



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ÎLE-D'HOUAT (Département du Morbihan)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 juin 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 Présentation de la commune	6
2 La gestion administrative.....	9
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	9
2.2 L'organisation des services.....	10
2.3 Les contraintes liées à l'insularité.....	11
2.3.1 Les difficultés de recrutement	11
2.3.2 La difficulté à faire intervenir des entreprises de travaux publics et la création d'un dépôt sauvage de déchets	12
3 L'insularité comme facteur d'intervention de la commune.....	16
3.1 Le déploiement de services à la population atypiques.....	16
3.1.1 La régie de transport de marchandise.....	16
3.1.2 La régie des carburants.....	18
3.2 Le soutien au maintien d'une population permanente	21
3.2.1 La sécurisation du foncier et de la réglementation d'urbanisme.....	21
3.2.2 L'investissement dans le logement.....	25
3.2.3 L'investissement dans les activités économiques.....	26
4 La situation financière.....	29
4.1 La fiabilité des comptes	29
4.2 Les performances financières	29
4.2.1 Les recettes de fonctionnement	29
4.2.2 Les dépenses de fonctionnement.....	31
4.2.3 Les soldes intermédiaires de gestion	33
4.3 Une politique d'investissement volontariste.....	34
4.4 Une situation bilancielle marquée par la politique d'investissement mais qui demeure satisfaisante	36
4.4.1 Un recours significatif à l'emprunt.....	36
4.4.2 La mobilisation des réserves de trésorerie.....	37
4.5 Perspectives financières	38
TABLE DES ANNEXES.....	41

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Île-d'Houat pour les années 2016 et suivantes.

La commune administre l'île du même nom, située au large du Morbihan, entre la presqu'île de Quiberon et Belle-île-en-Mer. Île de taille modeste (3 kilomètres de long pour 1,5 de large), elle accueille une population permanente limitée de 224 habitants, concentrée au sein du bourg qui surplombe le port Saint-Gildas, mais bénéficie d'une attractivité touristique estivale, l'île constituant un espace naturel préservé classé en zone Natura 2000.

Le principal enjeu pour la commune est de concilier son attractivité touristique et le maintien sur l'île d'une population permanente vivant d'une activité économique locale. Houat est en effet confrontée aux contraintes et spécificités de la vie insulaire : majorité de résidences secondaires, foncier rare et onéreux, coût de la vie et difficulté à faire intervenir des entreprises notamment de bâtiment, impossibilité de travailler au quotidien sur le continent.

Pour y répondre, la commune propose des services publics atypiques : service de transport de personnes et de marchandises, achat et revente de carburant et de combustible, location de logements et de gîtes. Si la délivrance de ces services ne pose pas de difficulté de principe, certaines modalités juridiques, comptables et financières de leur fonctionnement devront être revues.

Depuis 2014, la commune a par ailleurs mené une politique foncière et immobilière volontariste. Elle a sécurisé la propriété foncière de l'île, historiquement très morcelée, et a révisé le plan local d'urbanisme, ce qui a eu pour effet de fiabiliser les demandes d'autorisations d'urbanisme. Elle est également intervenue pour favoriser le logement à l'année de familles et de jeunes actifs. Cette politique commence à porter ses fruits, l'effectif de l'école devant passer de 8 à 13 élèves à la rentrée 2022.

La commune souhaite désormais investir pour assurer le maintien d'activités économiques sur l'île, en rachetant le plus grand hôtel de l'île afin de l'ouvrir à l'année et en soutenant l'installation d'un nouveau boulanger.

Toutefois, si la situation financière de la commune n'inspirait pas d'inquiétudes au vu de ses comptes 2021, elle a depuis 2016 mobilisé ses marges de manœuvre en endettement et en trésorerie pour financer sa politique d'investissement dans l'immobilier. Aussi, la chambre souligne qu'elle ne pourra assumer les projets d'investissements prévus d'ici à 2026 qu'à condition de pérenniser les équilibres financiers enregistrés en 2021 et d'obtenir un très haut niveau de subventions, proche du plafond légal de 80 %.

Dans ce contexte, la chambre formule huit recommandations pour régulariser ou améliorer la gestion communale.

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	Respecter la répartition des pouvoirs entre le maire et le conseil municipal s'agissant de l'approbation des marchés publics.....	10
Recommandation n° 2	Précéder tout recrutement d'une déclaration de vacance d'emploi.	11
Recommandation n° 3	Procéder dans les meilleurs délais à l'évacuation des dépôts sauvages de gravats situés à proximité de la déchetterie communale.....	14
Recommandation n° 4	Prévoir dans les marchés publics de travaux l'obligation pour les entreprises de rapatrier leurs gravats sur le continent.	14
Recommandation n° 5	Ajuster les tarifs de la régie transport pour que les recettes couvrent le coût de revient du service.	18
Recommandation n° 6	Déclarer et reverser la TVA collectée sur les frais de gestion du fioul domestique.	20
Recommandation n° 7	Ajuster les tarifs de la régie des carburants pour que les recettes couvrent le coût de revient du service.	20
Recommandation n° 8	Respecter les règles de la commande publique pour l'achat du fioul domestique.	21

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 de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune d'Île-d'Houat à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 23 août 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 avril 2022 avec Mme Andrée Vielvoye, maire de 2014 à 2020, et le 7 avril 2022 avec M. Philippe Le Fur, ordonnateur en fonctions.

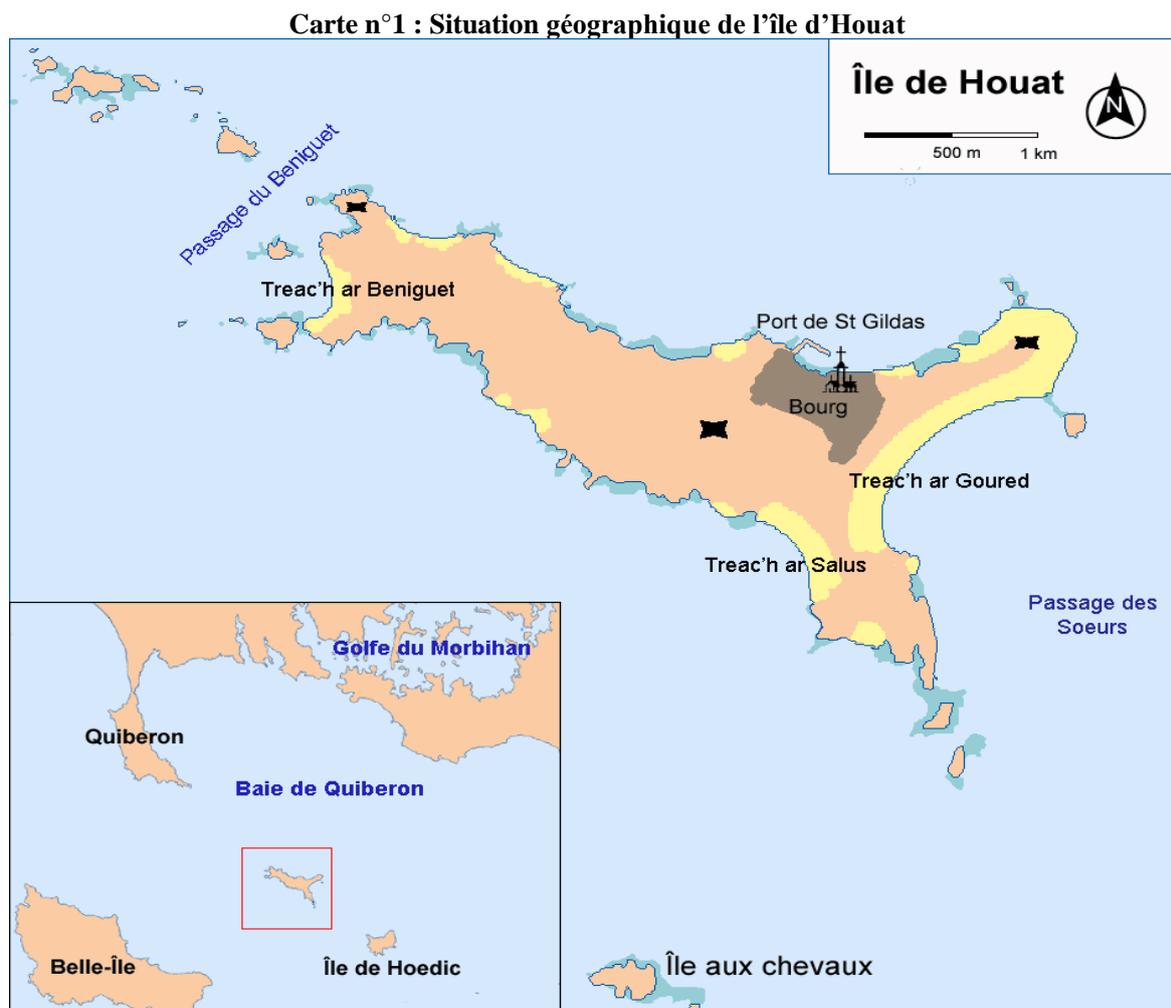
La chambre, lors de sa séance du 26 avril 2022, a arrêté ses observations provisoires, lesquelles ont été notifiées aux deux ordonnateurs successifs le 2 mai 2022.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 22 juin 2022, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Île-d'Houat administre l'île du même nom, située au large du Morbihan, entre la presqu'île de Quiberon et Belle-île-en-Mer.

Île de taille modeste (3 kilomètres de long pour 1,5 de large), elle accueille une population permanente de 224 habitants, concentrée au sein du bourg qui surplombe le port de Saint-Gildas, seul lieu urbanisé du territoire.



Source : Wikipédia.

L'île constitue un espace naturel préservé, intégrée dans une aire marine protégée et largement classée en zone Natura 2000. Elle est presque entièrement recouverte d'une lande de fougères et d'ajoncs battue par les vents, parsemée d'anciens forts militaires et se parcourt uniquement à pied ou à vélo, les véhicules à moteur y étant interdits sauf autorisation expresse du maire.

L'île est reliée au continent par des navettes qui desservent toute l'année la gare maritime de Quiberon ; l'été, des bateaux la relient également à Vannes et aux ports du golfe du Morbihan. L'un des enjeux du territoire consiste alors à concilier son cadre naturel préservé et son attractivité touristique estivale : le port enregistre 43 000 débarquements par an et la fréquentation peut atteindre jusqu'à 3 000 touristes par jour en juillet et août. La commune a acquis un minibus pour convoyer les visiteurs du port vers le bourg et le camping. Elle compte également trois hôtels et a engagé la construction de gîtes à vocation touristique, qui doivent être mis en service en 2022.

L'autre enjeu pour l'île réside dans le maintien d'une population permanente et active. La population permanente a été divisée par deux depuis 1968 et a encore diminué de 50 habitants entre 2008 et 2018, soit une baisse de près de 20 % en dix ans. Elle est de plus très vieillissante : sur les dix mêmes années, le nombre d'enfants a été divisé par deux et la part des personnes âgées de plus de 60 ans est passé de 34 à 56 %. Enfin, la part des résidences secondaires progresse passant de 53 à 61 % entre 2008 et 2018.

