



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE D'INZINZAC-LOCHRIST (Département du Morbihan)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 mai 2026.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	9
2 LA SITUATION FINANCIÈRE	12
2.1 Des comptes globalement fiables	12
2.1.1 Des comptes annuels à compléter	12
2.1.2 Une comptabilisation approximative des travaux en régie	13
2.2 Une forte détérioration des équilibres financiers entre 2022 et 2024.....	14
2.2.1 Des dépenses de fonctionnement en forte hausse depuis 2022	16
2.2.2 Des recettes de fonctionnement qui ne suivent pas la dynamique des dépenses	19
2.3 Un programme d'investissement très ambitieux mais sous-financé	21
2.3.1 Une forte accélération des investissements depuis 2023	21
2.3.2 Des difficultés de trésorerie engendrées par le sous-financement des investissements	23
2.3.3 Un endettement dont la soutenabilité n'est plus assurée.....	25
2.4 Une situation de déséquilibre budgétaire depuis 2024.....	27
2.4.1 Un compte financier 2024 en déficit excessif	27
2.4.2 Un budget 2025 qui n'a pas rétabli l'équilibre budgétaire.....	28
2.4.2.1 Un budget inadapté à la forte dégradation de la situation.....	28
2.4.2.2 Un déficit excessif des comptes 2025.....	29
2.5 Une trajectoire financière à consolider.....	30
2.5.1 Des projets d'investissement non financés.....	30
2.5.2 La nécessaire sécurisation du budget de fonctionnement	32
2.5.2.1 Un risque à court terme sur les recettes de fonctionnement : la remise en cause de la redevance perçue au titre du centre d'enfouissement des déchets.....	32
2.5.2.2 L'élaboration d'un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement	34
2.5.3 La programmation d'une politique d'investissement soutenable.....	36
2.5.3.1 L'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement prudent et financé	36
2.5.3.2 La priorisation d'investissements générateurs d'économies de fonctionnement.....	37
3 LES OPÉRATIONS DE RECONVERSION DE LA ZONE DES FORGES	40
3.1 Un enjeu d'aménagement prioritaire	40
3.2 L'aménagement et la gestion de la zone d'activité économique en lieu et place de Lorient Agglomération.....	41
3.3 Des prestations intellectuelles entachées d'un conflit d'intérêts et d'irrégularités en matière de commande et de comptabilité publiques	42

3.3.1 Le recours récurrent à un cabinet d'architecte proche de l'exécutif municipal	42
3.3.2 Des prestations contractées en méconnaissance des règles de la commande publique	43
3.3.2.1 Rappel des règles applicables	43
3.3.2.2 La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage	44
3.3.2.3 La mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation de la zone d'activité économique	45
3.3.3 Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage payées sans un contrôle suffisant du service fait	46
3.4 Des cessions foncières et des autorisations d'urbanisme présentant des anomalies.....	47
3.4.1 La vente du bureau de la paye : des conditions financières défavorables, pour un projet contraire aux orientations du PLU	47
3.4.2 La vente du centre Néon et d'un terrain constructible à la famille d'une adjointe au maire	49
3.4.2.1 Des délibérations autorisant les ventes adoptées sans précautions au regard du risque de conflit d'intérêts	49
3.4.2.2 Le centre Néon : un prix de vente correct, mais un projet comportant des manquements aux règles d'urbanisme.....	50
3.4.2.3 Les Hauts du Blavet : un prix de vente du terrain sous-évalué, pour un projet comportant des manquements aux règles d'urbanisme	52
ANNEXES.....	61
Annexe n° 1. Données financières détaillées du CCAS.....	62
Annexe n° 2. Hypothèses retenues pour l'analyse financière prospective.....	65
Annexe n° 3. Réponses des ordonnateurs	66

SYNTHÈSE

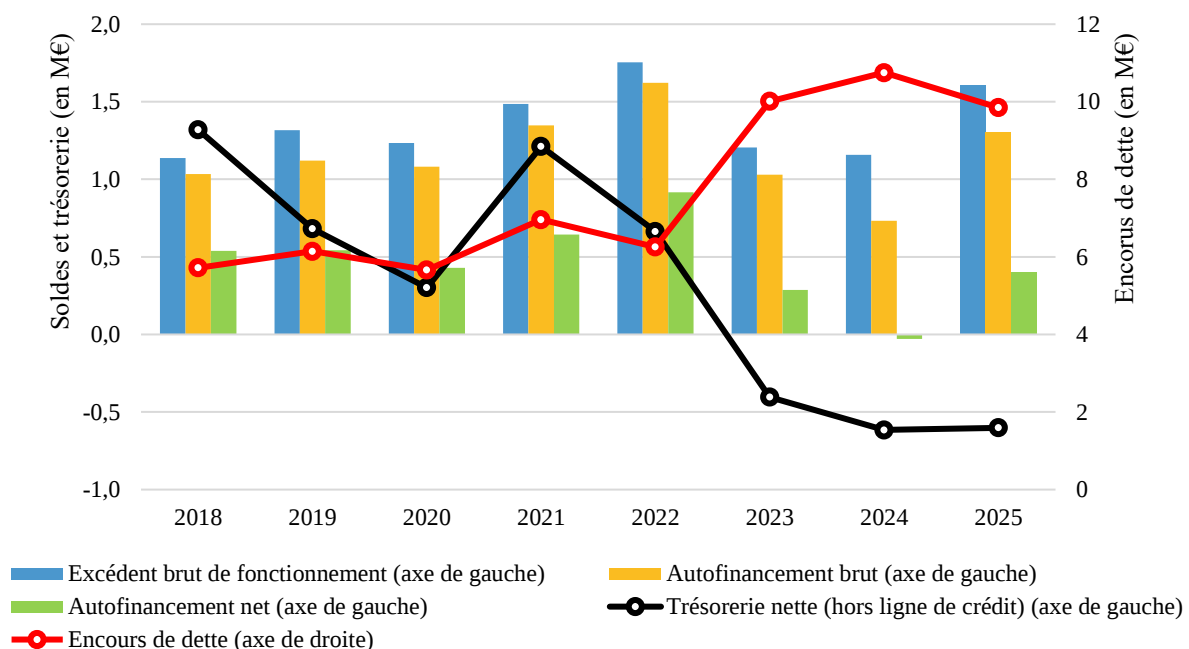
Une situation financière devenue critique en raison d'un programme d'investissement non maîtrisé

La commune d'Inzinzac-Lochrist a présenté une situation financière saine jusqu'en 2022, caractérisée par des équilibres de fonctionnement solides et une dette maîtrisée

En 2023 et 2024, sa situation s'est rapidement et fortement détériorée du fait de la réalisation d'un programme d'investissement très ambitieux mais non maîtrisé et sous-financé, associé à un défaut général de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Pour financer ce programme, la collectivité a mobilisé l'intégralité de ses marges de manœuvre, en consommant son fonds de roulement et en empruntant 5 M€, mais présentait toujours fin 2024 un besoin de financement de près de 1,5 M€. Alors que ce besoin aurait dû être couvert par un emprunt supplémentaire, la commune a recouru à des expédients : la mobilisation de lignes de trésorerie et l'accumulation des impayés à l'égard de ses fournisseurs.

Fin 2024, la commune présentait par conséquent des équilibres financiers dégradés la situant parmi les plus fragiles des communes bretonnes de taille comparable, une dette élevée dont la soutenabilité n'était plus assurée et une situation de cessation partielle de paiement. Les comptes 2024 ont été clôturés avec un déficit de près de 2 M€ représentant 20,8 % des recettes de fonctionnement, soit un niveau deux fois supérieur à celui toléré par la loi.

Graphique n° 1 : Évolution des principaux indicateurs financiers



Source : Chambre régionale des comptes (CRC) d'après comptes annuels.

En dépit des multiples alertes des services de l'État, la commune a maintenu en 2025 un effort d'investissement soutenu. Par conséquent, alors même qu'elle a en partie redressé ses équilibres de fonctionnement à la faveur d'un effort de réduction de ses charges, le déficit 2025 a néanmoins atteint 1,17 M€ soit 12,4 % des recettes de fonctionnement.

La commune doit en premier lieu remédier à la carence de pilotage budgétaire qui a engendré une perte de contrôle du programme d'investissement entre 2023 et 2025. La chambre lui demande donc d'arrêter, dès le début de la mandature 2026-2032, un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement réaliste. Compte tenu de ses marges de manœuvre limitées, la collectivité devra privilégier les investissements générateurs d'économies de fonctionnement et se recentrer sur ses compétences obligatoires. Dans cette perspective, la réduction du nombre d'écoles publiques constitue une priorité. À l'inverse, la construction d'un complexe sportif au Mané Braz pour près de 10 M€, projet priorisé par la commune jusqu'aux élections de 2026, n'apparaît pas compatible avec cet objectif. Le nouveau maire a indiqué que la commune allait y renoncer.

En second lieu, les projections réalisées par la chambre à l'horizon 2030 font apparaître que, sans inflexion de sa trajectoire budgétaire, la commune continuera de présenter des équilibres financiers fragiles, incompatibles avec un nouveau recours significatif à l'emprunt. Il lui appartient dès lors d'arrêter un plan d'économies de fonctionnement, notamment à partir des pistes proposées par la chambre : réorganisation des services pour réduire les effectifs et la masse salariale, optimisation de la gestion des services techniques, redimensionnement de l'offre culturelle. À défaut, une augmentation des impôts locaux s'avérera incontournable.

Des opérations de reconversion de la zone des Forges entachées de conflits d'intérêts et d'irrégularités

L'histoire de la commune d'Inzinzac-Lochrist est marquée par l'implantation en 1860, au bord du Blavet, de l'usine métallurgique des Forges d'Hennebont. Depuis la fermeture de l'usine en 1966, la reconversion de ce vaste site industriel situé à proximité immédiate du bourg de Lochrist constitue un enjeu d'aménagement majeur pour la collectivité, qui avait racheté la majeure partie du foncier et des bâtiments avec l'appui de Lorient Agglomération.

Depuis 2014, la commune porte un projet à dominante économique consistant à conforter les entreprises industrielles déjà installées dans les anciens laminoirs et à créer autour d'elles une vingtaine de nouvelles cellules à destination d'entreprises. L'aménagement du secteur a fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au plan local d'urbanisme (PLU) adopté en novembre 2019, puis d'un plan-guide d'aménagement en juin 2021. À la clôture du contrôle, la plupart des projets demeuraient au stade des études.

Seuls les travaux d'extension de la zone d'activité économique étaient en cours. La commune a pris en charge l'opération alors que l'aménagement et la gestion des zones d'activité économique relèvent de la compétence exclusive de Lorient Agglomération. Si cette dernière a fortement contribué au financement des travaux, elle doit désormais reprendre la gestion de la zone économique des Forges et assumer l'achèvement de son aménagement.

