sur l'île, même si la commune et la communauté d'agglomération multiplient les initiatives en ce sens (réservation de foncier, opérations de logement social avec Lorient Habitat, bail solidaire, etc.). En matière d'habitat, la commune est atypique avec une progression permanente du taux de résidences secondaires (52 % en 2020). Les principaux objectifs de production de logement du plan local de l'habitat (PLH) communautaire sont dépassés sur la commune, dans les perspectives dessinées par le plan local de l'urbanisme (PLU) communal. L'effort de réduction de la consommation de l'espace communal limite le développement économique de l'île, en l'absence notamment de surface disponible suffisante dans la seule zone d'activité de l'île.

Une vision stratégique à définir dans plusieurs domaines

Sur plusieurs sujets, la commune n'a pas mis en œuvre de stratégie ou fait preuve d'anticipation. D'une part, la commune ne dispose pas d'une planification pluriannuelle de ses investissements (PPI), tant pour prioriser ses projets que pour anticiper leur coût. D'autre part, elle n'a pas développé de stratégie pour certains de ses équipements.

Pour le port par exemple, qu'elle gère pour le compte de la région Bretagne dans le cadre d'une concession, les dépenses à venir ne sont pas clairement chiffrées, alors que l'équilibre du budget annexe est présenté artificiellement à l'équilibre en l'absence de comptabilisation des charges d'amortissement. Cet artifice permet de justifier des prix inférieurs aux ports voisins mais ne permet pas de disposer d'une capacité à investir. Autre exemple, le « villages vacances familles » (VVF) de l'île, géré par l'association éponyme est, depuis plusieurs années, en attente d'une décision quant à son avenir. Le suivi de ce dossier est, par ailleurs et depuis longtemps, lacunaire, tant au point de vue administratif que financier, avec notamment un loyer assez faible. De son côté le pôle mer, bien que redimensionné, peine à attirer les nouveaux professionnels attendus.

Une commune dont l'encadrement et le pilotage sont à renforcer

La gestion administrative souffre de nombreuses difficultés, notamment dans le suivi des dossiers et la formalisation des documents (suivi des marchés, gestion des équipements, comptabilité, gestion des archives, rédaction des PV des instances, etc.) qui réduisent son efficacité et limitent l'information des élus. Son organisation, qu'une étude externe a analysée en 2021, mérite d'être restructurée, notamment pour renforcer l'encadrement, responsabiliser les chefs de service, placer la directrice générale des services (DGS) dans une position de pilotage, étudier des mutualisations (musée, centre communal d'action sociale- CCAS -) et formaliser les procédures. La gestion des ressources humaine (RH) est également à développer : mise en place des entretiens annuels, mise en œuvre complète du régime indemnitaire (RIFSEEP), respect de la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures.

Enfin, dans le domaine de la commande publique, la commune n'est pas bien organisée pour gérer une mise en concurrence systématique pour ses dépenses de fournitures et de services et l'archivage des dossiers est insuffisant. En revanche pour les marchés de travaux, sur la base des deux contrats examinés, sous quelques réserves et malgré les difficultés liées au surcoût insulaire, la commune respecte les principes de la commande publique.

Une situation financière saine, mais un recours superfétatoire à la fiscalité et une qualité comptable à améliorer

La situation financière de la commune est saine, la mise en place de la nouvelle dotation communale d'insularité en 2017 (0,5 M€ / an) ayant permis de dégager une capacité d'autofinancement supplémentaire pour soutenir les nombreux projets menés ou en cours. Dans ce contexte, l'augmentation de 3 % des impôts locaux en 2018 ne s'imposait pas, de même que la mobilisation d'un emprunt de 0,6 M€ en 2019. Ces choix ont contribué à immobiliser une trésorerie surabondante.

La qualité des comptes reste à améliorer sur de nombreux points : comptabilité d'engagement, amortissement des biens, circuit et délai de traitement des factures, qualité des mandats, constat des provisions.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Elaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.....	22
Recommandation n° 2	Imputer au budget du port l'ensemble de ses recettes et dépenses, notamment les charges annuelles d'amortissement, pour afficher son équilibre réel.	28
Recommandation n° 3	Délibérer rapidement sur l'avenir du site, au vu de l'étude attendue et de l'état des équipements.	34
Recommandation n° 4	Rattacher l'espace France Services aux services communaux.	36
Recommandation n° 5	Assurer une tenue plus rigoureuse des dossiers : système de classement, gestion centralisée, numérisation des principaux documents, etc.....	40
Recommandation n° 6	Respecter le régime annuel légal de 1 607 heures en supprimant les congés d'ancienneté.	44
Recommandation n° 7	Régulariser par une délibération récapitulative le nombre d'emplois ouverts au budget.....	45
Recommandation n° 8	Attribuer les montants de complément indemnitaire annuel (CIA) en fonction des critères prévus par la délibération du 24 septembre 2018.	46
Recommandation n° 9	Mettre en œuvre les entretiens professionnels annuels prévus par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014....	46
Recommandation n° 10	Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article 1.3 du code de la commande publique.	50
Recommandation n° 11	Publier sur le site internet de la commune les informations manquantes requises par la réglementation (documents budgétaires et comptables, subventions aux associations, tarifs municipaux, marchés publics).	53
Recommandation n° 12	Mettre en place un dispositif permettant d'assurer un suivi du délai global de paiement (DGP) des factures reçues par la commune.	55
Recommandation n° 13	Renforcer la qualité comptable en :	.. 57
	- Systématisant la comptabilité d'engagement, notamment en ce qui concerne la section de fonctionnement ;.....	57
	- Procédant à la passation de provisions afin de constater les risques auxquels elle est confrontée ;.....	57
	- Appliquant de manière permanente la délibération du 24 novembre 2008 relative à l'amortissement de certaines immobilisations sur les budgets ports et mouillages et en procédant à l'amortissement des subventions d'équipement correspondantes ;	57
	- Organisant de manière rigoureuse le circuit de traitement des factures consistant notamment à indiquer la date réelle de réception des factures dans le logiciel	

financier et à respecter un délai d'enregistrement raisonnable des opérations de dépenses et de recettes,	57
- Améliorant le dispositif de liquidation pour éviter les doubles paiements ;.....	57
- Assurant la présence et la qualité de toutes les pièces nécessaires à l'émission des mandats et des titres.	57
Recommandation n° 14 Assurer l'autonomie financière des budgets annexes port et mouillages en les dotant de leur propre compte au trésor.	61

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Groix à compter de l'exercice 2017.

Ce contrôle a été ouvert par lettre de la chambre du 19 mars 2021, adressée au maire de la commune, M. Dominique Yvon.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 septembre 2021 avec M. Dominique Yvon et sa directrice générale des services.

La chambre, lors de sa séance du 29 septembre 2021, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé au maire le 3 novembre 2021 et des extraits ont été transmis les 4 et 5 novembre 2021 au président de la Région Bretagne, au président de la communauté d'agglomération (CA) de Lorient et au directeur général de l'association Villages-Vacances-Familles.

Après avoir examiné les réponses reçues, dont celle du maire qui avait demandé et obtenu un délai complémentaire de réponse, la chambre, lors de sa séance du 31 janvier 2022, a arrêté ses observations définitives.

Vers 1900, Groix comptait près de 300 dundees, navires à voiles armés par des équipages de six hommes pêchant la sardine, le maquereau et le thon. Après la seconde guerre mondiale et le développement du moteur, le port de Groix n'a plus été compétitif et l'activité s'est déplacée sur le continent.

Quatrième port de plaisance du Morbihan avec 10 300 nuitées en 2019, Groix est une escale très prisée même si ses parages sont réputés dangereux.

Le maire confirme que l'île continue de faire face à de nombreuses contraintes comme par exemple la pression sur le foncier, la gestion des déchets, les affluences estivales importantes ou le manque de médecin malgré la construction d'une maison de santé.

- Une population vieillissante et majoritairement retraitée

La commune comptait 2 303 habitants (Insee) en 2020, population relativement stable depuis les années 2000, après une forte baisse au cours du vingtième siècle (5 800 habitants en 1911).

Sa population est vieillissante², comparativement aux moyennes de Lorient Agglomération et du Morbihan. En effet, en 2013, 44,2 % de la population a plus de 60 ans (48 % en 2016), contre seulement 28 % dans l'agglomération et 28,2 % dans le département. La part de jeunes est donc nettement moins importante puisque seulement 21,2 % de la population a moins de 30 ans contre 33,4 % dans l'agglomération et 32,9 % dans le département.

Les données Insee 2021 montrent une progression du nombre et de la part de retraités dans la population de l'île, avec respectivement 41,9 % en 2007 puis 50,7 % en 2017.

Ce vieillissement de la population est généralement observé dans les communes littorales, lieu de résidence privilégié des retraités.

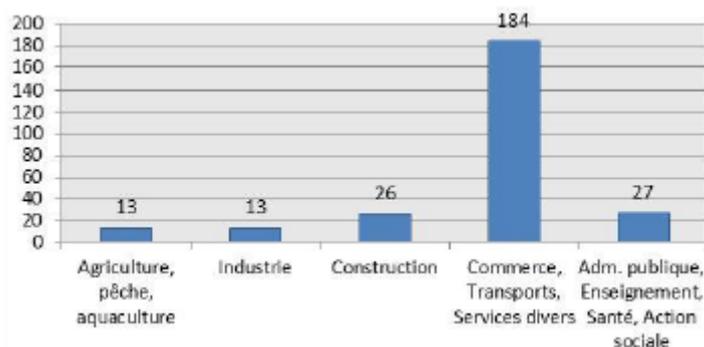
- Une large gamme de services municipaux

La commune dispose d'un port, d'un cinéma associatif, d'un écomusée, de deux écoles primaires (112 enfants en 2020 – une nouvelle classe vient d'être ouverte en 2021) et de deux collèges (53 élèves en 2020), de deux campings, d'une maison de santé et d'une maison de retraite.

- Une activité économique arrimée au secteur touristique

Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) resté communal présente la répartition des activités dans le graphique suivant.

² Passage de 25 à 30 % des personnes âgées entre 60 et 74 ans, entre 2007 et 2017 ; passage de 14 à 18 % de celles de 75 ans et plus sur la même période, selon le dossier Insee.

Graphique n° 1 : Nombre d'établissements actifs par secteur d'activité à Groix (Insee 2014)

Source : PLU Groix 2019 – page 70 du rapport de présentation.

La commune a vu notamment se développer des activités autour des produits de la mer (pêches, conserveries, fabrication de filets de pêche), des travaux de rénovation et de construction de logements, ainsi que l'implantation d'une brasserie qui utilise l'orge cultivé sur l'île. La création de la marque savoir-faire des îles du Ponant (SAFIP) dont l'association éponyme a son siège sur l'île lui permet d'entrevoir le développement de nouvelles activités.

Toutefois, le taux de chômage y était de 18,5 %³ en 2018, très au-dessus de la moyenne nationale (8,8 %). En 2019⁴ le revenu imposable par habitant s'élevait à 15 730 €, soit 5 % au-dessus de la moyenne de la strate (2 000 à 3 499 habitants).

La commune de Groix, qui reçoit plus de 200 000 visiteurs par an, est classée commune touristique au sens des articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme par arrêté préfectoral du 16 mars 2017, sur demande de la CA de Lorient, pour une durée de cinq ans. En incluant la fréquentation du port de plaisance, la commune enregistre près de 70 000 nuitées en 2019. Une évolution vers un classement en station de tourisme, est en cours.

Cette démarche de classement permettrait d'obtenir un surclassement démographique pour les recrutements, la majoration de l'indemnité des maires et adjoints, et la perception directe des droits de mutation (bien que la population communale soit inférieure à 5 000 habitants).

L'office de tourisme est devenu communautaire avec la prise de compétence partagée de l'EPCI. Le bâtiment vient d'être rénové. Des actions sont menées en lien avec l'association des îles du Ponant : signalisation, études diverses, édition de documents, etc.

La commune a signé le 26 octobre 2017 avec le département du Morbihan un contrat d'attractivité touristique portant seize actions⁵ sur l'île et ouvrant droit à 0,9 M€ de subventions sur 3 M€⁶ de travaux. Prévu sur quatre ans, le contrat a été révisé en 2019 et prolongé jusque fin 2022 du fait de la pandémie. Le suivi mis en place par la commune a permis de constater l'avancement du contrat : dix actions terminées ou en cours, trois autres lancées au travers d'un autre portage financier et le report des trois dernières.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-56069>.

⁴ Source : DGCL.

⁵ Signalétique, pistes cyclables, rénovation Ty Canot, trois sanitaires de bord de plage, rénovation du cinéma, amélioration de l'accueil du camping, rénovation d'un bâtiment d'accueil et d'association, etc.

⁶ Au final subventionnés à hauteur de 60 %.

1.2 Les relations avec l'association des îles du Ponant (AIP)

La commune de Groix entretient des relations soutenues avec l'AIP, qui lui apporte son soutien dans différents domaines, au travers d'études et de partenariats.

Ainsi, l'étude réalisée par le cabinet Ressources consultant finances à la demande de l'AIP a permis de déterminer le surcoût de l'insularité des différentes îles du Ponant par rapport au continent. Celui-ci a été estimé à 38 %, soit un surcoût de 4 M€ pour les îles du Ponant retenu par les parlementaires pour fixer le montant de la dotation communale d'insularité mise en place en 2017.

Le maire de Groix estime que cette dotation (502 000 € en 2020) a permis de compenser le supplément de charges d'insularité. Il ajoute que la grande majorité de ces travaux n'aurait pu voir le jour sans cette dotation et le contrat de partenariat État-Région-Iles du Ponant.

En effet, l'association est signataire, au nom de ses membres, d'un contrat de partenariat régional 2015-2020 avec les îles, qui a pour vocation de sélectionner et de financer des projets en associant plusieurs financeurs (État, région Bretagne, départements des Côtes-d'Armor et du Finistère), sachant que d'autres financeurs peuvent s'y adosser. S'agissant du département du Morbihan, il n'intervient pas dans le cadre du contrat de partenariat mais est très présent dans le soutien aux opérations réalisées sur ses îles.

Sur la période du dernier contrat 2015-2020, 96 projets ont été retenus et accompagnés, dont treize sur Groix, île qui a porté le plus de projets. Ces treize projets ont représenté globalement un investissement de 6 M€, avec un soutien du contrat à hauteur de 25 % (soit 407 € par habitant de dotation globale de fonctionnement-DGF-).

S'agissant des besoins qui ne seraient pas complètement pris en compte dans le contrat de partenariat alors qu'ils pourraient l'être, le maire oriente la réponse sur l'habitat, tant privé que social, pour renforcer l'attractivité économique de l'île en plus des aides à l'immobilier d'entreprise.

Enfin, les études financées au travers de cette contractualisation permettent d'approfondir des sujets d'intérêt insulaire et de préparer des interventions : gestion du foncier, stockage de l'eau potable, réduction des déchets, lutte contre les nuisibles.

1.3 Un enjeu fort en matière de foncier et d'habitat

1.3.1 La disponibilité du foncier : une problématique renforcée par l'insularité

Les îles bretonnes sont confrontées à des problématiques foncières et immobilières importantes, notamment la rareté et le prix élevé du foncier, la prédominance des résidences secondaires et le manque de logements à coût abordable. Ces difficultés sont également rencontrées sur la bande littorale bretonne.

L'urbanisation des communes littorales⁷ fait l'objet d'une législation spécifique depuis la loi dite « littoral » de 1986. En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage⁸.

Dans le domaine économique, la commune possède une zone d'activités de 5 ha, qui accueille la majeure partie des activités artisanales et industrielles de l'île en dehors du port. Enclavée et pratiquement totalement occupée, la commune cherche à l'étendre mais ne dispose pas de friche à requalifier. Selon le PLU communal de 2019, seul un hectare complémentaire qui jouxte la zone pourrait être mobilisé. Le maire estime cette surface insuffisante pour le développement des activités économiques.

En matière d'habitat, plusieurs acteurs⁹ travaillent à l'amélioration de la situation en développant la construction de logements afin de favoriser le maintien et la mixité de la population.

1.3.2 L'habitat sur l'île - une forte progression du taux de résidences secondaires

Selon le programme local de l'habitat (PLH) 2017 de la CA de Lorient, 38,5 % du parc de Groix a été construit avant 1946 et nécessite des travaux de rénovation énergétique.

Le PLU souligne une progression rapide du taux de résidences secondaires (52 %¹⁰ en 2020¹¹ contre 39 % en 1990 pour une moyenne régionale de 18 %). De son côté le taux de logement social s'établit à 14,35 % (PLH 2017). Le PLH rappelle que le nombre de résidences secondaires progresse plus rapidement que celui des résidences principales depuis plusieurs années, comme l'illustre le graphique *infra*.

En 2020, la commune disposait de 1 199 résidences principales et de 1 455 résidences secondaires. Ce dernier nombre fait passer la population de l'île à 3 775 habitants DGF¹².

Les résidences principales sont essentiellement constituées de maisons assez grandes puisqu'elles disposent en moyenne de 4,2 pièces. Seulement 9,2 % du parc dispose d'une à deux pièces.

⁷ Article L. 321-2 du code de l'environnement.

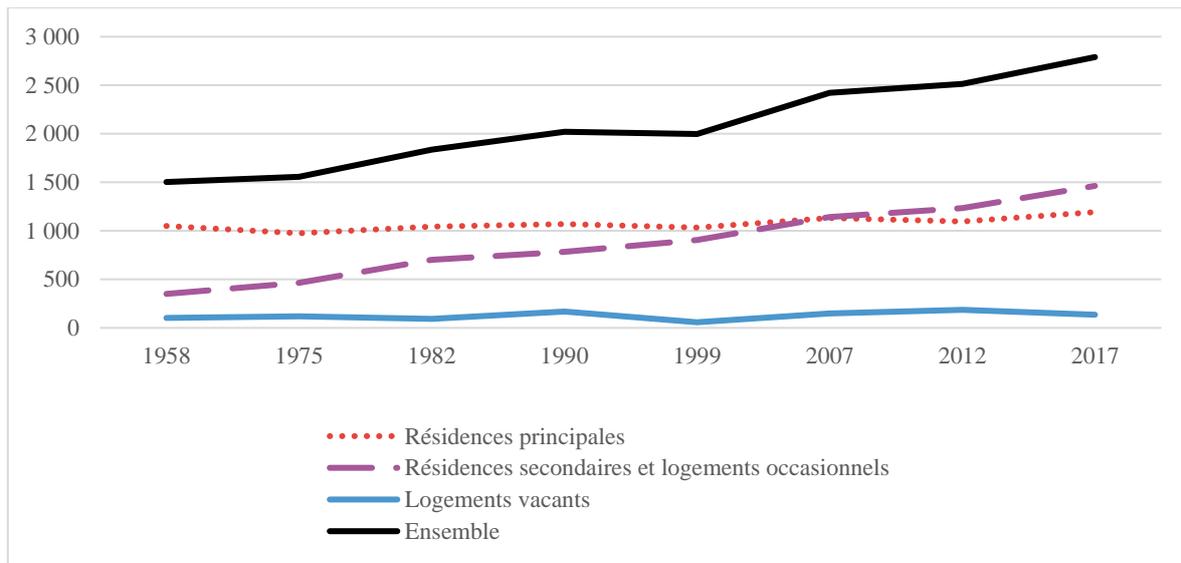
⁸ Article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

⁹ Commune, EPCI, établissement public régional foncier, bailleur social, etc.

¹⁰ Selon les dernières données (2021) de l'association des îles du Ponant, ce taux de résidences secondaires varie sur les îles du Ponant entre 48 et 79 %.

¹¹ Source PLU Groix 2019.

¹² La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est égale à la population totale issue du dernier recensement, majorée du nombre de résidences secondaires et du nombre de places de caravane des gens du voyage (0 pour ce dernier à Groix).

Graphique n° 2 : Évolution du nombre de logements de la commune

Source : PLU Groix 2019 – page 61 du rapport de présentation et dossier Insee de Groix.

L'évolution du nombre de résidents principaux et secondaires résulte soit de retraités qui achètent une résidence secondaire puis viennent s'installer définitivement sur l'île, leur bien devient alors résidence principale, soit de personnes qui inscrivent leur résidence de Groix comme résidence principale pour des raisons fiscales, même s'ils vivent ailleurs à l'année.

En matière d'accueil temporaire, l'île dispose de cinq établissements hôteliers proposant 67 chambres en 2021. S'y ajoutent deux campings, dont un communal, d'une capacité totale de 220 emplacements. Pour compléter l'offre, l'île dispose également de deux établissements d'hébergement touristique : le VVF de 40 logements et un centre de vacances pour jeunes.

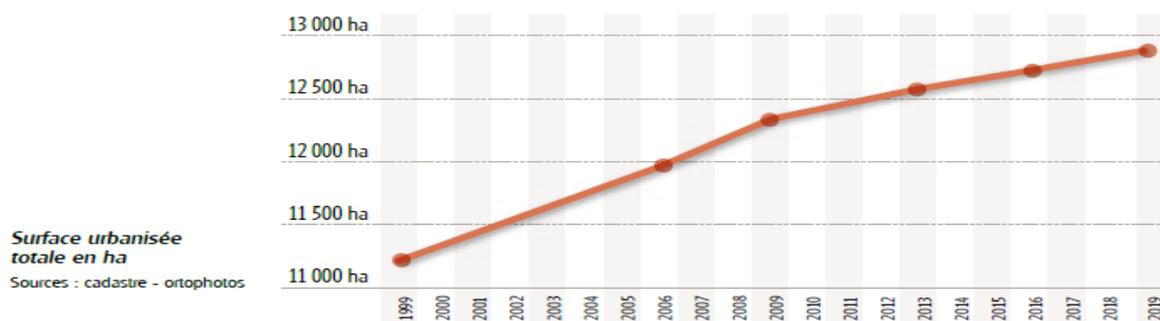
1.3.3 Les besoins exprimés au travers des documents d'urbanisme

- La lutte contre l'artificialisation des sols

Le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient couvre les territoires de la communauté d'agglomération du Pays de Lorient (Lorient Agglomération – 25 communes) et de la communauté de communes Blavet Bellevue Océan (5 communes). Il consacre le principe d'une réduction de la croissance de l'étalement urbain. C'est déjà le cas pour ces dernières années comme le rappelle le barographe de l'Audélor¹³ sur ce sujet en avril 2021.

¹³ Agence de développement et d'urbanisme de la CA Lorient.

Graphique n° 3 : Évolution de la surface urbanisée – SCOT du pays de Lorient



Source : barographe n° 32 de l'agence d'Audélor – CA de Lorient – février 2021.

Le précédent PLU communal datait de 2006. En l'absence de PLU intercommunal, le PLU de Groix a été révisé en 2019 avec l'assistance de Lorient Agglomération.

La bande littorale entourant la moitié de l'île est en zone naturelle sensible (Nds), donc non constructible. Le PLU précise que les espaces protégés représentent 84 % du territoire (espaces naturels et agricoles).

Le PLU communal traduit une volonté de participer à l'effort collectif de réduction de la consommation de l'espace en limitant sa consommation foncière pour la période 2019-2030 :

« Le diagnostic urbain a montré que la commune est urbanisée sur près de 22 % de son territoire. Une dizaine d'hectares ont été consommés pour l'urbanisation entre 2006 et 2016, principalement le long des axes routiers et dans les hameaux.

Depuis 2016 cette consommation a été très faible (environ 0,5 ha) et ne vient pas impacter la réduction de la consommation de l'espace envisagée dans le PADD ».

À ce titre le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) indique que *« La commune a la volonté de participer à l'effort collectif de réduction de la consommation de l'espace en limitant sa consommation foncière pour la période 2018-2030. Elle propose de densifier principalement les espaces agglomérés existants (bourg et village de Locmaria) et de diminuer d'environ 70 % sa consommation passée, ce qui représente moins de 4 hectares en extension pendant la durée de son PLU, pour tout projet d'aménagement (activités, équipements, habitat) ».*

Cette extension représente environ 0,3 hectare par an, sur 12 ans.

Les choix réalisés à l'occasion de la révision du PLU en 2019 limitent à cinq secteurs les principales capacités d'urbanisation : la tâche urbaine assez large autour du port et du bourg et s'étendant vers l'est avec des zones disponibles assez importantes, le village de Locmaria et trois villages¹⁴ d'habitats plus diffus où la commune cherche à densifier.

C'est seulement dans ces cinq zones que les constructions restent possibles, sachant qu'à chaque fois les périmètres ont été resserrés autour de l'enveloppe bâtie existante. Ailleurs ce sont seulement des extensions qui sont envisageables.

Dans ce contexte, la commune doit concilier des injonctions contradictoires, entre développement de l'île et limitation de la consommation d'espaces.

¹⁴ Les secteurs retenus sont Kerlard, Quéhello et Kerohet.

Carte n° 2 : Les zones de construction sur l'île de Groix



Source : PLU Groix – page 253 du rapport de présentation.

- Les volumes cibles de production de logement

La révision du PLU de 2019 fait un constat et fixe les objectifs suivants :

« A l'issue du diagnostic établi sur le territoire, l'hypothèse de développement retenue pour la commune à l'horizon 2030 est basée sur un taux de croissance de population de 0,17 % par an, croissance supérieure à la tendance observée entre 1999 et 2013. Groix comptera alors environ 2 333 habitants en 2030, soit près de 100 habitants supplémentaires en 12 ans.

Ce projet démographique nécessite la réalisation d'environ 96¹⁵ nouveaux logements sur 12 ans. Ce besoin en logements a été estimé en prenant en compte le phénomène de desserrement des ménages, principale cause de consommation en logement et la part de résidences secondaires. En outre, il est compatible avec les objectifs assignés à la commune par le Plan Local de l'Habitat (PLH) de Lorient Agglomération ».

Cet objectif du PLU 2019-2030 correspond à 8 logements par an.

De son côté, sur la période 2017-2022, le nouveau PLH prévoit la production de 57 logements sur le territoire de la commune (dont 9 logements sociaux, soit 15 % de la production), représentant comme objectif une moyenne de 9 logements par an.

Un premier bilan réalisé sur la période de quatre ans 2017-2020 par les services de Lorient Agglomération constate l'atteinte de cet objectif avec la production de 64 logements (soit une moyenne de 16 logements par an – c'est à dire éventuellement 96 logements sur la période si le rythme était maintenu), dont 11 logements sociaux. D'autres productions sont attendues puisque six logements sociaux sont déjà agréés.

Le précédent PLU de la commune (2006-2018) prévoyait « la construction ou l'acquisition-réhabilitation d'environ 10 logements par an, sur une période de 10 ans, mis sur le marché locatif (social ou aidé) ... ».

Dans ce cadre et sur la période 2011-2016, le précédent (PLH) de la CA de Lorient prévoyait la construction sur Groix d'une moyenne similaire de 10 logements par an.

¹⁵ Avec 3 servitudes de mixité sociale, soit environ 35 logements sociaux – cf. PLU Groix – page 343.

Cet objectif a été largement atteint avec la construction de 100 logements, soit 17 logements par an sur la période selon les données produites par la communauté d'agglomération.