L'installation des jeunes ménages et des familles se heurte au prix très élevé du foncier. L'île compte 13 logements sociaux ainsi que 18 logements communaux. La population active qui demeure (limitée à une soixantaine de personnes) fait vivre une économie domestique : 90 % des houatais actifs travaillent ainsi sur l'île et l'éloignement géographique rend presque impossible l'exercice d'un emploi sur le continent tout en résidant à Houat. Trois secteurs économiques dominant : la pêche artisanale (42 % des emplois), les administrations publiques (32 % des emplois) et le tourisme. L'île possède ainsi des infrastructures destinées aux pêcheurs (point d'avitaillement, conservation frigorifique, grue et transpalette, hangars).

Le maintien d'une population permanente est également lié au niveau de service que l'île parvient à conserver et qui est compliqué par le contexte insulaire :

- l'accès à l'eau potable constitue un enjeu moindre que sur l'île voisine d'Hoëdic, qui connaît régulièrement des pénuries en période touristique. À Houat, il est assuré par cinq forages vers une nappe phréatique située sous l'île ;
- l'île ne dispose pas d'une production autonome d'énergie. Elle est raccordée au réseau électrique continental par un câble sous-marin. La commune a mis en place un service d'achat et revente de fioul domestique pour les particuliers et n'entend pas implanter une production d'énergie renouvelable ;
- le village compte une école primaire d'une classe, dont la pérennité est régulièrement remise en cause, et l'un des sites du collège des îles du Ponant, basé à Brest et dont les professeurs se déplacent dans les îles. Les jeunes houatais doivent en revanche suivre leur scolarité lycéenne sur le continent ;
- en matière de santé, l'île est dotée d'un cabinet médical faisant office de pharmacie pour les médicaments prescrits, et dispose d'une infirmière et d'une aide à domicile mais pas d'un dentiste. En l'absence de maison de retraite, la perte d'autonomie des houatais les plus âgés constitue une problématique à résoudre ;
- la commune gère trois équipements collectifs : une bibliothèque, une salle de sport et une salle polyvalente. L'île dispose également d'une déchetterie, gérée par l'intercommunalité, et d'une agence postale mais sans distributeur automatique de billets ;

2 LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal². Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale. Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire³, lequel doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors de séances municipales⁴. Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués⁵.

Le conseil municipal de Houat a délégué aux maires un nombre limité de compétences. Entre 2014 et 2020, il n'avait ainsi délégué que 13 des 24 domaines autorisés par la loi ; cette proportion est de 15 sur 29 pour le mandat 2020-2026⁶. Il conserve notamment son pouvoir de décision s'agissant de matières présentant un enjeu particulier sur l'île : urbanisme et préemption, tarifs municipaux et occupation du domaine public, souscription d'emprunts notamment. Le maire dispose en revanche d'une large délégation, sans plafond de montant, pour conclure les marchés publics.

Bien que titulaire d'une délégation réduite, le maire ne rend pas compte devant le conseil municipal des décisions prises en leur application, ainsi qu'il le devrait. Elles ne sont pas davantage inscrites dans le registre des délibérations alors qu'elles sont soumises aux mêmes règles d'enregistrement et de publicité que les délibérations⁷.

De plus, le conseil municipal n'a pas toujours respecté la délégation accordée en matière de marchés publics, et a continué d'approuver la conclusion de certains marchés dont les plus importants de la période contrôlée⁸.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancienne ordonnatrice a justifié cette pratique par son souci de transparence à l'égard de son conseil municipal qu'elle entendait ainsi associer aux décisions votées.

La chambre rappelle que lorsque le conseil municipal délègue une fonction au maire, il s'en dessaisit et ne peut plus prendre de décisions relatives aux matières déléguées⁹. Aussi, il appartient au maire, qui détermine l'ordre du jour du conseil, d'arrêter celui-ci conformément à sa délégation de pouvoir. Si le conseil municipal souhaite continuer de se prononcer sur les marchés publics, ce qui est de bonne gestion lorsqu'ils portent sur des montants significatifs, il lui appartiendra de réduire la délégation accordée au maire.

La chambre invite la commune à plus de transparence sur les décisions prises par le maire sur délégation du conseil municipal.

² Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Délibérations du 16 juin 2014 et du 10 juillet 2020.

⁷ Article R. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Marché de rénovation de la mairie le 25 août 2017 (615 011 € HT), marché de construction des gîtes communaux le 16 mai 2018, étude pour la création d'une boulangerie communale le 6 novembre 2018, réhabilitation d'un logement le 27 mai et le 25 juin 2021.

⁹ Conseil d'État, 2 mars 2011, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, n° 315880.

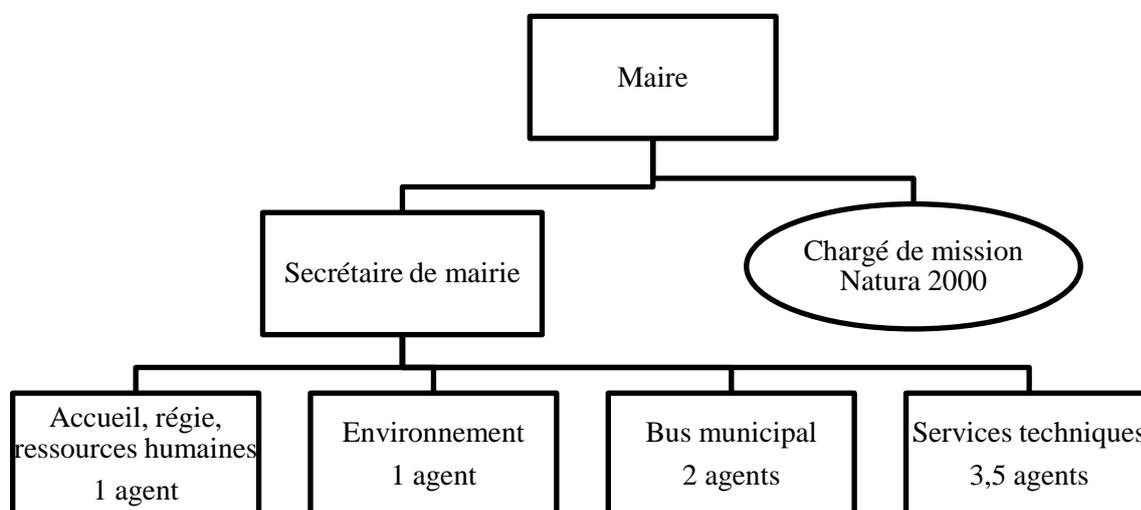
Devant l'application irrégulière des délégations, la chambre émet la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 Respecter la répartition des pouvoirs entre le maire et le conseil municipal s'agissant de l'approbation des marchés publics.

2.2 L'organisation des services

Les services communaux comptent 10 agents représentant l'équivalent de 9,5 postes à temps plein. Les agents sont polyvalents compte tenu de l'effectif réduit.

Graphique n° 1 : Organigramme des services



Source : CRC d'après commune.

La commune présente la particularité de bénéficier d'un chargé de mission Natura 2000, chargé de l'état des lieux des espèces protégées de l'île et de la gestion du site, dont la rémunération est intégralement prise en charge par l'État et l'Union européenne.

Par ailleurs, le secrétaire de mairie se rend régulièrement sur l'île d'Hoëdic pour aider la commune à rédiger des actes complexes ou à réaliser des analyses juridiques. Ces interventions ne sont toutefois pas formalisées et gagneraient à l'être sous la forme d'une convention de mise à disposition de personnel, même si elles devraient se réduire suite au recrutement récent d'un cadre par la commune d'Hoëdic.

Enfin, la commune a mis de l'ordre dans la gestion de ses agents entre 2017 et 2019. Elle a déployé le régime indemnitaire unifié (Rifseep) le 10 février 2017 et adopté un règlement du personnel le 1^{er} juillet 2019. Ce règlement fixe notamment le temps de travail à la durée annuelle légale (1 607 heures) et limite le recours aux heures supplémentaires.

2.3 Les contraintes liées à l'insularité

2.3.1 Les difficultés de recrutement

La commune de Houat connaît des difficultés de recrutement liées à la faiblesse du vivier local de fonctionnaires titulaires. Elle exploite ainsi la large faculté de recruter des agents contractuels sur les emplois permanents, ouverte par la loi aux communes de moins de 1 000 habitants¹⁰ : cinq des dix agents communaux ont été recrutés sous contrat, et un sixième l'a été avant d'être titularisé.

La commune ne se met toutefois pas toujours en mesure de surmonter les difficultés liées à son insularité.

D'une part, les rémunérations des agents municipaux sont inférieures à la moyenne nationale : de 19 % pour les agents de catégorie C et de 8 % pour les agents de catégorie B.

D'autre part, lorsqu'elle recrute, elle ne publie ainsi pas systématiquement de déclaration de vacance d'emploi, ainsi que la loi l'impose¹¹ : elle a omis cette formalité lors du recrutement d'un agent polyvalent en mai 2021 et en 2022 pour le recrutement en cours d'une personne chargée de la gestion des gîtes communaux ; pour pourvoir un poste aux services techniques à l'été 2021, elle a publié la déclaration de vacance cinq jours après le recrutement. En plus d'être obligatoire, cette procédure aurait permis à la commune d'identifier d'éventuels candidats intéressés sur le continent.

La chambre recommande donc de procéder systématiquement, via le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan, à la publication d'une déclaration de vacance d'emploi dès qu'un poste est susceptible de se libérer. Elle rappelle qu'une telle déclaration est également obligatoire lorsqu'un contrat à durée déterminée arrive à échéance et ce même si la commune souhaite le renouveler.

Recommandation n° 2 Précéder tout recrutement d'une déclaration de vacance d'emploi.
--

¹⁰ Article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

¹¹ Article 41 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

2.3.2 La difficulté à faire intervenir des entreprises de travaux publics et la création d'un dépôt sauvage de déchets

La commune de Houat pâtit d'une importante infructuosité des consultations qu'elle lance afin de désigner des entreprises pour réaliser ses travaux publics.

Elle a ainsi peiné à attribuer l'ensemble des lots de deux des trois principaux marchés de travaux passés depuis 2017 :

- consultation pour la transformation de l'ancienne école en gîtes communaux : 9 lots infructueux sur 15 lots et une seule offre reçue pour la maîtrise d'œuvre ;
- consultation pour la réhabilitation de la « maison de Rosa » : 5 lots infructueux sur 12.

Le marché de rénovation de la mairie, approuvé le 25 août 2017, n'a en revanche pas connu d'infructuosité.

Pour finalement parvenir à attribuer l'ensemble des lots, la commune a dû négocier avec des entreprises qui se trouvent alors en position de force pour négocier les prix. Il peut ainsi en résulter des surcoûts significatifs. Le coût du projet de transformation de l'ancienne école en gîtes communaux, estimé à 750 000 € HT en mai 2018, est ainsi passé à 1 M€ HT dans l'avant-projet sommaire puis à 1,4 M€ HT après la passation des marchés.