Par ailleurs, depuis 2020, les études commandées ainsi que les cessions foncières et immobilières réalisées par la commune sur la partie ouest du site sont caractérisées par des conflits d'intérêts et par de multiples irrégularités, pour certaines préjudiciables à ses intérêts : prestations d'un cabinet d'architecte proche de l'exécutif avec une mise en concurrence inexistante ou faussée ; cessions à la société d'un membre de la famille d'une élue, à vil prix dans un cas ; manquements aux règles d'urbanisme... Ces derniers sont intervenus alors même que l'exécutif municipal avait été alerté par les services de l'État, de Lorient Agglomération et par ses propres services.

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.** Présenter des comptes annuels complets, conformes à la maquette réglementaire. 13
- Recommandation n° 2.** Fiabiliser la comptabilité des travaux en régie. 14
- Recommandation n° 3.** Transformer en emprunt à long terme la ligne de trésorerie d'un million d'euros mobilisée depuis 2023. 27
- Recommandation n° 4.** Céder à Lorient Agglomération l'emprise foncière du centre d'enfouissement des déchets ménagers de Kermat. 34
- Recommandation n° 5.** Arrêter en 2026 un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement et le soumettre au conseil municipal. 36
- Recommandation n° 6.** Établir dès 2026 un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement prévisionnel soutenable. 38
- Recommandation n° 7.** Transférer à Lorient Agglomération la gestion de la zone d'activité économique des Forges. 42

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 sa synthèse.

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 au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Inzinzac-Lochrist à compter de l'année 2019. Le contrôle a été ouvert par lettre du 14 août 2025 adressée à la maire alors en fonction, Mme Armelle Nicolas. Il a porté sur la situation financière et les opérations de reconversion de la zone des Forges.

L'entretien prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 4 décembre 2025 avec Mme Nicolas.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 16 décembre 2025. Celles-ci ont été notifiées à Mme Nicolas le 10 février 2026. Par courrier du 17 février 2026, cette dernière a sollicité un délai supplémentaire de quinze jours pour sa réponse, qui lui a été accordé par lettre de la présidente de la chambre en date du 18 février 2026. La réponse de Mme Nicolas a été enregistrée au greffe de la chambre le 30 mars 2026.

À la suite de son élection, le 21 mars 2026, le nouveau maire de la commune, M. Jérôme Meunier, a été informé du rapport de la chambre par lettre du 25 mars 2026. Il a souhaité apporter sa propre réponse et la chambre lui a accordé pour ce faire un délai de quinze jours. Sa réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 8 avril 2026.

Deux communications administratives et sept extraits ont par ailleurs été adressés à des tiers. Quatre réponses ont été enregistrées par la chambre.

Le 27 mai 2026, il a été en outre procédé à l'audition, à leur demande, de Mme Nicolas, ancienne ordonnatrice, et d'un tiers à qui avait été adressé un extrait.

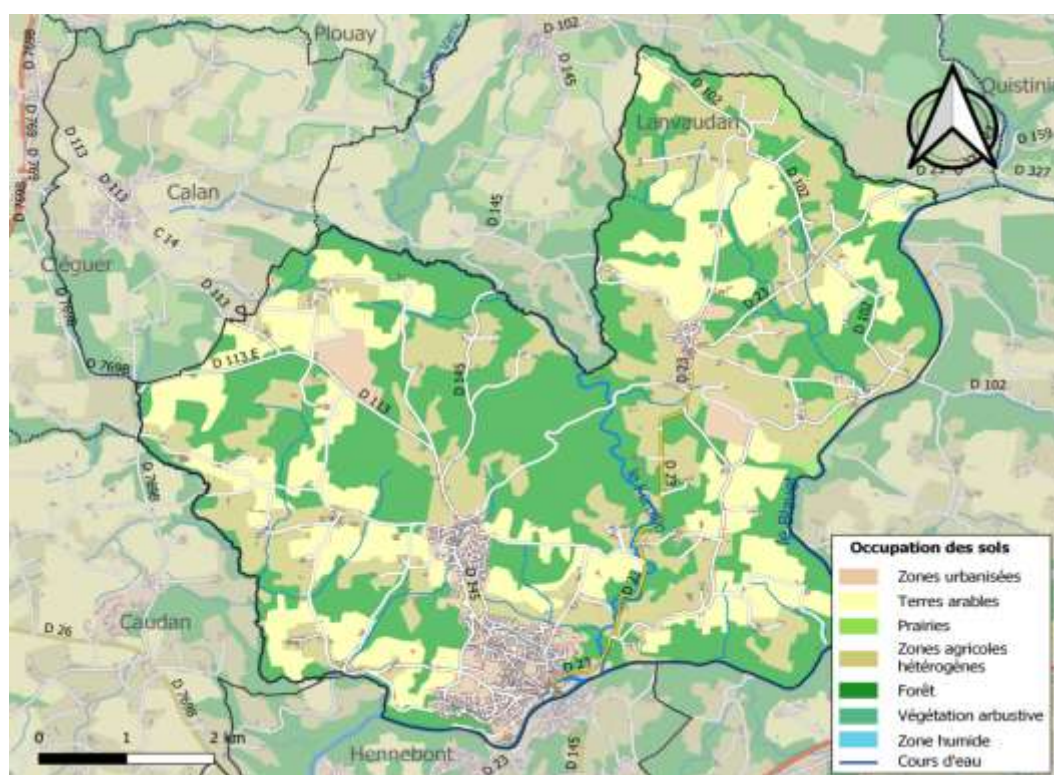
Lors de sa séance du 27 mai 2026, la chambre a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Inzinzac-Lochrist est une commune de 6 698 habitants située dans l'ouest du département du Morbihan, au nord de l'agglomération de Lorient. Elle borde la rive droite du Blavet, fleuve qui se jette ensuite dans la rade de Lorient après avoir traversé les communes d'Hennebont et de Lanester.

Le bourg de Lochrist, au bord du fleuve, constitue le cœur de la commune et s'inscrit dans la continuité urbaine de la ville d'Hennebont située au sud sur la rive gauche du Blavet. Au nord-est, Penquesten constitue une seconde centralité urbaine, plus petite. Le reste du territoire communal se compose de zones naturelles, agricoles et forestières.

Carte n° 1 : Occupation des sols de la commune d'Inzinzac-Lochrist



Source : base de données Corine Land Cover (CLC).

La commune est marquée par son histoire industrielle et la création en 1860, sur le Blavet, des Forges d'Hennebont. Cette usine métallurgique, portée par l'essor de la conserverie de poisson, a employé jusqu'à 3 000 personnes. Après une diversification notamment dans l'industrie automobile, elle a fermé en 1966. Si la plupart des bâtiments industriels ont été rasés, le site en conserve l'empreinte. La reconversion et la valorisation de ce vaste espace qui occupe toute la boucle du Blavet entre Inzinzac-Lochrist et Hennebont demeure un enjeu majeur de la gestion communale.

Cette histoire a également déterminé la démographie de la commune. La population municipale est passée d'à peine plus de 2 000 habitants au milieu du XIX^{ème} siècle à 5 000 habitants au début du XX^{ème} siècle. La fermeture des Forges ne s'est pas accompagnée d'un dépeuplement puisqu'à l'inverse, la commune connaît une nouvelle dynamique depuis le début des années 2000, sa population étant passée de 5 400 habitants à près de 6 700 habitants aujourd'hui.

Elle s'est toutefois résidentialisée. Le nombre de logements sur la commune est passé de 1 488 en 1968 à 3 130 en 2022, sous l'effet de l'aménagement de nombreux lotissements. La proximité de la RN 24 et de la gare d'Hennebont, un prix du foncier plus accessible que dans les communes littorales et le cadre naturel ont attiré des familles d'actifs de la classe moyenne ne parvenant plus ou ne souhaitant plus résider dans le cœur de l'agglomération lorientaise.

Par comparaison aux moyennes de l'agglomération, du département et de la région, la commune accueille plus d'actifs ayant un emploi et plus de familles avec enfants. Les actifs inzinzaçois, davantage caractérisés par un niveau de qualification court et professionnalisant, bénéficient de revenus moyens plus faibles mais sont moins frappés par le chômage et par la pauvreté.

Tableau n° 1 : Indicateurs socio-démographiques

	Inzinza- Lochrist	Lorient Agglomération	Morbihan	Bretagne	France
Structure de la population					
< 15 ans	18%	15%	16%	17%	17%
15-59 ans	53%	52%	51%	54%	56%
> 60 ans	29%	33%	33%	30%	27%
Part des familles avec enfants parmi les ménages	38%	28%	30%	31%	34%
Données socio-économiques					
Part des actifs occupés	70%	65%	67%	68%	66%
Taux de chômage	6,2%	8,2%	7,4%	7,3%	8,8%
Actifs titulaires d'un diplôme professionnalisant (CAP, BEP)	32%	27%	28%	26%	24%
Actifs titulaires d'un diplôme d'études supérieures	27%	32%	30%	33%	33%
Revenu médian	22 680 €	23 000 €	23 140 €	23 240 €	23 080 €
Taux de pauvreté	9,0%	12,7%	11%	11,1%	15,4%
Salaire horaire net moyen	14,1 €	15,2 €	14,9 €	15,2 €	17,0 €

Source : Insee.

Cette tendance démographique reste fragile puisque le nombre d'élèves scolarisés, après être passé de 604 à 714 entre 2009 et 2015, était retombé à 580 en 2024.

La commune conserve une activité industrielle sur son territoire, avec trois entreprises de métallurgie au sein des anciennes forges, une carrière d'extraction de graviers, argiles et kaolin, ainsi que le site d'enfouissement des déchets ménagers de l'agglomération de Lorient qui accueille également depuis 2024 une centrale photovoltaïque de sept hectares. La plupart des actifs inzinzaçois travaillent cependant hors de la commune puisque cette dernière n'offre que 30 emplois pour 100 actifs, ce qui confirme son positionnement désormais résidentiel au sein de l'agglomération lorientaise.

En termes d'équipements publics, la commune compte un multi-accueil et un centre de loisirs, sept écoles dont cinq publiques, une médiathèque, un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), le musée des Forges, un théâtre, deux grandes salles communales (la halle de Locastel et la Charpenterie), six terrains de sport, un gymnase et un boulodrome. Le collège le plus proche se situe à Hennebont.

Sur le plan institutionnel, la commune fait partie de la communauté d'agglomération de Lorient. Mme Armelle Nicolas en a été maire entre 2014 et 2026 et M. Jérôme Meunier l'est devenu en 2026. Il a également été désigné conseiller communautaire délégué à la politique foncière et aux gens du voyage au sein de Lorient Agglomération.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

Sur la période contrôlée, les finances de la commune d'Inzinzac-Lochrist étaient retracées dans un budget principal ainsi que dans deux budgets annexes dédiés à des opérations d'aménagement. L'un, relatif à la zone d'aménagement concerté des Forges, a été clôturé fin 2022. L'autre, retraçant l'aménagement d'un lotissement communal, a été clôturé en 2025 et le déficit de l'opération, d'un montant de 65 500 €, a été repris par le budget principal. Aucun des deux budgets annexes ne comportait de dette ou d'autre passif à reprendre. L'analyse de la chambre se concentre donc sur le budget principal.