Si ces objectifs du PLH communautaire paraissent, au niveau de la commune de Groix, facilement atteints au regard des réalisations de ces 10 dernières années, la production de logements neufs répond également aux besoins identifiés par le PLU communal.

- L'anticipation de la commune en matière de réservation de foncier

La commune a depuis près de 20 ans fait procéder à des réservations foncières via la communauté d'agglomération. La difficulté de réserver le foncier disponible impose à la commune d'être accompagnée par son EPCI de rattachement ou par l'établissement public foncier régional (EPF).

Ainsi, une série d'acquisitions a été menée depuis 2004 par la CA de Lorient sur l'île de Groix à la demande de la commune. Le bilan réalisé mi-2021 par la communauté dénombre une vingtaine de parcelles pour un total de trois hectares. Cette liste a servi de support pour la réservation des zones prévisionnelles des opérations à destination des logements. Ces terrains sont regroupés sur trois sites appartenant à deux des orientations particulières d'aménagement et de programmation (OAP). Sur l'un d'entre eux, qui accueille déjà un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et une maison de santé, un projet de logements sociaux est en préparation.

La chambre observe que les OAP réservées au PLU permettent l'accueil de logements¹⁶, dans un volume double aux objectifs du PLU à l'horizon 2030 (96 logements supplémentaires).

En effet, conformément à la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle2) et aux articles L. 151-6 et L. 151-7 du code de l'urbanisme, le PLU comporte des OAP qui, en cohérence avec le PADD, ont pour objectif d'apporter des précisions sur les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

En l'application de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, tous les travaux, constructions ou opérations doivent être compatibles avec les OAP et avec les documents graphiques. Ainsi les orientations sont opposables aux tiers lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le PLU 2019 de Groix a défini sept OAP (six en densification et une en extension) représentant le projet de près de 200 logements sur 7 hectares (soit une densité de 30 logements par hectare – environ 300 m² par logement), plutôt en maisons individuelles selon les souhaits de la commune.

- La demande de logements sociaux

Comme le précise le rapport de présentation du PLU, des servitudes de mixité sociale sont mises en place sur trois secteurs de l'île pour la réalisation de logements sociaux dans les programmes de logements. Ces trois secteurs font par ailleurs l'objet d'une OAP dans laquelle le pourcentage de logements sociaux à réaliser est précisé. Ces servitudes de mixité sociale sont envisagées sur des secteurs où Lorient Agglomération a acquis des terrains au titre du PLH afin de répondre à ses objectifs qui sont de produire 9 logements sociaux et 15 logements en accession à prix encadré pour la période 2017-2022.

¹⁶ Entre 190 et 224 logements selon le PADD du PLU communal.

Le patrimoine de logement social représente 166 logements répartis sur quatre bailleurs, essentiellement (aux deux tiers) sur Bretagne Sud Habitat (BSH) et à 63 % en maison. Ce volume représente un taux de logements sociaux proche de 14 %, alors même que la commune n'est pas contrainte de respecter les dispositions de la loi SRU dans ce domaine.

Au 16 mars 2021¹⁷, il y avait 45 demandes en cours à Groix (demandeurs ayant comme premier choix la commune). Ce nombre passe à 54 demandes si l'on rajoute les demandeurs ayant placé la commune en choix non prioritaire. Sur ce périmètre, 56 % (30) des demandes concernent des T1 et des T2, 60 % sont des personnes seules et 20 % constituent des demandes internes, c'est-à-dire qu'elles proviennent de ménages déjà locataires du parc HLM (habitation à loyer modéré). Sur la période 2016-2019 il y avait un nombre stable de demandeurs (autour de 42).

En 2020, sept logements sociaux ont été attribués.

1.3.4 Les autres démarches communales en lien avec l'habitat

L'EPCI a lancé une étude de préfiguration, pour mettre en place un organisme de foncier solidaire (OFS¹⁸) sur son territoire. La commune est intéressée par un projet¹⁹ à base de bail réel et solidaire (BRS – neuf maisons / sous conditions : résidence principale uniquement, plafond de revenus fiscaux) sur l'île pour favoriser l'accession sociale à la propriété.

La commune utilise également ses projets pour y insérer des logements. C'est le cas de la maison de santé dans laquelle ont été aménagés, à l'étage, plusieurs logements pour les personnels de passage et pour des demandeurs sociaux.

La valeur locative moyenne s'élève à Groix à 2 317 €, contre 2 937 € pour la moyenne régionale et 3 239 € pour la moyenne nationale. La commune a opportunément délibéré en 2008 pour instaurer la taxe d'habitation sur les logements vacants (5 % en moyenne), toutefois peu productive (5 300 € de recettes), mais qui incite les propriétaires à mettre leurs logements à la location, alors que la situation de la commune est tendue dans ce domaine.

Toutefois la problématique du logement des saisonniers demeure.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré son attractivité qui lui permet notamment d'accueillir chaque année 200 000 visiteurs, l'île-commune est confrontée aux problématiques de la vie insulaire : cherté du foncier, surcoûts de transport, évacuation des déchets, disponibilité des services médicaux, etc. La population est vieillissante, le nombre de résidences secondaires dépasse le nombre de résidences principales et le taux de chômage atteint plus de 18 %.

Ces difficultés demeurent malgré les efforts consentis par la commune pour maintenir et favoriser la vie sur l'île : réalisation d'une maison de santé, d'un pôle d'activité orienté vers les activités maritimes par exemple. Elle multiplie les initiatives (réserves foncières, opérations de logement social, organisme de foncier solidaire) pour sinon résoudre, du moins limiter les conséquences pour les habitants de la rareté du foncier sur l'île.

L'adhésion à l'association des îles du Ponant lui permet également de déployer des projets et d'obtenir des financements.

¹⁷ Selon le service de l'habitat de la CA de Lorient.

¹⁸ La loi Alur (2014) a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire, destiné à favoriser l'accession sociale sécurisée par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti.

¹⁹ Dans une opération qui comporte également quatre logements sociaux et quatre accessions libres.

2 UNE ADHÉSION À LA COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION DE LORIENT BÉNÉFIQUE POUR LA COMMUNE

2.1 Le périmètre et les compétences de Lorient Agglomération en 2021

Au sein du Pays de Lorient, la commune est membre depuis 2000 de la communauté d'agglomération de Lorient (25 communes et 208 533 habitants – cf. détails en annexe 2).

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) exerce de nombreuses compétences en 2021 : développement économique (parcs d'activités, portage et accompagnement de projets), organisation des transports collectifs (acquisition de bus, définition du réseau), protection, mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (cité de la voile Eric Tabarly, golfs, patinoire, espaces découvertes, etc.), développement touristique et maritime (ports de plaisance, pôle course au large, centres nautiques, etc.), habitat et cohésion sociale (programme local de l'habitat - PLH, subvention à des programmes définis), développement de l'enseignement supérieur et de la recherche (financement de l'université et de l'école d'ingénieurs, etc.), développement des nouvelles technologies (boucle haut-débit), promotion du territoire.

Il exerce également les compétences relatives à la collecte, au traitement et à la valorisation des déchets ménagers, à la production d'eau potable, sa distribution et à l'assainissement.

2.2 Un rattachement profitable à la commune de Groix

2.2.1 La gestion de l'eau et de l'assainissement

Pour les îles du Ponant, la gestion de ces compétences varie d'une île à l'autre (cf. annexe 3).

À Groix, la production d'eau, la gestion de l'assainissement collectif et non collectif sont gérés en régie par la CA de Lorient depuis 2012, en régie, en DSP ou via des marchés de prestation de services. S'agissant de la défense incendie, qui relève de la responsabilité des maires, la commune de Groix a établi une convention de coopération avec l'EPCI.

Le tableau en annexe 4 présente les équipements des deux compétences sur l'île. Leur situation administrative vient d'être régularisée par l'EPCI. En effet, les ouvrages d'eau potable de l'île ne bénéficiaient lors de la gestion communale, d'aucun arrêté²⁰. Les procédures engagées par Lorient Agglomération ont régularisé cette situation en 2020.

L'EPCI a réalisé de nombreux travaux sur Groix. Ainsi, une nouvelle unité de production d'eau vient d'être construite et doit être livrée fin 2021 (2,9 M€) et les compteurs d'eau ont été modernisés. Les travaux de réhabilitation des stations d'épuration de Groix se sont terminés en 2020. La filière de déshydratation des boues de la station d'épuration du Gripp a été mise en service. La mise en œuvre des outils d'autosurveillance sur la station de traitement des eaux usées de Locmaria a complété les opérations d'amélioration engagées sur l'île. Sur la période, cela représente plus de 5,5 M€ (dont 2,9 M€ pour la nouvelle usine de production d'eau), soit près de 2 000 € par habitant DGF de l'île sur ces trois dernières années.

²⁰ Arrêtés préfectoraux de protection des forages et captages d'eau.

Ces investissements ont permis à la fois de fiabiliser l’approvisionnement et d’améliorer la qualité de l’eau. Selon les données produites par la communauté d’agglomération, le volume mis en distribution (c’est-à-dire produit) a progressé de 10 % en 10 ans. En parallèle, le rendement du réseau s’est amélioré, avec une réduction des pertes par km linéaire de réseau.

L’annexe 5 présente l’amélioration du réseau d’adduction d’eau qui reste toutefois, en matière de rendement et de protection, inférieur pour la commune de Groix à la moyenne des communes de l’EPCI. En 2012, le rendement du réseau était de 64,6 %. Il est en 2019 de 71,1 %.

Selon le rapport d’activité de la CA de Lorient sur 2019, la qualité de l’eau distribuée s’est avérée 100 % conforme à la réglementation en vigueur tout au long de l’année sur l’ensemble des secteurs de distribution au regard des analyses pratiquées au titre de la surveillance des réseaux et des usines de production de la communauté d’agglomération.

La connaissance du réseau d’assainissement de Groix s’améliore également, comme les indicateurs de suivi (cf. annexe 4).

Enfin, en parallèle, l’EPCI a mis en place un processus de convergence des prix pour une facture type (80 m³²¹), lequel s’est achevé en 2020. La baisse des prix qui en a résulté pour les usagers groisillons a été de 12 %²² entre 2017 et 2021.

2.2.2 La gestion des déchets

La gestion des déchets (collecte et traitement) sur Groix est de la compétence de la communauté d’agglomération depuis 2000, qui l’assure en régie.

Il existe deux particularités insulaires dans ce domaine. Premièrement, en l’absence de pont bascule sur l’île, les déchets ne sont pesés que lors de leur arrivée sur les sites de traitement, sur le continent. En conséquence, la connaissance du volume de déchets qui reste sur l’île n’est qu’estimative, sur la base d’un nombre de bennes (notamment déchets verts, gravats et biodéchets). Deuxièmement, pour minimiser les frais de transport, tous les déchets transportés sur le continent (notamment les ordures ménagères résiduelles et les collectes sélectives) sont compactés avant d’être chargés dans les navires, générant des délais et des coûts.

La collecte de l’essentiel des déchets est assurée sur l’île en porte à porte (bacs individuels) ou en apport volontaire (bacs collectifs) selon les sites, à une fréquence qui dépend de la saison. Les collectes sélectives (CS) et d’ordures ménagères résiduelles (OMR) sont transportées au centre de transfert, stockées en bennes compactées et fermées et envoyées au port. Ces bennes (ou caissons) sont ensuite transportées à Lorient par une barge ou par les rouliers de la compagnie Océane, titulaire de la DSP de la Région²³ pour ses îles du Morbihan. Elles sont ensuite gérées par la CA de Lorient comme les autres déchets collectés sur le territoire de l’EPCI.

²¹ L’EPCI a retenu cette référence à celle habituelle de 120 m³, du fait d’une consommation moyenne des foyers proche de 80 m³ sur son territoire.

²² En 2021, la facture type à Groix s’élevait à 380,19 € taxes comprises, contre 430,69 € en 2017.

²³ La Région Bretagne, propriétaire de 13 gares maritimes et de 17 navires, organise le transport maritime (fret, véhicules, passagers) pour dix îles - Groix, Belle-Ile-en-Mer, Houat, Hoëdic, Sein, Molène, Ouessant, Arz, Bréhat et Batz avec 120 liaisons maritimes quotidiennes (70 en hiver).

Cinq installations existent sur l'île : une déchèterie, une plateforme de compostage, un centre de transfert, une plateforme de stockage de gravats et une recyclerie. Les quatre premières sont gérées en régie par la CA de Lorient, tandis que la recyclerie est gérée par une association locale depuis 2016. Celle-ci a vocation à donner une seconde vie à certains « déchets », réutilisables (29 tonnes collectés en 2019, dont 25 tonnes soit 75 %, ont été valorisés).

Le site de Kerbus, qui englobe la déchèterie, doit être modernisé et la CA de Lorient vient de décider d'une restructuration du site en 2022 pour un montant de l'ordre de 1,4 M€.

Deux problématiques restent à régler au niveau de cet équipement. D'une part, la gestion des gravats²⁴ (583 m³ en 2020), coûteux à évacuer et qui restent donc sur l'île. Cette gestion mérite d'être améliorée, tant au niveau du stockage que de la réutilisation éventuelle.

D'autre part, la déchèterie de l'île ne dispose pas encore, mi-2021, d'un contrôle d'accès. Un dispositif d'accès par badge est en cours de déploiement, pour une mise en service en 2022, avec une déclaration spécifique pour les professionnels. Ce dispositif apparaît comme une nécessité compte tenu du nombre très réduit d'entreprises soumises à la redevance spéciale (trois en 2020 – cf. *infra*).

Par ailleurs, les biodéchets²⁵ de Groix sont compostés depuis 2015 sur une plate-forme qui jouxte la déchèterie. Mélangés avec les végétaux verts²⁶ broyés, ils sont laissés à fermenter. Le compost obtenu est ensuite valorisé sur l'île (agriculteurs et habitants), réduisant d'autant les volumes à exporter sur le continent.

En matière de volumétrie, la commune ne connaît pas l'évolution du volume de déchets produits par habitant sur son territoire. Sur le territoire de l'EPCI, il a été produit 581 kg par habitant (Insee) en 2019 pour les seuls déchets ménagers et assimilés.

En mettant de côté l'année 2020, spécifique du fait de la pandémie, les tonnages de déchets collectés sur l'île progressent de 9 % en matière d'emballages entre 2017 et 2019 (174 tonnes en 2019). En revanche, ils régressent de 13 % au niveau des ordures ménagères résiduelles (OMR - 495 tonnes en 2019). Cette baisse n'est que de 7 %²⁷ si l'on tient compte de la progression des biodéchets relevée en parallèle.

Compte tenu de la grande hétérogénéité des données produites²⁸ par la CA de Lorient, il n'est pas possible d'obtenir un volume de déchets produits par habitant et par an. Il peut toutefois être relevé que pour les matériaux triés les plus importants (tout venant, verre et bois), les volumes collectés progressent de respectivement 5 %, 14 % et 3 % de 2017 à 2019.

En revanche, globalement, le nombre de bennes transportées vers le continent a baissé de 3 % entre 2017 et 2019, selon les données produites par l'EPCI.

La chambre invite la commune à solliciter l'EPCI pour connaître, au moins de manière approchée, les données relatives à la production de déchets par habitant DGF et ainsi évaluer l'impact de ses actions.

²⁴ En progression de 10 % entre 2017 et 2020.

²⁵ En moyenne 180 m³ les quatre dernières années.

²⁶ 9 000 m³ en 2020.

²⁷ En supposant qu'un litre de biodéchet pèse un kg.

²⁸ Données en m³ et en tonnes, données en nombre de bennes de 20 et 30 m³, volumes traités sur place.

Dans sa réponse le président de la communauté d'agglomération de Lorient transmet quelques données chiffrées²⁹ de la production de déchets par catégorie sur l'île.

S'agissant des dépenses, le coût aidé, évalué par l'EPCI selon la méthode de la matrice de coût de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), est de 110 €/hab. en 2019. Appliqué à la commune de Groix, cela représente un montant de 255 000 €.

La commune ne connaît pas le coût réel de la gestion des déchets sur l'île. En effet, la communauté d'agglomération de Lorient ne dispose pas d'un système d'information permettant de présenter simplement, pour une de ses communes, dépenses et recettes de la compétence.

En matière de recettes, depuis 2007³⁰, l'agglomération a institué une harmonisation des taux de taxes d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) des communes membres (24 des 25 communes), pour une convergence en 2020. Cette année, le taux harmonisé a été fixé à 9,54 %, soit un peu au-dessus de la moyenne nationale relevée en 2018 par la DGCL (9,16 %). Le produit de la TEOM à Groix représente 336 253 € en 2020.

La redevance spéciale³¹ (RS) est mise en œuvre sur l'île depuis 2003 pour les administrations et pour seulement trois professionnels. Elle représente moins de 10 000 € de recette en 2020.

Si ce produit collecté (TEOM + RS) paraît supérieur aux dépenses annuelles moyennes, il est nécessaire de prendre en compte également les charges de l'EPCI relatives aux frais de transports maritimes pour évacuer les déchets insulaires. En effet le transport des déchets de l'île de Groix a représenté à lui seul un montant pour la communauté de 336 000 € HT en 2019.

Ainsi, le seul coût du transport maritime des déchets équivaut quasiment à l'ensemble des recettes collectées auprès des habitants et entreprises de l'île par l'EPCI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune est membre depuis 2000 de la communauté d'agglomération de Lorient, qui gère de nombreuses compétences parmi lesquelles l'eau, l'assainissement et les déchets. L'EPCI a mis en œuvre une politique de modernisation des installations et des réseaux qui se traduit dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par une amélioration constante du rendement, de la qualité des eaux et du traitement des rejets.

Le transfert de ces compétences a largement profité à la commune qui outre l'amélioration des process et la prise en charge des difficultés logistiques, a bénéficié de baisses significatives de tarifs.

²⁹ Il précise qu'en matière d'OMR, il a été produit 495 tonnes d'OMR et 174 tonnes de CS sur Groix en 2019, en baisse régulière pour le premier nombre depuis 2014, tandis que le second est à l'inverse en progression régulière sur la même période. Il ajoute qu'en 2019 le ratio kg/an/hab. DGF était meilleur en matière d'OMR sur Groix (132) au regard de la moyenne de la communauté d'agglomération (143).

³⁰ Lorient agglomération a adopté en 2007 un dispositif de convergence des taux, qui a abouti, en 2015, à l'instauration d'un taux unique sur le territoire communautaire, antérieur à la fusion avec l'ex Communauté de communes de la Région de Plouay du Scorff au Blavet. Une autre convergence a eu lieu ensuite.

³¹ Pour les structures générant plus de 3m³ de déchets par semaine.

3 DES STRATÉGIES A DÉFINIR OU À AFFINER

3.1 La nécessité de planifier les investissements

La chambre observe qu'au-delà du projet de mandat, qui liste les projets envisagés durant les années à venir, sans échéancier, priorité ni évaluation budgétaire, la commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI), outil de pilotage permettant de présenter les investissements envisagés par le conseil municipal.

Ce document de référence permet d'adosser les projets à une planification financière. Il est généralement complété des modalités de financement permettant d'évaluer les ressources à mobiliser en parallèle : autofinancement disponible, subventions attendues, emprunts à mobiliser, etc.

Le maire indique en réponse aux observations provisoires que le contrat d'attractivité touristique signé en 2017 avec le département du Morbihan présentait une programmation pour les projets en lien avec le tourisme. Cela paraît toutefois incomplet à la chambre, en l'absence de nombreux projets importants (voirie, éclairage, maison de santé, etc.), pour plusieurs millions d'euros.

Aussi, même si son établissement n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants, la chambre en recommande l'élaboration et la présentation au conseil municipal, de façon à mieux programmer son effort et à prévoir les financements de manière adéquate. Ce besoin est d'autant plus important que la commune mène de nombreux projets pluriannuels.

Recommandation n° 1 Élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.

En réponse l'ordonnateur indique que la démarche de PPI est initiée et transmet un premier tableau. Cette initiative doit encore être complétée notamment en distinguant les différents budgets (budget principal et budgets annexes) et en précisant les sources de financement.

3.2 Le positionnement et l'avenir de certains équipements à redessiner

3.2.1 Le port de Groix (Port-Tudy), concédé par la région Bretagne

3.2.1.1 Une concession de 50 ans qui s'achève en 2027

Par arrêté en date du 05/04/1977, l'État a accordé à la commune de Groix la concession de l'exploitation du port de Port-Tudy, pour une durée de 50 ans (soit jusque fin décembre 2027³²), le premier demeurant propriétaire du port.

³² Les autres ports de plaisance de Bretagne ont des dates d'échéances variables : St Malo 2023, Lorient 2028, Le Palais/Belle-Ile-en-Mer 2031, etc.

Si le concessionnaire est resté le même, le concédant a changé plusieurs fois. Ainsi, le port a été transféré au département par arrêté du 5 mars 1984, puis à la région Bretagne par arrêté préfectoral du 8 septembre 2016. La région est devenue à cette occasion autorité portuaire. En 2013, le périmètre de la concession a été étendu aux limites de l'ancienne criée, ce qui inclut les constructions du pôle Mer, ainsi que l'ensemble des bâtiments commerciaux le long du quai sud (bénéficiant d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT)). Un avenant a été rédigé à cet effet en 2014.

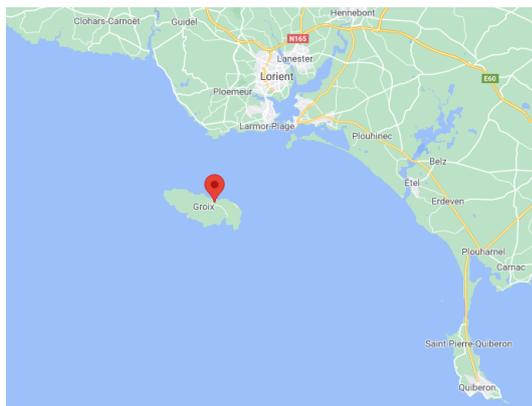
Le port, essentiellement de plaisance, est géré en budget annexe (BA) selon la nomenclature budgétaire et comptable M4 depuis 1998. La délibération de création du BA n'a pu être retrouvée par les services, ce qui ne permet pas d'en connaître les contenus et contours précis.

La chambre a considéré qu'il recouvrait le périmètre de la concession. La mise en place de ce budget permet ainsi d'isoler dépenses, recettes, patrimoine et engagements de la concession.

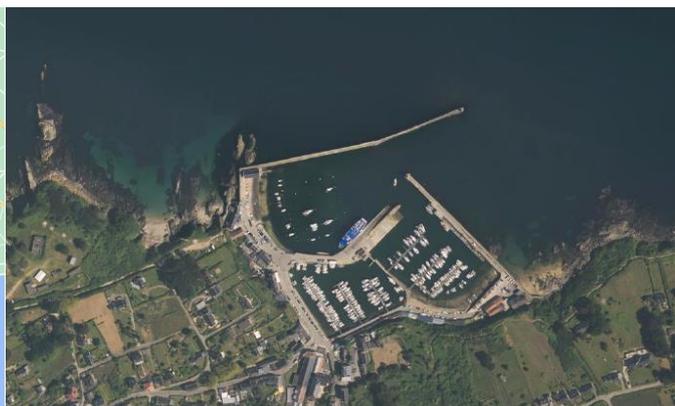
3.2.1.2 Un important lieu de vie et d'échange, idéalement situé pour la navigation

Située à quelques encablures de la rade de Lorient, de Belle-Ile-en-Mer et du Golfe du Morbihan, l'île de Groix est une destination idéale pour de petites sorties en mer.

Schéma n° 1 : Situation et photo aérienne de Port-Tudy



Source : Google.



Source : PLU de Groix.

Situé à 800 m du bourg, le port dispose de 350 emplacements (sur pontons et bouées), dont une cinquantaine est réservée aux visiteurs sur ponton.

Constitué de trois parties, le port de Groix a la particularité de disposer d'un bassin à flot (104 places sur ponton) qui n'est donc pas accessible à marée basse. De son côté, L'avant-port accueille notamment les petits ferries chargés du transport de voyageurs (avec du fret et des véhicules), principalement la compagnie Océane.

Lieu de passage entre arrivée et départ des voyageurs, le port est également un lieu de flânerie et de convivialité de l'île, avec ses terrasses, ses commerces, bars et restaurants.

Le port de Groix, contrairement à celui de certaines autres îles voisines (Houat, Hoëdic, île aux Moines) n'a pas rejoint l'un des deux réseaux du Morbihan (SEM SELLOR et SPL Compagnie des ports du Morbihan).

La vingtaine de ports de plaisance gérés par ces deux sociétés profite d'une dynamique de réseaux (tarifs privilégiés, gratuité de certains services³³, échange d'informations, fréquentes animations des ports, vidéosurveillance, gestion des épaves, aide à l'ingénierie, prêt de vélo, etc.), mais également du soutien financier de la structure à laquelle ils sont adossés³⁴.

La SEM SELLOR agit en subdélégation de la CA de Lorient, qui est son actionnaire majoritaire (76,46 % en 2021). Un des services spécialisés de l'EPCI (« *conduite d'opération et ingénierie portuaire* ») assure régulièrement, sous convention, une assistance à l'ingénierie nécessaire à l'entretien des six ports de plaisance de la SEM.

3.2.1.3 Des services portuaires peu développés à Groix

Le port dispose de sanitaires adaptés, offre le WIFI et gère les déchets des usagers. Le responsable du port indique travailler en liaison et avec les conseils de l'association des ports de plaisance de Bretagne (APPB). Il dispose de nombreux locaux et terrasses en AOT, pour des entreprises et organismes divers, et notamment à destination des derniers pêcheurs professionnels de l'île (cf. § pôle Mer).

Malgré sa position idéale, le port ne peut rendre tous les services utiles à ses usagers. Si après de nombreuses années d'attente une capitainerie digne de ce nom et une salle d'attente adaptée pour les passagers viennent d'être récemment livrées, le port ne dispose pas d'aire de carénage (pour l'entretien des bateaux) ni de poste d'avitaillement (pour faire le plein de carburant ou les vidanges), du fait notamment de l'exiguïté du site.

3.2.1.4 Une gestion portuaire à formaliser

Le conseil portuaire, présidé par le président de région ou son représentant, se réunit généralement une fois par an, soit deux fois moins que ce que prévoit le code des transports (R. 5314-23). Il ne s'est même pas réuni en 2018. Or cette instance est obligatoirement consultée chaque année, notamment sur le budget et les tarifs du port, appliqués par la commune.

Dans cette instance siègent des représentants des usagers du port. Selon l'article R. 5314-19 du code des transports, « *Le comité local des usagers permanents du port comprend les titulaires d'un contrat d'amodiation ou de garantie d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage et les bénéficiaires d'un titre de location supérieur à six mois délivré par le gestionnaire du port (...). Le comité local des usagers permanents du port est réuni au moins une fois par an par le maire ou son représentant. Il reçoit communication du budget du port* ».

Le comité local des usagers permanents des installations portuaires de plaisance (CLUPIPP) doit désigner, lorsque cela est prévu dans la composition du conseil portuaire du port de Groix, un ou plusieurs représentants des usagers au titre de la plaisance (R. 5314-17). Il doit se réunir au moins une fois par an.