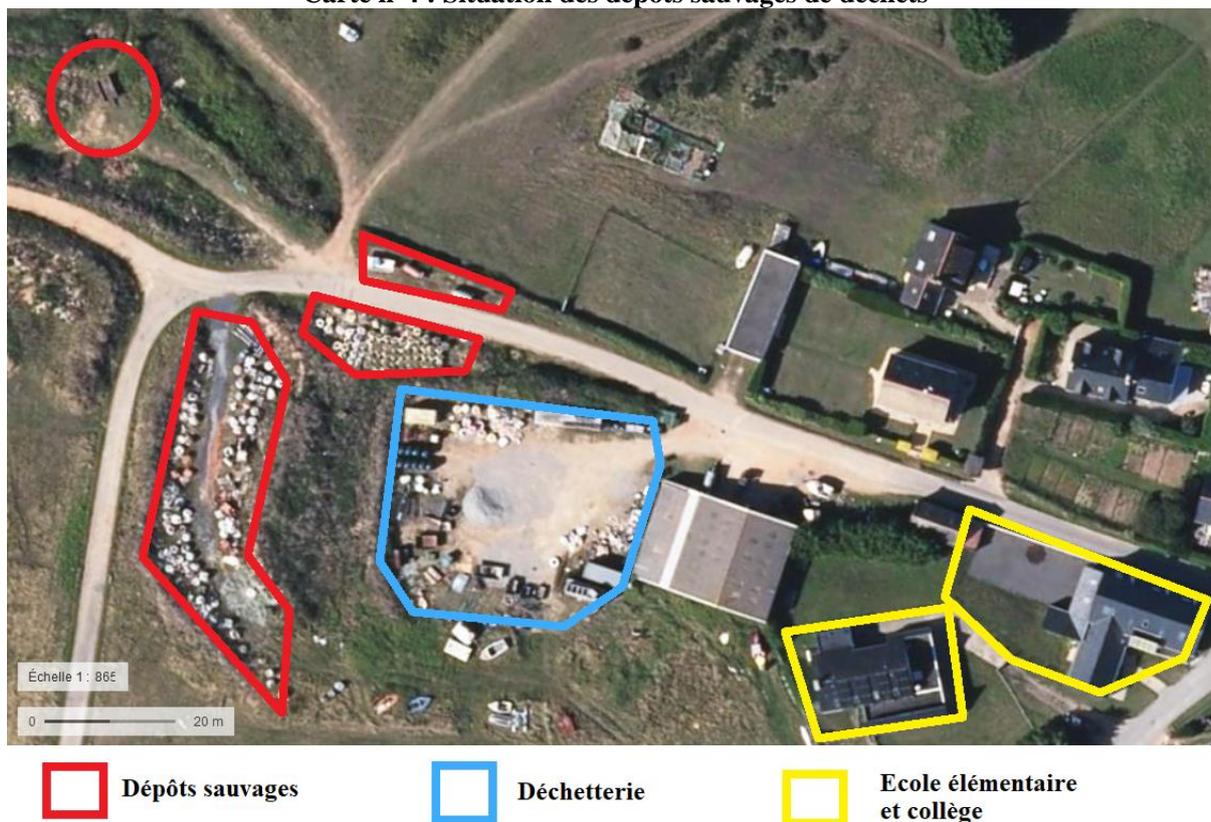
De même, les travaux de rénovation de la mairie ont finalement coûté 737 000 € à la commune alors que le montant des travaux prévu dans les marchés était de 615 000 €.

Pour pallier ces difficultés, la commune prend parfois à sa charge les contraintes liées à l'insularité. Elle s'abstient par exemple, dans les marchés publics de travaux, de stipuler que les entreprises doivent rapatrier leurs gravats sur le continent pour les faire traiter conformément à la réglementation.

Aussi, pour réduire les frais de prise en charge des déchets de chantier, certaines entreprises de bâtiment qui interviennent sur l'île procèdent à des dépôts sauvages de gravats le long de la voie publique, à proximité de la nouvelle déchèterie communale inaugurée en juin 2021, située à lisière est du bourg¹². Elles bénéficient pour ce faire de la bienveillance de la commune puisque d'autres déchets sont entreposés de longue date à cet endroit.

¹² Déchetterie dont la gestion a été confiée à la commune par Auray Quiberon Terre Atlantique. Les déchets sont rapatriés sur le continent par barge pour être traités, à raison d'une rotation quotidienne en été et d'une rotation hebdomadaire le reste de l'année.

Carte n°4 : Situation des dépôts sauvages de déchets



Source : CRC d'après Institut géographique national.

La commune a évacué la majeure partie des gravats avant la fin du contrôle de la chambre.

Les lieux n'ont toutefois pas été remis pleinement en état. D'une part, les gravats restants ont été mélangés à la terre pour créer un talus entre la déchetterie et la route, dont il émerge des objets plastiques et métalliques. D'autre part, les déchets les plus dangereux demeurent : cuves métalliques rouillées, carcasse de véhicule à moteur, fût d'huile de vidange, armatures métalliques.

La chambre rappelle que « *tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion* »¹³ et que les professionnels et notamment les entreprises de bâtiment doivent confier leurs déchets à des entreprises spécialisées dans leur traitement. Les déchetteries publiques telles que celle de Houat sont en effet réservées à la collecte des seuls déchets des ménages¹⁴. Le maire est chargé du pouvoir de police des déchets et, en cas d'infraction, est tenu de prendre des mesures pour y mettre fin¹⁵. Il en résulte une double responsabilité pour la commune : d'une part, en l'absence de tout producteur ou de tout autre détenteur connu, elle peut être reconnue comme la détentrice des déchets dès lors qu'ils sont entreposés sur un terrain dont elle est propriétaire¹⁶ ; d'autre part, une carence de la part du maire dans l'exercice de son pouvoir de police constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune¹⁷. Le dépôt sauvage de gravats sur l'espace public est de plus passible de poursuites pénales¹⁸.

La création d'une décharge sauvage tolérée par la commune sur des terrains lui appartenant contrevient donc à la loi et constitue un risque juridique pour le maire comme pour la commune.

Elle présente de plus deux circonstances aggravantes :

- les dépôts sauvages présentent un danger pour la population et les touristes car ils ne font l'objet d'aucune signalisation informant de l'interdiction de dépôt et de la dangerosité potentielle de la manipulation des matériaux, et se situent à proximité immédiate de l'école communale.
- l'île constitue un espace naturel protégé classé à 75 % en zone Natura 2000. A ce titre, elle bénéficie de financements européens (50 000 € par an) qui pourraient être remis en cause en cas de contrôle.

Dans ces circonstances, la chambre recommande au maire de procéder sans délai à l'évacuation des dépôts sauvages de déchets situés à proximité de la déchetterie communale, et de les faire traiter conformément à la réglementation.

Par ailleurs, pour prévenir la reconstitution de ces dépôts, la chambre recommande à la commune d'Île-d'Houat, sur le modèle de la commune d'Hoëdic, d'inclure dans les marchés publics qu'elle conclut l'obligation pour les entreprises de rapatrier sur le continent leurs déchets de chantier, en vue de les faire traiter conformément à la réglementation.

Recommandation n° 3 Procéder dans les meilleurs délais à l'évacuation des dépôts sauvages de gravats situés à proximité de la déchetterie communale.

Recommandation n° 4 Prévoir dans les marchés publics de travaux l'obligation pour les entreprises de rapatrier leurs gravats sur le continent.

¹³ Article L. 541-2 du code de l'environnement.

¹⁴ Article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Articles L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et L. 541-3 du code de l'environnement.

¹⁶ Voir Conseil d'État, 13 octobre 2017, *Commune de Six-Fours-les-Plages*, n° 397031.

¹⁷ Voir par exemple Conseil d'État, 9 novembre 2018, *Association La Vie Dejean c/ Ville de Paris*, n° 411626.

¹⁸ Articles L. 541-46 du code de l'environnement et R. 635-1 et -8 du code pénal.

À l'occasion du contrôle de la chambre, la commune a commencé à améliorer ses pratiques en concluant, le 22 novembre 2021, un avenant au marché de création des gîtes communaux prévoyant l'évacuation des gravats issus du gros œuvre 8 700 € HT. S'agissant du traitement des gravats, la commune envisage de louer un concasseur pour transformer les gravats et les réutiliser pour les menus travaux de voirie, notamment pour combler les nombreux nids de poule qui émaillent la voirie communale.

3 L'INSULARITE COMME FACTEUR D'INTERVENTION DE LA COMMUNE

3.1 Le déploiement de services à la population atypiques

3.1.1 La régie de transport de marchandise

En l'absence de voitures sur l'île, la commune propose à ses administrés un service public de transport de biens et marchandises entre le port et leur domicile. Elle possède un tracteur et un chariot élévateur, qu'elle loue aux habitants et aux entreprises de bâtiment intervenant sur l'île. La prestation inclut la mise à disposition d'un agent des services techniques pour manipuler l'engin. Elle a également acquis une pelleteuse en 2018, qu'elle loue aux entreprises de bâtiment.

Le service est rendu par les agents des services techniques qui exercent ainsi des fonctions de docker/livreur pour un temps de travail représentant un poste à temps plein. Il n'émet pas de facture mais remet un ticket de régie pour chaque transport effectué, dont la mairie conserve un double. Le paiement est encaissé par le secrétaire de mairie, désigné régisseur par arrêté du maire.

La grille tarifaire a été adoptée chaque année par le conseil municipal, sauf pour l'exercice 2021¹⁹. Elle gagnerait à être affichée au port et en mairie.

L'activité de la régie a oscillé autour de 20 000 € de recettes entre 2017 et 2020 mais a dépassé les 25 000 € en 2016 et 2021. Elle a mobilisé un temps de travail croissant jusqu'à atteindre en 2020 l'équivalent de 1,5 agent technique à temps plein. En plus du docker/livreur, le mi-temps supplémentaire a été réalisé par le responsable des services techniques. Ce service à la population mobilise donc fortement les services techniques, qui lui consacrent en moyenne 20 % de leur temps de travail total.

Tableau n° 1 : Activité de la régie transports

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Recettes (en €)</i>	28 681	18 309	21 932	20 447	22 738	29 622
<i>Nombre d'heures de travail</i>	1 666	1 764	1 683	1 868	2 317	1 750

Source : Balance des comptes et comptes administratifs ; planning de agents.

La commune est en droit de gérer un tel service public, bien que facultatif, dans la mesure où palliant une carence de l'initiative privée, il répond à un besoin d'intérêt général et compense une contrainte imposée par elle-même : l'interdiction des véhicules à moteur sur l'île. L'île voisine d'Hoëdic propose le même service, au même tarif (50 €/heure).

¹⁹ La dernière délibération tarifaire date du conseil municipal du 2 décembre 2019.

Le service constitue également une commodité pour les entreprises de travaux publics, que la commune peine à faire intervenir sur l'île (voir chapitre 2.3.2). La commune ne distingue que depuis 2019 les interventions au bénéfice des particuliers de celle au bénéfice des entreprises : ces dernières représentaient 34 % du total en 2019 et 44 % en 2020. Le service au bénéfice des entreprises a été supprimé par le conseil municipal le 22 janvier 2022.

La régie transports constitue un service public industriel et commercial²⁰. De ce fait, elle est soumise à plusieurs obligations :

- la tenue d'une comptabilité distincte, en principe un budget annexe, est obligatoire ;
- le budget du service doit être équilibré en dépenses et en recettes²¹ ;
- le tarif facturé aux usagers doit couvrir le coût de revient du service.

Or, la commune de Houat n'a pas créé de budget annexe dédié à la régie transport ni ne tient de comptabilité analytique de la régie. De ce fait, elle n'est pas en mesure de s'assurer que le tarif qu'elle applique aux usagers est suffisant pour couvrir le coût de revient du service et ainsi équilibrer le budget. La chambre a procédé à ce calcul à partir des comptes annuels 2021.

Il en résulte que la régie était déficitaire de près de 15 000 €, les redevances payées par les usagers ne couvrant que 67 % du coût de revient. Ce taux de couverture était analogue en 2020 : 66 % pour un déficit de 11 700 €.