2.1 Des comptes globalement fiables

Les communes sont tenues de produire des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. La tenue des comptes communaux est désormais régie par l'instruction comptable M57.

La fiabilité des comptes de la commune d'Inzinzac-Lochrist est dans l'ensemble satisfaisante. La chambre souligne en particulier la tenue d'une comptabilité exhaustive des engagements et l'existence d'une comptabilité analytique de bonne facture.

La chambre a identifié deux pistes d'amélioration.

2.1.1 Des comptes annuels à compléter

Les communes doivent arrêter leurs comptes annuels sous la forme d'un compte financier unique (CFU) présenté par le maire et approuvé par le conseil municipal¹. Le format du CFU est régi par le code général des collectivités territoriales et l'instruction comptable M57. Le document doit retracer l'exécution du budget en fonctionnement et en investissement et comporter des annexes exhaustivement listées par la réglementation, le tout présenté selon une maquette normalisée².

¹ Article L. 2121-31 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code ; Instruction M57. Maquette disponible sur le site du ministère de l'Intérieur.

Les annexes des comptes annuels de la commune d'Inzinzac-Lochrist sont incomplètes. Elles ne contiennent pas les informations attendues sur les travaux en régie, les concours et subventions accordés par la commune, les lignes de trésorerie mobilisées et les organismes envers lesquels la commune est engagée financièrement. Les états du personnel n'ont été renseignés qu'en 2019 et 2022 et ils présentent des lacunes³. L'annexe de suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) est partielle ou inexacte⁴. L'état des provisions pour 2024 mentionne 50 000 € au titre d'un contentieux relatif à la construction du complexe sportif, alors que cette provision n'a pas été constituée dans les comptes.

La valorisation des concours en nature accordés aux associations constitue un enjeu particulier dans la mesure où la commune les fait bénéficier, pour de nombreux événements, de prêt de matériel, de l'intervention de ses services techniques et de la mise à disposition de locaux.

La chambre demande à la commune de remédier à ces lacunes.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation, dès le CFU 2025. Or, si celui-ci, voté le 11 mars 2026, inclut formellement les pages dédiées aux annexes prévues par la maquette réglementaire, beaucoup restent incomplètes, voire vierges de toute information.

Recommandation n° 1. Présenter des comptes annuels complets, conformes à la maquette réglementaire.

2.1.2 Une comptabilisation approximative des travaux en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même, en faisant réaliser des travaux par son personnel, avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production, qui correspond aux matières premières, et aux charges directes (matériel acquis ou loué, frais de personnel) à l'exclusion des frais financiers et d'administration générale.

Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise, notamment au niveau des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, fixation des tarifs horaires des différents agents). Elle doit être en mesure d'identifier les charges qui se rattachent à des travaux en régie et l'opération ou l'immobilisation concernée.

La commune d'Inzinzac-Lochrist confie à ses services techniques des interventions qui correspondent à des dépenses d'investissement et doivent donc être comptabilisées en travaux en régie. Entre 2019 et 2024, elle a inscrit 1,2 M€ à ce titre.

³ Pas de mention de l'emploi fonctionnel, discordance avec les données de paye (92,36 équivalents temps plein-ETP payés en 2022 contre 80 mentionnés dans l'état du personnel), absence d'informations sur les agents non titulaires.

⁴ Absence de mention d'autorisations de programme pourtant existantes sur l'exercice concerné (en 2020 et 2021, omission de la maison de l'enfance et de l'aménagement de Pen Er Prat ; en 2024, omission de l'aménagement de la Plaine du Gorée, des travaux sur la RD 145 et de la construction du complexe sportif), divergence avec le montant des crédits de paiements figurant dans la délibération annuelle relative aux AP/CP (2022 et 2023).

Dans le détail, la comptabilisation opérée par la commune présente des lacunes : les états justificatifs précisent le lieu mais pas la nature des travaux réalisés, les équipements et fournitures utilisés ne sont pas pris en compte, l'utilisation des véhicules de service n'est pas calculée au réel mais selon un « forfait véhicule » estimé à 20 % du coût horaire des agents mobilisés. De plus, les charges de personnel ne sont pas calculées à partir du nombre d'heures effectivement réalisées par chaque agent, mais sur la base d'un nombre d'heures de travail globalisé auquel est appliqué un coût horaire correspondant à la rémunération moyenne d'un « agent des ateliers ».

Les services techniques ne disposent que depuis mars 2024 d'un logiciel adapté au suivi de leur activité, avec l'émission d'un « ticket » par intervention pour en assurer la traçabilité. Son déploiement progressif, articulé avec la dotation des agents en terminaux numériques, doit permettre d'aboutir à une comptabilisation complète et précise des travaux en régie. Dans cette perspective, la chambre a identifié trois principales pistes d'amélioration :

- la mesure exacte du nombre d'heures effectuées par chaque agent et l'application d'un coût horaire individualisé, calculé à partir de la rémunération brute de l'agent concerné⁵ ;
- le suivi de l'utilisation des véhicules pour assurer une traçabilité et permettre la comptabilisation de leur utilisation au réel ;
- la tenue et l'actualisation de l'inventaire du matériel par un agent, pour comptabiliser les matériaux et équipements utilisés pour chaque intervention.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué à la chambre s'être dotée d'une application informatique qui permettra de quantifier avec précision les travaux réalisés en régie, et nécessitera de délibérer sur le coût horaire des agents et des matériels.

Recommandation n° 2. Fiabiliser la comptabilité des travaux en régie.

2.2 Une forte détérioration des équilibres financiers entre 2022 et 2024

Les équilibres du budget communal de fonctionnement se sont fortement dégradés depuis 2023 après avoir été globalement stables et d'un niveau satisfaisant jusqu'en 2022. Entre 2022 et 2024, l'excédent brut de fonctionnement a diminué de 34 %, l'autofinancement brut a été divisé par plus de deux et l'autofinancement net est devenu négatif. Ce dernier constat signifie que la commune ne dégager plus suffisamment de ressources en fonctionnement pour couvrir le remboursement de sa dette bancaire.

⁵ Cf. la fiche « Travaux en régie » éditée par le Comité national de fiabilité des comptes locaux en décembre 2012.

Tableau n° 2 : Les soldes intermédiaires de gestion

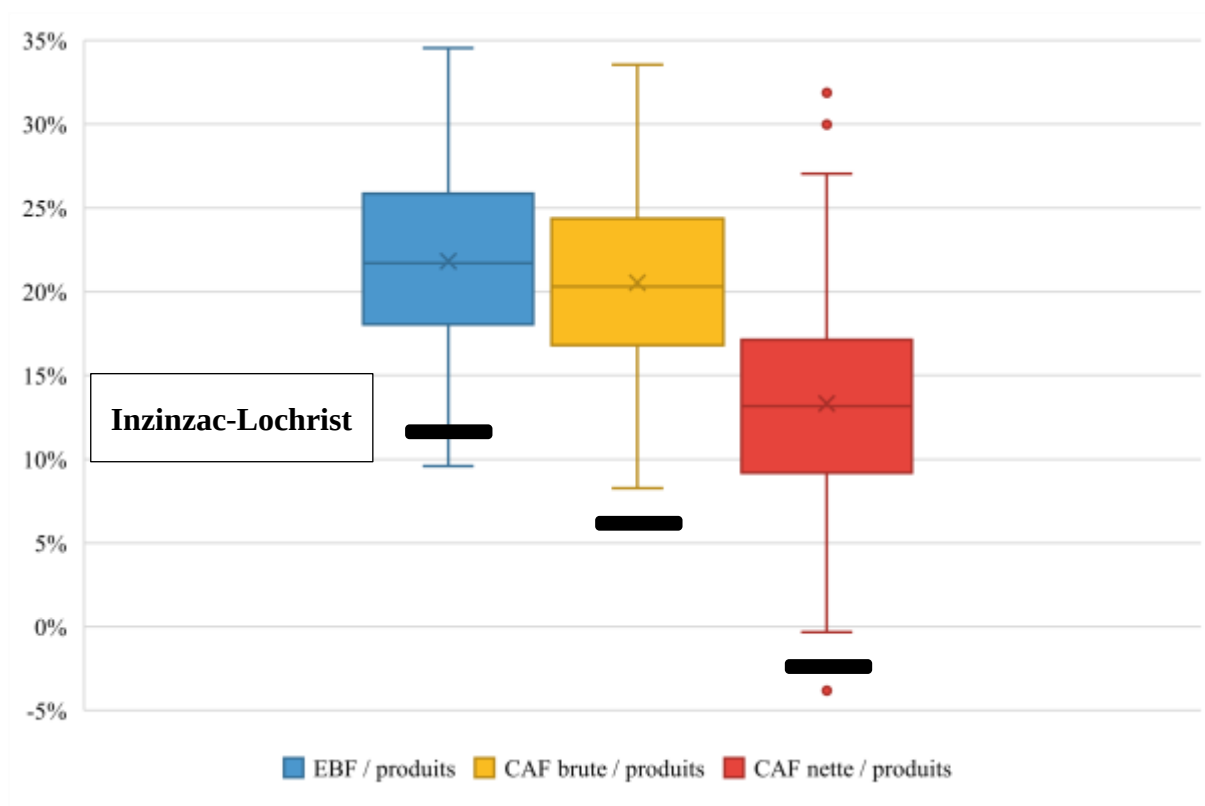
en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion	6 973 033	7 070 692	7 634 782	8 030 795	8 352 037	8 512 496
- Charges de gestion	5 657 241	5 835 786	6 149 414	6 277 531	7 146 534	7 354 114
= Excédent brut de fonctionnement (EBF)	1 315 791	1 234 906	1 485 367	1 753 264	1 205 503	1 158 382
en % des produits de gestion	19%	17%	19%	22%	14%	14%
+/- Résultat financier	- 179 161	- 159 668	- 140 638	- 129 350	- 180 322	- 425 908
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 15 744	5 466	2 107	- 2 424	5 166	- 201
= Capacité d'autofinancement (CAF) ou épargne brute	1 120 886	1 080 704	1 346 837	1 621 490	1 030 347	732 273
en % des produits de gestion	16%	15%	18%	20%	12%	9%
- Annuité en capital de la dette	577 865	650 660	702 686	705 286	742 348	760 336
= Capacité d'autofinancement (CAF) ou épargne nette	543 021	430 044	644 151	916 204	287 999	- 28 063
en % des produits de gestion	8%	6%	8%	11%	3%	-0,3%

Source : CRC d'après les comptes annuels.

Cette rapide détérioration s'explique par la conjonction de deux facteurs : une progression des charges de gestion plus rapide que celle des produits (5,4 % par an en moyenne contre 4,1 % pour les produits), et un recours important à l'emprunt qui a fait passer l'annuité totale de remboursement de la dette (capital et intérêts) de 0,76 M€ en 2019 à 1,19 M€ en 2024.