Selon l' élu municipal en charge de la gestion portuaire, le CLUPIPP ne s'est pas réuni depuis plusieurs années. Aucun compte-rendu de cette instance n'a pu être produit. Aussi, les conditions de désignation des représentants de cette instance au conseil portuaire (normalement pour un mandat de cinq ans) ne sont pas vérifiables.

³³ Opérations de manutention, accès à l'aire de carénage, stockage à terre, nuitées offertes, etc.

³⁴ Respectivement la CA de Lorient et le département du Morbihan.

Dans sa réponse aux observations provisoires le président de la région Bretagne indique que sa collectivité, autorité portuaire, veillera à ce que cette instance soit mise en place en 2022.

Le port de plaisance (Port-Tudy) contient 350 places. Il existe par ailleurs 200 mouillages en ZMEL³⁵ autour de l'île, gérés par une association de plaisanciers et entretenus par la commune.

Sur ce périmètre, la commune est chargée de tenir à jour une liste d'attente des usagers souhaitant un amarrage, sous la forme d'un registre manuscrit contenant 212 noms, dont les plus anciens sont inscrits avant 2014. Pour les 82 personnes inscrites avant 2014, les dates d'inscriptions ne sont pas disponibles. La commune évalue à 8 ans la durée moyenne d'attente pour une place dans le port, dix à vingt places se libérant chaque année, certains demandeurs anciens se désistant.

Cette liste mériterait d'être mise à jour à intervalles réguliers, tous les cinq ans par exemple, en interrogeant l'ensemble de la liste pour confirmer leur situation. En effet, les mises à jour ne consistent actuellement, quand une place se libère, qu'à joindre les plus anciens demandeurs par courrier pour savoir s'ils sont toujours en attente. Ainsi, sur les quinze dossiers les plus anciens, cinq n'ont pas répondu aux sollicitations.

D'autre part, si le dispositif existant (dépôt des demandes, suivi de la liste d'attente, attribution des places), manuel et manuscrit, paraît de nature à assurer l'équité dans l'attribution des places, il pourrait être plus transparent en étant officiellement validé par le conseil municipal et présenté sur le site internet du port ou dans une note affichée à la capitainerie.

3.2.1.5 Les autorisations d'occupation temporaire du port

Une vingtaine d'autorisations d'occupation temporaire a été mise en place sur le port dans le cadre de la concession, contractée par la région et la commune, avec des particuliers et des entreprises. Les AOT, non constitutives de droits réels, sont accordées à titre personnel, précaires et révocables sans indemnité. Elles ont été renouvelées, après publicité, à compter du 1^{er} janvier 2019 généralement pour une durée de 5 ans. La plupart expire fin 2023.

Leur rédaction appelle quelques réserves. D'une part, alors que le cahier des charges de la concession prévoit (article 19-1) que les contrats de plus d'un an soient soumis à l'avis préalable du concédant, les contrats d'AOT ne sont pourtant pas signés du président de la région ou de son représentant, et aucun avis préalable du concédant n'a été retrouvé. Il apparaît d'ailleurs que certaines AOT ne sont pas non plus signées de leur titulaire, malgré le temps qui passe et les relances de la commune et alors que le local est utilisé. D'autre part, ces AOT ne prévoient ni état des lieux, ni plan de situation, ni référence à la publicité qui a été faite lors de l'attribution. Dans sa réponse le maire indique qu'il est prévu d'améliorer le suivi des AOT en confiant cette mission à un binôme formé d'un agent administratif et du policier municipal.

La chambre observe également que l'état de deux locaux ne permet plus leur location, alors qu'ils ont une forte visibilité vis-à-vis des passagers débarquant au port. En réponse le maire précise qu'une étude a été réalisée par l'agence d'urbanisme (CAUE) du Morbihan et que cette opération sera planifiée en lien avec l'étude de revitalisation du port et du centre bourg, en phase d'achèvement.

La chambre relève enfin que les tarifs de ces AOT paraissent faibles (cf. tableau suivant – hors Pôle Mer – cf. *infra*), notamment pour les locaux. Ils ont été fixés en 2019³⁶ aux niveaux

³⁵ Zone de mouillage et d'équipements légers.

³⁶ Les tarifs sont indexés annuellement.

suivants : 8,10 € TTC le m² de locaux et 16,30 € TTC le m² de terrasse. Globalement, les AOT représentent une recette de l'ordre de 30 000 € par an.

Tableau n° 1 : Exemples de tarif d'AOT sur le port de Groix

<i>Nature de l'activité</i>	Locaux	Redevance annuelle TTC
<i>Réparation de moteurs de bateaux</i>	Local de 68,50 m ²	550 €
<i>Groix et Nature – local commercial</i>	Local de 87,30 m ²	707 €
<i>Réparation de construction navale</i>	Local de 47 m ² et terrasse de 10 m ²	544 €
<i>Café de la jetée</i>	122 m ² de terrasse	1 990 €

Source : AOT signées par la commune de Groix.

Ces coûts, retenus sur proposition de la commune, ne sont pas issus d'une politique régionale ou communale, mais plutôt hérités de l'histoire.

Aux termes de l'article L. 2125-1 du CG3P, sauf cas spécifique, toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, laquelle doit tenir « *compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* »³⁷

En pratique, il est ainsi courant que la redevance soit composée d'une part fixe, laquelle correspond le plus souvent à la valeur locative de la dépendance occupée, et d'une part variable liée au chiffre d'affaires ou à la performance économique. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

3.2.1.6 La fréquentation et les tarifs

- Une fréquentation du port avec des marges de manœuvre

Le port emploie trois agents à l'année avec des renforts estivaux pour un volume équivalent.

En moyenne sur la période 2016-2019, 7 000 tonnes de fret sont déchargés sur le port chaque année, essentiellement pour les travaux, par trois entreprises (hors DSP).

Les passagers sont transportés par trois entreprises, dont la société Océane délégataire de la région Bretagne: 266 720 passagers ont embarqué à Groix en 2019 selon les rapports annuels du concessionnaire du port, adressés à la région. Le nombre de passagers embarqués est en progression de 13 % entre 2017 et 2019, les trois années avant la pandémie. Un tiers est transporté sur juillet et août. Environ 25 % des passagers sont des insulaires.

La pandémie a fortement perturbé le trafic 2020, avec seulement 210 127 passagers.

Le nombre de nuitées (chaque navire présent pour une nuit compte pour un) s'établit à 10 200 en moyenne annuelle sur la période 2016-2019, en légère progression en fin de période. En 2019, cela représentait le passage de 8 000 bateaux dans l'année.

Sur les 350 emplacements, environ 50 % sont occupés par des plaisanciers en contrat annuel (182), dont un tiers hors pontons (sur bouées). La moitié des abonnements concerne des résidents secondaires.

³⁷ Article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

La commune ne gère pas la notion de taux de remplissage des emplacements du port. D'ailleurs, le cahier des charges de la concession ne fixe pas d'objectif sur ce sujet.

Aussi, il est difficile de connaître les marges de manœuvre en termes de capacité du port, tant au niveau de l'accueil que des types d'abonnements à développer.

Si, comme l'indiquent les services du port, la capacité d'accueil maximale du port est atteinte en août (3 000 à 3 200 nuitées), il s'avère que les mois de juin, juillet et septembre ne représentent que 30 à 80 % de ces fréquentations selon les années (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 2 : Fréquentation du port de Groix

Année	janvier	février	mars	Avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	total
2016	6	28	85	431	803	1 108	2 320	2 987	1 168	397	101	45	9 479
2017	20	66	83	700	1 011	1 360	2 369	3 177	864	497	116	15	10 278
2018	10	55	85	553	1 310	1 552	2 548	3 235	1 282	433	95	60	11 218
2019	42	75	141	515	883	1 430	2 610	3 107	1 202	179	82	24	10 290
2020	32	1	23	37	350	1 213	2 696	2 933	1 506	376	0	18	9 185
2021	30	57	174	164	843	1 741							3 009

Source : commune de Groix.

Le service a mis en place depuis deux ans des contrats d'hiver pour des navires (hiver au port, été en mouillage extérieur) dans une démarche qui devrait se développer.

- Les tarifs en vigueur dans le périmètre du port

Quatre types de tarifs sont en vigueur sur le site : les abonnements (au mouillage, notamment pour les navires des plaisanciers présents à l'année), les tarifs de la régie (notamment pour les plaisanciers de passage), les redevances passagers (pour les passagers débarquant des ferries) et les redevances d'autorisation d'occupation temporaire de locaux et terrasses.

À ce jour, seul le dernier de ces tarifs est fixé par la région Bretagne parce qu'il s'agit d'un tarif d'outillage public. Tous les autres sont fixés par délibération annuelle de la commune, avec une communication au déléguaire, comme le prévoit l'article 23 du cahier des charges de la concession.

- La situation financière du budget du port

Les tarifs du port (cf. annexe 5), comme c'est généralement le cas, ne sont pas facilement comparables avec ceux des autres ports puisqu'ils recourent à différentes situations (longueur du navire, largeur, durée d'abonnement, type d'amarrage, etc.).

Néanmoins, les tarifs de Groix apparaissent dans la fourchette basse par rapport à ceux des ports voisins, sachant que le niveau de service offert à Groix est faible. Ainsi pour un navire de 5,99 m de long, l'abonnement annuel 2021 est de 756 € TTC au port de Gâvres, 948 € TTC au port de Guidel et de 1 451 € au port de Kernével à Lorient. Alors qu'il est de 585 € à Groix.

Le chiffre d'affaire global du port est en moyenne de 0,5 M€, en progression de 10 % entre 2017 et 2019 (de 1,5 % seulement si l'on ne retient que les abonnements et régies). En contrepartie, la commune reverse à la région, dans le cadre de la concession, une redevance de l'ordre de 5 000 € par an, souvent avec retard (fin de l'exercice N+1).

Pour comprendre la situation financière du budget annexe du port, une analyse sommaire est nécessaire, sur la base des données du tableau figurant ci-dessous.

Tableau n° 3 : Équilibre financier du budget port

En €	2017	2018	2019	2020	Moy.
Produits de gestion courante (chiffre d'affaires)	508 314	525 735	554 327	436 561	506 234
<i>dont prest° services (abonnements et régie port)</i>	239 037	241 969	246 205	217 190	236 100
<i>dont autres prod. gestion (redev. AOT - passagers)</i>	268 517	283 373	307 785	219 000	269 669
Charges de gestion courante	304 086	325 680	321 759	306 633	314 540
CAF brute	201 050	-4 625	262 054	129 617	147 024
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	0	0	237 521	0	59 380
<i>+ Quote-part subventions d'inv. Transférées</i>	0	0	84 899	0	21 225
= Résultat section d'exploitation	201 050	-4 625	104 385	129 617	107 607
Fonds de roulement net global (FRNG)	410 629	309 907	309 625	17 160	

Sources : comptes de gestion et rapports annuels du concessionnaire.

La chambre observe que plusieurs erreurs faussent les données de ce tableau.

D'abord, les comptes du budget annexe ne comptabilisent pas correctement les charges d'amortissement obligatoires, qui vont croissantes avec les investissements récents. Ainsi, seules les charges d'amortissement 2019 ont été enregistrées sur la période 2017-2020, ce qui est comptablement irrégulier (cf. § qualité comptable).

Les charges d'amortissement enregistrées au budget primitif du BA du port en 2021 sont nettement plus importantes que pour une année normale (348 000 €) puisqu'elles incluent une partie d'un rattrapage des oublis des années précédentes. Compte-tenu de l'amortissement des subventions, la chambre évalue à 150 000 € la charge annuelle nette d'amortissement à prendre en compte.

En outre, comme le maire le dénonce pourtant régulièrement en conseil portuaire, les tarifs ne prévoient pas l'application d'une taxe de stationnement des (gros) navires qui quotidiennement chargent et déchargent du fret sur le quai principal, dont la commune a la charge de l'entretien. Le conseil portuaire n'a pas encore donné suite à cette demande.

Dans ces conditions, l'exploitation bénéficiaire affichée par la commune depuis des années (108 000 € de résultat d'exploitation en moyenne sur les quatre années examinées) est erronée. Elle est en réalité déficitaire, de l'ordre de 10 000 € en moyenne chaque année.

Recommandation n° 2 Imputer au budget du port l'ensemble de ses recettes et dépenses, notamment les charges annuelles d'amortissement, pour afficher son équilibre réel.

Le fond de roulement du budget a fondu depuis 2017 et s'établit à 17 000 € en 2020.

En ne prenant pas en compte toutes les charges de gestion, la commune a pu maintenir pour ces usagers des tarifs parmi les plus faibles de la région : « Lors de la création du port de plaisance, la commune a souhaité rester maître de son développement portuaire et fixer des tarifs raisonnables pour les usagers locaux ».

Si toutes les charges avaient été prises en compte, particulièrement les dotations aux amortissements, les recettes du port auraient été insuffisantes, ces dernières années, pour assurer l'équilibre financier du budget et contribuer au financement des investissements envisagés.

De nombreux projets existent pourtant et vont mobiliser des financements qui devront être assumés par le budget annexe du port (les usagers), et non par le budget principal (les contribuables de l'île), comme cela a été récemment fait pour la rénovation de l'équipement Ty Canot³⁸ livré en 2020 (0,8 M€).

En effet, en complément des ouvrages récemment livrés³⁹, des travaux importants sont envisagés sur le port⁴⁰ pour un montant qui devrait atteindre 1,5 M€. Selon les discussions budgétaires menées avec la région, la commune s'est engagée à inscrire une enveloppe annuelle de 150 000 € sur cinq ans, à compter de 2020.

Par conséquent le budget port devra supporter de nouvelles charges financières dans les années à venir. L'endettement du port est faible et représentait 0,5 M€ fin 2020.

Le président de la région Bretagne précise que ses services, qui n'ont pris en compte cette concession qu'à compter de 2017, organisent des comités de suivi du contrat de concession, valident les investissements annuels proposés par le concessionnaire et renforcent progressivement les exigences de contrôle auprès du concessionnaire. À partir de 2022, deux comités techniques seront mis en place au lieu d'un pour mieux l'accompagner.

3.2.2 Le pôle d'activités « Mer », à Port-Tudy

3.2.2.1 Un équipement réservé à six professionnels de la mer

Installé dans la concession avec l'aval du concédant, le pôle Mer a été inauguré en présence du président de la région Bretagne fin 2015. Il est édifié sur le site de l'ancienne criée. Les deux bâtiments qui le composent abritent les activités des cinq pêcheurs, dont trois qui vendent sur place, ainsi que du mytiliculteur de l'île.

Y sont mis à disposition des professionnels des viviers, une machine à glace, deux chambres froides, une dizaine de locaux techniques, un système de pompage d'eau de mer et des bassins de purification dédiés au producteur de moules. Les bâtiments représentent une surface de 600 m² intégrant une salle de réunion et des espaces susceptibles d'accueillir des activités tertiaires connexes, répartis sur deux étages.

Le maire a été amené à revoir l'envergure initiale du projet qui, en 2014, prévoyait un bâtiment de plus, de 100 m² au sol.

Mi-2020, la commune n'étant pas parvenue à attirer d'autres professionnels, elle s'est résolue à affecter gracieusement une partie du bâtiment à l'association *Rés'eau mer*, dont l'objet est de développer une aquaculture durable, et à la société nationale de sauvetage en mer (SNSM). D'autre part, le traitement de l'eau est surdimensionné tant en volume, qu'en qualité.

³⁸ Rattachable au budget annexe du port à défaut de définition du périmètre dudit budget.

³⁹ Office de tourisme, salle Ty Canot, capitainerie, salle d'attente des voyageurs.

⁴⁰ Travaux d'aménagement sur le quai central et sur le quai sud, dragage du bassin à flot, remplacement de l'ensemble des pontons, aménagement d'une éventuelle aire de carénage, rénovation des locaux commerciaux du quai sud.

3.2.2.2 Un projet très subventionné et peu coûteux pour ses usagers

Bien que revu à la baisse, l'équipement a coûté 1,9 M€ HT, financé à 59 % par des subventions européennes, régionales et départementales.

Les redevances annuelles des AOT, finalement assez faibles, sont de 915 € HT pour les pêcheurs et de 6 810 € HT pour le mytiliculteur.

Elles ne permettent pas d'atteindre l'équilibre financier, sachant que la commune prend déjà à sa charge les coûts des fluides (sauf électricité pour le bâtiment réservé à la mytiliculture) et le téléphone.

Le fonctionnement du pôle Mer repose essentiellement sur la commune qui en assure l'entretien et la maintenance. Ainsi, le coût net de fonctionnement, établi par la commune, génère en 2019 comme en 2020 un déficit de 33 000 € environ. Ce déficit est sous-estimé puisque les dotations aux amortissements ne sont pas exhaustives⁴¹, que les astreintes de l'équipe du port chargée de la surveillance du site (3 816 € par an) ne sont pas prises en compte, tout comme la gestion administrative (facturation, liquidation des factures, tâches administratives diverses) laquelle peut être évaluée à 10 % d'un agent administratif à temps complet, soit environ 2 500 €.

Le coût annuel net retraité de ces éléments s'élève à 55 732 €⁴². L'effort de la commune pour cet équipement est significatif et représente ainsi 24 €⁴³ par hab./an ou une aide de 9 289 € par chacun des six usagers par an.

3.2.3 Le village (VVF) - La plage des grands sables

3.2.3.1 Un équipement phare dans un site exceptionnel dont la vocation sociale a été perdue de vue

En 1975, la commune a signé une convention de concession de construction et d'exploitation de gîtes familiaux avec la société centrale immobilière de la caisse des dépôts et consignations (SCIC) pour développer le tourisme social dans un site touristique exceptionnel alors inexploité dans l'est de l'île, en bord de mer et à proximité de la principale plage de Groix.

Le projet visait la construction et la gestion, via l'association Villages-vacances-familles (VVF), de 40 logements (essentiellement des duplex de 35 m² avec deux chambres⁴⁴), avec des salles communes (foyer, animation), pour une durée renouvelable de 30 ans à compter de la mise en service des installations. L'équipement communal a coûté environ 2 M€.

⁴¹ Les dotations réelles, compte tenu d'un investissement de 1,9 M€ sur 30 ans selon la délibération communale, s'élèvent à 63 333 €, auxquelles il faut retrancher l'amortissement des subventions d'équipement (estimation : 36 667 € par an pour 1,1 M€ sur 30 ans). Les dotations nettes aux amortissements sont de 63 333 – 36 667 = 26 666 €, soit 16 416 € supplémentaires par rapport aux 10 250 € pris en compte par la commune, uniquement en 2019 par ailleurs.

⁴² 33 000 + 16 416 + 3 816 + 2 500 = 55 732 €.

⁴³ 55 732 € / 2 320 habitants = 24,02 €.

⁴⁴ Pour 211 lits en 2021 et 7 900 visiteurs en 2019 selon un document de commune, produit dans le cadre de l'étude sur l'avenir du site, évoquée *infra*.

Un peu avant son échéance, ce contrat a laissé place à un bail commercial entre la commune et l'association, selon les dispositions des articles L. 145-1 et suivants du code de commerce.

La chambre observe qu'en regard au statut associatif de VVF Vacances et de l'objet social poursuivi par cette association, la conclusion d'un bail commercial (qui suppose, d'une part, la présence au contrat d'un commerçant, c'est-à-dire, en vertu de l'article L. 121-1 du code de commerce, d'une personne exerçant des actes de commerce et en faisant sa profession habituelle, et d'autre part, l'existence d'un fonds de commerce) n'a été possible qu'avec l'accord explicite de la commune, le bail faisant référence à la notion d'extension conventionnelle du statut des baux commerciaux.

Ce bail a été signé en 2006 pour une durée de 12 ans, soit jusque fin octobre 2018⁴⁵. Un premier avenant signé le 1^{er} octobre 2006 a revu les modalités de calcul du loyer prévu à l'article 6. Un second avenant, du 9 février 2018, a prorogé le bail de deux ans (octobre 2020). Enfin, un dernier avenant validé en conseil municipal le 17 décembre 2020, soit trois mois après l'échéance normale, l'a prorogé de nouveau pour un an, soit jusque fin octobre 2021. Ce dispositif permet de poursuivre le bail initial.

Le bail n'a pas repris l'engagement de l'article 16 de la convention de 1975 qui précisait que pour respecter le but social du projet, les cosignataires prenaient l'engagement d'affecter les gîtes familiaux à des familles modestes, pendant au moins quatre mois de l'année.

La chambre observe qu'avec ce type de bail la commune de Groix a pris le risque de devoir une indemnité d'éviction au bailleur, VVF France.

La direction de l'association indique que « *VVF signe avec ses collectivités propriétaires le plus souvent des baux civils de droit commun librement négociés et souples [...]. Au vu du partenariat historique avec la mairie de Groix, nous n'avons donc sollicité juridiquement de droit au renouvellement mais avons proposé un avenant au bail qui donne aujourd'hui au bail la même portée juridique qu'un bail civil* ».

La chambre observe également que les états des lieux prévus n'ont pas été établis.

Plus globalement, compte tenu de la nature de bail choisi par la commune, le retour d'information sur la gestion de l'équipement est très faible, le bail commercial ne le prévoyant pas (barème des locations, compte d'exploitation, bilan, inventaire, statistiques de fréquentation, etc).

3.2.3.2 Une redevance faible et peu justifiée depuis 46 ans

Le bail prévoit, dans son article 6, les loyers et charges du gestionnaire. Comme pour les 30 ans précédents, le loyer s'établit en 2006 à hauteur du remboursement des emprunts contractés par la commune⁴⁶, soit un montant annuel minimal de 23 551 € HT⁴⁷, sans compter la prise en compte d'un emprunt à venir pour des travaux de rénovation.

⁴⁵ Une petite contradiction existe entre la durée fixée de 12 ans et la période retenue pour la validité du bail : 1^{er} mai 2006 et 31 octobre 2018, soit 12 ans et six mois.

⁴⁶ L'article 19 de la convention de 1975 prévoit déjà durant « la durée de remboursement des emprunts contracté par la collectivité pour le financement partiel de la construction », le versement d'une redevance annuelle égale « aux annuités mises à la charge de la collectivité pour le remboursement des emprunts et le paiement des intérêts correspondants ».

⁴⁷ Sur la base du remboursement (capital et intérêts) de deux emprunts se terminant respectivement en 2009 (pour les 2/3 du loyer) et 2010 (pour un tiers).

S'agissant des charges, à régler semestriellement à terme échu, le gestionnaire doit :

- Payer avec le loyer, la taxe foncière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- Provisionner 10 000 € HT par an (indexés) pour les travaux de grosses réparation (provision de grosses réparation - PGR) ;
- Arrêter un plan annuel prévisionnel de travaux de grosses réparation.

Le directeur général de VVF précise que le modèle économique de ses établissements est de faire construire par une commune et d'exploiter le site en remboursant seulement les emprunts et en finançant un peu d'entretien. VVF considère, sur la base d'une étude de 2013⁴⁸, que la commune se paye ensuite au travers des retombées économiques locales, en lien avec le chiffre d'affaires du site.

La chambre relève d'une part la modestie de cette redevance, limitée au remboursement de l'investissement depuis 45 ans, sans aucune plus-value pour la commune et sans prise en compte des besoins de rénovation de l'équipement, hors entretien locatif, provisions et amortissement (cf. *infra*).

Ainsi, la redevance annuelle était fixée entre 23 551 € HT et 40 851 € HT entre 2006 et 2009 suivantes. À compter de 2010 et jusque 2017, compte tenu de la fin du remboursement de deux des trois emprunts, elle est tombée à environ 17 300 €/an, soit environ 435⁴⁹ € HT/logement/an.

La commune n'a pas anticipé les conséquences du rattachement direct de la redevance aux remboursements des emprunts puisque cette redevance variable, après avoir baissé dans un premier temps est ensuite devenue nulle. En effet, le second avenant, du 9 février 2018 qui prolonge le bail de deux ans a constaté que le loyer était désormais à 0, tous les emprunts étant intégralement remboursés. Aussi l'avenant a fixé un loyer annuel forfaitaire de 20 000 €.

Si ce montant forfaitaire annuel a été retenu par la commune, une somme similaire (représentant 500 € par gîte) aurait pu être incluse au loyer depuis de nombreuses années.

D'autre part, ce loyer est déconnecté du chiffre d'affaires⁵⁰ (CA) ou du bénéfice net⁵¹ annuellement généré par le gestionnaire, tous deux d'ailleurs méconnus des services communaux et des élus.

Ainsi la commune n'a pas financièrement tiré profit de son investissement, si ce n'est éventuellement au travers des retombées économiques comme si elle l'avait loué à n'importe quel autre partenaire, le dispositif ayant surtout profité à l'association gestionnaire.

⁴⁸ Selon VVF, une étude nationale menée par le tourisme associatif chiffre la dépense moyenne par semaine et par personne à 135 € (hors frais de séjour et dépenses réalisées sur le village de vacances), dont 113 € dans les commerces locaux - étude UNAT de mars 2013).

⁴⁹ En juillet 2021, une semaine dans ce VVF pour deux personnes dans un gîte de 5 places revient, hors services (draps, animaux, ...) et sans vue sur l'océan, au minimum à 925 € TTC. Il n'y a pas de service de restauration.

⁵⁰ 375 000 € en moyenne annuelle sur la période 2017 à 2019.

⁵¹ 62 000 € en moyenne annuelle sur la période 2017 à 2019, frais administratifs et de commercialisation déjà déduits (soit environ 70 000 € annuels).

De fait, le loyer mis en place n'a pas permis de dégager des ressources pour l'entretien de l'équipement, en complément des provisions évoquées dans le chapitre ci-dessous.

3.2.3.3 L'amortissement du site et les provisions de travaux

La durée d'amortissement d'un équipement de ce type est d'environ 20 ans selon la direction du patrimoine de VVF. Pour cet équipement, la commune n'est pas soumise à amortissement obligatoire du fait de sa population en deçà de 3 500 habitants, même si l'équipement est productif de revenus au travers de son bail commercial. Cela ne doit pas empêcher la commune de le prévoir dans ces comptes.

Sur la base du seul investissement initial (2 M€), un amortissement de l'ordre de 100 000 € par an aurait été de bonne gestion pour préparer le renouvellement de l'installation.

Le bail commercial prévoit depuis 2006 une provision annuelle pour grosse réparation (PGR) de seulement 10 000 € (indexée) pour les travaux, soit un montant global de 180 000 € HT sur 15 ans. Cette provision annuelle paraît faible au regard de la dépréciation habituelle dans le temps de ce type d'infrastructure.

Elle n'a d'ailleurs été que partiellement utilisée puisque le solde de cette provision s'établissait à 71 000 € fin 2021, au profit de l'association, alors qu'il aurait dû être nul à cette date, l'association indiquant que la pandémie a perturbé les dernières prévisions.

De son côté la commune ne disposait d'aucune information sur l'usage et le montant résiduel éventuel de cette provision.

Le bail ne prévoit rien au sujet de la destination du solde de provisions pour grosses réparations (PGR) en fin de contrat, dont il semblerait de bonne gestion qu'il revienne à la commune, propriétaire.