Tableau n° 2 : Estimation du compte de résultat 2021 de la régie transports

Dépenses		Recettes	
Personnel affecté	39 957 €	Refacturation aux usagers	29 622 €
Carburant	4 162 €		
TOTAL	44 119 €	TOTAL	29 622 €
Résultat		-14 497	
Taux de couverture par la redevance		67 %	

Source : CRC d'après comptes de gestion et commune.

Le déficit n'inclut pas l'amortissement du tracteur et du transpalette, qui est facultatif dans les communes de moins de 3 500 habitants, et qui représenterait une charge annuelle supplémentaire d'environ 8 400 €. La suppression du service à destination des entreprises à compter de 2022 ne rétablira pas l'équilibre financier. Sur l'exercice 2021, la chambre estime que le service aux seuls particuliers présente un déficit de 2 837 €.

²⁰ Le transport de personnes constitue un service public industriel et commercial (SPIC) par détermination de la loi (article L. 1221-3 du code des transports) ; le transport de marchandises répond à la définition jurisprudentielle du SPIC (Conseil d'État, *Union syndicale des industries aéronautiques*, 16 novembre 1956) : il constitue une activité qu'une entreprise privée pourrait assurer et est principalement financé par les redevances des usagers.

²¹ Article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

Ce déficit est donc assumé par l'ensemble des contribuables houatais et non par les seuls usagers du service. La chambre rappelle qu'« *il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics* ». La loi prévoit trois dérogations qui ne peuvent être invoquées que sur délibération motivée du conseil municipal, ce qui n'a pas été le cas à Houat²².

Par ailleurs, le service est en principe assujéti à la TVA²³. Il bénéficiait toutefois jusqu'alors de la franchise en base qui dispense du paiement de la TVA les activités de prestations de service générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 34 400 €²⁴. Or, l'augmentation régulière, ces dernières années, de l'activité de la régie transports la conduit à générer un chiffre d'affaires qui approche le plafond de la franchise en base. La chambre appelle donc l'attention de la commune sur le fait que si les recettes de la régie franchissent ce plafond, elle devra, l'année suivante, facturer la TVA et établir des factures conformes à la loi²⁵.

En conséquence, la chambre invite la commune à tenir une comptabilité complète et distincte de la régie transports.

Elle recommande d'ajuster les tarifs afin d'équilibrer le financement du service.

Recommandation n° 5 Ajuster les tarifs de la régie transport pour que les recettes couvrent le coût de revient du service.

3.1.2 La régie des carburants

La commune a centralisé l'achat du carburant et du fioul combustible utilisés sur l'île, qu'elle revend ensuite aux particuliers : gazole de pêche (GOP) pour les navires de pêche et fioul domestique (FOD) pour le chauffage des particuliers.

La commune se fait livrer les hydrocarbures au port de Quiberon puis la Compagnie Océane, qui assure la liaison maritime avec l'île, se charge du transfert dans ses cuves en cale puis du dépotage dans les cuves municipales situées sur le port²⁶. La livraison du fioul domestique est assurée par les services techniques municipaux à l'aide d'une citerne ; le gazole est délivré à une pompe automatique en libre-service, à laquelle les pêcheurs ont accès après s'être enregistrés en mairie et dont la commune suit l'utilisation à l'aide d'un logiciel. La régie est tenue par l'agent municipal dédié. La commune revend les carburants aux usagers au prix d'achat, majoré de frais de gestion facturés pour couvrir les coûts administratifs de la régie²⁷.

²² Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. « Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

²³ Article 256 B du code général des impôts. La régie transports est doublement concernée en tant que transport de biens et que prestation de service portuaire.

²⁴ Article 293 B du code général des impôts.

²⁵ Article 242 *nonies* A de l'annexe II du code général des impôts.

²⁶ La Compagnie Océane facture chaque livraison 150 €.

²⁷ 5 cts/litre pour le GOP ; entre 18 et 20 cts/litre pour le FOD selon les volumes (> ou < 500 litres). Les coûts de gestion à couvrir sont les frais de livraison, la gestion administrative et l'entretien du matériel.

Les tarifs sont approuvés par le conseil municipal et, s'agissant des frais de gestion, sont stables depuis février 2018.

Les achats d'hydrocarbures représentent en moyenne 10 % des dépenses de fonctionnement de la commune.

Tableau n° 3 : Activité de la régie des carburants

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Gazole de pêche</i>	Volume acheté (en litres)	76 000	95 000	93 000	95 000	55 000	77 000
	Coût total (en €)	29 015	40 068	49 841	48 047	16 974	41 256
<i>Fioul domestique</i>	Volume acheté (en litres)	51 000	52 000	40 965	53 000	39 000	36 100
	Coût total (en €)	30 203	36 503	34 852	44 507	23 356	30 349

Source : Balances des comptes ; commune pour 2021.

À l'instar de la régie de transport, la régie des carburants et combustibles constitue un service public industriel et commercial²⁸. La commune n'a pas créé de budget annexe dédié pour retracer la comptabilité de la régie, ainsi qu'elle le devait, mais dispose de tableaux de suivi précis. Ces tableaux ne constituent toutefois pas une comptabilité analytique et ne permettent pas de s'assurer que le financement du service est équilibré et assuré par les seules redevances des usagers²⁹. La chambre a procédé à ce calcul à partir des comptes annuels 2021.

Il en résulte que la régie était excédentaire de 5 716 €. Cet excédent suffirait même à couvrir l'amortissement facultatif de la citerne mobile et des installations portuaires, dont la chambre estime le montant annuel à environ 3 700 €.

Tableau n° 4 : Estimation du compte de résultat 2021 de la régie des carburants

<i>Dépenses</i>		<i>Recettes</i>	
Personnel affecté	4 653 €	Frais de gestion facturés aux usagers	11 870 €
Prestation de transport par la Compagnie Océane	1 500 €		
TOTAL	6 153 €	TOTAL	11 870 €
Résultat		5 716 €	
Taux de couverture par les frais de gestion		193%	

Source : CRC d'après comptes de gestion et commune.

²⁸ L'activité d'achat, de revente et de livraison de carburant et de combustible répond à la définition jurisprudentielle du SPIC (Conseil d'État, *Union syndicale des industries aéronautiques*, 16 novembre 1956) : généralement réalisée par des entreprises privées, elle a été prise en charge par la commune de Houat pour palier la carence de l'initiative privée liée à la situation insulaire, et elle est intégralement financée par les redevances des usagers.

²⁹ Articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

Contrairement à la régie des transports, la régie des carburants et combustibles est partiellement assujettie à la TVA : le gazole de pêche est exonéré³⁰ mais pas le fioul domestique assujetti à la TVA, dont le produit annuel de vente excède la franchise en base³¹. La commune facture d'ailleurs la taxe aux habitants puisque hors frais de gestion, elle revend le combustible au prix exact auquel elle l'a acheté, TVA comprise. Or, les frais de gestion qu'elle facture en plus du prix du combustible sont également assujettis à la TVA : la commune collecte ainsi une taxe supplémentaire 0,03 € par litre. Pourtant, considérant qu'elle revend le fioul au prix d'achat, elle n'effectue pas de déclaration de TVA aux services fiscaux.

Au total, entre 2016 et 2021, la commune a donc omis de déclarer et de reverser 7 463 € de TVA.

Tableau n° 5 : Montant du produit de la revente du fioul domestique

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Fioul domestique revendu (en €)</i>	39 941	38 123	42 995	46 496	39 550	38 876	245 981
<i>TVA collectée et non reversée sur les frais de gestion (volume annuel x 0,03 en 2019-2021 et 0,025 en 2016-2018)</i>	1 485	1 118	875	1 336	1 360	1 289	7 463

Source : Balance des comptes ; CRC d'après fichiers commune.

La chambre demande donc à la commune de déclarer aux services fiscaux la TVA qu'elle collecte sur les frais de gestion du fioul domestique. Pour ce faire, même en l'absence de budget annexe dédié, elle pourra mettre en place un code service TVA en lien avec le comptable public afin d'intégrer dans sa gestion comptable la déclaration réglementaire. Elle devra également s'assurer que l'ensemble des factures qu'elle délivre aux consommateurs de fioul répondent aux exigences légales³².

Recommandation n° 6 Déclarer et reverser la TVA collectée sur les frais de gestion du fioul domestique.

En conséquence, la chambre invite la commune à tenir une comptabilité complète et distincte de la régie des carburants pour s'assurer que les frais de gestion facturés aux consommateurs d'hydrocarbures ne sont pas structurellement supérieurs aux coûts de fonctionnement de la régie. Pour apprécier cet équilibre, elle pourra y intégrer l'amortissement des équipements utilisés par le service et la TVA qu'elle devra désormais déclarer.

Recommandation n° 7 Ajuster les tarifs de la régie des carburants pour que les recettes couvrent le coût de revient du service.

³⁰ Article 262 du code général des impôts.

³¹ Article 293 du code général des impôts.

³² Article 242 *nonies* A de l'annexe II du code général des impôts.

Pour encadrer les achats d'hydrocarbures, la commune avait conclu en 2016 deux accords-cadres de trois ans avec deux entreprises : l'un pour le gazole pêche (montant plafond de 180 000 € HT) ; l'autre pour le fioul domestique (montant plafond de 205 000 € HT). À l'expiration de ces deux contrats, respectivement en avril et en juin 2019, la commune n'a pas lancé de nouvelles consultations pour renouveler les contrats. Elle a pourtant continué d'acheter du gazole et du fioul aux mêmes entreprises. Elle a finalement conclu un nouvel accord-cadre de trois ans pour le gazole de pêche en septembre 2020, attribué aux mêmes entreprises³³, mais continue d'acheter le fioul domestique hors de tout marché public.

La commune a ainsi acquis hors marché pour 48 836 € de gazole pêche entre avril 2019 et septembre 2020, et pour 72 906 € de fioul domestique depuis juin 2019. En procédant à ces achats de gré à gré, elle a méconnu le code de la commande publique qui lui impose de procéder à une consultation sous la forme d'une publicité et d'une mise en concurrence, et de signer un contrat écrit avec le ou les prestataires désigné(s) pour tout achat d'un montant supérieur à 40 000 € HT³⁴.

La chambre recommande par conséquent à la commune de procéder aux achats de fioul domestique en concluant un marché public à la suite d'une procédure de mise en concurrence conforme au code de la commande publique.

Elle gagnerait à conclure un marché arrivant à échéance en août 2023, en même temps que l'accord-cadre relatif au gazole pêche de septembre 2020, puis à conclure un unique accord-cadre pour le carburant et pour le combustible divisé en deux lots. Elle sécuriserait ainsi ses achats, pourrait générer des économies d'échelle et simplifier la gestion administrative.

Recommandation n° 8 Respecter les règles de la commande publique pour l'achat du fioul domestique.

3.2 Le soutien au maintien d'une population permanente

3.2.1 La sécurisation du foncier et de la réglementation d'urbanisme

La première orientation du projet d'aménagement et de développement durable de la commune approuvé le 10 février 2017, document qui définit les orientations d'aménagement du territoire de l'île³⁵, est de « *stabiliser la population de l'île* » en y attirant des familles et des ménages actifs qui maintiendront voire dynamiseront l'activité économique. Trois contraintes fortes compliquent l'atteinte de cet objectif : l'éloignement et l'isolement liés à l'insularité, la rareté et le prix du foncier, la concurrence des acquéreurs de résidences secondaires.