Parmi les 87 communes bretonnes de 5 000 à 10 000 habitants, Inzinzac-Lochrist fait désormais partie de celles dont les équilibres apparaissent les plus précaires. En 2024, elle présentait le sixième excédent brut de fonctionnement le plus bas, et les deuxième capacités d'autofinancement brute et nette les plus faibles.

Graphique n° 2 : Répartition des communes bretonnes de 5 000 à 10 000 habitants selon le niveau de leurs soldes intermédiaires de gestion (2024)⁶



Source : CRC d'après les comptes annuels.

2.2.1 Des dépenses de fonctionnement en forte hausse depuis 2022

Les charges courantes ont progressé de près de 2 M€ entre 2019 et 2024 (+33 %), dont 1,37 M€ (70 % de l'augmentation) entre 2022 et 2024. Par habitant, leur niveau est désormais supérieur à la moyenne nationale des communes comparables alors qu'il lui était inférieur en 2019.

⁶ Le graphique n°2, dit en « boîte à moustaches » illustre la dispersion des collectivités de l'échantillon (communes bretonnes de 5 000 à 10 000 habitants) selon la valeur examinée (EBF, CAF brute et CAF nette rapportés aux produits de gestion). La moitié des collectivités présentent une valeur comprise dans le rectangle coloré (la boîte). La dispersion autour de la valeur médiane permet de calculer un minimum et un maximum théoriques qui sont figurés par deux « T » (les moustaches) ; s'il existe des valeurs extrêmes, inférieures au minimum théorique ou supérieures au maximum théorique, elles sont figurées par un point.

Tableau n° 3 : Détail des charges courantes

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général	1 182 497	1 279 874	1 309 250	1 443 272	1 793 513	1 977 326
dont achats	623 117	656 966	712 661	738 709	919 689	941 491
dont entretien et réparations	162 918	263 872	199 225	266 165	321 835	407 679
dont services extérieurs	64 863	47 705	70 591	74 294	104 855	149 045
dont honoraires, études et recherches	19 574	36 324	21 497	52 772	77 702	83 571
dont publicité, publications et relations publiques	29 187	37 856	49 528	46 607	48 163	73 142
+ Charges de personnel	3 419 480	3 447 645	3 690 464	3 741 055	4 174 546	4 200 140
+ Subvention EPCC Trio...s	376 930	391 659	418 431	421 397	460 810	445 575
+ Subvention au CCAS	180 000	210 000	210 000	186 100	180 000	180 000
+ Subventions aux personnes privées	202 722	131 843	134 507	146 795	132 116	139 018
+ Indemnités et frais des élus	122 596	121 486	120 473	124 235	135 476	128 822
+ Autres charges de gestion	169 627	248 218	259 348	172 022	178 917	179 374
+ Charges d'intérêt	179 195	159 693	140 664	129 375	180 365	425 974
= Charges courantes	5 836 437	5 995 479	6 290 078	6 406 907	7 326 899	7 780 088
Par habitant	884	901	945	960	1 099	1 162
Moyenne nationale des communes de 5 000 à 10 000 habs.	947	926	954	1 011	1 062	1 101

Source : CRC d'après comptes annuels.

Cette hausse a été portée par trois postes de dépenses : les charges générales, le personnel et les intérêts de la dette.

Les charges générales ont progressé de près de 800 000 € entre 2019 et 2024 soit plus de 10 % par an en moyenne. Fin 2024, elles représentaient 22 % des produits de gestion, contre 16 % en 2019. Cinq postes de dépenses expliquent la quasi-intégralité de cette augmentation : les achats courants (+ 320 000 €), l'entretien et les réparations (+ 245 000 €), les services extérieurs (+ 84 000 €), les honoraires et études (+ 64 000 €) et les relations publiques, fêtes et cérémonies (+ 44 000 €).

Cette forte augmentation est intervenue alors même que depuis 2023, la maire adresse à ses adjoints et aux services une lettre de cadrage budgétaire leur demandant de contenir chaque année davantage les charges générales (objectif de hausse limitée à +3,8 % en 2023, de gel en valeur en 2024 et de baisse de -3 % en 2025).

L'absence d'atteinte des objectifs fixés par la maire s'explique en partie par des hausses de dépenses contraintes, liées notamment aux tensions inflationnistes : +150 000 € de charges d'énergie et +50 000 € pour la restauration scolaire entre 2019 et 2024. Mais elle tient en premier lieu à l'accroissement de l'activité des services techniques et les études : sur la période contrôlée, les dépenses d'intervention des services techniques ont ainsi augmenté de 200 000 €, les frais d'équipement et de formation des agents de ce service de 154 000 €, et les frais d'études de 32 000 €. Les demandes d'intervention adressées aux services techniques, génératrices de coûts, sont donc entrées en contradiction avec les objectifs fixés en matière de maîtrise des charges générales.

Les charges de personnel ont connu une progression de 4,2 % par an en moyenne entre 2019 et 2024. L'augmentation s'explique par l'ouverture d'un espace multi-accueil en 2020, le recrutement d'agents contractuels (enfance, recensement), une augmentation du régime indemnitaire des agents de 60 000 € entre 2021 et 2022, ainsi que par les mesures nationales de revalorisation. Toutefois, compte tenu de la forte augmentation des charges générales, le poids du personnel dans les charges courantes a baissé, passant de 59 % à 54 %. Rapportées au nombre d'habitants, les charges de personnel se situent dans la moyenne des communes comparables.

L'augmentation des charges d'intérêts en 2024 résulte des importants emprunts souscrits par la commune pour financer son programme d'investissement (voir chapitre 2.3.3).

La commune a maîtrisé les autres postes de dépenses : indemnités des élus, subventions aux associations et financement du centre communal d'action sociale (CCAS).

La maîtrise des risques financiers liés à la politique sociale

La commune d'Inzinzac-Lochrist met en œuvre une politique sociale par l'intermédiaire du CCAS, établissement public rattaché à la collectivité et présidé par le maire. Le CCAS gère divers services (aide sociale, accompagnement des personnes âgées, logement, appui à la banque alimentaire) ainsi qu'un établissement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et un service d'aide à domicile (SAAD).

Les recettes de fonctionnement du CCAS représentent 0,33 M€ pour le budget principal, 0,37 M€ pour le SAAD et 3,5 M€ pour l'Ehpad. Ce dernier concentre donc les enjeux financiers⁷.

Le CCAS est locataire du bâtiment de l'Ehpad, qui appartient au bailleur social Morbihan Habitat. En 2022, le service a été transféré dans un nouveau bâtiment construit pour la circonstance, la résidence Simone Veil, dans le nouveau quartier de Pen Er Prat. À cette occasion, la capacité a été portée de 50 à 65 chambres.

Bien que tendue, la situation financière de l'établissement n'inspire pas d'inquiétude particulière comparativement à nombre d'Ehpad publics communaux en Bretagne. À la faveur d'une progression des tarifs appliqués aux résidents, il est parvenu à conserver un excédent d'exploitation, certes modique, en dépit d'une hausse des charges de 76 % entre 2019 et 2024.

De plus, le bilan de l'Ehpad n'est pas dégradé. Ce dernier n'a pas à assumer de charge patrimoniale et est peu endetté, dans la mesure où il n'a pas assuré la maîtrise d'ouvrage de la résidence Simone Veil. Il disposait fin 2024 d'une trésorerie de près de 0,5 M€ représentant 50 jours de charges courantes. Il a seulement souscrit un emprunt de 0,45 M€ en 2022 pour financer l'équipement du nouvel établissement. L'excédent d'exploitation n'en couvrait pas l'annuité de remboursement en 2022 et en 2023 mais est devenu suffisant en 2024. Cet emprunt apparaît donc soutenable à condition que l'Ehpad maintienne ce niveau d'excédent.

⁷ Les tableaux financiers détaillés figurent en annexe.

Le budget principal est majoritairement financé par une subvention de fonctionnement annuelle versée par la commune, stabilisée à 180 000 € depuis 2022 après avoir atteint 210 000 € en 2020 et 2021 lors de l'épidémie de *covid-19*. Sur la période contrôlée, cette subvention a suffi pour financer les actions entreprises et conserver un résultat cumulé positif (0,1 M€ fin 2024). Entre 2019 et 2024, 20 % de la subvention a été reversé au SAAD. La situation de ce dernier se détériore néanmoins puisque son déficit cumulé est passé de 12 500 € en 2019 à 91 000 € en 2024. Le déficit est jusqu'à présent couvert par les excédents de l'Ehpad et du budget principal. La commune est consciente des difficultés financières du SAAD mais n'identifie pas de solution pour y remédier et n'a pas engagé de démarche de mutualisation avec les communes voisines pour mettre en œuvre le schéma départemental de l'autonomie qui incite au regroupement de tels services. Elle n'envisage pas davantage de l'externaliser ou de le supprimer, comme d'autres communes de Lorient Agglomération l'ont récemment décidé.

Dans ces circonstances, la situation financière du CCAS ne fait pas apparaître de risque significatif et immédiat. La commune d'Inzinzac-Lochrist doit toutefois mener une réflexion sur le devenir du service d'aide à domicile et planifier l'apurement de son déficit cumulé croissant, au besoin en prévoyant une subvention exceptionnelle du budget communal.

2.2.2 Des recettes de fonctionnement qui ne suivent pas la dynamique des dépenses

Les produits de gestion de la commune ont progressé de 1,5 M€ (+22 %) entre 2019 et 2024. Cette augmentation a été portée par la hausse des recettes fiscales (+0,8 M€), des participations au fonctionnement des services publics municipaux (+0,43 M€) et des ressources d'exploitation (+0,2 M€).

Tableau n° 4 : Détail des recettes de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources fiscales propres	3 653 652	3 757 096	3 993 357	4 184 725	4 371 933	4 439 159
+ Fiscalité reversée	212 999	216 800	220 306	233 781	226 761	227 198
+ Ressources d'exploitation	1 238 516	1 121 820	1 325 840	1 305 400	1 356 996	1 440 465
+ Dotations	1 365 562	1 388 437	1 400 902	1 437 760	1 450 310	1 475 276
+ Participations	227 473	306 850	386 278	559 338	621 420	653 575
+ Production immobilisée, travaux en régie	119 669	119 160	249 704	249 873	248 726	213 584
= Produits de gestion	6 973 033	7 070 692	7 634 782	8 030 795	8 352 037	8 512 496

Source : CRC d'après les comptes annuels.

La progression des participations et des ressources d'exploitation résulte principalement de la mise en service en 2021 de la maison de l'enfance dans le quartier du Pen Er Prat. Cet équipement génère le versement d'une participation de la caisse d'allocations familiales (CAF) et de redevances de la part des usagers.

Depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme de la fiscalité locale, entrées en vigueur en 2021, la taxe foncière sur les propriétés bâties constitue la principale ressource fiscale des communes : à Inzinzac-Lochrist, elle représentait 85 % du total en 2024. La progression des ressources fiscales de la commune est presque exclusivement liée à la dynamique des bases des impôts directs, c'est-à-dire à l'évolution de l'assiette des taxes foncières et d'habitation. Ces bases progressent chaque année selon l'inflation constatée l'année précédente et, au cas par cas, en fonction des constructions, agrandissements et améliorations effectués sur les biens assujettis.

Tableau n° 5 : Éléments de fiscalité

<i>Bases nettes par habitant (en € / habitant)</i>	Inzinzac 2023	Moyenne nationale 2023	Inzinzac 2024	Moyenne nationale 2024
Taxe d'habitation	44	191	45	191
Taxe sur le foncier bâti	799	1 377	833	1 436
Taxe sur le foncier non bâti	18	20	19	21
<i>Taux</i>	2023	Moyenne nationale 2023	2024	Moyenne nationale 2024
Taxe d'habitation	17,84 %	15,96 %	17,52 %	18,70 %
Taxe foncière sur le foncier bâti	55,18 %	39,82 %	54,18 %	40,11 %
Taxe foncière sur le foncier non bâti	66,33 %	52,79 %	65,13 %	53,09 %
<i>Produit (en € / habitant)</i>	2023	Moyenne nationale 2023	2024	Moyenne nationale 2024
Taxe d'habitation	8	31	12	11
Taxe foncière sur le foncier bâti (hors compensation)	441	548	451	576
Taxe foncière sur le foncier non bâti	12	10	8	36
Total trois taxes	461	589	471	623

Source : CRC d'après données DGCL et DGFIP (directions générales des collectivités locales et des finances publiques) ; moyenne nationale des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Sur la commune, les bases fiscales du foncier bâti sont deux fois plus faibles que la moyenne nationale. La commune a engagé une démarche de vérification pour s'assurer que l'ensemble des travaux devant donner lieu à une réévaluation de la valeur imposable des bâtiments avaient bien été déclarés à l'administration fiscale. En 2024, elle a ainsi présenté 1 200 dossiers à la commission communale des impôts directs⁸, contre 600 en moyenne les années précédentes. **La chambre engage la commune à poursuivre l'effort en ce sens.**

La commune d'Inzinzac-Lochrist applique le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties le plus élevé de Bretagne. En 2024, elle l'a légèrement baissé, de même que les taux des taxes d'habitation et sur le foncier non bâti, ce qui l'a privée d'environ 80 000 € de ressources fiscales. Cette mesure, symbolique, a été prise alors même que les équilibres financiers de la collectivité se détérioraient. Elle apparaît déconnectée de la réalité du besoin de financement du budget communal.

⁸ La commission communale des impôts directs joue un rôle consultatif, notamment dans la mise à jour des valeurs locatives cadastrales. Elle évalue les biens imposables et assure un suivi régulier des changements affectant les propriétés bâties et non bâties. Composée de membres désignés par le directeur des finances publiques sur proposition du maire, elle se réunit au moins une fois par an.

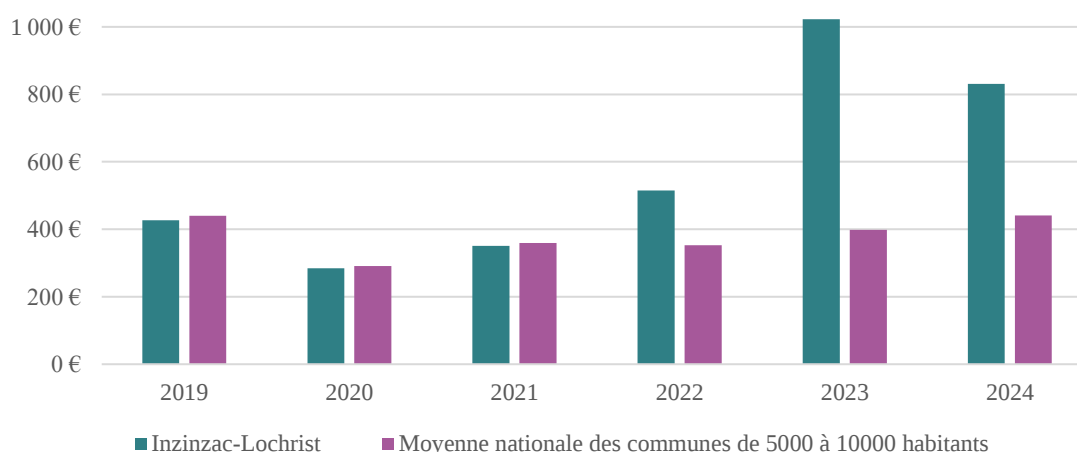
D'autant qu'en dépit du taux très élevé de la taxe foncière, le produit par habitant reste inférieur de 26 % à la moyenne des communes comparables. En tant que de besoin, la commune dispose donc de marges de manœuvre pour activer le levier fiscal.

2.3 Un programme d'investissement très ambitieux mais sous-financé

2.3.1 Une forte accélération des investissements depuis 2023

La commune a investi 23 M€ entre 2019 et 2024, dont la moitié en 2023 et 2024. Par habitant et par an, l'effort consenti sur ces deux dernières années apparaît deux fois supérieur à celui des communes comparables. Il marque une inflexion, dans la mesure où les années précédentes, Inzinzac-Lochrist avait investi dans des proportions comparables à la moyenne nationale.

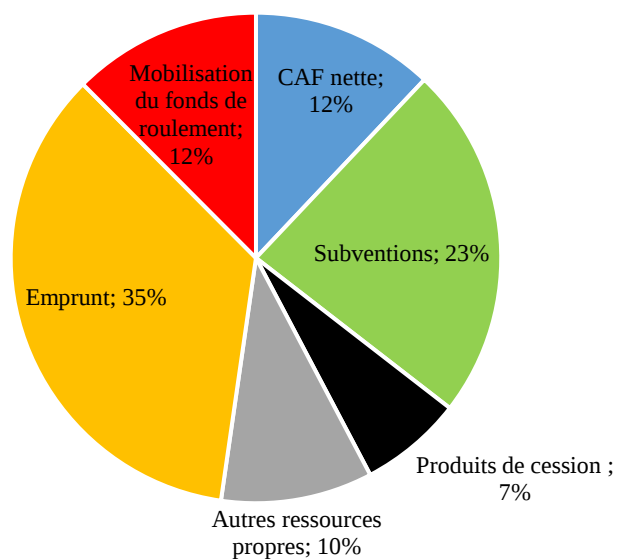
Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement par habitant



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

Les principales dépenses ont concerné des travaux de voirie (7,4 M€), la construction d'un centre de loisirs (2,9 M€), les aménagements de la plaine des sports du Gorée (2,5 M€), du quartier de Pen Er Prat (1,2 M€), et du site des Forges (1,1 M€), des acquisitions foncières et immobilières (1 M€), le lancement du projet de complexe sportif (0,66 M€), l'acquisition de matériels pour les services techniques et les équipements publics (0,6 M€), des aménagements paysagers (0,5 M€) et la rénovation des ateliers municipaux (0,38 M€).

Pour financer ce programme d'investissement, la commune n'a pu s'appuyer qu'à la marge sur son faible autofinancement et a donc dû épuiser ses marges de manœuvre : elle a emprunté plus de 8 M€, dont 5 M€ en 2023 et 2024, et a mobilisé l'intégralité de son fonds de roulement.

Graphique n° 4 : Structure des ressources d'investissement sur la période 2019-2024**Tableau n° 6 : Le financement des investissements**

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
CAF brute	1 120 886	1 080 704	1 346 837	1 621 490	1 030 347	732 273	6 932 537
- Annuité en capital de la dette	577 865	650 660	702 686	705 286	742 348	760 336	4 139 180
= CAF nette ou disponible	543 021	430 044	644 151	916 204	287 999	-28 063	2 793 357
+ Taxe d'aménagement	99 591	61 852	65 957	70 088	116 581	71 515	485 584
+ Fonds de compensation de la TVA	168 311	242 368	441 302	281 646	216 945	476 164	1 826 735
+ Subventions d'investissement reçues	345 828	592 980	145 150	1 210 976	1 100 883	2 036 319	5 432 136
+ Produits de cession	271 550	133 671	123 788	500	528 500	516 901	1 574 910
+ Autres recettes	1 272	2 387	0	0	2 219	598	6 476
= Financement propre disponible	1 429 573	1 463 302	1 420 348	2 479 414	2 253 127	3 073 433	12 119 198
- Dépenses d'équipement	2 826 221	1 892 880	2 333 474	3 443 721	6 818 912	5 476 490	22 791 698
- Subventions d'équipement versées	90 896	44 448	60 448	60 489	44 448	85 606	386 335
+ Autres	-269	-168	-350	0	0	-422	-1 209
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 487 812	-474 194	-973 924	-1 024 796	-4 610 232	-2 489 085	-11 060 043
+ Nouveaux emprunts de l'année	1 000 000	170 210	2 000 000	0	3 500 000	1 500 000	8 170 210
Variation du fonds de roulement	-487 812	-303 984	1 026 076	-1 024 796	-1 110 232	-989 085	-2 889 833

Source : CRC d'après comptes de gestion.

2.3.2 Des difficultés de trésorerie engendrées par le sous-financement des investissements

Entre 2022 et 2024, la commune a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 3,1 M€ alors que fin 2021, celui-ci n'était que de 1,6 M€. Elle présente par conséquent depuis 2023 une insuffisance de fonds de roulement qui a atteint près de -1,5 M€ fin 2024. Le fonds de roulement représentant la différence entre les ressources stables et les emplois stables, cette situation signifie que la commune ne parvient plus à lever des ressources de long terme (autofinancement, subventions, emprunts bancaires) pour financer ses investissements, et compense par la mobilisation de ressources de court terme (lignes de trésorerie, non-paiement des fournisseurs).

L'insuffisance de fonds de roulement a engendré une insuffisance de trésorerie, qui atteignait -0,6 M€ fin 2024. Elle est accentuée par le fait que la commune n'avait pas souscrit à la faculté, ouverte en 2008, de percevoir le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) l'année suivant la réalisation des investissements ; elle le perçoit donc deux ans après.