3.2.3.4 Un suivi du dossier défaillant

Au-delà des insuffisances déjà relevées *supra*, aucun constat ne traduit l'état des logements en fin de convention (2006), ni en fin de bail (cf. *supra*), ni après les prorogations.

Plus globalement, le dossier de suivi détenu à la commune est lacunaire et témoigne du manque d'intérêt durable pour le dossier.

3.2.3.5 Un avenir qui tarde à se décider

Faute de stratégie, la commune se retrouve dans la situation de devoir désormais décider rapidement de l'avenir de ce site qui a perdu beaucoup de sa valeur, faute de suivi et d'entretien régulier.

Le bail initial a été prorogé à plusieurs reprises et aucune décision n'est encore prise sur l'avenir du site.

Le maire précise avoir fait connaître son mécontentement à l'association VVF sur le mauvais état des installations et avoir sollicité récemment une étude à la communauté d'agglomération pour évaluer l'avenir du site. Cette étude, financée par la Banque des territoires / Caisse des Dépôts devrait permettre à la commune de prendre une décision avant la fin d'année 2021.

La note de la commune à l'appui de l'étude indique que « *L'état de la structure est aujourd'hui considéré comme défavorable (...) Afin de conforter et améliorer l'attractivité du VVF, des aménagements sont nécessaires: la mise aux normes d'accessibilité obligatoire, la*

renovation énergétique innovante des bâtiments et logements individuels (...) L'estimation des travaux est estimée à 3,5 millions d'euros ».

La cession du bien, sa destruction, sa reconstruction ou son transfert à la communauté d'agglomération de Lorient⁵² par exemple, sont autant de solutions envisageables.

Recommandation n° 3 Délibérer rapidement sur l'avenir du site, au vu de l'étude attendue et de l'état des équipements.

La réponse du maire aux observations provisoires sur ce sujet, produite le 11 janvier 2022, n'éclaire pas la chambre sur l'évolution de ce dossier déjà signalé pour l'insuffisance de son accompagnement. Il apparaît toutefois que le bail avec VVF aurait de nouveau été prorogé à plusieurs reprises et que la commune aurait décidé, en octobre dernier, de conserver au site une vocation touristique et sociale, en le rénovant, sans qu'aucune décision du conseil municipal n'acte encore les modalités retenues : délais, nature du contrat de gestion, volume des travaux à entreprendre, etc.

3.2.4 L'écomusée de Groix

La commune gère un écomusée consacré au patrimoine et à l'histoire de la vie insulaire. La mairie a racheté une ancienne conserverie de thon et a confié en 1981 à un conservateur l'élaboration d'un programme muséographique. Le musée, qui a ouvert au public en 1984, regroupe des collections, bateaux, maquettes, dessins et peintures, instruments de pêche, costumes, objets de la vie quotidienne, photographies anciennes, qui sont essentiellement composées de dons de plus de 350 familles de Groix ou d'ailleurs, et complétées par des achats effectués avec l'aide du fonds régional d'acquisition des musées (qui met en œuvre des fonds de l'État et de la Région).

Le musée de Groix bénéficie de l'appellation de « Musée de France⁵³ », créée par la loi du 4 janvier 2002. Cela implique de respecter les critères :

- Conserver, restaurer, étudier, enrichir les collections ; les rendre accessibles au public ; mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion ; contribuer aux progrès et à la diffusion de la recherche ;
- Etre obligatoirement dirigé par un personnel scientifique issu de la filière culturelle territoriale ou nationale (conservateur ou attaché de conservation) ;
- Rédiger un projet scientifique et culturel (PSC) qui fixe ses grandes orientations.

Situé à proximité du port, il réalisait, avant la pandémie, environ 6 600⁵⁴ entrées par an, soit une moyenne de 25 entrées par jour ouvrés, payantes pour les trois quarts,

La situation financière du musée n'est pas clairement présentée au conseil municipal, car la comptabilité ne permet pas d'isoler facilement les recettes et dépenses de gestion de l'équipement. De même, le volume de travaux envisagés pour l'entretien du musée n'est pas arrêté.

⁵² La communauté d'agglomération de Lorient gère déjà un camping et des gîtes, auparavant communaux.

⁵³ Est considérée sous cette appellation « toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public » (art. L. 410-1 du code du patrimoine).

⁵⁴ Moyenne sur les années 2017, 2018 et 2019.

À partir des données regroupées par la commune pour 2018 et 2019 (le musée ayant pratiquement cessé de fonctionner en 2020), sur la base du libellé des titres et mandats, il apparaît naturellement un déséquilibre inhérent à ce type d'infrastructure, renforcé ici par une faible fréquentation et d'importantes charges de personnel au regard des recettes générées.

Ainsi, en moyenne sur 2018-2019, l'effort annuel de la commune pour cet équipement est significatif et représente près de 50 €⁵⁵ par habitant ou 18 €⁵⁶ par visiteur.

Les charges sont constituées pour une grande partie par le salaire de la conservatrice territoriale du patrimoine, d'ailleurs mise à disposition du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) depuis plusieurs années mais qui reste à la charge de la commune.

Compte tenu des difficultés financières de ce service, la municipalité s'est rapprochée de la commune d'Inzinzac-Lochrist, qui disposait alors d'un musée sans conservateur, afin d'envisager une organisation mutualisée avec un même conservateur pour les deux musées. Cette solution n'a pas abouti (cf. § gestion des RH *infra*). La chambre observe que cet équipement représente un coût significatif pour la commune, qu'il ne peut pas fonctionner réglementairement sans être dirigé par un conservateur ou un attaché de conservation et ne peut pas être fermé compte tenu des obligations attachées à son statut de « Musée de France ».

En réponse le maire précise que la commune n'entend pas embaucher un nouveau conservateur tant qu'elle devra financer le salaire de l'ancienne conservatrice.

3.2.5 L'espace France Services du CCAS

Les espaces France services (EFS) mis en place par la circulaire du Premier Ministre du 1^{er} juillet 2019 succèdent aux maisons de services au public (MSAP) créées par la loi NOTRé.

Le CCAS de Groix, qui avait créé sa structure en 2017, l'a fait évoluer vers un EFS en 2020. Celui-ci regroupe les services de neuf opérateurs partenaires⁵⁷. Début 2020, six EFS existaient sur le territoire de Lorient Agglomération.

Il s'agissait initialement de répondre aux besoins des usagers du CCAS. Peu à peu, le panel d'usagers s'est étendu. La fréquentation est en augmentation sensible. Après avoir accueilli 1 660 usagers en 2018, l'EFS en a reçu 2 617 en 2019 et 1 909 en 2020 malgré les périodes de confinement (statistiques non tenues durant deux mois). Cela représente environ 10 visiteurs/jour, dont un sondage montre la satisfaction élevée (98 %).

Le motif principal des visites (51 % en 2020) est l'accès à un ordinateur en libre-service. L'objet des demandes est peu renseigné dans le suivi de l'EFS. Parmi celles qui le sont, les plus courantes concernent l'immatriculation de véhicule, les impôts, la solidarité et l'insertion, les titres d'identité.

⁵⁵ 114 800 € / 2 320 habitants Insee = 49,50 €.

⁵⁶ 114 800 € / 429 visiteurs = 17,89 €.

⁵⁷ Mutuelle sociale agricole (MSA), caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), caisse d'assurance retraite (CARSAT), caisse d'allocations familiales (CAF), Pôle Emploi, Ministère de l'Intérieur (renouvellements de papiers d'identité, permis, etc.), direction générale des finances publiques (impôts, etc.), Ministère de la justice (accès au droit) et la Poste.

L'organisation du service repose sur deux agents : l'un, doté d'une solide formation universitaire, employé de la commune sur un poste de catégorie B, y est dédié à temps plein. Le second est le responsable informatique de la commune, qui y est affecté à mi-temps environ. L'ensemble est piloté par la directrice du CCAS, au budget duquel figure l'EFS.

Le coût global de l'EFS s'élève à environ 60 000 €. Le budget du CCAS perçoit directement les subventions de l'État couvrant la moitié du coût de l'EFS, et celle de la commune couvrant l'autre moitié. Cela permet au CCAS de rembourser les frais de personnel que cette dernière lui refacture (près de 60 000 € en 2020). Le coût net pour la commune avoisine les 30 000 €, montant qui permet d'offrir aux habitants un réel service supplémentaire.

La chambre observe que mi-2021 les relations entre la commune et le CCAS restaient encore à formaliser. Le conseil municipal et le conseil d'administration du CCAS ne se sont en effet prononcés⁵⁸ que sur le principe d'un projet de convention, sans en avoir encore validé la rédaction définitive un an et demi après les délibérations. Les flux financiers sont à définir précisément dans ce document, notamment la prise en charge des frais annexes (fluides, matériel), actuellement directement pris en charge par le budget municipal.

La chambre relève également que cet EFS n'est pas rattaché à la commune, mais au CCAS, alors que les services rendus sont davantage communaux que sociaux, et que la commune fournit l'essentiel des effectifs ainsi que les locaux et la moitié du financement.

Même si le maire ne partage pas ce constat, la chambre fait la recommandation suivante.

Recommandation n° 4 Rattacher l'espace France services aux services communaux.

Enfin, l'emplacement de l'EFS n'apparaît pas optimal au regard de l'accueil du public. Situé dans une impasse, à l'arrière de la mairie, sans signalétique particulière, il souffre encore d'un déficit de notoriété.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune mène ses projets sans planification stratégique.

Elle n'est ainsi pas dotée d'un plan pluriannuel d'investissement qui lui permettrait de mettre en cohérence ses projets en les adossant à une programmation financière.

Le positionnement et l'avenir de plusieurs équipements importants restent par ailleurs en attente de définition. Il en va notamment de Port-Tudy, vitrine et porte d'entrée de la commune, dont la gestion lui a été concédée par la Région jusqu'en 2027. Les services (aire de carénage, avitaillement) y sont peu développés, la gestion portuaire (listes d'attente) n'est pas très formalisée, les autorisations d'occupation temporaire et les tarifs portuaires sont notoirement inférieures à ceux pratiqués dans les ports voisins et concurrents, selon une politique qui reste à définir dans la perspective d'importants investissements dans les années à venir.

La commune met également depuis 2014 à disposition de seulement six professionnels un bâtiment dénommé pôle Mer dont le coût annuel est de plus de 55 000 €. Elle en assume la majorité des coûts.

⁵⁸ Respectivement en décembre 2019 et août 2020.

Alors que le bail commercial est régulièrement prorogé depuis 2018, le devenir du village VVF tarde encore à se dessiner. La commune, qui n'a pas anticipé les nécessaires travaux de remise en état, a depuis conclu des avenants, sans qu'un projet n'émerge.

L'écomusée est quant à lui dans une impasse, la suppression du poste de conservateur remettant en cause le label « musée de France », sans qu'une solution n'ait là encore été préalablement envisagée, en présence d'un déséquilibre financier important.

Enfin, la gestion de l'espace France services (EFS) devrait revenir à la commune. Dans l'intervalle, la convention qui lie la commune à son CCAS doit être formalisée en particulier sur les aspects financiers.

4 UNE COMMUNE DONT L'ADMINISTRATION-ET LE PILOTAGE SONT A RENFORCER

4.1 Le fonctionnement des instances

4.1.1 L'exécutif de la commune

Le conseil municipal a délégué au maire 22 des 29 compétences prévues à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales⁵⁹. Hormis en matière de commande publique (cf. *infra*), ce système de délégation n'appelle pas de remarque particulière.

Le conseil municipal a élu cinq adjoints correspondant au nombre maximum d'élus pouvant occuper ce poste. Il a également désigné parmi ses 19 membres, 4 conseillers délégués.

Il n'y a pas de délégation de signature attribuée aux agents municipaux.

La commune a par ailleurs créé cinq commissions thématiques : finances, travaux et port, urbanisme, jeunesse-affaires scolaires-sports, économie-tourisme-culture.

Les indemnités de l'ensemble des élus s'élèvent à 6 012 € par mois, légèrement en dessous du montant maximum autorisé. Pour permettre le versement d'indemnités à quatre conseillers municipaux délégués dans le respect de cette enveloppe globale, les indemnités du maire et de ses adjoints sont fixées en dessous du maximum légal.

Les indemnités mensuelles brutes s'élèvent respectivement à 1 280 €, 720 € et 463 €.

4.1.2 Les décisions des instances

Si les comptes rendus des conseils municipaux sont bien établis, ceux des commissions (commission des finances, etc.) et ceux du bureau municipal ne sont pas formalisés.

Ainsi, il est difficile de constater si ces instances se réunissent, quel est leur niveau d'information et la nature des avis qu'elles donnent, avis auxquels il est cependant fait parfois référence dans les délibérations, notamment pour les votes des budgets, des comptes administratifs, des tarifs communaux, des subventions attribuées par la commune aux associations, ou encore des exonérations de redevances liées à la Covid-19.

Les services et élus gagneraient à déployer un dispositif permettant de retrouver rapidement les délibérations et décisions, sous la forme par exemple d'un tableur contenant leur liste (avec date, n° et objet) et disposant de liens intranet vers les documents concernés (délibérations, rapports et décisions). Le maire indique que cela a été mis en place en 2021.

Au surplus, les procès-verbaux des débats tenus dans les conseils municipaux ne font pas état de la liste des décisions prises par le maire dans le cadre de ses délégations, telle que prévu à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel « *le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* ». Le maire indique en réponse aux observations provisoires qu'elles étaient présentées oralement et qu'elles seront désormais mentionnées dans les comptes rendus.

⁵⁹ Sont exclus les items 18, 19 et 25.

4.2 Une faible structuration des services qui se traduit par la gestion défailante de plusieurs dossiers

4.2.1 Une organisation des services à revoir

Les services communaux se présentent classiquement en trois ensembles : services fonctionnels, services à la population et au territoire.

Les constats suivants démontrent que la structuration et l'encadrement des services de la commune sont insuffisants. Dès lors, l'organisation des services doit être repensée et le fonctionnement des équipes est à professionnaliser.

Cette organisation n'a en effet pas été revue depuis plusieurs années. Contrairement à l'aspect général de l'organigramme, de nombreux secteurs sont hiérarchiquement placés sous la responsabilité de la directrice générale des services, remplacée début 2021 par une nouvelle titulaire. La DGS assure ainsi la direction de services aussi divers que la vie municipale, le développement durable, l'aménagement ou le financement de projets. Ces responsabilités quotidiennes ne lui permettent guère de prendre du recul et d'appréhender efficacement le fonctionnement de la collectivité.

D'autres services n'affichent pas explicitement de responsable (culture, éducation, enfance-jeunesse), ce qui traduit l'absence de cohérence du pilotage de la collectivité. Ce dysfonctionnement se retrouve également dans l'éparpillement de fonctions similaires. La comptabilité courante est ainsi assurée par une agente dédiée, mais sans être secondée, alors que deux autres agents sont chargés, sans lien avec elle, de la compatibilité des BA Port et Mouillages. Il en va de même pour la fonction ressources humaines.

Quant à la commande publique, la gestion est principalement assurée par une chargée de mission pour les gros dossiers d'investissement ou d'étude, mais plusieurs autres personnes sont habilitées à préparer les commandes, notamment de fournitures et services, les élus eux-mêmes procédant parfois à des achats (cf. § commande publique), sans qu'un service ou un agent ne supervise l'ensemble.

Cette organisation en râteau ne permet pas d'assurer l'homogénéité et la sécurité des procédures ; elle fragilise également la continuité du service, les agents chargés de fonctions similaires ne se suppléant pas entre eux, sauf au niveau de l'accueil. En l'absence de fiche de poste et de responsable clairement identifié, ceux-ci agissent de manière non coordonnée. Cette difficulté est renforcée du fait d'une faible formalisation des échanges, réalisés essentiellement de manière individuelle et orale.

En outre, en matière de rigueur et de suivi des dossiers, une responsabilisation accrue des chefs de services ou responsables devrait également être recherchée sur des sujets présentés *infra* (port de plaisance⁶⁰, services techniques⁶¹, comptabilité⁶²). Cette démarche est rendue d'autant plus difficile que les élus sont fortement impliqués dans la gestion quotidienne.

⁶⁰ La connaissance des données, les astreintes et la gestion de la régie.

⁶¹ Cf. § sur la sécurité / services techniques.

⁶² Fort taux de rejet (13 %) des mandats par le trésorier et nombreuses erreurs d'imputation notamment.

D'autre part, il n'y a que peu de mutualisation de services entre la commune et son CCAS⁶³ (comptabilité, gestion des RH, système d'information), malgré l'unicité des ordonnateurs et la proximité physique des organisations. La directrice du CCAS admet ainsi « *qu'une coopération sur les opérations financières serait intéressante et justifiée* ». Au-delà même, une coopération plus étroite pourrait être envisagée y compris en termes de management de la collectivité, sachant que cette directrice est déjà impliquée dans le pilotage de l'espace France services (EFS), d'essence plutôt communale (cf. *supra*). Sous couvert de conventions, afin de respecter l'existence de personnalités morales distinctes, cette mutualisation pourrait être renforcée. Dans sa réponse aux observations provisoires le maire indique qu'il y aurait effectivement de l'intérêt à les développer.

Enfin la nouvelle DGS, une fois la connaissance de l'organisation acquise, devrait être recentrée sur les fonctions de management et de contrôle interne. Dans ce cadre elle pourrait également disposer d'une délégation de signature.

Début 2021, les élus communaux ont missionné le centre de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale du Morbihan pour mener une étude organisationnelle sur ces sujets, dont les premiers retours confirment ces constats.

Le maire précise en réponse : « *les responsabilités seront clarifiées et nous attacherons à repositionner les personnes en fonction des besoins* ». Il indique avoir déjà entrepris de rationaliser cette organisation et de renforcer les compétences des agents en réorganisant les fonctions comptabilité et ressources humaines par le recrutement et la formation, pour remédier aux problèmes de double paiement, de retards de paiement, et d'autres rejets. Le maire ajoute que le travail sur la pertinence de l'organigramme se poursuit.

4.2.2 Une indispensable amélioration de la gestion des dossiers

À l'occasion de son contrôle la chambre a observé que les dossiers de la commune sont souvent lacunaires et peu dématérialisés : marchés publics, décisions des commissions communales ou du bureau municipal, gestion du port et du pôle Mer, suivi du dossier VVF, etc. (cf. *supra*).

De nombreux documents n'ont pas été retrouvés par les services et les élus, ou l'ont été via des tiers (comptable public, EPCI, maîtrise d'œuvre des marchés, services de la région). D'autres ont été retrouvés mais laborieusement, après de multiples relances.

Les archives communales manquent d'ordre, la recherche d'un document daté de plusieurs années pouvant s'avérer compliquée.

Depuis son arrivée, la nouvelle DGS s'attache à convaincre de la nécessité de centraliser et de formaliser les dossiers, quels que soient leurs responsables (services et élus), dans le système d'information de la commune, comme le confirme le maire dans sa réponse, ce à quoi la chambre souscrit.

Recommandation n° 5 Assurer une tenue plus rigoureuse des dossiers : système de classement, gestion centralisée, numérisation des principaux documents, etc.

⁶³ Qui gère, avec un effectif de 35 ETP, un EHPAD (hébergement, restauration, soins médicaux et surveillance pour personnes dépendantes) et un SAAD (prestations de services ménagers et d'aide à la personne).

4.2.3 Les procédures d'acquisitions et cessions de biens doivent être sécurisées

Pour les cessions de biens, la saisine du service de l'État compétent⁶⁴ est obligatoire quel que soit le montant pour les communes de plus de 2 000 habitants. Pour les acquisitions, la consultation de ce service est obligatoire au-delà du seuil de 180 000 €.

Les acquisitions de biens par la commune ont été peu nombreuses depuis 2016 (cf. annexe 6). La plus significative est celle du cinéma, dont elle souhaitait pérenniser l'activité au titre de sa politique d'animation. Toutes les cessions d'immobilisations ont eu lieu en 2020, même si elles ont été initiées avant (cf. même annexe).

La chambre observe que la commune ne respecte que rarement les dispositions légales concernant l'évaluation demandées à ce service de l'État.

D'une part, pour les deux cessions les plus importantes de la période, elle n'a saisi le service compétent qu'après avoir délibéré, en méconnaissance de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

En outre, l'acquisition du cinéma se décompose en deux montants : les murs (160 000 €) et le fonds (48 000 €). Or, selon les dispositions de l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales, ces deux opérations constituent une opération d'ensemble, dont le montant doit être apprécié globalement. Faute de consultation du service compétent, suite à ce saucissonnage, la délibération du 16 février 2018 est entachée d'illégalité.

D'autre part, elle s'est régulièrement et significativement (au-delà des marges de 10 % à 15 % préconisées par les avis) écartée, tant pour les acquisitions, que pour les cessions, de l'avis du service compétent lors qu'il a été sollicité, sans motiver ces choix dans les délibérations y afférentes.

Enfin, la commune n'a pas été en mesure de fournir deux des évaluations demandées pour deux des cessions, témoignant une nouvelle fois de ses difficultés de gestion des dossiers évoquées *supra*.

Contrairement à l'affirmation du maire dans sa réponse, la chambre observe que la commune ne respecte pas les obligations du code général des collectivités territoriales (articles L. 1311-9 et suivants) et de l'arrêté du 5 décembre 2016 relatifs à l'acquisition et à la cession des biens.

4.2.4 L'approfondissement de la gestion des systèmes d'information

La commune utilise un serveur principal qui héberge les applications de RH et finances, ainsi que des fichiers partagés. Un second serveur a été déployé récemment pour sécuriser les sauvegardes des postes de travail et offrir d'autres services (gestion électronique de documents notamment).

La chambre fait le constat des absences suivantes :

⁶⁴ L'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics doivent, dans le cadre de leurs projets d'opérations immobilières, et avant toute entente amiable, établir au préalable une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État (la direction de l'immobilier de l'État (DIE – avec ses services territoriaux) s'est substituée au service France Domaine depuis l'intervention du décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016). Les seuils de saisine sont fixés par l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

- Gestion de profils des utilisateurs ;
- Sauvegarde régulière sur un site distant du serveur utilisé en sauvegarde des postes des agents ;
- Formalisation des dispositifs existants, notamment en termes de sécurité. Lors du contrôle, le responsable a rédigé un premier document sur ce sujet ;
- Liste de matériels, (ordinateurs et téléphones) ;
- Charte d'utilisation, tant pour les agents que pour les élus, qui préciseraient les bonnes pratiques de sécurité : copie de documents, antivirus, gestion des mots de passe, etc.

Un groupement d'achat existe avec Lorient Agglomération pour le matériel informatique et un dispositif de téléphonie sur IP est en cours de déploiement entre les sites de la commune afin de réduire les coûts de fonctionnement.

En revanche, le déploiement du règlement général de protection des données (RGPD⁶⁵) reste à mener depuis mai 2018.

L'agent en charge des systèmes d'information manque toutefois de temps pour mener à bien l'ensemble de ces tâches, d'autant plus qu'il participe au fonctionnement de l'espace Frances services (EFS – cf. *supra*).

4.2.5 Une insuffisante prise en compte de certains impératifs de sécurité

Sur plusieurs sujets, la sécurité mérite d'être mieux prise en compte.

- Sécurité des locaux et des biens communaux

Si l'accès principal est sous la surveillance de l'accueil, une porte arrière de la mairie, ouverte durant les heures de services est sans surveillance. D'ailleurs, il n'y a pas de télésurveillance ou d'alarme dans les bureaux de la mairie.

Des clés des locaux et des véhicules sont « en libre-service » aux services techniques, sans disposer d'une copie de sauvegarde intégrale dans un local sous surveillance ou sécurisé.

Si le cimetière et le stade sont fermés le soir, ce n'est pas le cas du site du Gripp⁶⁶ qui reste ouvert en permanence, alors qu'il recèle plusieurs éléments potentiellement accidentogènes (scène, bâtiments désaffectés, fossés). Les locaux des espaces verts (avec des matériels apparents : débroussailleuses, etc.) restent également grands ouverts toute la journée en centre bourg, même sans présence humaine.

- Le centre technique municipal

La chambre a été amenée à visiter le centre technique municipal, dont le responsable encadre une quinzaine d'agents (centre technique, espaces verts, espaces naturels).

Il s'avère que les locaux (bureau, vestiaires, salle de repos et hangar) sont sales et en désordre, peu compatibles avec un travail en sécurité pour les agents intervenant dans ce bâtiment : garagistes, conducteurs, personnels d'entretien des espaces verts, etc.

⁶⁵ Il s'inscrit dans la continuité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et s'impose à toute structure privée ou publique effectuant de la collecte et/ou du traitement de données.

⁶⁶ Site militaire historique que la commune utilise pour accueillir des manifestations et entreposer du matériel.

Interrogé sur la gestion des habilitations des agents et les contrôles techniques des matériels, le responsable a transmis les documents sous un délai important (plus d'un mois), pour certains gérés dans les autres services (RH).

- Vidéoprotection

L'installation d'un système de vidéoprotection par une commune est subordonnée à une autorisation du représentant de l'État dans le département (article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure). Sur avis de la commission départementale de vidéoprotection une autorisation préfectorale est délivrée pour une durée de cinq ans.

La commune de Groix dispose d'un dispositif de vidéoprotection sur son complexe sportif (sécurité du site) depuis plusieurs années et est en train d'en installer un second à la capitainerie du port.

Bien que réclamées à plusieurs reprises, l'autorisation préfectorale sur la première installation et la copie de la demande sur le second n'ont pas été produites.

4.3 La gestion des ressources humaines

4.3.1 Les effectifs et la masse salariale

Les services de la commune étaient constitués au 31 décembre 2020 de 38,6 agents équivalents temps plein (ETP) soit 16,3 agents pour 1 000 habitants, ce qui est significativement plus que les communes comparables (10,6 en moyenne pour les communes de 2 000 à 3 500 habitants)⁶⁷. L'écart est d'autant plus important que les effectifs atteignent près de 67 ETP durant le mois d'août. Le surcroît d'effectif s'explique par les contingences touristiques auxquelles doit faire face la commune (camping, ports, espaces verts naturels, etc.).

Néanmoins, l'effectif a eu tendance à diminuer de manière importante à partir de 2019, générant une baisse de la masse salariale sur la période (cf. annexe 7).

Cette baisse résulte notamment du non renouvellement de certains postes (services techniques, entretien des locaux).

La chambre observe que la base de paye est mal tenue à plusieurs titres et doit être corrigée. D'une part, de nombreux agents figurent plusieurs fois dans la base, avec des matricules différents ; certains ont le matricule d'agents ayant quitté la collectivité. D'autre part, plusieurs rubriques de paye sont également créées pour un même objet (exemple : une rubrique relative aux remboursement des abonnements de transport est créée pour chaque mois de l'année et une dernière pour l'abonnement annuel). Enfin, des élus sont tantôt codifiés comme tels, tantôt comme agents de la collectivité. À l'inverse, l'ancienne conservatrice du musée est, elle, référencée comme élue.

Dans sa réponse le maire précise que la base paie sera fiabilisée.