³³ Les contrats comportent une erreur puisqu'ils font référence au fioul domestique alors qu'il s'agit du gazole pêche.

³⁴ Article R. 2122-8 du code de la commande publique.

³⁵ Document stratégique du plan local d'urbanisme, prévu par l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme.

De plus, l'histoire de l'île complique la mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement. La gestion foncière y a longtemps relevé de l'Église qui attribuait au cas par cas à des familles des bandes de terrain d'un mètre de large et de plusieurs dizaines de mètres de longs, appelés « sillons à patates » et destinés à être cultivés. Ce fin découpage en sillons demeure caractéristique de la propriété foncière houataise, qui n'est cadastrée que depuis 1970, de sorte que certains équipements publics ont été construits sur plusieurs sillons dont la commune n'était pas propriétaire. De même, le morcellement de la propriété foncière complique l'élaboration de projets de construction sur les rares terrains constructibles vacants que compte la commune.

Aussi, dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) engagé en 2016, la direction départementale des finances publiques a incité la commune à recenser les sillons dont les propriétaires étaient décédés depuis plus de trente années et en a fait l'acquisition gratuite, ainsi que la loi le lui permet³⁶. Par plusieurs délibérations entre le 29 janvier 2016 et le 22 mai 2019, elle a acté le transfert à la commune de la propriété de 173 parcelles représentant une surface totale de 95 hectares soit le tiers de la surface de l'île. Le conseil municipal est ainsi allé au-delà des premières estimations des services de l'État qui portaient sur 126 parcelles d'une surface totale de 45 hectares. La commune est donc désormais propriétaire de la majorité de l'île, avec le Conservatoire du littoral.

Cette décision volontariste, couplée à la révision du règlement d'urbanisme, a permis à la commune de sécuriser juridiquement le foncier de l'école et du collège ainsi que de réserver un terrain pour la construction d'une déchetterie par l'intercommunalité. Elle n'a de plus donné lieu à aucun contentieux entre la commune et les propriétaires fonciers de l'île.

Suite à la révision du plan local d'urbanisme, le taux d'acceptation des demandes de permis de construire a fortement augmenté. Entre 2012 et 2016, la majorité des demandes déposées sur l'île ont été refusées ; depuis l'entrée en vigueur du nouveau PLU, le taux de refus est tombé à 23 %.

À noter que le conseil municipal a refusé à deux reprises que la compétence d'élaboration du PLU soit transférée à l'intercommunalité³⁷.

³⁶ Procédure dite des « biens sans maître », prévue aux articles L. 1123-1 et -2 du code général de la propriété des personnes publiques, et 713 du code civil.

³⁷ Délibérations du 27 mars 2017 et du 8 décembre 2020.

Carte n°5 : Propriété foncière sur l'île d'Houat

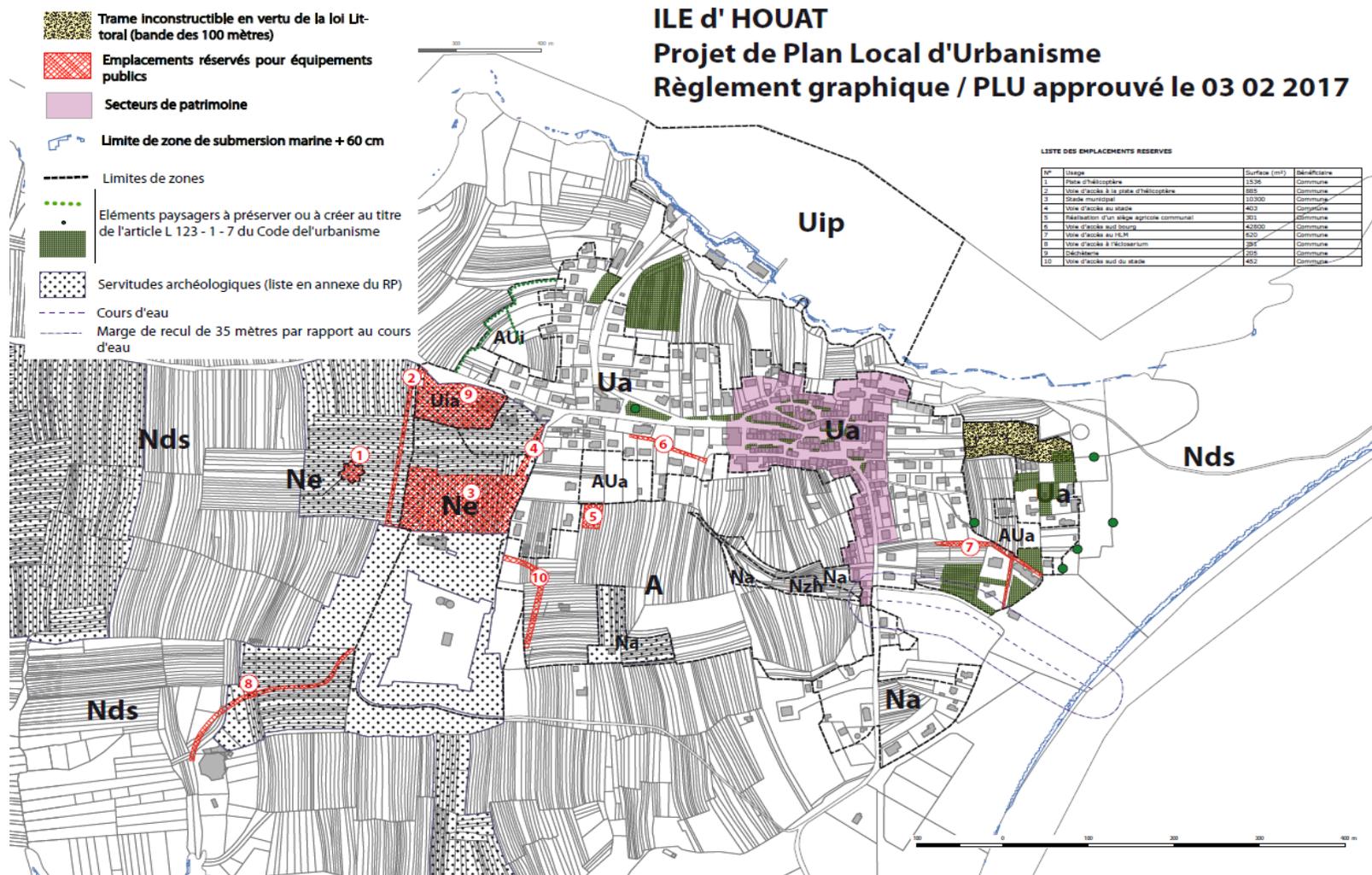


Propriétés communales



Propriétés du Conservatoire du littoral

Source : Le Figaro.



Source : PLU.

3.2.2 L'investissement dans le logement

Pour mettre en œuvre les orientations de son plan local d'urbanisme, la commune a conduit une politique volontariste d'intervention en matière de logement et de maintien des activités économiques. Sur l'île, le tissu urbain est limité au bourg. Quelques zones constructibles demeurent à urbaniser à l'ouest, au sud et à l'est de celui-ci. La commune dispose donc de marges de manœuvre réduites pour favoriser le logement des familles et des actifs.

Entre 2016 et 2020, elle a donc privilégié l'acquisition directe de biens et immobiliers et fonciers pour vendre ou louer ceux-ci aux familles de l'île et à des ménages présentant les caractéristiques recherchées.

Elle a procédé aux opérations suivantes :

- lors de la rénovation de la mairie en 2017, deux appartements ont été créés à l'étage du bâtiment pour un coût de 307 000 € ;
- en 2018, quatre logements sociaux ont été rachetés au bailleur social Bretagne Sud Habitat au prix de 92 804 €, et remis en location par la commune.
- entre août 2017 et novembre 2018, la commune a acquis plusieurs parcelles au prix de 40 000 € pour former un ensemble foncier de 554 m², qu'elle a ensuite divisé en deux terrains à construire vendus en décembre 2019 à deux familles îliennes avec enfants. Les actes de vente ont été assortis d'une clause anti-spéculative qui limite dix ans durant la possibilité de revendre les biens ;
- une maison en centre-bourg, appelée la « maison de Rosa », a été acquise en 2019 pour 300 000 € et rénovée pour y aménager deux appartements ;
- un studio qui était mis en location saisonnière a été reconfiguré en logement à l'année ;
- l'utilisation du patrimoine communal a été optimisé par la mutualisation au sein d'une même maison les logements de service mis à la disposition des professeurs du collège des îles du Ponant en période scolaire, et des gendarmes présents en saison estivale.

La commune possède désormais 18 logements occupés par 28 habitants, soit 12 % de la population de l'île. Sa politique volontariste porte ses fruits puisque l'effectif de l'école communale passera de 8 à 13 élèves à la rentrée 2022.

Elle dispose toutefois de marges de manœuvre pour mieux mobiliser ses logements communaux pour atteindre l'objectif qu'elle s'est assignée d'attirer des foyers actifs avec enfants, car seuls 5 des 18 logements communaux sont loués à des familles avec enfants.

Par ailleurs, la commune souhaite modifier l'affectation de l'un des derniers secteurs constructibles de l'île, le Gorlé, une parcelle de 3 000 m² située à l'ouest du bourg. Le plan local d'urbanisme en vigueur depuis 2017 prévoit d'y implanter une zone artisanale. Le maire a informé le préfet du Morbihan, par courrier du 18 janvier 2022, de son intention d'engager une procédure de modification du plan local d'urbanisme en vue d'y construire six à huit logements³⁸. Pour limiter le coût du foncier et favoriser l'implantation de familles, elle envisage de céder les terrains à l'organisme foncier solidaire géré par Auray Quiberon Terre Atlantique, lequel accorderait aux intéressés un bail réel solidaire sur un lot pour qu'ils y construisent leur maison.

L'organisme foncier solidaire (OFS) et le bail réel et solidaire (BRS)

Créé par la loi ALUR du 24 mars 2014, l'OFS a pour objet d'acquérir des terrains en vue d'y réaliser des équipements collectifs et des logements. Il a vocation de permettre ainsi aux constructeurs d'alléger leurs coûts de construction en prenant à sa charge le coût du foncier.

L'OFS met les terrains acquis à disposition sous la forme d'un bail réel et solidaire³⁹, d'une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans, ne pouvant être résilié et qui donne lieu au paiement d'un faible loyer. Le bail est conclu avec un preneur sélectionné sous condition de revenu, qui peut y construire un logement dont il est propriétaire des murs et qu'il doit occuper comme résidence principale.

3.2.3 L'investissement dans les activités économiques

La commune est confrontée au risque de fermeture de deux activités commerciales : l'hôtel de La Sirène et la boulangerie. Elle envisage d'investir directement pour éviter ces fermetures.

- **Le projet de reprise de l'hôtel La Sirène**

L'Île-d'Houat dispose de trois hôtels. Le propriétaire du plus grand, La Sirène, souhaite vendre. La commune souhaite quant à elle favoriser le tourisme hors saison estivale et créer une offre hôtelière permanente. Aucun des trois hôtels de l'île n'étant actuellement ouvert toute l'année, la commune envisage d'acquérir l'hôtel de La Sirène pour le confier à un gestionnaire qui serait tenu d'ouvrir à l'année. Le prix d'achat demandé par l'actuel propriétaire est de 1,2 M€.