Tableau n° 7 : La formation de la trésorerie

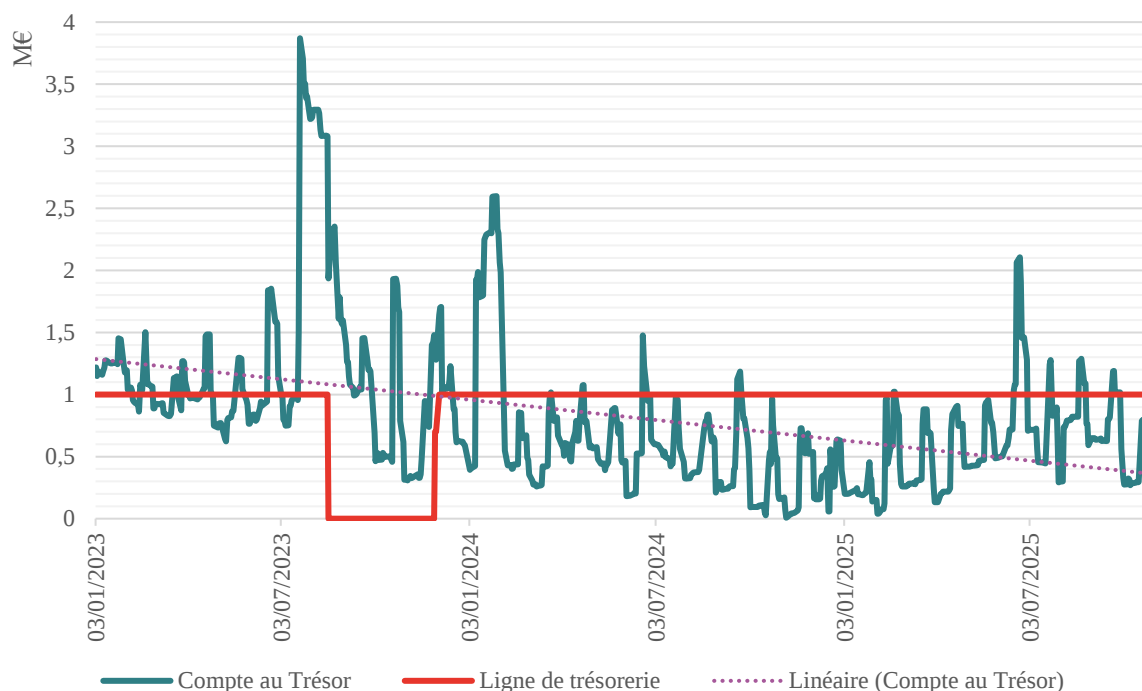
en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement	1 412 674	924 921	621 273	1 648 048	623 253	- 486 980	- 1 475 220
- Déficit des budgets annexes	180 732	415 495	454 968	217 184	161 796	99 165	65 493
+ Encours fournisseurs (factures non payées)	381 675	207 355	145 562	89 144	445 606	170 948	849 707
- Autre besoin en fonds de roulement	294 189	35 231	10 285	308 294	242 797	- 11 047	- 75 880
= Trésorerie nette	1 319 427	681 549	301 582	1 211 715	664 265	- 404 150	- 615 125
+ Ligne de trésorerie	-	-	300 000	900 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
= Trésorerie active	1 319 427	681 549	601 582	2 111 715	1 664 265	595 850	384 875

Source : CRC d'après comptes annuels.

La commune a pallié cette insuffisance de trésorerie de deux façons.

Dans un premier temps, elle a souscrit, en 2022, une ligne de trésorerie d'un million d'euros. Après l'avoir brièvement remboursée au second semestre 2023, elle l'a de nouveau mobilisée le 4 décembre 2023 et ne parvient pas à la rembourser depuis, faute de ressources suffisantes. Elle a donc obtenu de la banque une prolongation jusqu'en octobre 2026 et est parvenue à souscrire, auprès d'une autre banque, une seconde ligne de trésorerie du même montant, en cas de besoin.

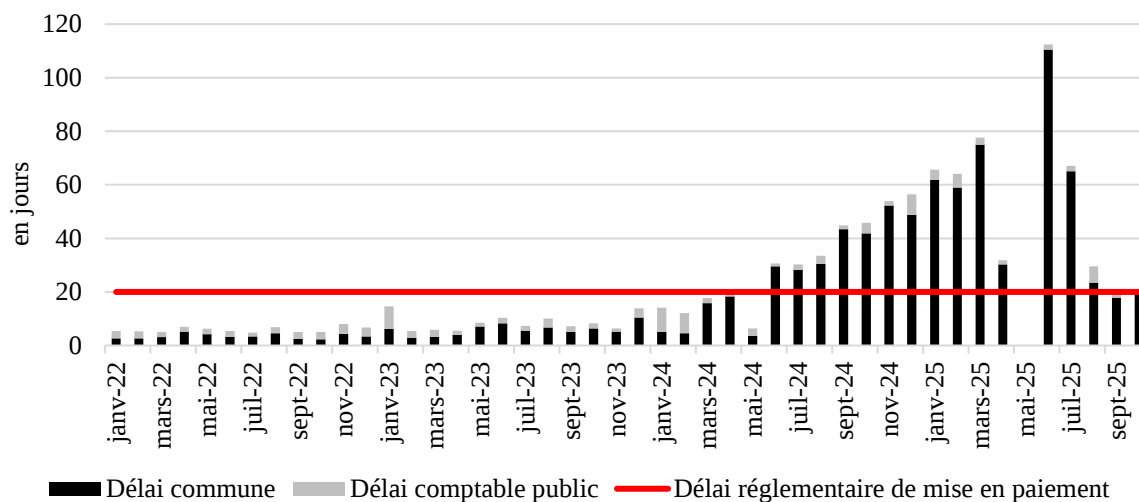
Ce recours aux lignes de trésorerie s'avère toutefois insuffisant, puisqu'en tendance, le solde journalier du compte au Trésor de la collectivité est passé de 1,3 M€ en janvier 2023 à 0,4 M€ en octobre 2025.

Graphique n° 5 : Évolution du solde journalier de trésorerie de janvier 2023 à octobre 2025

Source : CRC d'après DGFIP.

Aussi, dans un second temps, face à l'aggravation de ses difficultés de trésorerie, la commune s'est, de fait, placée en situation de cessation partielle de paiement. Fin 2024, elle avait accumulé près de 0,85 M€ d'impayés à l'égard de ses fournisseurs. Le délai de mise en paiement par l'ordonnateur⁹ n'a cessé d'augmenter depuis le début de l'année 2024 et a systématiquement dépassé le plafond réglementaire de 20 jours à compter du mois de juin 2024, pour atteindre 110 jours en juin 2025. Le 15 avril puis le 17 juin 2025, à la demande du comptable public, la commune a joint à ses bordereaux de mandats de paiement des ordres de priorité afin d'échelonner leur paiement, faute de trésorerie suffisante pour les régler en temps et en heure. Elle s'est ainsi exposée à devoir régler d'importants intérêts moratoires, dus de droit aux fournisseurs subissant ces retards.

⁹ Le délai réglementaire global de paiement est de 30 jours maximum, et se décompose en 20 jours pour l'ordonnateur de la collectivité et 10 jours pour le comptable public.

Graphique n° 6 : Évolution du délai global de paiement depuis 2022

Source : CRC d'après DGFIP.

La commune a remédié à cette situation de cessation partielle de paiement en août 2025, à la faveur de la perception, parfois selon un calendrier accéléré, de subventions d'investissement, et a honoré l'intégralité de ses arriérés. Dès décembre 2025 toutefois, elle a de nouveau dû adresser un ordre de priorisation des paiements au comptable, ne pouvant honorer toutes ses factures échues. Ses disponibilités restent en tout état de cause insuffisantes pour lui permettre de rembourser la ligne de trésorerie mobilisée en permanence depuis décembre 2023.

Le sous-financement du programme d'investissement a placé la commune d'Inzinzac-Lochrist face à de sérieuses difficultés de paiement, entre l'été 2024 et l'été 2025 puis en fin d'année 2025, et continue d'exercer une forte tension sur sa trésorerie.

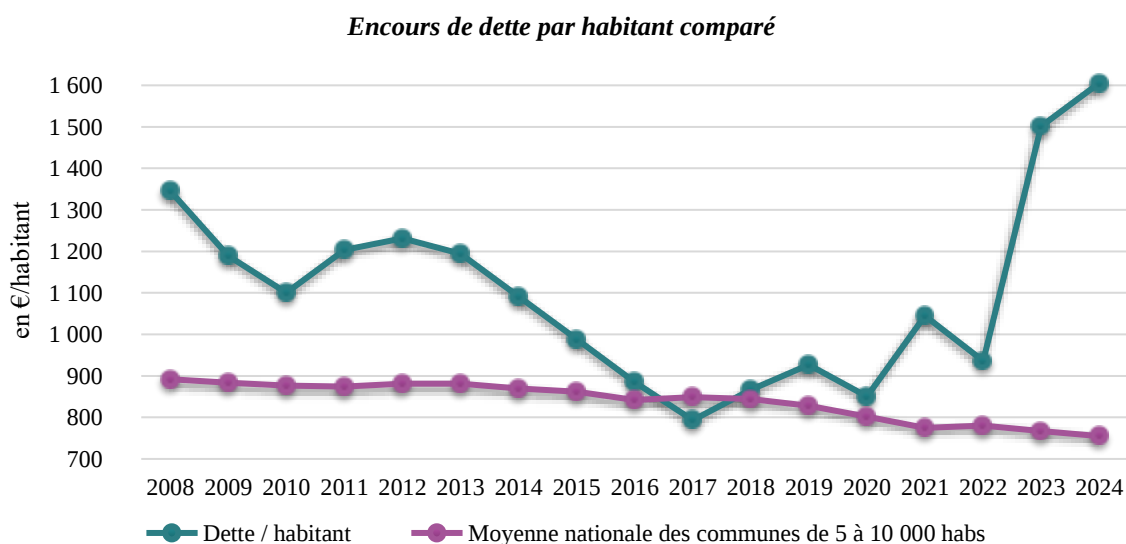
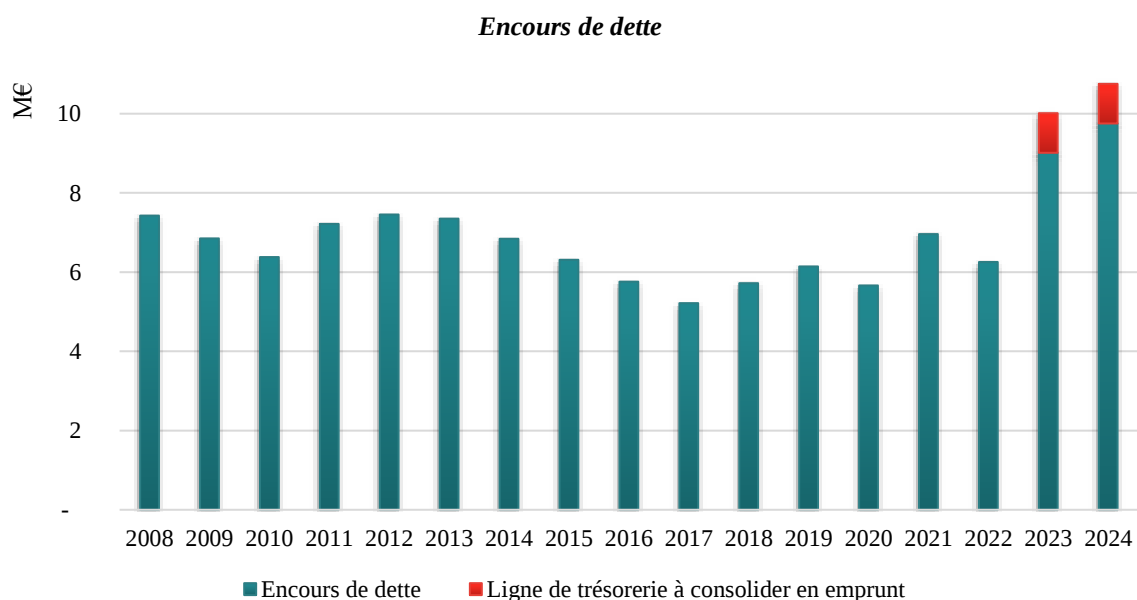
2.3.3 Un endettement dont la soutenabilité n'est plus assurée

La commune d'Inzinzac-Lochrist a longtemps supporté une dette élevée, sensiblement supérieure à la moyenne des communes comparables. Entre 2012 et 2017, elle s'est désendettée de 2,2 M€ (-30 %) et s'est rapprochée de cette moyenne, puis a contenu son recours à l'emprunt entre 2018 et 2022. En 2023, elle a mobilisé un emprunt de 5 M€ pour financer son important programme d'investissement. Elle a ainsi perdu la maîtrise de son endettement, qui a atteint 9,75 M€ fin 2024, soit près de 1 500 € par habitant, niveau deux fois supérieur à la moyenne nationale des communes comparables.