4.3.2 Le temps de travail

Le conseil municipal a délibéré pour fixer la durée et les modalités du temps de travail des agents et instaurer un compte épargne temps.

⁶⁷ DGCL, Les collectivités locales en chiffres, édition 2021 - 16,9 en moyenne pour les communes de 10 000 à 20 000 hab.

L'organisation du travail est basée sur une durée annuelle de 1 607 heures, avec des cycles de 35 heures par semaine en 5 jours pour la plupart des agents. Ceux des services du port, du camping, de la cantine, de l'écomusée et enfance-jeunesse sont logiquement sur des cycles annualisés.

Le règlement ne prévoit pas d'autre aménagement du temps de travail qui générerait des jours de congés en compensation. Il prévoit également la possibilité de déposer les congés non pris sur un compte-épargne temps, les autorisations spéciales d'absence, le régime des heures supplémentaires et celui des astreintes. Le décompte du temps de travail s'effectue sur des états déclaratifs.

La situation est conforme excepté en ce qui concerne le 1/2 jour supplémentaire accordé par tranche de cinq années d'ancienneté, avec un plafond à 2 jours, dispositif que la commune doit régulariser.

Recommandation n° 6 Respecter le régime annuel légal de 1 607 heures en supprimant les congés d'ancienneté.

4.3.3 La gestion des emplois et des recrutements

Alors que du fait de sa condition insulaire, la commune rencontre des difficultés pour recruter certains profils, elle n'optimise pas les ressources dont elle dispose. Leur affectation n'apparaît pas toujours optimale, en dépit de l'effectif réduit dont dispose la commune.

En déficit d'encadrement, elle a ainsi recruté une agente de catégorie A en 2017 chargée de suivre le contrat d'attractivité. Quatre ans plus tard, alors que ses missions se sont étendues à la commande publique (partie travaux uniquement) et au suivi des cofinancements, et que la commune s'apprête à la titulariser, aucune mission d'encadrement ne lui a été confiée.

En outre la collectivité avait recruté une conservatrice de catégorie A pour gérer son écomusée qui pourtant ne génère qu'entre 5 000 et 10 000 € de recettes par an et encadrer deux personnes. Face au déficit récurrent (entre 132 000 € et 140 000 € annuels) de l'équipement⁶⁸, elle a entrepris de nouer un partenariat avec l'écomusée d'Inzinac-Lochrist, consistant notamment à partager le coût du poste de conservatrice. L'intéressée s'y étant opposée, la commune a finalement résolu de supprimer son poste, entraînant sa mise à disposition au centre de gestion de la fonction publique territoriale et l'obligation de contribuer financièrement à sa prise en charge tant que l'agent reste privé d'emploi (150 % du traitement de l'agent les deux premières années, 100 % la troisième, 75 % les années suivantes). La décision de la collectivité est d'autant plus discutable qu'elle n'a pas prévu d'alternative à l'obligation de présence d'un agent qualifié (cf. § écomusée). La commune a dû de surcroît soutenir un contentieux administratif en 2021 pour lequel elle a néanmoins obtenu gain de cause en première instance.

La gestion des emplois et des recrutements n'est pas toujours rigoureuse, comme l'illustrent les exemples suivants.

La commune assure un suivi insuffisant de ses emplois. Ceux-ci doivent être recensés dans un état du personnel annexé aux comptes annuels⁶⁹, mais cet état est absent dans le compte administratif 2020 du budget principal, ainsi que dans ceux des budgets annexes sur toute la période sous revue.

⁶⁸ Délibération n° 2018-82 du 21 septembre 2018.

⁶⁹ Article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'ils sont présents, ces états ne sont pas cohérents avec les bases de paye, qui indiquent trois agents supplémentaires en 2019 par exemple. L'annexe au compte administratif de la même année apparaît comme une duplication de celle de 2018, avec une répartition improbable des agents strictement identique, malgré le jeu des départs/arrivées et des avancements/promotions. Les données de la commune ne sont donc pas fiables, et le nombre de postes ouverts est probablement inférieur au nombre de postes pourvus et rémunérés. S'il s'avérait que la commune avait ainsi recruté des agents sans que le conseil municipal ait ouvert les postes, les nominations pourraient être frappées de nullité⁷⁰.

Enfin dans la délibération de 2020 modifiant certains postes, celui de la directrice générale des services est mentionné comme emploi à temps non complet alors que le même texte indique un temps de travail de 35 heures. Il semble d'ailleurs que la commune confonde emplois à temps partiel (normalement décomptés comme un poste budgétaire à 100 %) et emplois à temps non complet (délibérés comme tels) pour lesquels elle n'indique pas, contrairement à la notice de présentation de l'annexe, la quotité exercée.

Recommandation n° 7 Régulariser par une délibération récapitulative le nombre d'emplois ouverts au budget.

4.3.4 Le régime indemnitaire

Les agents communaux bénéficient d'un régime indemnitaire qui s'ajoute à leur traitement indiciaire.

Depuis 2014, le régime indemnitaire des fonctionnaires est progressivement unifié sous la forme d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁷¹. Ce régime est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir. Il est composé d'une indemnité mensuelle liée aux fonctions (IFSE) et d'un complément indemnitaire annuel (CIA) destiné à valoriser l'engagement professionnel et la manière de servir. L'instauration d'un régime indemnitaire conforme à la structure du RIFSEEP y est désormais un impératif en vertu du décret n°2020-182 du 27 février 2020.

Le décret précité instaurant le RIFSEEP dispose que « *le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions* ». Pour ce faire, au sein de chaque cadre d'emploi, les fonctions sont réparties en groupes constitués au regard des critères professionnels : les fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire ; les sujétions particulières ou le degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Par délibération du 21 septembre 2018 le conseil municipal de Groix a instauré ce nouveau régime indemnitaire « *fixé uniquement selon le niveau des fonctions exercé par les agents sans considération du grade retenu* » et indiquant que « *les montants sont fixés au regard des fiches de poste et de l'organigramme* ».

La chambre formule trois observations dans ce domaine.

⁷⁰ CE, 11 juin 1982, *Commune de Saint-Philippe*, n°11887.

⁷¹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

D'abord, la délibération est illégale puisqu'elle ne respecte pas le dispositif détaillé ci-dessus. En effet, la commune a créé les groupes par cadre d'emploi et grade⁷² et non par fonction. De plus elle se borne à indiquer les montants minimaux et maximaux d'IFSE, qui peuvent aller de 1 à 12, laissant à l'autorité territoriale le soin de fixer sans critère, dans une enveloppe très large le régime indemnitaire dévolu à chaque agent. En pratique, les montants sont fixés au plancher, sauf pour les agents qui percevaient antérieurement à la délibération un montant supérieur et auxquels est alors versée une indemnité différentielle permettant de maintenir le même niveau de régime indemnitaire. Cette mesure a pour effet d'introduire des disparités importantes entre des agents ayant pourtant des missions similaires, selon leur ancienneté dans la collectivité.

Ensuite, le fait de fixer l'IFSE au niveau plancher induit une baisse tendancielle de la masse salariale au fur et à mesure des départs. Cela rend au fil du temps la commune moins attractive, alors qu'elle peine à recruter des agents à profil en provenance du continent et qui peuvent être rebutés par cette pratique, d'autant qu'une autre clause de la délibération prévoit une suspension du régime indemnitaire dès le 31^{ème} jour d'absence.

Enfin, s'agissant du CIA, la délibération procède de la même façon et indique des montants plancher et plafond pour chaque grade. Ces dispositions ne sont d'une part pas respectées puisqu'aucun agent n'a perçu de prime CIA en 2019 et un seul agent en a bénéficié en 2020 ; les planchers ne sont par conséquent pas atteints.

Recommandation n° 8 Attribuer les montants de complément indemnitaire annuel (CIA) en fonction des critères prévus par la délibération du 24 septembre 2018.

D'autre part, le CIA est déterminé, selon la délibération, d'après les résultats de l'évaluation individuelle, de la manière de servir et de l'engagement professionnel appréciée au cours de l'entretien professionnel. Or au vu des dossiers des agents examinés sur place, la commune n'a conduit aucun entretien depuis 2014, en méconnaissance de la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 76) et du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

Cette défaillance est à corriger sans délai et ne devrait en tout cas pas être préjudiciable aux agents.

Recommandation n° 9 Mettre en œuvre les entretiens professionnels annuels prévus par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires le maire indique mener une réflexion sur le RIFSEEP avec le CDG 56, afin de soumettre prochainement une délibération plus conforme au conseil municipal. Il ajoute que le CIA sera versé début 2022 au titre de 2021 et que les évaluations annuelles seront aussi réalisées.

⁷² Ainsi, par exemple : pour le cadre d'emploi des attachés, il existe le groupe 1 pour les directeurs, le groupe 2 pour les attachés principaux et le groupe 3 pour les attachés.

4.4 La commande publique

Entre 2017 et 2020, la commune a réalisé pour 12 M€ d'achats (fonctionnement et investissement). La chambre a retenu d'analyser neuf contrats très différents (cf. annexe 8), dont les montants varient de 2 000 € à 4,4 M€.

4.4.1 Un contexte faiblement concurrentiel, notamment en matière de travaux

Le maire souligne le contexte de faible concurrence inhérent à l'insularité et les surcoûts quantifiés par l'association des îles du Ponant dans son étude de 2017 (+ 38 %). En outre, il évoque de nombreux cas d'infructuosité sur plusieurs contrats, comme l'illustre l'un de ceux contrôlés par la chambre. Pour le marché de la capitainerie⁷³ contenant 12 lots, il y a eu trois appels à candidatures : un premier où tous les lots ont été déclarés infructueux, puis un deuxième où la moitié des lots l'étaient encore, avant d'être enfin attribués à l'occasion d'une troisième publicité.

La plupart des offres étaient situées très au-dessus des évaluations. La relance par la commune de la publicité a permis de réduire les coûts, de manière variable selon les lots.

4.4.2 Les modalités de fonctionnement de la commune

Le maire a reçu délégation du conseil municipal pour conclure les marchés publics, en application de l'article L. 2122-22° du code général des collectivités territoriales. C'était déjà le cas au cours du mandat précédent.

En revanche, cette délégation n'est pas limitée en montant. Il serait de bonne gestion qu'elle le soit, pour permettre au conseil municipal de valider les contrats les plus importants.

La commune a mis en place une commission d'appel d'offres (CAO) présidée par le maire. Appelée « commission des marchés », elle doit se réunir, notamment pour informer les élus et donner un avis au maire sur les contrats examinés. La chambre observe qu'aucun compte-rendu émanant de cette commission n'a pu être produit par les services de la commune.

Pour assurer les services qu'elle offre à la population et satisfaire ses besoins, la commune de Groix commande des fournitures, des travaux et des prestations de service auprès de tiers. Elle doit réaliser ses achats sous la forme de marchés publics dont la conclusion et l'exécution sont régis par le code de la commande publique.

À ce titre, elle est tenue d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics par la transparence des procédures ainsi que la liberté d'accès et l'égalité de traitement des candidats intéressés⁷⁴.

Le code prévoit, dans son article L. 2123-1 que « *Une procédure adaptée est une procédure par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique et des dispositions du présent livre (...)* ». L'article R. 2123-4 précise que « *Lorsqu'il recourt à une procédure adaptée, l'acheteur en détermine les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire,*

⁷³ Marché de construction de la capitainerie et de la salle d'attente des passagers (0,7 M€), notifié en 2019.

⁷⁴ Article L. 3 du code de la commande publique.

du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ».

Lors du contrôle, la chambre a pu constater que le seul document relatif à la commande publique était une note d'une page datant de 2015 se bornant à indiquer des seuils pour la constitution de devis. Très insuffisante et non mise à jour depuis, cette note a été établie par la DGS qui n'a pas de délégation.

La chambre observe que les principales modalités de préparation, de passation et d'exécution des marchés devraient être rassemblées dans une note de service du maire.

4.4.3 Une nécessaire mise en concurrence à développer et à formaliser

La chambre observe, d'une part, l'absence de mise en concurrence (avec des devis concurrents par exemple) pour cinq des six contrats inférieurs à 40 000 €, pour certains renouvelés chaque année : deux zodiacs – environ 9 100 € en 2020, les feux d'artifices – 31 500 € sur la période examinée, le fauchage⁷⁵ des bords de route – 8 000 € en 2020 et 2021, un véhicule minibus⁷⁶ de 14 820 € en 2021 et le lit de consultation de la maison de santé – 1 900 € en 2020.

Or l'article R. 2122-8 du code de la commande publique dispose que « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

Aussi il serait de bonne gestion de mettre en concurrence *a minima* avec des devis concurrents ce type d'achats, dès le premier euro.

D'autre part, en marge de cette analyse ciblée sur quelques contrats, la chambre a pu relever que les études puis l'assistance au marché de voirie, signées entre 2016 et 2018 (58 000 € HT) et examinées *infra* auraient également dû faire l'objet d'une mise en concurrence.

Enfin et surtout, pour un contrat⁷⁷ dont le montant requiert une obligation de publicité pour l'entretien des mouillages⁷⁸, il n'y en a eu aucune. Ces contrats sont systématiquement attribués à la même entreprise chaque année sans publicité ni mise en concurrence.

Or, entre 90 000 € HT et les seuils de procédure formalisée⁷⁹, la publicité est réglementée. Elle est obligatoire au bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonce légale (cf. article R. 2131-12 du code de la commande publique).

⁷⁵ La prestation de services réalisée en 2021 a été attribuée sans mise en concurrence (sans devis concurrent). Celle de 2020 avait déjà été attribuée au même prestataire, sur la base de deux devis concurrents dont le second n'est finalement pas complet pour pouvoir le comprendre et l'évaluer, et donc le comparer à celui retenu.

⁷⁶ Véhicule acheté d'occasion, sans devis concurrent produit par la commune.

⁷⁷ Avec une société de Lorient, pour un montant global de 147 000 € HT sur quatre ans 2017-2020 - soit en moyenne 36 000 € HT par an.

⁷⁸ Entretien de 200 mouillages en zone de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) autour de l'île.

⁷⁹ 221 000 € HT en 2020 pour les marchés publics de fournitures et services des collectivités territoriales.

Dans ce cas en particulier, la responsabilité pénale de l'ordonnateur (délit d'octroi d'avantage injustifié – délit dit de favoritisme – article 432-14 du code pénal) pourrait être engagée.

4.4.4 Le choix de la procédure et la qualité de l'information des élus sur le marché le plus important de la commune sur ces 10 dernières années

La chambre a examiné deux marchés de travaux. L'un d'entre eux⁸⁰, le plus important de la commune depuis 10 ans, soulève quelques réserves.

Dans une démarche louable d'efficacité et de réduction des coûts, la commune de Groix a décidé de rénover une grande partie de son réseau routier en une fois.

La chambre observe d'une part que la société qui a accompagné⁸¹ la commune sur ce projet, d'abord mobilisée comme une assistance à maîtrise d'ouvrage a finalement été utilisée comme maître d'œuvre, après une simple discussion en conseil municipal, et un accord donné par le maire, le 16 juin 2017. Elle n'a pas été sélectionnée sur la base d'une mise en concurrence, alors que la prestation de service a finalement coûté près de 58 000 € HT entre 2017 et 2019. Au-delà du seuil légal de mise obligatoire en concurrence de 25 000 €, qui existait jusque fin 2019, cette situation ressemble à celles relevées *supra* par la chambre.

La chambre observe d'autre part, eu égard au caractère exceptionnel du marché et à la proximité de l'évaluation réalisée (4,89 M€ HT) avec le seuil légal⁸², que la commune aurait pu recourir volontairement à une procédure formalisée.

En faisant le choix d'un marché à procédure adaptée (MAPA), la commune n'a pas été suffisamment rigoureuse au regard du montant des offres qui lui ont été soumises. Ainsi, si la moyenne des offres reçues (trois candidats - quatre offres) était de 5,202 M€ HT selon le rapport d'analyse des offres du 8 février 2018, deux des quatre offres se situaient au-dessus de 5,7 M€ HT, soit au-dessus du seuil légal des contrats passés en procédure MAPA. Quelle que soit leur qualité, ces deux offres n'auraient pu être retenues par la commune compte tenu de la procédure de marché suivie, interdisant une contractualisation au-dessus du seuil légal.

Le marché de travaux signé en février 2018 est finalement d'un montant de 4,38 M€ HT.

Toujours sans dépasser le seuil légal, un avenant a été signé en août 2019 avec le titulaire du contrat pour un montant global de 539 000 € HT, correspondant à des travaux complémentaires (12,3 % du contrat initial) tenant pour l'essentiel à une augmentation du linéaire de routes à rénover. Lors du contrôle, le décompte général et définitif du marché n'avait

⁸⁰ L'objet du marché est « l'entretien et réparation d'environ 35 km de voies communales », sur 68 sites dont le détail a été analysé lors d'une étude préalable réalisée en 2017, et qui représente environ 40 % de la voirie de l'île. Il a été notifié à l'entreprises Colas début 2018, pour un montant de 4,4 M€ HT.

⁸¹ Cette société, que la commune connaissait déjà pour avoir collaboré avec elle pour de la maîtrise d'œuvre sur plusieurs parkings, est intervenue pour ces travaux de voirie sous la forme de diverses prestations : étude de diagnostic, étude projet et assistance pour la passation des contrats de travaux puis maîtrise d'œuvre.

⁸² Au moment de sa publication (décembre 2017), le seuil (Décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015) de la procédure formalisée était de 5,22 M€ HT pour les marchés de travaux des collectivités.

pas encore été transmis en mairie. Selon les données provisoires de la maîtrise d'œuvre, il devrait s'établir à 4,92 M€ TTC.

La chambre observe enfin, malgré l'importance du contrat, une information insuffisante du conseil municipal sur deux points : le financement du contrat et sa durée.

Comme évoqué supra, les décisions du maire prises par délégation du conseil municipal ne sont pas présentées dans les délibérations.

En matière de financement, l'information présentée en conseil municipal est assez sommaire. Elle ne précise pas le montant exact du marché, ni d'ailleurs celui de l'avenant.

Ainsi, le plan de financement présenté en juillet 2017 évoquait un contrat de 6 M€ mais aucune recette. Fin 2017 une délibération présentait un emprunt de 2 M€ pour y faire face.

S'agissant de la durée d'exécution de ce marché de travaux en lot unique, sans bon de commande, il n'était pas prévu de décomposition en tranches, mais deux périodes de travaux, séparées par les deux mois de vacances scolaires estivales, soit 12 mois maximum au total.

Ce délai global est bien supérieur à celui annoncé par le maire au conseil municipal le 7 juin 2017, avant la signature du contrat (« *le chantier devra durer 4 à 5 mois* »).

Au règlement de consultation la date prévisionnelle de démarrage des travaux, période de préparation et suspension estivale comprises, est fixée au 15 mars 2018. Le marché de 12 mois maximum devait donc s'achever au plus tard le 15 mars 2019.

Les travaux se sont achevés en réalité en septembre 2019, soit 18 mois après leur démarrage. La décision de prolongation du délai de réalisation des travaux par la commune n'a pas été retrouvée, si elle a été prise. Seuls les ordres de services⁸³ (OS) signés du seul maître d'œuvre expliquent le détail du calendrier.

L'avenant de prolongation du périmètre des travaux, à l'initiative de la commune, a été signé le 7 août 2019, et notifié dans la foulée, soit au-delà de la durée de validité du contrat.

Il apparaît toutefois que l'OS de prolongation du périmètre des travaux lui avait été notifié par le maître d'œuvre dès le 3 mars 2019. Au demeurant, les OS produits ne contiennent pas la signature de l'entreprise titulaire ni la date de leur notification.

<p>Recommandation n° 10 Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement de la collectivité se caractérise par une insuffisance de pilotage.

Les comptes rendus des commissions municipales et du bureau ne sont ainsi pas formalisés.

⁸³ L'ordre de service (OS) de démarrage a été notifié pour un démarrage le 5 mars 2018. Arrêté pour la saison estivale par OS le 26 juin, le marché a repris le 3 septembre 2018. Il a été de nouveau arrêté pour des raisons techniques quatre mois (du 30 novembre au 27 février 2019 puis du 26 avril au 20 mai 2019). Par OS du 3 mars 2019, les travaux complémentaires avaient été demandés.

Les services ne sont guère structurés : la directrice générale des services est trop impliquée dans la gestion quotidienne, plusieurs postes ne disposent que d'un titulaire, sans personne pour les seconder en cas d'indisponibilité, et les mutualisations en particulier avec le CCAS sont insuffisamment développées. La continuité du service peut être remise en cause, alors que les cadres sont peu responsabilisés.

La gestion et le suivi des dossiers, dont certains ont été égarés, sont également à revoir en instaurant un système de classement centralisé et une numérisation plus fréquente des documents. Les procédures d'acquisition-cession ne respectent pas quant à elles les obligations du code général des collectivités territoriales.

Des bonnes pratiques restent à mettre en œuvre concernant les systèmes d'information, dont l'implication du responsable dans l'espace France services ne facilite pas cette mise à niveau. Les impératifs de sécurité ne sont pas suffisamment pris en compte notamment au centre technique ou encore sur le site du Gripp.

En matière de ressources humaines, le régime annuel légal de temps de travail n'est pas strictement observé en raison de la persistance de congés d'ancienneté irréguliers, alors que le tableau des effectifs est à remettre à jour. La commune se doit de réinstaurer sans délai les entretiens professionnels obligatoires et de se conformer à sa délibération sur le régime indemnitaire pour la distribution du complément indemnitaire annuel.

Il lui faut par ailleurs observer plus strictement les principes fondamentaux de la commande publique en mettant davantage en concurrence ses contrats.

5 LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE

5.1 La gestion budgétaire et comptable

5.1.1 Une transparence de l'information perfectible

En 2020, la commune de Groix comptait un budget principal et trois budgets annexes retraçant les opérations financières relatives à la gestion du port (Port-Tudy), des mouillages de navires (sur différents secteurs, en ZMEL) et du camping municipal.

Tableau n° 4 : Part des dépenses de fonctionnement (2020)

<i>Budget</i>	Nature du budget (nomenclature)	en €	%
<i>Budget principal</i>	SPA - service public administratif (M14)	2 480 029	87 %
<i>Port-Tudy</i>	SPIC – service public industriel et commercial (M4)	307 110	11 %
<i>Mouillages</i>	SPIC (M4)	17 669	1 %
<i>Camping</i>	SPA (M14)	29 724	1 %
TOTAL		2 834 532	100 %

Source : comptes de gestion.

Les budgets et les comptes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité.

Le compte administratif de la commune de Groix est de ce point de vue largement perfectible. Même si l'annexe relative aux concours attribués aux tiers (associations notamment) est facultative, la commune ne l'a produite de façon exhaustive sur la période examinée que pour l'année 2019. Les méthodes et durées d'amortissement ne sont pas non plus reportées dans l'annexe *ad hoc*. Les acquisitions immobilières ne sont pas reprises dans l'annexe recensant les entrées d'immobilisation⁸⁴. L'état du personnel n'est enfin pas renseigné en 2020.

Même si elle n'a pas opté pour ce niveau de vote, la commune a en revanche de manière transparente choisi de présenter son budget d'investissement par opérations, ce qui permet à la fois de suivre la consommation de crédits de l'année, mais aussi de connaître l'historique de ses divers projets.

⁸⁴ Exemple : acquisition des murs du cinéma et du fonds de commerce pour respectivement 160 305 € et 48 000 € en 2019.

La loi a par ailleurs adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Les communes, y compris celles dont la population est inférieure à 3 500 habitants, ont l'obligation depuis 2015 de publier chaque année sur leur site internet « une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles »⁸⁵, et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif⁸⁶. Il en va de même pour les comptes rendus des conseils municipaux⁸⁷ et pour les marchés passés sur l'année⁸⁸.

L'information diffusée sur le site internet de la commune est insuffisante. Aucune information ne figure concernant le budget, les comptes et les tarifs des services municipaux. La liste des marchés publics n'est plus publiée depuis 2016. Seules les délibérations des conseils municipaux sont disponibles.

Recommandation n° 11 Publier sur le site internet de la commune les informations manquantes requises par la réglementation (documents budgétaires et comptables, subventions aux associations, tarifs municipaux, marchés publics).

5.1.2 Un pilotage budgétaire et une qualité comptable à améliorer

Selon les principes généraux du droit budgétaire et comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat.

La chambre observe que la qualité comptable est défailante dans de nombreux domaines, nécessitant de la part des services concernés davantage de rigueur et un suivi renforcé, comme le confirme l'indice de pilotage comptable (IPC) relatif à la qualité des comptes locaux produit par la trésorerie, qui s'établit au niveau peu satisfaisant de 68,4/100 en 2020 (soit 13,3/20)⁸⁹.

Il revient à la commune de revoir son dispositif, ce qui amène la chambre à lui adresser une recommandation globale (cf. *infra*).

- Une comptabilité d'engagement insuffisamment mise en œuvre

En fonctionnement, si la commune est dispensée de procéder à des rattachements, elle reste tenue de déployer une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. Cette comptabilité d'engagement n'est que partiellement mise en œuvre par la commune de Groix.

⁸⁵ Cf. article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. Les subventions aux tiers ne font pas partie de la liste pour les communes de moins de 3 500 hab.

⁸⁶ Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 : article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁷ Article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁸ Article L. 2196-3 du code de la commande publique.

⁸⁹ En 2019, la commune avait une note IPC de 12,2/20 pour une moyenne nationale de 16,2/20.

- Un faible taux de réalisation de la section d'investissement certaines années

Les collectivités territoriales sont tenues d'adopter un budget annuel en équilibre. Cet exercice implique que la commune procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes, et assure un pilotage fin de leur exécution en cours d'année.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution du budget principal⁹⁰

	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	94 %	96 %	93 %	88 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	106 %	99 %	97 %	118 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	37 %	91 %	86 %	45 %
<i>Recettes réelles d'investissement</i>	46 %	93 %	90 %	54 %

Source : comptes administratifs.

Pour le fonctionnement, des erreurs de prévisions conséquentes ont été commises en 2020 par excès de prudence, tant en dépenses qu'en recettes, entraînant un écart de près de 1 M€ sur l'épargne brute finalement atteinte.

En investissement, l'exercice 2020 également, et 2017 plus encore, révèlent des inscriptions non maîtrisées, moins de la moitié du budget ayant été réalisée (ou très peu au-delà pour les recettes d'investissement 2020), traduisant un manque de rigueur des prévisions budgétaires.

- Un délai global de paiement ni connu, ni suivi

Le délai global de paiement (DGP) s'est établi, tant en 2019 qu'en 2020, autour de huit jours, dont 2 jours pour le comptable, selon l'application de suivi de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Cette statistique flatteuse ne reflète toutefois pas la réalité en ce qui concerne l'ordonnateur puisque le suivi de la commune n'indique que rarement la date d'arrivée des factures. Ainsi, 90 % des mandats en 2019 (77 % en 2020) ne comportaient pas cette date.