³⁸ Ce secteur est actuellement classé en zone artisanale et n'est pas occupé, et le PLU doit être modifié pour qu'il puisse accueillir un lotissement d'habitations.

³⁹ Créé par l'ordonnance du 20 juillet 2016 relative au bail réel et solidaire.

Le 8 septembre 2021, le conseil municipal a autorisé le maire à solliciter des subventions pour financer le projet et souhaité que le plan de financement limite au minimum légal (20 %)⁴⁰ le reste à charge de la commune. Le 19 novembre 2021, le maire a signé un compromis de vente avec le propriétaire de l'hôtel, sans y avoir été autorisé par son conseil municipal et sans avoir sollicité l'avis des Domaines de l'État imposé par la loi⁴¹. Cependant, ce compromis est devenu caduc le 30 janvier 2022 à défaut d'avoir été confirmé, la commune n'ayant pas obtenu confirmation des subventions attendues. La chambre rappelle à la commune que l'autorisation préalable du conseil municipal est requise pour procéder à une acquisition immobilière et qu'elle doit être obtenue au vu d'une estimation du prix du bien par les Domaines de l'État⁴².

L'intervention de la commune pourrait être regardée comme compatible avec la liberté du commerce et de l'industrie, bien que l'île compte deux autres hôtels et 59 locations saisonnières, dans la mesure où elle a pour objectif de répondre à un intérêt général : pallier l'absence d'hôtellerie-restauration à l'année⁴³.

Même si l'ordonnateur estime dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *le bilan a peu de chances d'être négatif* », la chambre considère que la réussite du projet est toutefois soumise à deux conditions que la commune ne satisfait pas encore.

D'une part, le projet représente un risque patrimonial pour la commune dans la mesure où elle s'exposerait à ne pas trouver de gérant répondant à ses exigences. La chambre l'invite donc, avant de prendre des engagements lourds pour son budget, à évaluer au préalable si une ouverture à l'année peut s'avérer économiquement viable pour un gérant, au besoin en s'appuyant sur Auray Quiberon Terre Atlantique et sur l'office du tourisme de la baie de Quiberon, compétents en matière de développement économique et touristique.

D'autre part, le plan de financement de cet investissement coûteux demeure incertain. La commune n'a encore reçu aucune confirmation écrite à ses demandes de subventions (État, Région, Département) et compte sur le produit de la vente d'un bâtiment communal qui n'a pas encore été lancée. La chambre invite donc la commune à ne s'engager dans ce projet que si son plan de financement est soutenable pour son budget. L'analyse financière prospective réalisée par la chambre au chapitre 4.5 propose une estimation de cette soutenabilité.

- **Le projet de construction d'une boulangerie**

En 2018, le boulanger de l'île a annoncé à la mairie son intention de mettre fin à son activité. La reprise du fonds de commerce est compromise par les investissements de mise aux normes du local et de renouvellement du four à pain qu'un éventuel artisan intéressé devrait supporter.

Pour préserver ce commerce de première nécessité, la commune avait acté en novembre 2018 la commande d'une étude en vue de créer une boulangerie communale. Celle-ci n'a jamais été réalisée.

⁴⁰ Article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴¹ Article L. 1311-10 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴² Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴³ Voir Conseil d'État, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n° 275531 ; 3 mars 2010, *département de la Corrèze*, n° 306911.

Le 25 juin 2021, le conseil municipal a finalement approuvé un projet de construction d'une boulangerie et de deux logements communaux dont un réservé à l'artisan, sur un terrain communal contigu à l'hôtel de La Sirène. Le coût prévisionnel du projet est de 550 000 € hors matériel technique (four, pétrisseur, etc.). La commune table sur l'obtention de subventions couvrant 75 % du coût total mais, là encore, n'a reçu de confirmation écrite d'aucun financeur potentiel.

La chambre estime que la commune s'engagerait dans un projet coûteux sans avoir examiné d'autres moyens d'atteindre son objectif. La loi autorise en effet les communes à verser une aide financière, « *lorsque l'initiative privée est défailante ou insuffisante, pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural* »⁴⁴. La collectivité doit alors conclure avec l'acteur économique « *une convention fixant les obligations de ce dernier* », par exemple l'engagement à maintenir le service sur une certaine durée. Ce mécanisme permettrait à la commune d'aider un boulanger intéressé à reprendre l'ancienne boulangerie, par exemple en finançant la mise aux normes des locaux et l'achat d'un nouveau four à pain ; il présenterait nécessairement un coût bien moindre que le projet actuel.

⁴⁴ Article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales. Houat fait partie des communes rurales selon la classification de l'Insee.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 La fiabilité des comptes

Les finances de la commune de Houat sont retracées dans un unique budget principal, en l'absence de budgets annexes. Le budget annexe qui retraçait les flux financiers relatifs au port a été clôturé au 1^{er} janvier 2019, après que la gestion du port ait été transférée à la Compagnie des ports du Morbihan.

La chambre n'a pas identifié d'anomalie ayant une incidence significative sur la fiabilité et la sincérité des comptes.

4.2 Les performances financières

La politique d'investissement volontariste notamment en matière de soutien au maintien d'une population permanente, a réduit les marges de manœuvre financières de la commune. Ainsi, fin 2021, l'Île-d'Houat se situait parmi les communes insulaires du Ponant dont les principaux indicateurs financiers étaient les plus fragiles.

4.2.1 Les recettes de fonctionnement

Depuis 2016, les produits de gestion de la commune de Houat ont progressé de 2,2 % par an en moyenne mais ne s'inscrivent pas dans une tendance nette ; ils ont évolué par à-coups sous l'effet de plusieurs facteurs qui ont eu une incidence sur toutes les catégories de recettes de fonctionnement.

Tableau n° 6 : Structure des produits de gestion

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	244 298	156 397	163 372	168 708	175 333	208 839	-3,1 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	66 264	49 532	50 428	60 982	59 243	60 582	-1,8 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	396 636	385 498	411 559	387 077	334 299	452 149	2,7 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	57 481	117 522	128 103	127 173	133 756	132 510	18,2 %
= Produits de gestion	764 679	708 950	753 462	743 940	702 631	854 079	2,2 %

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La structure des recettes de fonctionnement à Houat est marquée par le poids important des ressources d'exploitation, qui représentaient 53 % des ressources communales en 2021. Cette situation atypique est propre aux communes de l'Île-d'Houat et Hoëdic, les recettes d'exploitation ne représentant en moyenne que 24 % des produits de gestion des communes insulaires du Ponant. Elle est liée à la conjonction du niveau de service proposé à la population et de l'activité touristique saisonnière.

Les recettes d'exploitation comprennent en effet les recettes issues des régies transport et carburants pour un total de près de 100 000 €, de la location des logements communaux pour près de 100 000 € également, des services touristiques (camping, bus, sanitaires) pour plus de 80 000 €. La perception des droits de port a été transférée à la Compagnie des ports du Morbihan en 2018. Dans le même temps, la commune a enregistré une utilisation croissante du personnel communal par d'autres organismes publics, auxquels elle refacture une partie des salaires : État pour le chargé de mission Natura 2000, AQTA pour la gestion de la déchetterie et de l'office du tourisme, Compagnie des ports du Morbihan pour la gestion du port, La Poste pour la tenue de l'agence postale.

Le niveau des ressources d'exploitation est volatil car lié à leur utilisation par les usagers. Il a ainsi baissé de 14 % en 2020 (-53 000 €) notamment en raison de la pandémie puis a progressé de 35 % en 2021 (+120 000 €), notamment à la faveur d'un quasi doublement des recettes du camping. Le poids structurel des ressources d'exploitation devrait encore se renforcer en 2022 à la suite de l'ouverture des gîtes communaux, qui est susceptible de générer une recette annuelle de 24 000 €.

Tableau n° 7 : Détail des ressources d'exploitation

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Mise à disposition de personnel</i>	63 492	63 243	92 464	105 319	49 865	125 390	15 %
<i>Loyers</i>	74 665	70 697	65 079	76 322	95 358	72 454	-0,6 %
<i>Droits de port</i>	41 047	50 567	58 477	-	-	-	-100 %
<i>Vente de fioul domestique</i>	39 941	38 123	42 995	46 496	39 550	38 876	-0,5 %
<i>Vente de gazole pêche</i>	31 134	37 088	51 965	50 246	28 193	36 926	3,5 %
<i>Camping</i>	37 347	36 686	35 732	35 017	46 781	80 076	17 %
<i>Régie transport</i>	28 681	18 309	21 932	20 447	22 738	29 622	-0,6 %
<i>Bloc sanitaire</i>	11 986	11 076	10 884	11 094	8 816	11 294	-1,2 %
<i>Bus municipal</i>	12 390	12 382	10 023	8 960	5 958	4 912	-17 %
<i>Autres</i>	55 954	47 327	22 009	33 176	37 041	69 251	4,4 %
TOTAL	396 636	385 498	411 559	387 077	334 299	452 149	2,7 %

Source : CRC d'après grand livre des comptes.

Les importantes recettes fiscales encaissées en 2016 résultent d'un arriéré de taxe sur les passagers des navires d'un montant de 91 000 €⁴⁵. Sans prendre en compte cet évènement, les recettes fiscales ont progressé de 8 % par an sous l'effet conjugué d'une légère hausse des taux d'imposition en 2018 et 2019, et du dynamisme du marché immobilier qui a généré un doublement du produit des droits de mutation (« frais de notaire »)⁴⁶. La pression fiscale est supérieure à la moyenne nationale ; les bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sont nettement supérieures à la moyenne des communes de 250 à 500 habitants, tandis que les taux sont dans la moyenne pour la taxe d'habitation et en-dessous pour la taxe foncière. Il en résulte un produit par habitant supérieur à la moyenne de 62 % pour la taxe d'habitation et de 8 % pour la taxe foncière (cf. détail en annexe).

La commune a enregistré en 2017 une diminution des reversements de fiscalité de 16 000 € en 2017 à la suite du transfert à l'intercommunalité de la compétence « promotion touristique » ; dans le même temps, elle lui a également transféré le bénéfice de la taxe de séjour pour environ 10 000 € par an.

Enfin, la commune a bénéficié d'une forte augmentation des dotations de l'État (75 000 € soit +130%), principalement intervenue en 2017 à l'occasion de la création de la dotation communale d'insularité. En 2015, l'association des îles du Ponant a réalisé une étude établissant une inadéquation entre le montant des dotations perçues par les communes insulaires et les surcoûts générés par l'insularité. Elle évaluait ce surcroît de dépenses à 4,1 M€ par an. En conséquence, l'article 145 de la loi de finances pour 2017 a créé une dotation communale d'insularité, versée aux communes insulaires au prorata de leur population. Une enveloppe de 4 M€ y a été affectée, dont 62 000 € par an environ pour la commune de Houat. Cette dernière bénéficie également d'une dotation supplémentaire touristique (14 000 €) et d'une dotation Natura 2000 (3 200 €)⁴⁷.

4.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Rapportées par habitant, les dépenses de fonctionnement et les charges de personnel de la commune sont parmi les plus élevées des communes insulaires du Ponant.

Ce constat doit toutefois être nuancé compte tenu de la structure atypique des dépenses de fonctionnement de la commune. Ses charges courantes ont baissé de 0,7 % par an en moyenne depuis 2016 et, en tendance, avoisinent les 700 000 € annuels⁴⁸, mais à l'instar des recettes, elles ont évolué de façon erratique sous l'effet de plusieurs facteurs.