La chambre a montré au chapitre précédent que la ligne de trésorerie d'1 M€ mobilisée en permanence par la commune depuis 2023 ne répondait pas à un besoin ponctuel mais compensait un déficit de financement des investissements qui aurait dû être couvert par une ressource à long terme, telle que l'emprunt. En l'absence de perspective sérieuse de remboursement, cette ligne de crédit constitue un emprunt déguisé et doit être regardée comme une dette bancaire à long terme.

L'endettement réel de la collectivité est donc supérieur d'1 M€ à celui affiché. Aussi, fin 2024, il atteignait en réalité 10,75 M€ soit 1 605 € par habitant. Parmi les 87 communes bretonnes de 5 000 à 10 000 habitants, Inzinzac-Lochrist présentait ainsi le huitième endettement par habitant le plus élevé.

Graphique n° 7 : Évolution de l'endettement communal



Source : CRC d'après comptes annuels ; comparaisons DGCL.

Un tel niveau d'endettement n'apparaît pas soutenable, dès lors que dans le même temps, la capacité d'autofinancement brute a baissé de plus de moitié. En conséquence, la capacité de désendettement de la commune¹⁰ atteignait 14,7 années à la fin de l'année 2024 soit un niveau supérieur au seuil d'alerte de douze années.

Assortis d'un taux d'intérêt fixe ou variable réglementé, les douze emprunts qui constituent l'encours de la dette communale présentent peu de risques. Leur taux d'intérêt moyen a toutefois significativement augmenté en 2024, passant de 2 % à 4,4 %, du fait du taux peu compétitif obtenu pour l'emprunt de 5 M€ souscrit fin 2023¹¹.

La commune d'Inzinzac-Lochrist s'est donc fortement endettée en 2023 et 2024, à un niveau qui n'était plus soutenable à la clôture de l'exercice 2024. Son endettement apparent est, de plus, minoré par la mobilisation d'une ligne de trésorerie d'un million d'euros que la collectivité n'est pas en capacité de rembourser à brève échéance et qui doit par conséquent être transformée en dette bancaire à long terme.

Recommandation n° 3. Transformer en emprunt à long terme la ligne de trésorerie d'un million d'euros mobilisée depuis 2023.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à mettre en œuvre la recommandation de la chambre. Elle précise cependant que la ligne de trésorerie doit être remboursée rapidement, à la demande de la banque, mais qu'il lui sera nécessaire d'en souscrire une nouvelle pour tenir ses engagements, avant de rechercher dans un second temps un financement à long terme.

2.4 Une situation de déséquilibre budgétaire depuis 2024

2.4.1 Un compte financier 2024 en déficit excessif

La loi impose aux communes de voter leur budget en équilibre réel. « *Le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* »¹².

¹⁰ Nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut.

¹¹ Taux de 4,1% sur 20 ans alors qu'en 2023, les collectivités territoriales ont emprunté à un taux moyen de 3,54% (source : Banque des Territoires).

¹² Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

S'agissant de l'exécution budgétaire, la loi tolère un déficit, inférieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, à condition qu'il soit repris au budget de l'exercice suivant. Au-delà de ce seuil, elle prévoit une procédure faisant intervenir le préfet et la chambre¹³.

Le conseil municipal d'Inzinzac-Lochrist a voté son compte financier 2024 et son budget 2025 le 7 avril 2025.

Par courrier du 13 mai 2025, la sous-préfète de Lorient a signalé à la commune, au titre de la mission de contrôle budgétaire qui incombe aux services de l'État, que le compte financier 2024 présentait un déficit excessif, pour la résorption duquel la commune devait justifier de mesures de redressement. Ce déficit s'élevait en effet, tous budgets confondus, à 1,948 M€, ce qui représentait 20,8 % des recettes de fonctionnement, soit un niveau deux fois supérieur au seuil légal.

Le compte financier 2024 de la commune d'Inzinzac-Lochrist a ainsi été voté en déficit excessif, sans que la chambre ne soit saisie, le budget 2025, approuvé au cours de la même séance, ayant bien repris ce déficit, ainsi que les restes à réaliser¹⁴.

2.4.2 Un budget 2025 qui n'a pas rétabli l'équilibre budgétaire

2.4.2.1 Un budget inadapté à la forte dégradation de la situation

Si le budget 2025 a été voté en équilibre apparent, il n'a pas infléchi la trajectoire financière de la collectivité. Il ne comportait pas d'effort significatif sur les dépenses de fonctionnement, et ne revenait pas sur la baisse de fiscalité décidée en 2024. Il maintenait un effort d'investissement soutenu (3,3 M€ de dépenses nouvelles) et tablait sur des recettes aléatoires, alors même que la commune ne parvient pas à boucler le financement des opérations déjà engagées.

En particulier, la section d'investissement apparaissait fragile à deux titres.

D'une part, une recette de 1,4 M€ était attendue de la cession de huit terrains ou bâtiments communaux. Sur la période examinée, chaque année, la commune a bouclé son budget d'investissement par l'inscription de prévisions de recettes de cession d'actifs systématiquement surestimées, dont 30 % seulement ont été effectivement encaissées, soit une insuffisance de 3,64 M€ par rapport aux prévisions. Dès le 3 juin 2025, la commune avait d'ailleurs ramené à 1,27 M€ la prévision sur l'exercice.

D'autre part, un nouvel emprunt de près de 2 M€ était prévu, alors même que la maire alors en fonction avait indiqué au cours du contrôle ne pas avoir l'intention de le contracter avant la fin de l'exercice. Dans une note du 6 mai 2025, la responsable des finances avait pourtant informé l'exécutif municipal que pour assurer le financement du budget 2025, *« il serait souhaitable de contracter un emprunt à minima d'un montant de 3 000 000 € qui ne couvrirait que les besoins pour 2025 »*.

¹³ Article L. 1612-14 du CGCT. Lorsqu'une commune arrête ses comptes annuels avec un déficit supérieur ou égal au seuil, le préfet saisit la chambre régionale des comptes, qui propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. À défaut de mesures suffisantes, le préfet règle d'office le budget de l'exercice suivant, sur proposition de la chambre.

¹⁴ Dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Dans son courrier du 13 mai 2025 relatif au déficit des comptes 2024, la sous-préfète de Lorient constatait « *que la situation financière de la commune est très dégradée* » et demandait à la maire « *de manière urgente, de prendre en premier lieu, toutes les décisions nécessaires qui permettront à terme le rétablissement des finances communales* ». Dans une réponse adressée le 3 juin 2025, la maire a listé les cessions d'actifs et les subventions d'investissement attendues, ainsi que les économies de fonctionnement envisagées, dans l'objectif d'assainir les finances communales. Par un courrier commun du 26 juin 2025, le préfet et le directeur départemental des finances publiques du Morbihan ont informé la maire qu'ils estimaient que ces efforts n'étaient « *pas suffisants au vu de la situation financière inquiétante* » de la collectivité. Dans la foulée, les services de l'État ont demandé à cette dernière de reporter les dépenses d'investissement non immédiatement nécessaires.

Par un nouveau courrier du 9 octobre 2025, le préfet du Morbihan et le directeur départemental des finances publiques ont constaté que la commune avait néanmoins engagé de nouveaux investissements, et lui ont donc demandé « *de procéder à un moratoire sur les investissements envisagés jusqu'à ce que les conclusions du contrôle actuellement en cours de la Chambre régionale des comptes soient rendues publiques* ».

La commune n'a cependant pas pris de décision budgétaire modificative visant à infléchir sa trajectoire financière, même après avoir été à nouveau alertée, au cours du contrôle, sur le risque d'un nouveau déficit excessif à la clôture de l'exercice 2025.

La chambre constate qu'en dépit de la nette dégradation de sa situation financière, constatée à la clôture de l'exercice 2024, la commune a maintenu en 2025 un effort d'investissement soutenu, assis sur des prévisions de financement à la sincérité contestable. Elle n'a pas infléchi sa trajectoire en cours d'année malgré trois alertes de la préfecture et de la direction départementale des finances publiques, et l'intervention de la chambre.

2.4.2.2 Un déficit excessif des comptes 2025

La commune a réalisé un effort de maîtrise de ses charges de gestion, qu'elle a réduites de 3,35 % par rapport à 2024. Conjugué à une légère progression des recettes, cet effort lui permet de présenter un résultat de fonctionnement de 977 105 €.

Il en va autrement de la section d'investissement, dès lors que la commune supporte un important déficit reporté, n'a encaissé que la moitié des produits de cession attendus (0,59 M€ contre 1,4 M€ inscrits au budget) et n'a pas souscrit l'emprunt de 2 M€ prévu. Le solde d'investissement négatif au 31 décembre 2025 atteint ainsi -2,155 M€.

Il convient d'y ajouter le solde des restes à réaliser (RAR) en investissement¹⁵. À la clôture de l'exercice, ils sont de 650 538 € en dépenses et de 582 422 € en recettes.

¹⁵ La commune d'Inzinzac-Lochrist gère ses principales opérations d'investissement sous la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP). Quatre AP sont ainsi en vigueur, relatives à la plaine sportive et de loisirs du Gorée, à l'aménagement de la RD 145, à l'aménagement du site des Forges et à la construction du complexe sportif du Mané Braz. Les autres investissements, non couverts par cette procédure, doivent faire l'objet chaque année d'une comptabilisation des éventuels restes à réaliser.