De plus, lorsqu'ils l'apposent, les services de la commune n'indiquent pas la date réelle d'arrivée, mais plutôt celle de la liquidation, voire du mandatement. L'utilisation d'un système électronique ou à défaut d'un tampon mentionnant sur les factures leur date d'arrivée, devrait être systématique.

L'examen des mandats les plus importants (supérieurs à 50 000 €) émis en 2019 confirme un délai de mandatement très variable, parfois important sur des factures conséquentes, sûrement lié à des problèmes d'organisation (relation avec les maîtres d'œuvre, traçabilité des factures, un seul agent chargé du mandatement). Parfois ce délai de mandatement peut durer plusieurs mois.

De surcroît, les nombreux rejets de mandats effectués par la trésorerie (cf. § suivant) contribuent à l'aggravation des délais réels de paiement.

⁹⁰ Réalisations nettes (mandats ou titres émis + rattachements + RàR n+1) / Crédits ouverts (BP + DM + RàR n) /.

Recommandation n° 12 Mettre en place un dispositif permettant d'assurer un suivi du délai global de paiement (DGP) des factures reçues par la commune.

Cette démarche ne témoigne pas d'un grand respect de la commune pour ses fournisseurs, dont le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique a rappelé l'importance. En effet, ces dépassements de délai devraient automatiquement générer, à l'initiative de la commune, le paiement d'intérêts moratoires. Or, aucun intérêt de ce type n'a été versé sur la période examinée.

- L'absence de provisionnement

La commune est confrontée à des créances qualifiées comptablement de douteuses pour 33 500 € sur le budget port. Elle est par ailleurs engagée dans divers contentieux, à hauteur de 0,2 M€, étant précisé que le plus important d'entre eux (172 000 €) semble en voie d'extinction, suite à la conclusion d'un accord transactionnel pris en charge par l'assurance de la collectivité. Deux autres contentieux, ainsi que les créances douteuses, constituent des risques pour la commune, qu'elle n'a pas traduit comptablement, puisqu'elle n'a constitué aucune provision en méconnaissance des dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

- Un inventaire des biens communaux à fiabiliser et à mettre en cohérence avec l'actif

Les montants qui figurent à l'état de l'actif du comptable concordent avec ceux portés à l'inventaire de l'ordonnateur. En revanche, tous les articles d'inventaire ne sont pas reportés à l'état de l'actif, si bien qu'un écart est constaté entre les deux documents à hauteur respectivement de 2 M€ pour le budget principal et 0,7 M€ pour le budget port.

Le lien avec la trésorerie ne semble pas fonctionner de manière satisfaisante depuis quelques années. Les travaux de voirie de 2018 (deux articles pour 0,6 M€) n'avaient ainsi toujours pas été intégrés à l'état de l'actif à mi-2021. Il en va de même de la liaison bourg – parking du port de 2016 pour 0,2 M€ et de la maison de santé entrée à l'inventaire en 2019 pour 0,8 M€.

L'inventaire ne semble par ailleurs pas exhaustif puisque les travaux de voirie précités n'y figurent que pour environ 10 % du montant total réalisé, soit 0,5 M€. Les affectations ne sont pas rigoureuses, puisque des travaux d'aménagement du port⁹¹ ou des mouillages⁹² figurent à l'inventaire et à l'actif du budget principal, alors que les dépenses le concernant sont régulièrement engagées sur les budgets annexes concernés.

- Un amortissement des immobilisations et des subventions à améliorer

En vertu des dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'amortir leurs immobilisations. Ce dispositif concerne les budgets relevant de services publics administratifs (SPA).

L'obligation demeure pour les budgets relatifs à des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Elle s'applique donc aux budgets port et mouillages pour lesquels la commune a délibéré pour choisir des durées qui au demeurant paraissent cohérentes.

⁹¹ Codes 1248, 151, 1252 et 1255.

⁹² Codes 1434 et 1465.

La commune est inconstante dans le respect de cette obligation, puisqu'elle n'a procédé qu'en 2019 (port seulement) et 2020 (mouillages uniquement) aux écritures d'amortissement tant en dépenses qu'en recettes, bien qu'elle ait prévu régulièrement des inscriptions budgétaires à ce titre (cf. § port de plaisance).

- Un dispositif de suivi comptable approximatif

La commune enregistre un taux très anormal de rejet de ses mandats et titres.

En 2020, sur 2 164 émissions, 295 ont été rejetés ou retournés par la trésorerie, soit un taux très inhabituel de 13,6 %. Les motifs sont variés, mais l'absence ou l'insuffisance des pièces nécessaires et/ou justificatives (domiciliation bancaire manquante ou erronée, insuffisance ou non validité des pièces), prédomine. Viennent ensuite des erreurs de liquidation.

D'autre part, la chambre a constaté de nombreuses erreurs d'imputation :

- Des titres ont ainsi été émis pour des ventes de terrains (immobilisations) au c/7588 produits divers de gestion courante (au lieu du c/775) ; des sorties d'actif sont inscrites au c/775 produit de cession (au lieu des c/676 et c/21 à mouvementer). Les loyers de VVF ont été encaissés sur des comptes 27 et 76 jusqu'en 2018, au lieu du compte 752 régulièrement utilisé depuis. Ces attermolements comptables ne vont pas sans poser de difficulté puisque le c/2764 créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé utilisé à tort, reste débiteur de 213 000 € et ne peut plus être soldé par le jeu normal des écritures ;
- Au BA camping apparaissent des imputations relatives aux travaux de voirie et au local Ty Canot, des prestations relatives aux plages (zones de baignades), des frais sur les engins des services techniques, de nombreuses dépenses d'alimentation et de carburant et sur des sujets très divers dont les libellés⁹³ montrent qu'elles n'y ont pas leur place ;
- Sur le BA Port, une subvention « catastrophe naturelle » (70 000 €) a été versée à tort en 2018. Elle a été reversée au BP en 2019. Il en est de même du produit exceptionnel de 102 000 € en 2019, qui réduisait en 2019 la participation du BA au projet de parking, situé intégralement hors du port et donc dans le périmètre du budget principal.

En outre, plusieurs doubles mandatements sont également intervenus et il arrive que des erreurs dans l'émission des mandats et des titres doivent être corrigées *a posteriori*. C'est ainsi que la commune a dû procéder à des annulations de mandats conséquentes, toutes en 2019 à hauteur de 133 000 € dont 100 000 € pour le seul budget port. Les annulations de titres représentent un montant global de 222 000 € sur la période, dont 211 000 € en 2019 sur le budget principal.

Outre le délai de mandatement, les émissions de titres sont également souvent tardives : les contributions directes de mars 2020 n'ont par exemple été enregistrées que le 24 juin 2020 ; la redevance « passagers » de mai n'est enregistrée que le 5 octobre 2020 (6 566 €, titre 43 – BA port) et le loyer annuel 2019 de la SARL Chien noir n'est mis en recouvrement que le

⁹³ Feu d'artifice, frais de déplacement du maire et d'autres agents, location de photocopieurs, etc.

24 juillet 2020 (1 200 €, titre 146), quasi simultanément avec celui dû au titre de 2020 (3 août - 1 200 €, titre 144).

Par ailleurs, la base de tiers n'est pas strictement tenue, ce qui empêche la commune de connaître le montant des commandes passées à un fournisseur, ou encore d'assurer de façon sécurisée le suivi des mandatements d'un marché public.

Enfin, une créance importante a été perdue de vue par la commune : au c/2762 créances sur transfert de droits à déduction de TVA, 36 000 € de droits auprès du délégataire assainissement n'ont pas été utilisés, alors que cette compétence a été transférée à Lorient agglomération en 2012.

Recommandation n° 13 Renforcer la qualité comptable en :

- **systematisant la comptabilité d'engagement, notamment en ce qui concerne la section de fonctionnement ;**
- **procédant à la passation de provisions afin de constater les risques auxquels elle est confrontée ;**
- **appliquant de manière permanente la délibération du 24 novembre 2008 relative à l'amortissement de certaines immobilisations sur les budgets ports et mouillages et en procédant à l'amortissement des subventions d'équipement correspondantes ;**
- **organisant de manière rigoureuse le circuit de traitement des factures consistant notamment à indiquer la date réelle de réception des factures dans le logiciel financier et à respecter un délai d'enregistrement raisonnable des opérations de dépenses et de recettes,**
- **améliorant le dispositif de liquidation pour éviter les doubles paiements ;**
- **assurant la présence et la qualité de toutes les pièces nécessaires à l'émission des mandats et des titres.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué avoir recruté un agent dont la mission sera notamment de mettre fin aux dysfonctionnements relevés par la chambre en mettant en oeuvre ses recommandations, pour renforcer la fiabilité des comptes.

5.2 Une situation financière favorable, avec certains choix contestables

Les enjeux financiers sont concentrés sur le budget principal. L'analyse des performances financières sera donc ciblée sur celui-ci. Les budgets port et mouillages, à caractère industriel et commercial, n'ont pas de lien direct avec le budget principal, qui ne leur refacture d'ailleurs pas de charge. Les flux de trésorerie sont également marginaux.

5.2.1 Un budget principal qui concentre les enjeux

5.2.1.1 Une situation confortable, un recours superfétatoire à la fiscalité

La situation du budget principal est restée favorable tout au long de la période 2017-2020, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité s'établissant en fin de période à son niveau le plus élevé, à hauteur de 1,2 M€ (cf. annexe 9).

Les données financières sur l'exercice 2021 n'ont pas été prises en compte, n'étant encore que provisoires.

La hausse de la CAF brute résulte de l'augmentation des recettes de gestion (+ 1,9 % en moyenne annuelle sur la période), combinée à une contraction significative des dépenses de gestion (baisse de 2,7 % en moyenne annuelle) permettant d'absorber la hausse des frais financiers.

Cette progression des recettes s'explique entre autres par des circonstances favorables à la collectivité qui est devenue éligible et bénéficiaire du fonds de péréquation intercommunale des ressources (FPIC) et du fonds départemental des droits de mutation (FD DMTO), soit globalement un gain annuel de 170 000 €. Il s'ajoute au bénéfice considérable de la dotation communale d'insularité (DCI), créée par la loi de finances 2017, qui procure à la commune une recette annuelle complémentaire de plus de 500 000 € depuis cette même année.

En 2020, la DGF par habitant au sens de l'Insee (511 €) est pratiquement équivalente au double de celle de la moyenne de la strate (283 €).

La progression des recettes résulte également des produits fiscaux (+ 3,1 % de variation annuelle moyenne des produits entre 2017 et 2020), due à la hausse des taux d'imposition de 3 % pratiquée en 2018 et à la dynamique intrinsèque des bases. Les produits issus de la fiscalité directe représentaient en 2020 un montant de plus de 1,7 M€. Les taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne des communes de la strate⁹⁴. L'effort fiscal⁹⁵ s'établit à 1,28 contre 1,11 en moyenne.

La bonne tenue des recettes institutionnelles a permis de compenser sans difficulté la diminution conjoncturelle en 2020 de ses recettes d'exploitation en raison de la crise sanitaire.

⁹⁴ Taxe d'habitation : 14,09 % contre 13,44 % en moyenne pour les communes de même taille ; taxe foncière sur les propriétés bâties : 30,28 % contre 17,67 % ; taxe foncière sur les propriétés non bâties : 50,29 % contre 48,95 % (source : DGFIP, états AE2F).

⁹⁵ L'effort fiscal est le rapport entre le produit effectif des impôts locaux et leur produit théorique par application aux bases communales du taux moyen national.

Dans le même temps, les charges de gestion ont diminué en moyenne annuelle de 2,7 %. Tous les postes sont concernés, à commencer par les charges de personnel qui ont baissé de plus de 80 000 € (- 2,5 %) sur la période, en raison notamment de la mise en place d'une nouvelle politique indemnitaire (cf. § RH). La commune a par ailleurs procédé à une réduction sensible de ses achats courants (- 4,8 % en moyenne) concentrée sur les fournitures de petit équipement (c/60632) et les achats divers (c/6068), de même que des subventions (- 5,1 % en moyenne), principalement celle du CCAS qui est passée de 40 000 € à 30 000 €.

Au final, et malgré l'augmentation de plus de 4 M€ de son endettement, la situation financière reste saine avec une CAF nette de l'ordre de 0,9 M€ et une capacité de désendettement de 4,5 ans à fin 2020. En passant de 27 % à 35,6 %, le ratio CAF brute sur produits de gestion le confirme également.

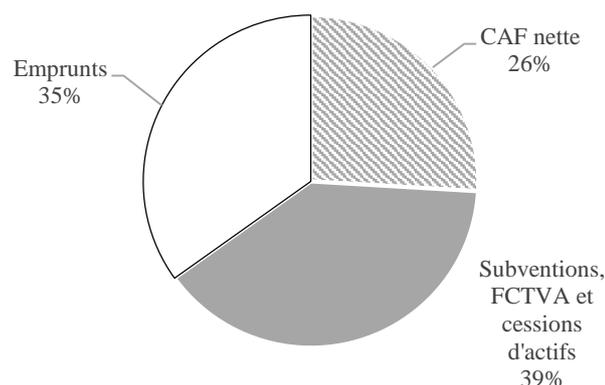
Dans ce contexte, il apparaît que la hausse des taux de la fiscalité en 2018 (+ 3 %) précédemment évoquée ne s'imposait pas. En son absence, les CAF brutes et nettes seraient restées très confortables⁹⁶. La capacité de désendettement se serait quant à elle située à un niveau largement sécurisé, proche de 5 ans.

5.2.1.2 Un effort d'équipement très significatif

Entre 2017 et 2020, la commune a réalisé un programme conséquent de 10,3 M€ de dépenses d'équipement, principalement pour des travaux de voirie et d'éclairage public (6,2 M€), la création d'une maison de santé (1 M€), la rénovation d'un bâtiment destiné à accueillir l'office du tourisme et la maison de l'île (Ty Canot, 0,8 M€) et divers travaux sur les bâtiments communaux (0,6 M€).

La moyenne annuelle des dépenses d'équipement est de l'ordre de 2,6 M€ (cf. annexe 10), représentant 1 121 € par habitant⁹⁷, montant nettement supérieur à celui des communes comparables (350 €)⁹⁸.

Graphique n° 4 : Modalités de financement des investissements du budget principal sur 2017-2020



Sources : comptes de gestion.

⁹⁶ Inférieures de seulement 50 000 € à leurs niveaux actuels, soient respectivement 1 133 000 € et 835 000 €.

⁹⁷ Dépenses d'équipement du budget principal / population Insee – source : comptes de gestion.

⁹⁸ Source : DGFIP, site internet des collectivités.

Pour financer son programme d'investissement, la commune a eu recours à des sources diversifiées de financement, hors son effort d'épargne qui contribue significativement à hauteur de 26 %. Grâce au recrutement d'une chargée de mission en 2017 à laquelle elle a confié le montage des dossiers, la commune a pu capter un montant significatif de subventions (2,4 M€) qui lui ont permis de mener à bien ses projets.

Les emprunts (4,1 M€) constituent une autre source majeure de financement (35 %). Ceux-ci ont contribué à alimenter le fonds de roulement qui atteint en fin de période plus de 2,5 M€ et qui à l'inverse aurait pu être mobilisé, de façon notamment à éviter de contracter l'emprunt de 0,6 M€ en 2019 qui s'avère en effet inutile. Le fonds de roulement s'établirait sans cet emprunt au niveau déjà très sécurisé de 1,9 M€.

5.2.2 La situation globale : un recours excessif à l'emprunt qui explique en partie une trésorerie surabondante

L'endettement communal a connu une augmentation sensible de 84 % entre fin 2017 et fin 2020. Il est concentré sur le budget principal, l'endettement des autres budgets ayant à l'inverse diminué. L'encours global de la dette atteint près de 6 M€ fin 2020, dont 5,4 M€ au budget principal (cf. annexe 10).

Les emprunts contractés (18 contrats) sont exempts de risques (classement en catégorie A1 de l'annexe typologie de l'encours de dette du compte administratif) ; tous les emprunts, sauf un sont en effet à taux fixe avec des taux actuariels allant de 0,67 % (emprunt de 2019) à 4,84 % (millésime 2008).

La capacité de désendettement globale s'établit à 4,4 années en fin de période, ce qui témoigne de la capacité de la commune à faire face à ses échéances sans difficulté.

La trésorerie, qui a augmenté en moyenne annuelle de 19 % sur la période, s'avère, elle aussi, plus que confortable. Fin 2020, elle couvrait ainsi près d'un an et demi de charges de fonctionnement courant, ce qui confirme l'inutilité de l'emprunt de 0,6 M€ réalisé en 2019 (cf. § effort d'équipement). En 2020, au vu des relevés mensuels transmis par la trésorerie, le pic de trésorerie s'est élevé à 1,8 M€ en juillet 2020 et le creux a été de 1,1 M€ début avril (cf. annexe 10).

La gestion de cette trésorerie marque l'inertie de la commune qui n'a mené aucune action pour le ramener à un niveau adapté à ses besoins, en procédant par exemple au remboursement des emprunts les plus coûteux par anticipation.

La chambre observe par ailleurs que les budgets annexes SPIC n'ont pas l'autonomie financière et qu'ils participent par conséquent à la formation de la trésorerie par le biais du compte de liaison 451.

Or, l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales dispose que, pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial (SPIC) en gestion directe, les collectivités locales ont l'obligation de créer un budget dédié sous forme de régie, soit personnalisée, soit dotée de la seule autonomie financière. Ainsi, tout budget annexe retraçant l'activité d'un SPIC exploité en régie directe doit disposer de l'autonomie financière.

Or tel n'est pas le cas des BA port et mouillages, alors même que ce principe a été rappelé dans les nomenclatures comptables (M14 et M4 notamment) mais aussi par la circulaire conjointe DGCL / DGFIP du 10 juin 2016.

En conséquence, ces budgets annexes devraient disposer d'un compte de trésorerie dédié, d'autant plus, s'agissant du BA port, que celui-ci retrace les dépenses et recettes de la concession.

Recommandation n° 14 Assurer l'autonomie financière des budgets annexes port et mouillages en les dotant de leur propre compte au trésor.

Si la participation des budgets annexes à la trésorerie globale est devenue marginale en 2020, tel n'a pas été le cas au cours de la période sous revue. Le budget annexe port notamment a fortement contribué à la trésorerie du budget principal jusqu'à 29 % du montant global en 2018, avant à son tour de bénéficier en 2020 de l'effort des autres budgets.

5.2.3 Les impacts de la Covid-19 sur la commune

La commune évalue à 150 000 € l'impact de la Covid sur son budget 2020, provenant pour moitié de la perte sur la taxe « passager » s'appliquant aux visiteurs par bateau et de pertes de recettes sur le port. Si cette somme n'est pas négligeable, les résultats enregistrés en fin d'année 2020 (cf. § analyse financière) ne montrent pas de dégradation par rapport aux exercices précédents⁹⁹.

Toutefois, l'île a été très marquée par un cluster qui s'est déclaré dans l'EHPAD et a touché 17 résidents ainsi qu'une grande partie des personnels. Une campagne de vaccination a été menée par les pompiers à l'initiative de la commune.

En outre, la pandémie a eu comme effet de ralentir trois projets d'infrastructure (voirie, capitainerie et locaux des associations) de six à huit mois et de pénaliser le fonctionnement des commerces et entreprises.

Enfin, il n'y a pas eu de versement de prime spécifique « Covid-19 » aux agents. Si une partie du personnel a été confinée à domicile durant plusieurs semaines, la mise en place du télétravail a été limitée à quelques agents.

5.2.4 Les enjeux prospectifs : une stratégie financière qui reste à définir malgré un horizon dégagé

Comme évoqué *supra*, la commune ne dispose que d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sommaire élaboré par son conseil financier, qui de surcroît s'achève en 2022. N'y figurent donc pas plusieurs projets significatifs pourtant identifiés (cf. *supra*). Tous ces projets bénéficient d'un fort taux de subventionnement et ne devraient peser que pour moitié sur les finances communales.

La situation sécurisée dans laquelle se trouve la commune devrait lui permettre d'atteindre ses objectifs. Le seul risque identifiable porte sur le budget port, qui pourrait être sollicité au-delà de ses capacités (cf. *supra*). Une participation de la région Bretagne, propriétaire de l'infrastructure portuaire déléguée, devrait permettre de mener à bien une telle opération, sans pression excessive sur le budget principal si toutefois celui-ci devait être mis à contribution.

⁹⁹ En cumulant les recettes perdues et les dépenses complémentaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les questions budgétaires, la commune doit conformément à la réglementation, publier sur son site internet des informations budgétaires, sur les subventions, les tarifs et les marchés publics. La qualité comptable est à améliorer résolument, notamment en ce qui concerne le suivi du délai global de paiement et le circuit de traitement des factures, la mise en place d'une comptabilité d'engagement systématique, et le provisionnement.

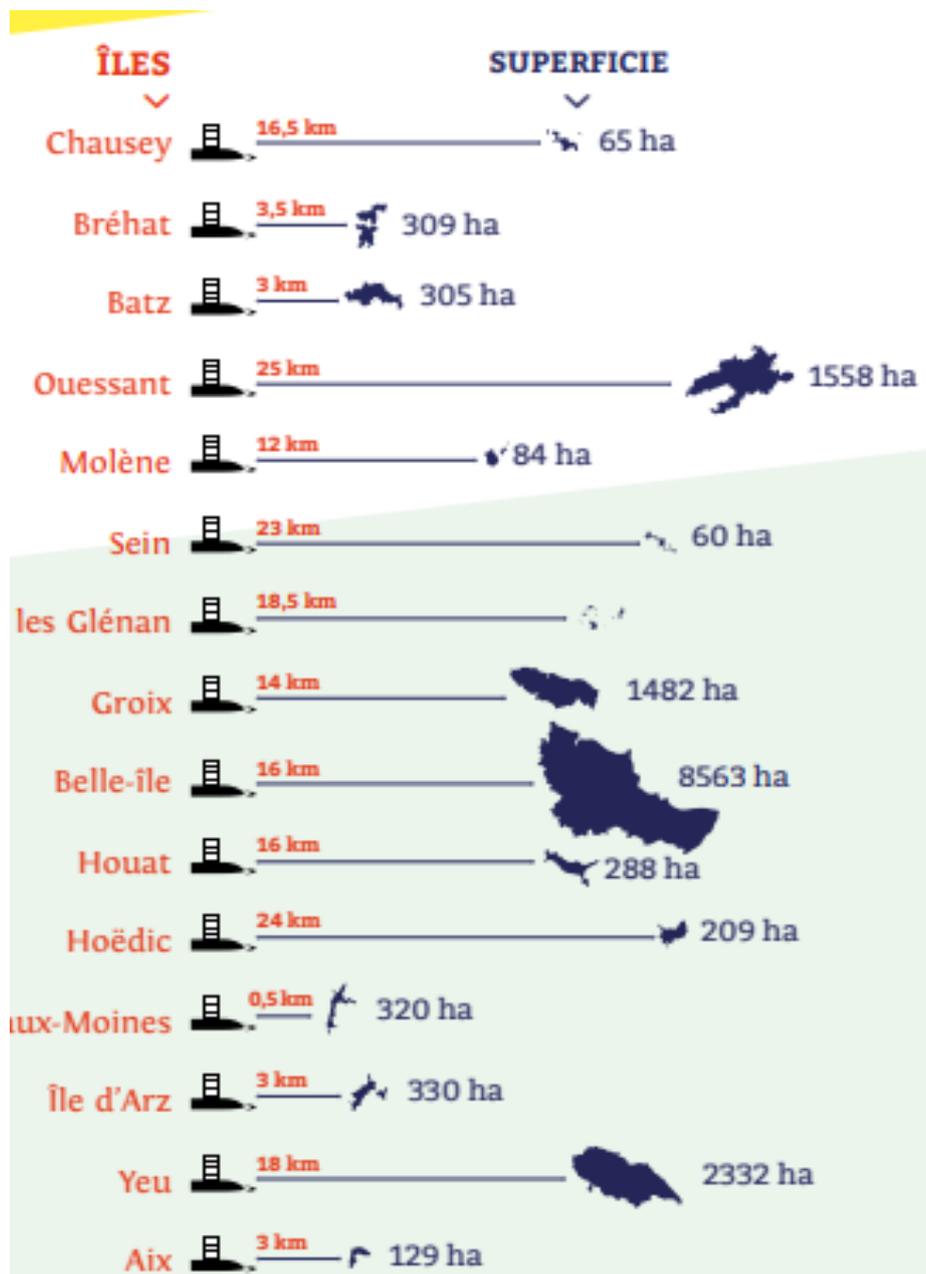
La commune jouit d'une situation financière confortable (capacité de désendettement de 4,4 ans tous budgets confondus), grâce à une évolution favorable de ses recettes résultant principalement de la dotation communale d'insularité depuis 2017. Dans ce contexte, et malgré un effort d'équipement très important, la hausse de la fiscalité de 3 % en 2018 ne s'imposait pas, tout comme la mobilisation d'un emprunt de 0,6 M€ en 2019.

De ce fait la trésorerie atteint plus d'une année de fonctionnement. La commune doit la gérer davantage afin de diminuer le montant de cette encaisse peu utile en l'absence de rémunération des fonds déposés au Trésor. Il lui faut enfin doter les budgets annexes des SPIC du port et des mouillages gérés en régie d'un compte dédié de trésorerie.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Superficies et distances au continent des îles du Ponant.....	64
Annexe n° 2.	Périmètre de Lorient agglomération.....	65
Annexe n° 3.	La gestion des services dans les îles du Ponant.....	66
Annexe n° 4.	Gestion de l'eau et de l'assainissement.....	68
Annexe n° 5.	Les tarifs 2021(en €) du port de Groix – port Tudy3	70
Annexe n° 6.	Acquisitions et cessions de biens par la commune.....	71
Annexe n° 7.	Données sur les ressources humaines de la commune	72
Annexe n° 8.	Commande publique : les contrats analysés par la chambre	73
Annexe n° 9.	Équilibre financier du budget principal.....	74
Annexe n° 10.	Éléments financiers	75

Annexe n° 1. Superficies et distances au continent des îles du Ponant



Source : association des îles du Ponant

Annexe n° 2. Périmètre de Lorient agglomération

LE TERRITOIRE

Lorient Agglomération compte 25 communes et 208 533 habitants
(Population totale légale au 1^{er} Janvier 2020).

COMMUNE	POPULATION
Brandérion	1 455
Bubry	2 411
Calan	1 229
Caudan	7 035
Cléguer	3 383
Gâvres	694
Gestel	2 767
Groix	2 320
Guidel	11 891
Hennebont	16 041
Inguiniel	2 211
Inzinzac-Lochrist	6 657
Lanester	23 219
Languidic	8 119
Lanvaudan	808
Larmor-Plage	8 539
Locmiquélic	4 160
Lorient	58 617
Ploemeur	18 536
Plouay	5 797
Pont-Scorff	3 835
Port-Louis	2 699
Quéven	8 895
Quistinic	1 454
Riantec	5 761



Source : CA de Lorient.