⁴⁵ Les passagers embarqués sur des navires à destination d'espaces naturels protégés doivent d'acquiescer d'une taxe qui s'applique à leur billet de transport. Houat n'a pas perçu cette taxe entre 2013 et 2015 ; elle a perçu le rattrapage en 2016.

⁴⁶ Depuis 2021, la commune ne perçoit plus directement les droits de mutation mais bénéficie d'un reversement de la part du fonds départemental des droits de mutation. Pour plus de lisibilité, la chambre a réimputé le produit de ce fonds, inscrit en fiscalité reversé, en recette fiscale.

⁴⁷ Dotation indexée sur la population, attribuée aux territoires comptant moins de 10 000 habitants et couverts à plus de 75 % par un site Natura 2000.

⁴⁸ L'année 2020 a été marquée par les confinements liés à l'épidémie de coronavirus.

Tableau n° 8 : Structure des charges courantes

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	272 791	260 535	296 379	304 542	216 982	263 642	-0,7 %
<i>dont achats de carburant</i>	59 218 22 %	76 571 29 %	84 693 29 %	92 554 30 %	40 330 19 %	71 605 27 %	3,9 %
<i>dont entretien et réparations</i>	75 269 28 %	47 023 18 %	55 664 19 %	87 740 29 %	48 596 22 %	36 483 14 %	-13,5 %
<i>+ Charges de personnel</i>	345 106	359 157	343 842	372 567	393 233	380 224	2,0 %
<i>Part refacturée</i>	18 %	18 %	27 %	28 %	13 %	33 %	12 %
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	6 985	6 366	2 610	4 440	1 650	4 465	-8,6 %
<i>+ Autres charges de gestion</i>	86 475	77 261	80 015	21 186	24 875	33 182	-17%
= Charges de gestion	711 357	703 319	722 845	702 735	636 741	681 512	-0,9 %
<i>+ Charges d'intérêt</i>	2 959	2 834	6 339	7 288	7 009	8 385	23 %
= Charges courantes	714 315	706 153	729 184	710 023	643 750	689 897	-0,7 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	48 %	51 %	47 %	52 %	61 %	55 %	

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Depuis 2016, le niveau des charges générales a été principalement déterminé par les achats de carburants (fioul domestique et gazole pêche) et l'entretien du patrimoine communal, qui génère des charges non négligeables compte tenu du nombre de logements dont la commune est propriétaire. Ces deux postes ont représenté en moyenne la moitié des charges générales et ont fluctué en fonction de la demande des usagers et des besoins d'intervention sur le patrimoine communal.

Par ailleurs, un quart des charges de personnel en moyenne est refacturé : à AQTA pour la gestion de la déchetterie (23 000 €) et de l'office du tourisme (5 000 €), à la Compagnie des ports du Morbihan pour la gestion du port (8 000 €), à La Poste pour la tenue de l'agence postale (15 000 €) et, depuis 2018, à l'État pour le chargé de mission Natura 2000 (48 000 €). Compte tenu de l'insularité de la commune, le personnel municipal assume en effet certaines missions pour le compte d'autres organismes publics.

Enfin, les autres charges de gestion ont été divisées par quatre en 2019 à la suite du transfert de la gestion du port à la Compagnie des ports du Morbihan.

4.2.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Entre 2016 et 2020, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité de financement brut ont oscillé en raison de la structure atypique des dépenses et des recettes, mais sont demeurés à des niveaux faibles, nettement inférieurs à la moyenne des îles du Ponant (27 %). La commune a donc présenté un cycle de fonctionnement tendu.

Tableau n° 9 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion</i>	764 679	708 950	753 462	743 940	702 631	854 079	2,2 %
<i>(-) Charges de gestion</i>	711 357	703 319	722 845	702 735	636 741	681 512	-0,9 %
<i>(=) Excédent brut de fonctionnement</i>	53 322	5 631	30 617	41 205	65 890	172 567	26 %
<i>en % des produits de gestion</i>	7,0 %	0,8 %	4,1 %	5,5 %	9,4 %	20 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	-2 959	-2 832	-6 337	-7 287	-7 008	-8 385	23 %
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	3 331	4 572	39 632	4 482	704	2 280	-7,3 %
<i>(=) Capacité d'autofinancement (CAF) brute</i>	53 694	7 370	63 912	38 401	59 587	166 462	25 %
<i>en % des produits de gestion</i>	7,0 %	1,0 %	8,5 %	5,2 %	8,5 %	19,5 %	

Source : CRC d'après comptes de gestion.

En 2021, à la faveur de l'augmentation des recettes d'exploitation, ces soldes ont atteint un niveau correct de 20 % mais qui demeurerait parmi les plus faibles des communes insulaires du Ponant. Le caractère pérenne de cette amélioration reste incertain même si, à compter de 2022, la commune attend un nouveau surcroît de recettes de 24 000 € lié à la mise en location des gîtes communaux.

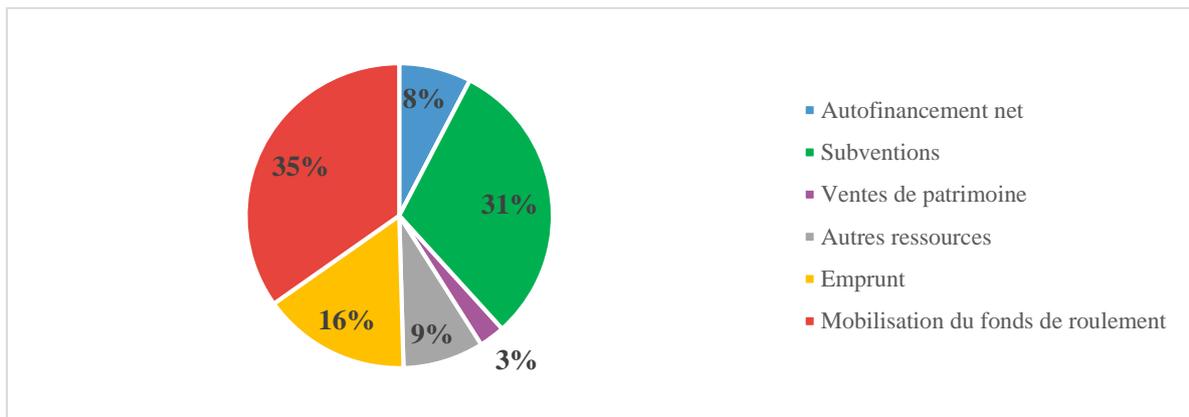
4.3 Une politique d'investissement volontariste

La commune de Houat a investi 3,5 M€ entre 2016 et 2021. Les principales opérations ont consisté en : la transformation de l'ancienne école en gîtes communaux (1,5 M€), la rénovation de la mairie et son agrandissement pour accueillir deux logements (0,74 M€), l'achat de la « maison de Rosa » (0,3 M€), la construction de quatre logements locatifs dans l'ancien presbytère (0,49 M€).

Après Hoëdic, l'Île-d'Houat est la commune insulaire du Ponant qui a le plus investi entre 2016 et 2021 : 2 392 € par habitant et par an, alors que les autres communes investissaient en moyenne entre 900 et 1 500 € par habitant et par an.

Pour financer ces investissements, la commune a dû compenser la faiblesse de son autofinancement net. Celui-ci n'a en effet représenté que 8 % du coût total des investissements ce qui constitue de loin le niveau le plus faible parmi les îles du Ponant, dont la moyenne est de 43 %. La commune a bénéficié d'un bon niveau de subventions représentant 31 % des financements mais légèrement inférieur à la moyenne des îles (35 %). Les ressources propres, complétées par quelques ventes de terrains, n'ont ainsi atteint que la moitié du coût total des investissements. L'autre moitié a été couverte par un recours modéré à l'emprunt et surtout, à hauteur de 35 %, par un important prélèvement sur le fonds de roulement.

Tableau n° 10 : Le financement des investissements



en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF brute	53 694	7 370	63 912	38 401	59 587	166 462	389 426
- Annuité en capital de la dette	15 510	10 862	17 097	19 781	19 866	39 250	122 366
= CAF nette ou disponible	38 184	-3 491	46 815	18 619	39 721	127 212	267 060
+ TLE et taxe d'aménagement	6 375	3 017	3 528	2 722	5 919	4 084	25 646
+ Fonds de compensation de la TVA	39 983	28 953	19 397	57 388	75 663	50 646	272 030
+ Subventions d'investissement reçues	114 591	145 781	375 317	132 043	48 605	261 056	1 077 393
+ Produits de cession	2 820	0	0	4 000	3 154	85 392	95 366
+ Autres recettes	0	839	0	0	0	0	839
= Financement propre disponible	201 953	175 099	445 057	214 773	173 062	528 390	1 738 334
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>							50%
- Dépenses d'équipement	554 659	379 252	902 241	394 678	627 606	651 695	3 510 131
- Participations et investissements financiers	1 200	0	0	0	0	0	1 200
+/- Variation autres dettes	-1 484	0	-1 200	-450	-685	414	-3 406
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-352 421	-204 153	-455 984	-179 455	-453 859	-123 718	-1 769 592
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	260 000	0	218 762	70 000	548 762
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-352 421	-204 153	-195 984	-179 455	-235 097	-53 718	-1 220 830

Source : CRC d'après comptes de gestion.

4.4 Une situation bilancielle marquée par la politique d'investissement mais qui demeure satisfaisante

4.4.1 Un recours significatif à l'emprunt

L'endettement de la commune a fortement augmenté depuis 2016, du fait de deux emprunts souscrits en 2016 pour 260 000 € et en 2020 pour 290 000 €. Sa dette atteint désormais 750 000 € soit plus du double de son montant de 2016. Elle représente désormais 3 267 € par habitant soit le troisième niveau le plus élevé parmi les communes insulaires du Ponant, dont la moyenne est de 1 464 € par habitant.

Tableau n° 11 : L'endettement communal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Encours de dette</i>	307 573	296 712	540 814	521 483	721 065	751 401
<i>Par habitant</i>	1 211	1 187	2 155	2 078	3 042	3 267
<i>Taux d'intérêt apparent</i>	1,0 %	1,0 %	1,2 %	1,4 %	1,0 %	1,1 %
<i>Capacité de désendettement (encours / CAF brute, en années)</i>	5,7	40	8,5	14	12	4,5

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La capacité de désendettement de la commune, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, a fluctué avec l'autofinancement mais s'est tendanciellement dégradée entre 2016 et 2020 du fait de l'augmentation de l'encours de dette. Elle a ainsi dépassé le seuil prudentiel de 12 ans en 2017, 2019 et 2020⁴⁹. La situation s'est notablement améliorée en 2021 du fait de la consolidation de l'autofinancement ; parmi les communes insulaires du Ponant, l'Île-d'Houat présentait toutefois la deuxième plus faible capacité de désendettement.

Elle bénéficie par ailleurs d'un taux d'intérêt moyen particulièrement faible sur les quatre emprunts qu'elle a souscrits : elle avait bénéficié en 2015 de deux prêts sur 25 ans de la Caisse des dépôts et consignations, à des taux très favorables à l'époque (0,55 % et 1,35 %) ; en 2018 et en 2020, elle a négocié de bons taux correspondant à l'état du marché (1,87 % et 0,93 %)⁵⁰.