Annexe n° 3. La gestion des services dans les îles du Ponant

- La gestion des déchets

Diagnostic de l'organisation actuelle										
Poste technique \ île	Bréhat	Batz	Ouessant	Molène	Sein	Groix	Houat / Hoëdic	Île aux Moines / Arz	Belle-Ile	
Compétence Collecte	Commune	Haut Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglomération	AQTA	GMVA	CCBI	
Compétence Traitement	SMITRED	Haut Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglomération	AQTA	GMVA	CCBI	
Collecte	OMR	PàP/PR	PàP	PàP	PàP	PR	PàP/AV	PR	PR/AV entéré	PR
	Emballages	Métaux en PR	PàP été NM / AV	AV	AV	AV		AV	PR/AV entéré	PR
	Papier	-				-			-	-
	Vere	AV	-	-	-	AV		AV	PR / AV	AV
	cartons	-	-	-	-	PR	-	AV -> déchèterie	-	-
	Biodéchets	-	-	-	-	-	PàP/PR + restaurateurs	-	-	-
	Opérateur	Commune	Haut-Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	Grandjean	GMVA	COVED
Moyens de collecte	1 miniBOM 1 tracteur	1 BOM	1 BOM	1 BOM 1 chargeur	1 BOM 1 manitou	1 BOM	1 BOM 1 grappin	1 BOM 16 t 1 grappin 19 t	4 BOM 19 t 1 grappin 19 t	
Transit	balles/caissons	caissons compactés	balles/caissons	balles/caissons	balles/caissons	benne piston + caissons	BOM + Conteurs AV	BOM ou caisson Ampiroil	Caisson compacté	
Transport	Commune	Haut Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	AQTA	GMVA	Collecteur	
Traitement local		broyage DV	ISDI + broyage DV	plateforme DV	brûlage DV	ISDI + compostage DV + biodéchets	-	Plateforme déchets verts (brûlage)	ISDND + broyage DV + réemploi DI	
Traitement continent	SMITRED	SOTRAVAL	SOTRAVAL	SOTRAVAL	SOTRAVAL	Lorient Agglo	AQTA	SYSEM (TMB)	Tri condition.	
Déchèterie	1	1	1	1	1	1	1	1	1 + Pack Mat	
Recyclerie	-	-	-	-	-	1	-	-	1	
Mode de financement	TEOM + NM Déchèterie	TEOM + RS gros producteurs	REOM	REOM	REOM	TEOM	TEOM + RS forfait	TEOM	REOM	
Marchés publics	Collecte PàP	Commune	Haut-Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	Grandjean	GMVA	COVED
	Collecte AV	?	Haut-Léon	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	Commune	GMVA	COVED (Enezie)
	Traitement	SMITRED	SITA	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	UIOM Plouharnel	SYSEM	COVED
	Tri transport	SMITRED	SITA	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	Centre tri Sysem	GMVA	Veolia
Inertes	?	SITA	Commune	Pays d'Iroise	Commune	Lorient Agglo	AQTA	SYSEM	Aboud Amor	

Source : association des îles du Ponant.

- La gestion de l'eau

Îles	Alimentation en eau potable
Chausey	Acheminement par bateau
Bréhat	2 canalisations reliées au continent
Batz	2 canalisations reliées au continent
Ouessant	2 barrages
Molène	3 forages, 2 impluviums
Sein	1 osmoseur (eau de mer)
Les Glénan	2 forages
Groix	1 barrage et 3 forages
Belle-Ile	3 barrages
Houat	5 forages
Hoëdic	2 forages
Île-aux-Moines	1 canalisation reliée au continent
Arz	1 canalisation reliée au continent
Yeu	1 canalisation reliée au continent
Aix	1 canalisation reliée au continent

Source : association des îles du Ponant.

- Les sources d'électricité

ÎLES	SOURCES D'ÉLECTRICITÉ
Chausey ZNI	3 groupes électrogènes et 1 projet photovoltaïque
Bréhat	2 câbles sous-marins
Batz	2 câbles sous-marins
Ouessant ZNI	1 centrale au fioul, (3 groupes électrogènes), 1 projet d'hydrolienne, plusieurs centrales photovoltaïques et 1 projet d'éolienne 900 kW pénétration EnR (5-10%)
Molène ZNI	1 centrale au fioul projet générateur photovoltaïque
Sein ZNI	1 centrale au fioul et plusieurs générateurs Photovoltaïques pénétration EnR 15-20%
Les Glénan ZNI	1 groupe électrogène, 1 hydrolienne et 1 centrale photovoltaïque pénétration EnR >90%
Groix	2 câbles sous-marins
Belle-Ile	3 câbles sous-marins
Houat	1 câble sous-marin
Hoëdic	1 câble sous-marin relié à Hoëdic et 1 centrale photovoltaïque
Île-aux-Moines	1 câble sous-marin
Île d'Arz	1 câble sous-marin relié à l'Île-aux-Moines
Yeu	3 câbles sous-marins

Source : association des îles du Ponant.

- Les ressources santé

Iles	Santé (présence permanente)					
	Médecin	Infirmière	Dentiste	Pharmacie	EHPAD	Aides à domicile
Chausey	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Bréhat	Oui	Non	Non	Parapharmacie	Oui	Non
Batz	Oui	Oui	Non	Parapharmacie	Non	ADMR
Ouessant	Oui	Oui	Permanence	Oui	Oui	CCAS
Molène	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
Sein	Oui	Non	Non	Parapharmacie	Non	Oui
Les Glénan	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Groix	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	CCAS
Belle-Ile	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Houat	Oui	Oui	Non	Parapharmacie	Non	Oui
Hoëdic	Oui	Oui	Non	Parapharmacie	Non	Non
Île-aux-Moines	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Île d'Arz	Non	Oui	Non	Non	Non	ADMR
Yeu	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Aix	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui

Source : association des îles du Ponant.

Annexe n° 4. Gestion de l'eau et de l'assainissement

Tableau n° 6 : Équipements des compétence eau et assainissement

Équipement	Usage	Capacité	Situation administrative
<i>Barrage de Port Melin</i>	Production d'eau par captage	1 400 m ³ /h - eau de surface + eau de forage	Situation du prélèvement et du périmètre de protection régularisée en 2020 (absence d'arrêté avant)
<i>Trois forages</i>	Production d'eau par forage	Respectivement de 5, 12 et 12 m ³ /h	Situation administrative des prélèvements et des ouvrages de traitement régularisée en 2020 (absence d'arrêté avant)
<i>Quatre stations d'épuration</i>	Deux à boue activée, deux en lagunage	6 800 équivalents habitants (EH)	

Source : rapport annuel 2019 de la CA de Lorient.

Tableau n° 7 : Indicateurs de la compétence eau

Données 2019 – réseau d'eau	Commune de Groix	Moyenne CA Lorient
<i>Rendement¹⁰⁰ du réseau d'eau potable (%)</i>	71,1	87,5
<i>Indice¹⁰¹ linéaire de pertes en réseau (m³/km/jour)</i>	3,16	1,88
<i>L'indice¹⁰² linéaires des volumes non comptés (m³/km/jour)</i>	3,50	1,90
<i>Nombre de fuites réparées sur le réseau</i>	34	Total CA 405
<i>Indice¹⁰³ d'avancement de la protection de la ressource en eau (en %)</i>	20	85,8
<i>Indice¹⁰⁴ de connaissance de gestion patrimonial des réseaux d'eau (sur 120)</i>	30	87,30
<i>Age moyen des compteurs</i>	3,04 ans	7,44 ans
<i>Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable (en % sur la période 2015-2019)</i>	1,41	0,84
<i>Taux d'occurrence¹⁰⁵ des interruptions non programmées</i>	6,20	1,50

Sources : rapport annuel 2019 de la CA de Lorient + données de la communauté.

¹⁰⁰ Le rendement du réseau d'eau potable est le rapport entre le volume consommé autorisé augmenté des volumes vendus en gros à d'autres services publics d'eau potable et, d'autre part le volume produit, augmenté des volumes achetés en gros à d'autres services publics d'eau potable.

¹⁰¹ L'indice linéaire de pertes (ILP) est de 1,88 m³/km/jour. Cet indice permet d'estimer le volume d'eau moyen perdu par jour par km de réseau. Sa valeur évolue selon la densité de population raccordée au réseau.

¹⁰² L'indice linéaire des volumes non comptés est une évaluation rapportant à la longueur des canalisations –hors branchements- la somme des pertes par fuites et des volumes d'eau consommés sur le réseau de distribution qui ne font pas l'objet d'un compteur.

¹⁰³ Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau Niveau d'avancement (exprimé en %) de la démarche administrative et opérationnelle de protection du ou des points de prélèvement dans le milieu naturel d'où provient l'eau potable distribuée (P 108.3).

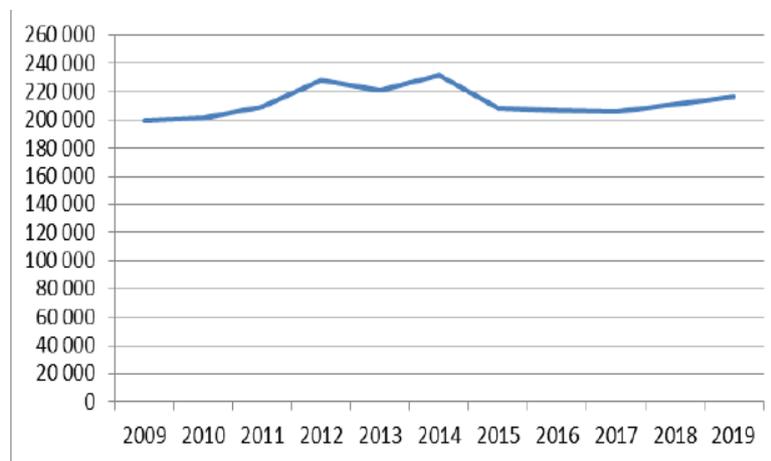
¹⁰⁴ Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable Cet indicateur, révélateur du niveau de connaissance des réseaux d'eau et de la politique de gestion patrimoniale de la collectivité, a été totalement réévalué en 2015 à partir des données du SIG de l'EPCI et a continué à être mis à jour depuis, à des fins de fiabilisation. L'indicateur permet d'évaluer chaque année la progression de la mise à jour de la base SIG. Pour 2018, il était de 87,17/120. Pour 2019, il est de 87,30/120 (Indicateur 103.2B).

¹⁰⁵ Le taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (indicateur P151.1) sert à mesurer la continuité du service d'eau potable en suivant le nombre de coupures d'eau imprévues pour lesquelles les abonnés concernés n'ont pas été prévenus au moins 24h à l'avance, rapporté à 1 000 habitants.

Tableau n° 8 : Indicateurs de la compétence assainissement

<i>Données 2019 – réseau d'assainissement</i>	Commune de Groix	Moyenne CA Lorient
<i>Taux de desserte (en %)</i>	99,7	Non déterminé
<i>Taux de débordement d'effluents dans les locaux des usagers (%)¹⁰⁶</i>	0	0,14
<i>Nombre de points noirs pour 100 km de réseau¹⁰⁷</i>	0	6,81
<i>Indice de connaissance des rejets au milieu naturel (P255.3)¹⁰⁸</i>	80	60
<i>Indice de connaissance de la gestion patrimoniale des réseaux de collecte (P 202.2) – sur 120</i>	83	40,54
<i>Taux moyen de renouvellement des réseaux d'assainissement (en % sur la période 2015-2019)</i>	0,47	0,62
<i>Taux de conformité des dispositifs ANC (%)¹⁰⁹</i>	46,2	56,6

Sources : rapport annuel de la CA de Lorient + données de la communauté.

Tableau n° 9 : Évolution des volumes distribués en m³

Source : CA de Lorient.

¹⁰⁶ P251.1 : Taux de débordement d'effluents dans les locaux des usagers - Nombre de demandes d'indemnisation suite à un incident dû à l'impossibilité de rejeter les effluents dans le réseau public de collecte des eaux usées (débordement dans la partie privée), rapporté à 1000 habitants desservis.

¹⁰⁷ Nombre de « points noirs » (P 252.2) - le "point noir" se définit pour tout secteur du réseau structurellement sensible nécessitant au moins deux interventions curatives quelle que soit la nature du défaut (hors branchement). Il s'exprime en nombre par centaine de kilomètres de réseau gravitaire. Cet indice noté de 0 à 120 est déterminé selon l'état de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux en relation avec l'arrêté du 21 juillet 2015 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées.

¹⁰⁸ Indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées (P255.3). Il n'est pas possible de définir un indicateur global en l'absence de données sur la pollution collectée sur le secteur concerné.

¹⁰⁹ P301.3 : Taux de conformité des dispositifs d'ANC - Pourcentage d'installations d'assainissement non collectif conformes, après contrôle, à la réglementation sur l'ensemble des installations contrôlées depuis la création du service.

Annexe n° 5. Les tarifs 2021(en €) du port de Groix – port Tudy3

Forfaits-annuels								
Catégorie	2018		2019/2020		2021		% final	
	Tarifs HT	Tarifs TTC	Tarifs HT	Tarifs TTC	Tarifs HT	Tarifs TTC		
Sur pontons								
par ml								
A	< 5,50	56,67	68	57,5	69	58,75	70,5	2,17 %
B	5,51 à 6,50	78,33	94	79,58	95,5	81,25	97,5	2,09 %
C	6,51 à 7,50	80,33	97	82,08	98,5	83,75	100,5	2,03 %
D	7,51 à 9,99	84,17	101	85,41	102,5	86,67	104	1,46 %
E	10m et plus	92,5	111	94,17	113	96,25	115,5	2,21 %
G	Embossage Bouée	33,33	40	34,17	41	35	42	2,44 %
Forfait annuel								
F (FA1)	Va et Vient	109,17	131	110,83	133	113,3	136	2,26 %
H (FA 2)	Forfait annuel Hors Ponton	46,67	56	47,5	57	48,75	58,5	2,63 %
Les bateaux qui ne seront pas sortis pendant l'année seront majorés d'un coefficient de 3,00								
FA 3	Forfait annuel Ponton Pêche	141,67	170	144,17	173	147,1	176,5	2,02 %
Forfait escale ou journée								
ESC1	Escale détente	4,17	5	5	6	5	6	0,00 %
Tarifs Ponton annexe – la nuitée								
Les tarifs s'entendent taxe de séjour forfaitaire incluse – toute journée d'escale commencée est due.								
Services								
S1	Fourniture glace , les 25kg	4,17	5	5	6	5	6	0,00 %
S2	Fourniture glace la tonne	40	48	40,83	49	41,67	50	2,04 %
S3	Remorquages	20,83	25	21,67	26	21,67	26	0,00 %
DPM au m² à l'année								
DP1	Locaux	6,67	8	6,75	8,1	7,083	8,5	4,94 %
DP2	Terrasses cafés et commerces	13,33	16	13,58	16,3	14,17	17	4,29 %
Occupation des ouvrages par une antenne, à l'année								
DP 31	opérateur de sécurité et de secours			gratuit	gratuit			
DP 32	opérateur public et opérateur économique dont le chiffre d'affaire annuel consolidé du groupe auquel il appartient est inférieur à 5 millions d'euros			833,33	1000	833,3	1000	0,00 %
DP 33	opérateur économique dont le chiffre d'affaire annuel consolidé du groupe auquel il appartient est supérieur à 5 millions d'euros			1666,67	2000	1667	2000	0,00 %
DP 34	frais d'intervention du concessionnaire ou du concédant sur les ouvrages pour accompagner l'opérateur dans la limite d'une heure			58,33	70	59,5	71,4	2,00 %
DP 35	frais d'intervention du concessionnaire ou du concédant pour toute heure supplémentaire passée sur site avec l'opérateur au-delà de la première heure			20,83	25	21,25	25,5	2,00 %
Pôle Activités Mer – Forfait mensuel								
PAM 1	Usage des outils collectifs : viviers, chambres froides, sanitaires, bureau	20,8333	25	21,25	25,5	21,67	26	1,96 %
PAM 2	Bloc pêcheur sans usage des outils collectifs	58,3333	70	59,17	71	60,42	72,5	2,11 %
PAM 3	Bloc pêcheur avec usage des outils collectifs	75	90	76,25	91,5	77,92	93,5	2,19 %
PAM 4	RDC Aquaculture	500	600	508,33	610	518,8	622,5	2,05 %
PAM 5	Etage Aquaculture	pas de tarif à ce jour						

Source : commune de Groix.

Annexe n° 6. Acquisitions et cessions de biens par la commune

Tableau n° 10 : Acquisitions menées par la commune entre 2016 et 2021

Objet	Superf. Terrain m ²	Superf. Bât. m ²	Vendeur	Prix achat €	Éval° domaines €	Écart	Date éval° domaines	Date délib.
Parking port	1444	-	X	41 750	69 000	-39 %	19/07/2008	10/02/2017
Cinéma - murs	437	294	Y	160 305	non demandée	-	-	16/02/2018
Cinéma - fds. comm.	-	-	Z	48 000	non demandée	-	-	16/02/2018
<i>s/total principales acquisitions</i>				250 055				
<i>Autres acquisitions (2)</i>				15 853				
TOTAL				265 908				

Source : Chambre régionale des comptes à partir des documents de la commune.

Tableau n° 11 : Cessions réalisées par la commune entre 2016 et 2021

Objet	Superf. Terrain m ²	surf. habit. m ²		Prix vente €	Éval° domaines €	Écart	Date éval° domaines (date consult°)	Date délib.
terrain à bâtir (ZL 659)	451	-		31 570	50 000	- 37 %	07/05/2019 (21/03/2019)	14/05/2019
terrain à bâtir (ZL 660)	431	-		30 170	non communiquée	-	-	27/09/2019
terrain à bâtir (ZL 665)	260	-		18 200	non communiquée	-	-	27/09/2019
Le Nezet	167	115		132 000	125 000	6 %	19/12/2017 (30/10/2017)	08/12/2017
6 logts. soc. Rue du Kra	611	235		200 000	261 000	- 23 %	30/11/2020 (31/05/2019)	15/05/2019
<i>s/total principales cessions</i>				411 940				
<i>Autres cessions (4)</i>				29 700				
TOTAL				441 640				

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents de la commune.

Annexe n° 7. Données sur les ressources humaines de la commune

Tableau n° 12 : Effectif communal par catégorie au 31 décembre en équivalents temps plein (ETP) tous budgets confondus

<i>catégorie</i>	ETP 2017	ETP 2018	ETP 2019	ETP 2020
<i>A</i>	3,0	3,0	2,3 ¹¹⁰	1,0 ¹¹¹
<i>B</i>	3,0	3,0	3,0	3,0
<i>C</i>	29,9	35,0	33,8	32,6
<i>Autres (emplois aidés)</i>	0,0	3,0	2,0	2,0
TOTAL	35,9	44,0	41,1	38,6

Source : fichiers de paye

Tableau n° 13 : Évolution des charges de personnel

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges personnel chap 012</i>	1 533 788	1 560 958	1 528 100	1 421 977	-2,5 %
<i>- atténuations de charges</i>	0	0	0	0	-
= charges de personnel nettes	1 533 788	1 560 958	1 528 100	1 421 977	-2,5 %

Source : comptes de gestion

¹¹⁰ La conservatrice du musée a effectué la moitié du mois de décembre dans la collectivité, avant d'être mise à disposition du centre de gestion.

¹¹¹ La DGS de l'époque a quitté la collectivité en novembre 2020.

Annexe n° 8. Commande publique : les contrats analysés par la chambre

<i>Objet</i>	Montant € HT
<i>Prestation de fauchage des bords de routes en 2021</i>	8 000 €
<i>L'étude de profil de baignade / 4 plages en 2020</i>	15 800 €
<i>Les deux zodiacs du port acquis en 2019/2020</i>	9 100 €
<i>Minibus acquis en 2021</i>	12 250 €
<i>Les feux d'artifice (2017 à 2019)</i>	31 500 €
<i>L'entretien des mouillages (2017 à 2020)</i>	135 000 €
<i>lit de consultation / bureau nomade acquis en 2021</i>	1 900 €
<i>Construction d'une capitainerie et d'une salle d'attente</i>	0,7 M€
<i>Réfection de la voirie</i>	4,3 M€

Sources : contrats et fichier des mandats de la commune.

Annexe n° 9. Équilibre financier du budget principal

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	Var° moy. an.
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	1 584 265	1 672 645	1 715 849	1 735 331	3,1 %
+ <i>Taxe passagers</i>	104 192	114 260	120 067	101 358	-0,9 %
+ <i>Reversts. d'attrib. de compensation</i>	-218 048	-224 218	-186 554	-239 220	3,1 %
+ <i>fisc. reversée par un fonds (FPIC, FD DMTO)</i>	0	69 258	69 634	170 184	
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	1 470 409	1 631 945	1 718 996	1 767 653	6,3 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	176 705	143 282	150 522	96 796	-18,2 %
+ <i>Ress. institutionnelles (dot° et particip°)</i>	1 490 857	1 484 626	1 538 717	1 458 364	-0,7 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	
= <i>Produits de gestion (A)</i>	3 137 971	3 259 853	3 408 235	3 322 813	1,9 %
<i>Charges à caractère général</i>	559 236	522 140	484 099	482 722	-4,8 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 436 683	1 461 738	1 441 231	1 350 913	-2,0 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	146 193	126 099	136 890	124 773	-5,1 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	74 392	70 447	74 781	83 944	4,1 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	2 216 504	2 180 424	2 137 000	2 042 351	-2,7 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	921 467	1 079 429	1 271 234	1 280 462	11,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	29,4 %	33,1 %	37,3 %	38,5 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	-80 515	-81 251	-129 870	-126 355	16,2 %
<i>dont fonds soutien - sortie emprunts à risques</i>	0	0	0	0	
- <i>Subv. exc. versées aux serv. pub. ind. et comm.</i>	0	0	0	0	
+/- <i>Solde opé. aménagt. terr. (ou +/- V stocks)</i>	0	0	0	0	
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	6 343	0	-204 921	29 171	66,3 %
= <i>CAF brute</i>	847 295	998 178	936 443	1 183 279	11,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	27,0 %	30,6 %	27,5 %	35,6 %	
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	170 714	186 465	261 332	297 972	20,4 %
= <i>CAF nette ou disponible (C)</i>	676 581	811 713	675 110	885 307	9,4 %

<i>Encours dette budget principal au 31/12</i>	2 002 201	5 315 736	5 654 403	5 356 431	38,8 %
<i>Capacité désendett. (dette / CAF brute BP)</i>	2,4 ans	5,3 ans	6,0 ans	4,5 ans	

Source : comptes de gestion 2017-2020.

Annexe n° 10. Eléments financiers**Tableau n° 14 : Le financement des investissements**

<i>Budget principal, en €</i>	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>CAF nette ou disponible</i>	676 581	811 713	675 110	885 307	3 048 711
<i>+ Recettes d'inv. hors emprunt</i>	375 359	857 327	1 816 568	1 554 367	4 603 621
<i>= Financement propre disponible</i>	1 051 940	1 669 040	2 491 678	2 439 674	7 652 332
<i>Financt. propre dispo / dép. d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	159,2 %	32,6 %	72,0 %	223,3 %	-
<i>- Dépenses équipt. (yc tvx. en régie)</i>	660 696	5 118 386	3 459 334	1 092 399	10 330 815
<i>- Subv° équipt. (yc subventions en nature) hors AC</i>	0	0	0	90 300	90 300
<i>- Subv° équipt. versées au titre des attributions de compensation</i>	0	0	0	7 600	7 600
<i>- Participa° et inv. financiers nets</i>	-11 529	-13 255	-1 000	-3 500	-29 284
<i>+/- Var. autres dettes / cautionn.</i>	0	0	0	0	0
<i>= Besoin (-) ou cap. (+) de financt propre</i>	402 774	-3 436 091	-966 656	1 252 875	-2 747 098
<i>+/- Solde opé. pour compte de tiers</i>	0	590	963	0	1 554
<i>= Besoin (-) ou cap. (+) de financt.</i>	402 774	-3 435 500	-965 692	1 252 875	-2 745 544
<i>Nvx. emprunts (yc pénalités)</i>	0	3 500 000	600 000	0	4 100 000
<i>Mobilisa° (-) ou reconstitu° (+) du fonds de roulement net global</i>	402 774	64 500	-365 692	1 252 875	1 354 456
<i>Fonds de roulement (pour mémoire)</i>	1 606 448	1 670 948	1 305 256	2 558 130	

Source : comptes de gestion 2017-2020.

Tableau n° 15 : L'endettement communal

<i>au 31 décembre</i>	2017	2018	2019	2020	Évolution moyenne/ an
<i>Encours de dette (A), en €</i>	2 838 306	6 075 222	6 341 327	5 971 407	28 %
<i>dont budget principal</i>	2 002 201	5 315 736	5 654 403	5 356 431	38,8 %
<i>dont budget port</i>	714 426	651 191	592 501	534 932	-9,2 %
<i>dont budget mouillages</i>	0	0	0	0	
<i>dont budget camping</i>	121 679	108 295	94 423	80 044	-13,0 %
<i>CAF brute tous budgets (B), en €</i>	1 054 957	1 015 896	1 240 164	1 349 425	9 %
<i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i>	2,7	6,0	5,1	4,4	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC ; DGFIP.

Tableau n° 16 : Trésorerie au 31/12

	2017	2018	2019	2020
<i>Trésorerie en €¹¹²</i>	1 483 758	1 882 349	1 660 115	2 500 992
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	235,7	303,8	267,3	420,9

Source : comptes de gestion de la commune.

¹¹² Il n'y a pas de trésorerie passive, la commune ne disposant pas de ligne de trésorerie.

**REÇU**

Par GREFFE , 11:49, 28/03/2022

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

Groix, le 10/03/2022

Dossier suivi par :
Morgane DOUESNARD, DGS
Tél. 02 97 86 80.09
dgs@groix.fr

Objet : réponse de l'ordonnateur au rapport définitif

Madame la Présidente,

La commune de Groix prend acte des **recommandations** formulées par la chambre régionale des comptes de Bretagne et s'engage à les suivre, pour ce qui dépend d'elle.

Comme vous l'indiquez, les finances de la commune sont saines et les dépenses de fonctionnement sont tenues puisque vous soulignez qu'elles baissent de 2,7 % en moyenne par an.

Toutefois, en réponse à certaines remarques qui ont été émises, je souhaite apporter des précisions qui vous permettront de mieux appréhender la réalité de notre organisation et des contraintes auxquelles nous sommes soumis.

Caractéristiques économiques et démographiques :

Page 13 - Paragraphe 1.3.2, il est indiqué que la commune de Groix possède 52 % de résidences secondaires, ce chiffre mérite d'être comparé avec celui des autres îles qui en possèdent beaucoup plus, à savoir :

- Bréhat 79 %
- Batz 79 %
- Sein 51 %
- Groix 52 %
- Belle île 57 %
- Houat 60 %
- Hoedic 75 %
- Ile aux moines 73 %
- Ile d'Yeu 58%
- Ile d'Aix 70 %
- Ouessant 48 %

On peut constater, à la lecture de ces chiffres, que Groix et Ouessant résistent mieux à la pression foncière que les autres îles du Ponant.

Page 18, la conclusion intermédiaire fait état d'une île sans doute vieillissante, comme l'ensemble des îles. Pourtant, 19 enfants ont été inscrits en maternelle à la rentrée de septembre dernier, ce qui laisse à penser qu'un nombre non négligeable de jeunes couples se sont installés

Mairie – Place Joseph Yvon 56590 ILE DE GROIX Tel : 02.97.86.80.15 Fax 02 97 86 59 97



sur l'île. Une quatrième classe a d'ailleurs été ouverte à l'école publique. La population baissait régulièrement depuis une centaine d'années, nous avons enfin inversé la courbe.

La commune de Groix est une des îles du Ponant à posséder le plus grand nombre de logements sociaux, ce qui nous a permis au fil des années de maintenir une population jeune sur l'île. La commune a toujours conservé des relations très fortes avec les bailleurs sociaux (Bretagne Sud Habitat et Lorient Habitat) afin que la construction puisse perdurer sur l'île; ce qui n'est pas le cas dans les autres îles du Morbihan où les bailleurs ne se déplacent plus.

A titre d'exemple, le nombre de logements sociaux à GROIX représente 14.5% (soit 186) des habitations principales de la commune. Ce chiffre peut être comparé à ceux de :

- Île d'Ouessant 18
- Le Palais 116
- Île d'Houat 12
- Île d'Yeu 130

En 2005, une quinzaine d'appartements sociaux ont été mis à disposition de la population (Kermunion1). En 2021, au-dessus de la maison de santé, une dizaine d'appartements ont été livrés (Kermunion 2). Un vieil immeuble communal a été vendu à Lorient-Habitat afin de le restaurer (travaux d'isolation, chauffage, toiture). Ce sont plusieurs centaines de milliers d'€ qui seront investis afin de rendre ces 5 appartements confortables.

Actuellement, deux projets ont vu le jour sur la commune L'un privé, à Lomener, prévoit une quinzaine de logements dont 5 logements sociaux. L'autre lotissement, programmé par Lorient Habitat, devrait être constitué d'une vingtaine de logements dont une partie en accession à la propriété dans le cadre d'un Bail Réel Solidaire exclusivement réservé aux résidents principaux et le reste en locatif social. Nous pensons raisonnablement que les travaux pourraient démarrer début 2022.

Le rattachement à Lorient Agglomération :

Page 22, il est mentionné que la commune ne connaît pas le coût de la gestion des déchets. Effectivement la commune ne connaît pas ce coût, car ce service est de la compétence unique de l'EPCI. L'intérêt de la coopération intercommunale étant de mutualiser les dépenses, la connaissance de données plus fines est utile pour le service compétent afin de lui permettre de rationaliser ses interventions. Cette information pourrait être relayée dans le rapport d'activité de Lorient Agglomération.

En tout état de cause, compte tenu des services apportés grâce à la mutualisation, il apparaît que la commune a fait un bon choix en adhérant à Lorient Agglomération.

La nécessité de planifier les investissements :

Page 23, il est noté que la commune ne dispose pas de Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Effectivement nous n'avons pas de PPI, car cet élément, partie intégrante du débat d'orientations budgétaires, n'est pas prévu pour les communes de moins de 3 500 habitants. Vous pouvez cependant remarquer que, dans le cadre du contrat d'attractivité touristique, nous avons présenté au conseil municipal un programme de travaux détaillé avec les financements attendus. Ce document a servi de feuille de route aux élus. Lors du dernier conseil municipal nous avons présenté les travaux qui seront réalisés dans la deuxième partie du mandat (2022-2025), cette présentation intégrant une part de prospective en fonctionnement afin de définir l'excédent disponible, les dépenses de gros entretien sur les années à venir, les projets à achever ou à programmer avec les financements attendus. Il s'agit d'un outil de pilotage qui a essentiellement une dimension informative et qui a vocation à évoluer en fonction des besoins et notamment des appels à projets que l'Etat ou d'autres partenaires institutionnels lancent régulièrement. A cet égard, je tiens à vous faire remarquer que la commune s'est dotée d'une ingénierie pour pouvoir assurer une veille et disposer de dossiers à présenter dans des délais toujours très contraints. Je pense que peu de collectivités de notre taille se sont donné ces moyens. Effectivement, la réactivité nécessaire dans ce cadre peut nuire à la lisibilité d'une



planification, qui, bien qu'elle ne soit pas formelle, se lit aussi dans le programme électoral de l'équipe en place.

Le port de GROIX :

Page 24, il est indiqué que le port est voué à la plaisance. **Non. Le port de Groix n'est pas exclusivement un port de plaisance comme semble le penser la chambre. Il s'agit d'abord d'un port dans lequel transitent 480 00 passagers** (à mettre en rapport avec les 10 000 plaisanciers qui fréquentent annuellement le port). Ce port accueille également des activités de pêche et de commerce.

Par ailleurs, la comparaison de la gestion du port de Groix avec les ports gérés par la SELLOR ou par la Compagnie des Ports du Morbihan ne me semble pas opportune. En effet, les tarifs pratiqués par les ports sous délégation de service public sont 3 à 4 fois plus élevés qu'à Groix alors même qu'ils présentent (au moins pour la SELLOR) de lourds déficits. Ainsi, le budget des ports de plaisance de Lorient Agglomération accuse déficit de 1,6 millions d'€ nécessitant une subvention d'équilibre du budget principal. Notre port n'a sans doute pas les mêmes prestations, mais comparé aux autres îles nous n'avons pas à rougir des prestations offertes au public. (Voir : Belle Ile, Ouessant, Houat etc..).

Si, par malheur, la commune devait faire appel à une SEM pour gérer son port, il en serait fini de la plaisance pour les groisillons qui ne disposeraient pas des moyens financiers pour maintenir leurs bateaux sur place. S'agissant d'une île, la plaisance ne constitue pas qu'un loisir, c'est aussi un mode de vie, un moyen de transport. Ainsi, à GROIX le permis bateau est presque aussi important que le permis de conduire. Les élus de Groix ne souhaitent pas que leur port devienne, comme la majorité des ports, un parking à bateaux pour continentaux.

De plus, si l'on s'arrête sur les résultats comptables, on constate que notre port dégage chaque année des excédents corrects.

• 2018	309 906,87 €
• 2019	309 625,22 €
• 2020 (année COVID)	17 159,95 €
• 2021	105 746,31 €

Et ceci, malgré des travaux importants réalisés sans recours à l'emprunt et aux subventions (exemples : réfection de la porte du bassin pour 220 000 € et travaux de confortement des quais pour 150 000€ en 2021). En ce qui concerne les amortissements, nous avons pris lors du conseil municipal d'octobre une décision modificative afin de nous permettre d'amortir les années 2020 et 2021. En effet, il apparaissait nécessaire de clarifier la liste des équipements amortissables. Ce travail a pris un certain temps et la décision avait été prise en 2020 de surseoir à cette opération et d'amortir deux années en 2021. Les subventions étant également amorties, la charge d'amortissement est donc allégée sensiblement (44%).

En ce qui concerne les locaux en mauvais état, il est dans notre intention de les restaurer. Cette opération sera planifiée à l'issue de la définition du plan d'actions qui sera validé suite à l'étude sur la revitalisation du centre bourg qui est en phase d'achèvement. D'ores et déjà, quelques bâtiments, et non des moindres, ont été réhabilités : capitainerie, office du tourisme etc.... En parallèle, un travail de confortement des quais a été mené.

Page 28, vous notez que la commune ne gère pas la notion du taux de remplissage du port. Nous ne louons effectivement que la moitié des emplacements sur pontons, c'est une volonté politique de la part des élus municipaux. Cela permet de recevoir des plaisanciers durant la période estivale. Ces plaisanciers consomment, dépensent dans l'île et paient un prix plus élevé.



Page 30, le cas de Ty Canot est évoqué. Même si ce bâtiment est dans la concession, il est utilisé essentiellement par la commune et les associations (expositions, réunions) et en aucun cas par les usagers du port. Il ne semble pas logique qu'il impacte le budget du port.

En conclusion, la situation peut être résumée comme suit : le port de plaisance de Groix existe depuis plusieurs décennies, des travaux importants ont été réalisés sans avoir recours à l'emprunt et il a toujours été bénéficiaire. Lors de la création du port de plaisance, la commune a souhaité rester maître de son développement portuaire et fixer des tarifs raisonnables pour les usagers locaux. A titre d'exemple pour un navire de 6 m la redevance annuelle est :

- Port de Groix 430€
- Port de Larmor Kernével géré par la SELLOR 1 624€
- Ports gérés par le Compagnie des Ports du Morbihan 1 600€

Voilà les raisons qui ont amené la commune à ne pas choisir de rejoindre un des importants réseaux de ports du Morbihan.

S'agissant de la liste d'attente, je tiens à préciser qu'elle est mise à jour régulièrement (9^{ème} mise à jour depuis 2014) et qu'elle est affichée à la capitainerie.

Le site du Villages Vacances Familles (VVF)

En ce qui concerne le VVF, je tiens à vous préciser que la conclusion du bail commercial n'a pas été votée par l'actuelle majorité qui n'a été élue qu'en 2014. Par la suite, le bail a été prolongé deux fois, la première fois en raison de la proximité avec les élections municipales et la seconde fois à cause de la pandémie et il ne s'agit que d'une prolongation du bail existant. Un bureau d'étude, financé par la caisse des dépôts, mène une étude pour nous aider à définir les conditions d'exploitation du site et aboutir à la rédaction d'un cahier des charges qui permettra de lancer un l'appel d'offres.

L'écomusée :

Cet équipement représente un coût significatif compte tenu des critères à respecter pour conserver l'appellation « Musée de France ». C'est la raison pour laquelle, la commune doit rencontrer en tout début d'année, la DRAC de Bretagne et le sous-préfet de Lorient afin de pouvoir programmer une sortie du label. L'objectif est de faire des économies importantes. La DRAC ne semble pas partager notre position.

L'espace France services :

Vous préconisez de rattacher l'espace France services aux services communaux. A notre avis, ce service a un caractère social affirmé. Ainsi, durant la pandémie, ce service a joint téléphoniquement toutes les personnes de plus de 80 ans. Son rattachement au CCAS semble donc pertinent. Les services de l'Etat nous ont d'ailleurs félicités pour avoir donné un caractère social à cet espace.

Le fonctionnement et les décisions des instances :

Vous signalez que si les comptes rendus des conseils municipaux sont bien établis, ceux des commissions (commission des finances, etc.) et ceux du bureau municipal ne sont pas formalisés. A ce jour, je vous confirme qu'il n'y a pas de comptes rendus, ce qui serait extrêmement chronophage, surtout pour une instance qui se réunit chaque semaine. En revanche, des relevés de décisions sont rédigés. Par ailleurs, les avis des commissions étant visés dans les délibérations, il est loisible aux membres des commissions d'intervenir à l'occasion du conseil pour corriger toute inexactitude ou dénaturation des décisions.

Je peux aussi vous indiquer que, depuis janvier 2021, les délibérations sont listées sous la forme d'un tableur contenant leur liste (avec date, n° et objet) et des mots clefs pour y accéder.



Quant aux décisions, elles sont effectivement remises sur table lors des conseils. Nous nous attacherons à les mentionner au compte rendu.

L'organisation des services :

La chambre considère que la commune est sous-administrée. Nous pensons que les dysfonctionnements répertoriés résultent plus d'un manque de formation des agents en place et de la nécessité de revoir les circuits de communication au sein des services. Nous avons entrepris, avec le Centre de Gestion, une restructuration du service administratif. Le diagnostic qui a été réalisé fait état d'un nombre d'agents suffisant pour gérer la charge de travail sous réserve de la création d'un emploi supplémentaire. Cet emploi a été créé et le service administratif sera complet dès janvier 2022.

Si l'organigramme ne permet pas de définir les responsabilités au niveau de certains services, il est indéniable pourtant que ces fonctions sont pleinement occupées notamment au service enfance-jeunesse (pôle ALSH, garderie, cantine), à la médiathèque ou au musée. Les responsabilités seront clarifiées et nous attacherons à repositionner les personnes en fonction des besoins. Ces modifications ont déjà fait l'objet de réattributions de fonctions et doivent être formalisées lorsque la restructuration des services sera achevée.

Pour ce qui concerne l'éparpillement des missions, il s'agit essentiellement de la comptabilité. C'est un constat que nous avons fait et qui résulte de glissements de fonctions au détour des départs d'agents ou de transmission de la charge de travail par d'autres agents. Nous avons entrepris de rationaliser cette organisation et de renforcer les compétences des personnels en réorganisant les fonctions comptabilité et gestion des ressources humaines. Une personne unique gèrera ces dossiers. C'est la garantie d'une meilleure maîtrise des logiciels et des connaissances techniques en lien avec les matières concernées. Cet agent s'assurera aussi du respect des délais de paiement, de l'enregistrement des dates de réception de factures et de la gestion de l'inventaire communal. Naturellement, nous entendons remédier aux problèmes de doubles paiements, retards de paiements et autres rejets par la formation du la personne nouvellement nommée et la mise en place de circuits de traitement de l'information plus fiables intégrés à notre logiciel comptable.

Notre structuration administrative tend à correspondre à celles des communes de 2 000 habitants alors que le budget peut atteindre celui de communes de 10 000 habitants. Nous entendons remédier aux difficultés que ce décalage implique en professionnalisant nos équipes. La solution aux difficultés rencontrées ne semble pas résider dans une mutualisation plus poussée entre la commune et le CCAS. Cette option ne semble avoir qu'un intérêt limité dès lors qu'il n'y a pas de postes à temps non complet à pourvoir pour des profils de postes identiques au sein des deux structures. La commune et le CCAS mutualisent déjà leurs activités en matière d'achat lorsque cela paraît pertinent. Un groupement de commandes permanent devrait d'ailleurs voir le jour.

La gestion des dossiers :

Depuis 2021, les agents s'attachent à partager leurs informations sur le serveur de la commune. Ce dernier a aussi vocation à recevoir tous les dossiers de marchés publics, conventions, délibérations....

La continuité des services est assurée pour les missions qui l'imposent : état-civil actuellement, urbanisme à l'avenir.

Concernant le suivi des AOT, qu'il s'agisse du Port ou de la commune il est prévu d'améliorer leur suivi en confiant cette mission à un binôme agent administratif/policiier municipal.



L'acquisition du cinéma faite suite à un échange avec le Préfet, d'alors, qui a fortement recommandé à la commune de se porter acquéreur de l'équipement. L'achat s'est déroulé en 2 parties :

- Acquisition de l'immeuble : 160 000 €
- Acquisition du fonds de commerce : 48 000 €

La commune n'avait pas d'autre choix que d'accepter les conditions des vendeurs qui paraissaient tout à fait raisonnables. L'objectif étant de maintenir une activité culturelle très prisée sur l'île. Aucune initiative privée n'ayant émergée, la commune s'est saisie du dossier.

Impératifs de sécurité :

S'agissant de la gestion des habilitations des agents et des contrôles techniques des matériels, il est prévu de confier cette mission de centralisation et de veille de la validité des autorisations à un agent unique.

Les effectifs et la masse salariale :

La commune emploie plus d'agents que les communes comparables mais elle dispose d'un budget et d'équipements qui sont aussi plus importants. L'insularité implique la mise à disposition de nombreux services pour une population qui ne peut pas rechercher les réponses à ses besoins en se dirigeant vers une commune voisine.

La chambre observe que l'effectif a baissé depuis 2019. Cette évolution me semble conforme à celle qui était préconisée dans les contrats de Cahors

La base paie sera assainie par un travail qui sera réalisé en commun par le nouvel agent en charge de cette mission et la personne qu'il remplace.

La gestion des emplois et des recrutements :

L'agent recruté en catégorie A en 2017 pour le suivi du contrat d'attractivité a effectivement vu ses missions évoluer vers le pilotage de tous les projets structurants de la collectivité. Les missions de cet agent ne nécessitent pas d'encadrement puisqu'elle gère seule les dossiers qui lui sont confiés.

Il en va de même pour l'agent affecté à l'espace France services.

Le fait que des agents soient compétents n'implique pas nécessairement de fonction d'encadrement dès lors que la charge de travail du service ne nécessite pas d'y affecter plus de personnel.

Le régime indemnitaire :

Lors de son conseil en date du 23/02/2022, la commune a revu son RIFSEEP ainsi que le règlement du temps de travail afin de se conformer à la réglementation. Le CIA sera versé en 2022 eu titre de 2021.

La commande publique :

La commande publique est gérée au niveau de chaque service. Des bons de commandes sont systématiquement soumis aux élus lorsque les agents se chargent des achats. Si la plupart des marchés peuvent être passés sans formalité ni consultation, nous admettons tout à fait qu'il est nécessaire consulter plusieurs prestataires dès que c'est possible. Les agents ont pour consigne d'effectuer une veille économique dans leur domaine d'activité afin de pouvoir sélectionner différents opérateurs. S'ils connaissent suffisamment le secteur économique, ils peuvent aussi effectuer leur achat sans démarches préalables. Il leur est demandé de conserver



la trace des consultations réalisées. Enfin, il est aussi prévu qu'ils puissent consulter les catalogues ou les sites Internet de plusieurs fournisseurs dès lors qu'ils tracent leurs recherches.

Les élus, amenés aussi à passer des commandes s'attachent également à suivre ces procédures.

Les marchés de travaux sont suivis par l'agent en charge du suivi des projets. Si la procédure de passation est maîtrisée nous déplorons que la partie exécution financière des marchés dysfonctionne et nous l'avons déjà améliorée. La réorganisation des services administratifs nous permet d'atteindre cet objectif.

Taux de réalisation en investissement :

Il ne s'agit pas d'inscriptions mal maîtrisées. Le taux de réalisation peut être très variable car les opérations sont inscrites pour la totalité de leur coût même si elles sont réalisées en plusieurs années.

Il peut être utile de vous préciser que nombre d'opérations prennent du retard compte tenu des difficultés à obtenir des réponses à nos consultations. En 2020, le retard est aussi dû à la situation sanitaire.

Situation de la trésorerie :

La trésorerie de la commune est effectivement importante mais elle doit être mise en relation avec les travaux programmés. Le fonds de roulement d'environ 2 600 000 € doit permettre de financer un programme (tous budgets confondus) dont le reste à charge pour la collectivité s'élève à 4 000 000 €.

Les marges de manœuvre dont dispose la commune sont nécessaires pour envisager les programmes à venir, entretenir notre patrimoine et éventuellement financer des travaux indispensables au port via une subvention exceptionnelle qui se justifierait par le fait que cet équipement fait partie du mode de vie de l'île et constitue sa porte d'entrée. En effet, le port de Groix n'est pas exclusivement un port de plaisance comme semble le penser la chambre. Il s'agit d'abord d'un port dans lequel transitent 480 00 passagers alors que 10 000 plaisanciers fréquentent annuellement le port.

Situation financière :

Nous n'avons réalisé que 2 emprunts entre 2014 et 2021. Un montant global de 3 500 000 € pour financer 6 000 000 € de travaux de voirie, non subventionnés. Les 2 500 000 € restant ont donc été prélevés sur les fonds propres de la commune. Il serait intéressant de connaître la position de la chambre sur les modalités de financement de tels travaux sans recours à l'emprunt.

La maison de santé a été financée par un emprunt de 600 000 €, dont l'annuité de remboursement est couverte par les loyers. Il s'agit donc d'une opération blanche pour la commune.

Quant à l'augmentation de la fiscalité de 3%, la commune aurait certes pu s'en passer. Il s'agit d'une volonté politique des élus qui souhaitent que les contribuables participent à cet effort d'investissement. Cette augmentation de la pression fiscale s'est révélée indolore pour la majorité des groisillons qui ont bénéficié de la réforme de la taxe d'habitation. Si l'effort fiscal de Groix est plus important, il résulte surtout des augmentations qui sont intervenues entre 2001 et 2014 puisque le taux a augmenté de 26.2 % pendant cette période.



Restant à votre disposition, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, ma considération distinguée.

Dominique YVON

Maire de GROIX

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Yvon", is written over a horizontal line.



Annexe 1 :

Précisions du Maire au sujet des services administratifs

Organisation des services administratifs : état des lieux :

Lorsque nous sommes arrivés en mars 2014 en mairie, nous avons été confrontés à plusieurs difficultés.

Pas de règlement du temps de travail. Le personnel de la mairie s'appliquait un régime spécial à savoir 37h50/par semaine et 18 jours de RTT au lieu de 12 auxquels s'ajoutent les 5 semaines de congé. Les autres services, pôle enfance, musée, médiathèque, étaient eux sous le régime des 35h sans RTT.

Un éclatement des tâches selon les envies de chacun suite au départ en retraite d'une agente.

Recrutement d'agents non motivés et sans réelle qualification.

Absence de fiches de poste.

Pas de chauffage en mairie depuis 2 ans, obligeant chaque agent à s'équiper d'un radiateur personnel.

Notre présence n'était pas souhaitée par les cadres administratifs, notamment la DGS, si j'en crois les pleurs et les cris le soir de notre élection et après.

Nous avons trouvé des méthodes de travail quelque peu curieuses et je m'explique :

Le personnel de l'état civil gérait les recettes familles du pôle enfance et de la cantine alors que la directrice du pôle enfance était en poste sans pouvoir réel.

La comptabilité du port était tenue par la responsable de l'urbanisme. Pourquoi ?

Le recrutement d'une employée catégorie B, sans tâches précises et sans compétences particulières.

Il nous a été très difficile de réaliser les changements nécessaires étant confrontés à une hostilité d'une partie du personnel.

Les modifications apportées au fil des ans.

- Application du régime des 35 h à tout le personnel administratif, puis dans un deuxième temps au personnel des services techniques.
- Mise en place d'un règlement d'aménagement du temps de travail. Décembre 2015
- Recrutement d'une chargée de mission de catégorie A pour suivre l'ensemble des dossiers du contrat d'attractivité touristique, (montage des dossiers, demandes de subventions, suivi des marchés, etc.....)
- Affectation de l'agente de catégorie B à la gestion du personnel et de la comptabilité générale.
- Gestion du pôle enfance (personnel, suivi des recettes, familles, animation) par la directrice du pôle enfance, et mise en place d'un extranet pour les familles et informatisation du pôle.
- Embauche d'une agente de catégorie C pour la tenue de la maison des services au public

Notons qu'il est très difficile de changer d'affectation au personnel en raison du statut actuel de la fonction publique.



**Annexe 2 :
Réponses du Maire aux questions de la CRC**

Question 1 : La mise en place de la dotation communale d'insularité a-t-elle permis de compenser le supplément de charges ?

Réponse : L'étude réalisée par le cabinet Ressources Consultant Finances a déterminé le surcoût de l'insularité des différentes îles du Ponant. Celui-ci a été estimé entre 35 à 40% par rapport au continent. Ce pourcentage n'a d'ailleurs pas été contesté par le ministère du budget.

Quelques exemples : En 2018-2019, la commune a entrepris la réfection d'une grande partie de réseau routier, mis à mal par les travaux successifs d'adduction d'eau, d'assainissement, de téléphone etc... Les travaux se sont élevés à 6 millions d'€. Sachant que les gros travaux de voirie ne sont quasiment pas subventionnés, comment aurait-on pu faire ce chantier ? En empruntant 6 millions d'€ ? Aucune banque ne nous aurait suivis. Grâce à la dotation d'insularité obtenue dès 2017 à hauteur de 503 000€, nous avons pu démarrer les travaux avec un apport de trois fois 500 000€ soit 1,5 millions (2017-2018 2019). Mais ce chantier n'a pas été le seul réalisé durant cette période. En effet, nous avons réalisé des travaux importants sur l'île à savoir Réhabilitation de Ty Canot à Port Tudy (ancien abri du canot de sauvetage) et construction d'un office du tourisme pour 700 000€, création de trois blocs sanitaires à proximité des plages pour 150 000€, acquisition du cinéma pour 200 000€ plus 180 000€ de travaux pour le mettre aux normes (avec recommandations appuyées des services de l'Etat en ce qui concerne l'acquisition) construction d'une maison de santé pour 1 390 000€, réhabilitation de la salle des fêtes et de la cantine municipale pour environ 100 000€, construction d'un City Park, construction de 2 parkings au bourg et près de port Tudy etc..... La grande majorité de ces travaux n'aurait pu voir le jour sans la dotation d'insularité et le contrat de partenariat Etat, Région, Îles du Ponant. Depuis ce contrat et cette dotation, Groix a été transformée, et la population qui baissait depuis un siècle, augmente doucement, grâce aux services apportés à la population, maison des services au public, aide à la personne, portage repas, pôle enfance, garderie etc....

Ce qui est pour les élus locaux, un signe positif, tout en sachant que tout cela reste fragile. En conclusion, on peut affirmer que la mise en place de la dotation d'insularité et du contrat de partenariat Etat, Région, Îles du Ponant a permis de développer et de rendre attractive notre commune insulaire, sans ces aides, Groix serait devenue un désert une grande partie de l'année.

Question 2 : Quels besoins ne sont pas pris en compte et qui pourraient l'être ?

Si l'on souhaite maintenir une population jeune et active, il faut aider les entreprises à s'installer et je m'explique. L'entreprise Groix Nature (groupe Guyader) s'est installée sur l'île et a construit un atelier qui fabrique des verrines à base de produits de la mer. Elle a créé 15 emplois sur l'île et a investi 3,5 millions d'€. Elle n'a bénéficié d'aucune aide, alors qu'elle a subi le surcoût insulaire pour sa construction. Si les îles veulent créer de l'emploi, il faudra réfléchir à une aide à l'immobilier d'entreprise afin de réduire le coût du transport.

Question 3: En matière d'habitat, comment sont recensés les besoins ?

Les demandes de logement sont déposées généralement, soit auprès de la Mairie, soit auprès des bailleurs sociaux, Lorient Habitat ou Bretagne Sud Habitat.

Question : Quelles sont les attentes de la commune vis à vis du contrat CPER ?

Le CPER intervient auprès des bailleurs sociaux, afin de participer au financement des programmes de construction. Le coût du transport rend nécessaire cette aide.

Question 4 : quels sont les projets existants ou identifiés ?



Le logement est primordial si l'on veut garder une population jeune sur l'île. Actuellement nous avons deux projets qui devraient voir le jour dans les prochains mois. L'un privé, avec obligation de construire 25% de logements sociaux et un second porté par Lorient Habitat qui pourrait comprendre 20 logements à caractère social, Soit une dizaine en accession à la propriété avec un dispositif innovant reposant sur le principe de dissociation entre la propriété du foncier et celle du bâti (Bail Réel Solidaire) ayant pour effet de faire baisser le prix des logements et garantissant un effet anti spéculatif. Pour bénéficier d'un Bail Réel Solidaire, les ménages successifs doivent respecter un plafond de ressources. Le logement reste ainsi dédié à l'accession sociale dans la durée. L'autre dizaine de logements seraient du logement locatif aidé et quelques lots pourraient être vendus, avec un cahier des charges, afin que certains jeunes puissent construire leur propre habitation. Aujourd'hui, la commune et Lorient Agglomération disposent d'un certain nombre de terrains qui permettront de recevoir ces constructions.

Chambre régionale
des comptes

Bretagne



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231
35042 RENNES CEDEX

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>