⁴⁹ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

⁵⁰ Taux moyen 2020 pour les communes de moins de 10 000 habitants : 0,89 % (observatoire de la dette Finance Active).

Le dernier emprunt souscrit, approuvé par le conseil municipal le 27 août 2020, engage la commune au-delà de ce qui figure dans ses comptes. Le conseil a en effet validé la levée de 380 000 € pour financer la construction des gîtes communaux. Aux termes du contrat signé le 9 septembre 2020, la commune devait mobiliser les fonds avant le 17 novembre 2020 ; or, elle n'a mobilisé que 218 462 € en 2020 puis 70 000 € en mai 2021. En étalant *de facto* la période de mobilisation, la banque a ainsi accordé une « facilité client » à la commune. Il n'en demeure pas moins que celle-ci doit encore, aux termes du contrat qu'elle a signé, mobiliser 91 538 €. Cette situation traduit de plus un défaut de pilotage par la commune du financement de ses investissements puisque les 70 000 € mobilisés en mai 2021 l'ont été non pour financer la rénovation des gîtes communaux mais celle de la « maison de Rosa ». Les 91 538 € restant à mobiliser ne sont fléchés sur aucun besoin d'investissement identifié.

La chambre invite donc la commune, soit à utiliser ces fonds pour boucler le financement des investissements en 2022 (cf. chapitre 4.5), soit à négocier avec la banque la renonciation à ce dernier tirage.

4.4.2 La mobilisation des réserves de trésorerie

Au 31 décembre 2015, au début de la période contrôlée, la commune de Houat présentait une situation bilancielle très confortable. Elle disposait d'un fonds de roulement et d'une trésorerie importants, hérités des indemnités perçues après la marée noire de l'Erika en décembre 1999, qui représentaient près de deux années de charges courantes d'avance.

Tableau n° 12 : La constitution de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement</i>	1 304 450	952 029	747 876	551 891	593 577	358 480	304 761
<i>- Besoin en fonds de roulement</i>	57 465	14 811	42 939	-24 553	74 398	161 244	89 995
=Trésorerie nette	1 246 985	937 217	704 937	576 444	519 179	197 236	214 767
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	640	479	364	289	267	112	113

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Entre 2016 et 2021, la commune a mobilisé ces importantes marges de manœuvre et puisé 1,2 M€ dans sa trésorerie pour financer ses investissements. Fin 2021, la commune conservait ainsi une trésorerie suffisante pour faire face à ses dépenses courantes mais ne disposait plus de latitude pour l'employer afin de financer des investissements.

Entre 2016 et 2021, la commune a donc financé ses investissements à la fois en empruntant et en mobilisant sa trésorerie. Elle a ainsi mobilisé l'essentiel de ses marges de manœuvre.

4.5 Perspectives financières

La commune n'a pas réalisé d'analyse prospective de sa situation financière. La chambre en a élaboré une sur les années 2022-2026, en dialogue avec la commune. Compte tenu de la volatilité des dépenses et des recettes de fonctionnement de la commune, la chambre a estimé la soutenabilité des investissements envisagés si elle parvient à stabiliser son excédent brut de fonctionnement à son niveau de 2021, représentant 20 % des produits de gestion.

L'analyse de la chambre intègre les investissements déjà engagés qui seront finalisés en 2022 (les gîtes, la « maison de Rosa », le mobilier urbain et le bloc sanitaire du camping) puis les projets prioritaires indiqués par le maire au cours de l'instruction (hôtel de La Sirène, boulangerie, isolation des locaux communaux, travaux dans un logement). La chambre a par ailleurs prévu 65 000 € en 2022 pour l'achat d'un nouveau tracteur et une enveloppe annuelle de 20 000 € pour les investissements courants (voirie, entretiens des logements dont elle est propriétaire, renouvellement du matériel). Elle a en revanche exclu la rénovation de la caserne des pompiers car la commune a engagé des négociations en vue d'un transfert de l'équipement au département du Morbihan.

Tableau n° 13 : Perspectives financières - hypothèses en investissement

<i>en €</i>		2022	2023	2024	2025	2026
<i>Gîtes</i>	<i>Dépense</i>	390 000				
	<i>Recette</i>	264 000				
<i>Maison de Rosa</i>	<i>Dépense</i>	220 000				
	<i>Recette</i>	148 000				
<i>Mobilier urbain</i>	<i>Dépense</i>	62 500				
	<i>Recette</i>	50 000				
<i>Bloc sanitaire camping</i>	<i>Dépense</i>	120 000				
<i>Tracteur</i>	<i>Dépense</i>	65 000				
<i>Hôtel La Sirène</i>	<i>Dépense</i>		1 200 000			
	<i>Recette</i>		1 072 000			
<i>Matériel boulangerie</i>	<i>Dépense</i>			200 000		
<i>Isolation des locaux communaux</i>	<i>Dépense</i>			240 000		
<i>Logement Gweltas</i>	<i>Dépense</i>			230 000		
<i>Investissements courants</i>	<i>Dépense</i>	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000

Source : commune ; estimation CRC (boulangerie, investissements courants et calendrier).

S'agissant de l'hôtel de La Sirène, la commune attend un niveau élevé de subventions mais n'a encore reçu aucune confirmation écrite. Elle compte par ailleurs vendre un bien immobilier, estimé à 360 000 €.

Tableau n° 14 : Plan de financement prévisionnel de l'hôtel de La Sirène

Dépense	Recettes	
1 200 000 €	Vente immobilière	360 000 €
	Subvention du Département (PST)	412 000 €
	Subvention de l'État	150 000 €
	Fonds de concours AQTA	150 000 €
	Autofinancement	128 000 €

Source : commune.

Selon ces hypothèses, la commune devrait emprunter 180 000 € en 2022 pour boucler le financement de ses investissements⁵¹ mais, à compter de 2023, elle pourrait financer les investissements prévus sans nouveau recours à l'emprunt. Il lui appartiendra toutefois de gérer le manque temporaire de trésorerie qu'elle devrait connaître entre le paiement de prix d'achat de l'hôtel de La Sirène et la perception des subventions attendues pour ce projet.

Tableau n° 15 : Perspectives financières – le financement des investissements

en milliers d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
Excédent brut de fonctionnement	173	173	173	173	173	n.s.
<i>en % des produits de gestion</i>	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	
- Charges financières	9	8	8	8	7	40
- Intérêts emprunt 2022	0	2	4	3	3	15
= CAF brute	162	161	161	162	162	808
- Remboursement de la dette	39	39	39	39	39	196
- Remboursement emprunt 2022	0	7	8	8	8	31
= CAF nette	123	114	114	115	115	581
+ Taxes locales d'équipement	5	5	5	5	5	25
+ FCTVA	107	144	200	79	3	534
+ Subventions d'investissement	462	50	712	0	0	1 224
+ Produits de cession	0	360	0	0	0	360
- Dépenses d'équipement	879	1 220	483	20	20	2 622
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 182	- 547	549	179	103	102
+ Emprunts nouveaux	182	0	0	0	0	0
= Variation du fonds de roulement	0	-547	549	179	103	284
Fonds de roulement au 31 décembre	305	- 242	306	485	589	n.s.

Source : calculs CRC.

⁵¹ La chambre a pris l'hypothèse d'un emprunt de 20 ans au taux de 2 %.

La commune retrouverait en 2026 une situation bilancielle légèrement plus favorable que celle enregistrée en 2021, caractérisée par un fonds de roulement plus élevé qu'en 2021, un endettement inférieur de 6 % et une capacité de désendettement similaire.

Tableau n° 16 : Perspectives financières – évolution de l’endettement

	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Encours de dette</i>	894 168 €	848 513 €	801 802 €	754 761 €	707 470 €
<i>Capacité de désendettement (CAF brute / dette, en années)</i>	5,5	5,3	5,0	4,7	4,4



Source : calculs CRC.

Le programme d’investissement de la commune à l’horizon 2026 apparaît donc soutenable, à trois conditions :

- le maintien de l’excédent de fonctionnement au niveau enregistré en 2021. A l’inverse, si la commune retrouvait un excédent d’un niveau similaire aux années 2016-2020 soit environ 10% des produits de gestion, sa capacité de désendettement dépasserait dès 2022 le seuil prudentiel de 12 années et lui demeurerait supérieur jusqu’en 2026 ;
- l’obtention des subventions escomptées pour l’achat de l’hôtel de La Sirène ;
- la gestion du décalage de trésorerie que génèrera cette opération, par exemple par la souscription d’un emprunt relai.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Indicateurs financiers 2021 des communes insulaires du Ponant	42
Annexe n° 2.	Éléments de fiscalité.....	43

Annexe n° 1. Indicateurs financiers 2021 des communes insulaires du Ponant

<i>Ile</i>	Excédent brut de fonctionnement / produits de gestion	Autofinancement brut / produits de gestion	Dette / habitant permanent	Capacité de désendettement (en années)	Trésorerie en jours de charges courantes
<i>Bréhat</i>	24 %	26 %	7 €	0	773
<i>Batz</i>	55 %	55 %	262 €	0,2	1083
<i>Ouessant</i>	28 %	29 %	1 049 €	1,6	188
<i>Molène</i>	22 %	20 %	898 €	1,9	388
<i>Sein</i>	-4,5 %	-4,7 %	39 €	n.s.	1019
<i>Groix</i>	21 %	17 %	2 206 €	10	413
<i>Arz</i>	23 %	20 %	3 657 €	4,4	295
<i>Moines</i>	38 %	48 %	819 €	0,6	886
<i>Le Palais</i>	33 %	32 %	987 €	2,6	214
<i>Sauzon</i>	21 %	21 %	915 €	3,2	221
<i>Bangor</i>	32 %	41 %	450 €	0,8	388
<i>Locmaria</i>	37 %	33 %	266 €	0,6	505
<i>Houat</i>	20 %	20 %	3 042 €	4,5	114
<i>Hoëdic</i>	27 %	29 %	4 530 €	2,1	93
<i>Yeu</i>	31 %	29 %	2 355 €	2	113
<i>Aix</i>	29 %	27 %	1 944 €	1,9	675
MOYENNE	27 %	28 %	1 464 €	2,4	461

Source : CRC d'après comptes de gestion (à l'exclusion de Chausey et des Glénan qui sont rattachées à des communes continentales).

Annexe n° 2. Éléments de fiscalité

	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne nationale 2020	Ecart à la moyenne
<i>Bases nettes par habitant (en €)</i>							
<i>Taxe d'habitation</i>	1 492	1 552	1 572	1 609	1 758	1 094	38%
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	1 057	1 097	1 116	1 160	1 277	904	29%
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	6	7	6	6	7	187	-2571%
<i>Taux</i>							
<i>Taxe d'habitation</i>	10,49%	10,59%	10,70%	10,81%	10,81%	10,71%	1%
<i>Taxe foncière sur le foncier bâti</i>	8,94%	9,03%	9,12%	9,21%	9,21%	11,99%	-30%
<i>Taxe foncière sur le foncier non bâti</i>	55,81%	56,35%	56,91%	57,48%	57,48%	32,97%	43%
<i>Produit par habitant (en €)</i>							
<i>Taxe d'habitation</i>	157	164	168	174	190	117	38%
<i>Taxe foncière sur le foncier bâti</i>	94	99	102	107	118	108	8%
<i>Taxe foncière sur le foncier non bâti</i>	4	4	4	4	4	62	-1450%

Source : DGFIP et DGCL ; communes de 250 à 500 habitants.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

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