Tableau n° 8 : Résultat cumulé à la clôture de l'exercice 2025

Recettes de fonctionnement	9 505 384 €
- Dépenses de fonctionnement	8 528 278 €
= Résultat de fonctionnement (A)	977 106 €
Recettes d'investissement	3 215 766 €
+ Restes à réaliser en recettes d'investissement (engagements reçus hors AP/CP)	583 422 €
- Dépenses d'investissement	5 305 149 €
- Restes à réaliser en dépenses d'investissement (engagements pris hors AP/CP)	650 538 €
= Solde d'investissement (B)	-2 156 499 €
Résultat cumulé (A+B)	-1 179 393 €
Résultat cumulé / recettes de fonctionnement	-12,4 %

Source : CRC d'après les comptes.

La chambre constate donc, au 31 décembre 2025, un déficit d'exécution de 1,17 M€, représentant 12,4 % des recettes de fonctionnement, supérieur au seuil fixé par la loi, et qui a bien été repris au budget de l'exercice 2026.

2.5 Une trajectoire financière à consolider

2.5.1 Des projets d'investissement non financés

La chambre a réalisé une analyse financière prospective pour la période 2026-2030, selon un scénario au fil de l'eau, qui consiste à prolonger les tendances constatées à la clôture de l'exercice 2025. Cette analyse poursuit l'objectif d'apprécier les équilibres financiers au cours des prochaines années si la collectivité n'infléchit pas sa trajectoire budgétaire. Sans avoir de dimension prédictive, elle permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés. Elle n'intègre pas d'éventuelles mesures nationales pouvant dans le futur avoir une incidence sur les finances communales.

Les hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes retenues par la chambre sont détaillées en annexe.

En dépenses d'investissement, la chambre a seulement retenu les quatre projets actuellement engagés sous la forme d'autorisations de programme : la plaine sportive et de loisirs du Gorée (1,6 M€ en 2025-2026), l'aménagement de la RD 145 (0,26 M€ en 2025-2026), l'aménagement du site des Forges (2,4 M€ en 2025-2026) et la construction du complexe sportif du Mané Braz (9,2 M€ entre 2026 et 2028). Elle a également pris en compte les subventions déjà attribuées à ces projets et non encore versées (90 805 € pour la plaine du Gorée et 1,09 M€ pour le complexe sportif). Elle a enfin intégré une enveloppe annuelle de 0,3 M€ au titre des investissements courants. Pour tenir compte de la recommandation n°3 qu'elle émet dans le présent rapport, la chambre a par ailleurs prévu en 2026 la souscription d'un emprunt bancaire d'un million d'euros au taux de 4 % sur 20 ans, destiné à rembourser la ligne de trésorerie répondant à un besoin de financement à long terme.

Les économies de fonctionnement réalisées par la commune en 2025 lui ont permis de presque doubler son autofinancement brut par rapport à 2024, et de dégager un autofinancement net de 0,4 M€. Elle affiche ainsi une capacité de désendettement plus soutenable, de 6,8 années. En appliquant les hypothèses retenues par la chambre, il apparaît toutefois que l'excédent brut de fonctionnement de la commune se tasserait de 15 % d'ici à 2030. Malgré la diminution des remboursements d'emprunts, l'autofinancement net, disponible pour investir, demeurerait à un niveau faible, inférieur à 5 % des produits de gestion. L'amélioration constatée en 2025 risque donc de s'avérer ponctuelle, le budget de fonctionnement de la collectivité demeurant structurellement fragile.

Pour sécuriser ses équilibres financiers, la commune doit viser au minimum les niveaux atteints en 2022 d'autofinancement brut (1,6 M€ soit 20 % des produits) et net (0,9 M€ soit 11 % des produits).

Selon les hypothèses retenues par la chambre, le besoin de financement des investissements restant à couvrir d'ici à 2028 peut être évalué à 7,5 M€. Il correspond dans le tableau n°9 à l'insuffisance de fonds de roulement. Ce montant ne couvre que les projets qui étaient engagés lors du contrôle ; les nouveaux investissements que le conseil municipal aurait postérieurement validés ne sont pas inclus.

Le besoin de financement devra être couvert par l'obtention de nouvelles subventions pour les projets engagés, la vente de biens communaux et le recours à l'emprunt. Compte tenu de la fragilité de l'autofinancement prévisionnel, un nouveau recours significatif à l'emprunt ne serait pas soutenable, et n'apparaît pas envisageable en l'état.

Tableau n° 9 : Prospective financière 2026-2030

en milliers d'euros	2025 (réalisé)	2026	2027	2028	2029	2030
Produits de gestion	8 717	8 867	9 019	9 176	9 336	9 500
- Charges de gestion	7 108	7 310	7 517	7 730	7 950	8 176
= Excédent brut de fonctionnement	1 609	1 557	1 502	1 445	1 386	1 324
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,5 %</i>	<i>17,6 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>15,8 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>13,9 %</i>
+ Résultat financier	-305	-298	-276	-256	-239	-222
<i>dont intérêts dette ancienne</i>	305	259	238	219	204	188
<i>dont intérêts emprunt 2026</i>	-	39	38	37	35	34
= CAF brute	1 305	1 259	1 226	1 190	1 147	1 102
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,0 %</i>	<i>14,2 %</i>	<i>13,6 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>11,6 %</i>
- Remboursement de la dette en capital ancienne	903	704	713	637	633	643
- Remboursement du capital de l'emprunt 2026	-	33	35	36	38	39
= CAF nette	402	522	478	517	477	420
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,6 %</i>	<i>6,3 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>1,6 %</i>
+ Taxe d'aménagement	8	10	10	10	10	10
+ FCTVA (n+2)	813	855	359	795	1 033	489
+ Subventions d'investissement reçues	1 064	924	498	498	0	0
+ Produits de cession	592	680	-	-	-	-
- Dépenses d'équipement	2 472	4 846	6 300	2 985	300	300
- Subventions d'équipement	44	-	-	-	-	-
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	364	-1 855	-4 908	-1 165	1 221	620
+ Emprunts de l'année	-	1 000	-	-	-	-
= Variation du fonds de roulement	364	-855	-4 908	-1 221	1 221	620
Fonds de roulement au 31/12	-1 111	-1 966	-6 874	-8 039	-6 818	-6 198

Source : CRC.

La chambre observe qu'en l'état, les opérations d'investissement approuvées par le conseil municipal sous la forme d'autorisations de programme n'apparaissent pas financièrement soutenables. Tel est en particulier le cas du projet de complexe sportif au Mané Braz, pour lequel les marchés publics de travaux n'ont pas encore été conclus et qui peut donc être suspendu. Pour éloigner durablement la perspective d'un déséquilibre budgétaire et dégager des marges de manœuvre pour investir, la commune d'Inzinzac-Lochrist doit à la fois améliorer ses équilibres de fonctionnement et reconsidérer ses priorités d'investissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau maire s'est engagé en ce sens, indiquant que « *la commune priorisera fortement ses investissements, réétudiera le périmètre de certains (exemple de l'écomusée) voire renoncera purement et simplement aux investissements surdimensionnés incompatibles avec sa situation financière (exemple du projet de complexe sportif) ».*

La chambre constate d'ores et déjà une inflexion dans le budget 2026, qui prévoit 1,3 M€ de dépenses d'équipement (dont 0,6 M€ de restes à réaliser sur des opérations déjà engagées), contre 4,8 M€ prévus et 2,4 M€ réalisés au titre du budget 2025.

2.5.2 La nécessaire sécurisation du budget de fonctionnement

2.5.2.1 Un risque à court terme sur les recettes de fonctionnement : la remise en cause de la redevance perçue au titre du centre d'enfouissement des déchets

La commune d'Inzinzac-Lochrist accueille, sur le site de Kermat, le centre d'enfouissement des déchets ménagers de l'agglomération lorientaise. Elle perçoit à ce titre une redevance annuelle de plus de 0,7 M€, versée par Lorient Agglomération. Cette redevance constitue un enjeu significatif pour le budget communal puisqu'elle représente près de 10 % des recettes de fonctionnement.

La commune est propriétaire du terrain d'emprise du centre, d'une superficie de près de 58 hectares. Lors de la construction de l'équipement en 1992, elle n'a pas cédé le terrain à l'intercommunalité pour que celle-ci puisse l'affecter au service public de traitement des déchets ménagers, mais le lui a loué sous la forme d'un bail emphytéotique en vue d'y « *édifier un centre d'enfouissement technique de résidus urbains* ». Initialement conclu pour une durée de 20 ans, le contrat a été prolongé à deux reprises, en juillet 2005 et en février 2014, pour repousser son expiration au 31 décembre 2021, puis au 31 décembre 2038, soit une durée contractuelle totale de 46 ans. Cette période de location sera suivie d'une période de surveillance sanitaire et environnementale de 30 ans, jusqu'en 2068, au cours de laquelle les dépenses relatives aux contrôles réglementaires resteront à la charge de l'intercommunalité.

Contrairement à ce que soutient l'agglomération, le contrat n'est pas un bail emphytéotique de droit commun uniquement régi par les articles 451-1 et suivants du code rural. Il repose en effet sur l'article 13 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, qui ouvrait certes aux collectivités territoriales la possibilité de conclure un bail emphytéotique administratif portant sur leurs biens immobiliers, mais seulement avec une personne privée.

Le montage contractuel mis en œuvre était ainsi irrégulier, à double titre :

- ce n'est que depuis le 30 août 2002, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, que les collectivités peuvent conclure un bail de ce type avec une autre personne publique ;

- un tel contrat ne peut être conclu qu'en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité propriétaire¹⁶, mais la commune n'est pas compétente en matière de traitement des déchets ménagers.

La fragilité juridique du dispositif s'est accrue en 2021 lorsque Lorient Agglomération a souhaité valoriser les fosses d'enfouissement remblayées, qui constituent des parcelles foncières dont la reconversion est très encadrée par la réglementation en raison de leur instabilité et de leur pollution. Elle y a engagé la construction d'une centrale de production d'électricité photovoltaïque, mise en service en 2024. Or, le bail emphytéotique limite les travaux et aménagements autorisés à la construction du centre d'enfouissement puis, à l'issue de son exploitation, à la réhabilitation du site en zone naturelle. La construction de la centrale photovoltaïque n'a pas donné lieu à un avenant exprimant le consentement de la commune à l'extension des activités autorisées sur le site, approuvé par délibération du conseil municipal.

S'agissant, contrairement à ce que soutient l'agglomération, d'un bail emphytéotique de nature administrative, ce dernier pouvait limiter les usages de l'immeuble par le preneur. Dans le cas de Kermat, les baux de 1992 et 2005 stipulent que l'objet du contrat est la réalisation d'un centre d'enfouissement technique (article 5.1), sans aucune autre destination envisagée. L'implantation d'une centrale photovoltaïque nécessitait donc l'accord du bailleur, concrétisé dans un avenant.

En 1992, les deux parties avaient préféré la location de longue durée au transfert de propriété, afin de permettre à la commune de percevoir une redevance annuelle sur toute la durée du contrat, en contrepartie de son consentement à accueillir le centre d'enfouissement des déchets de l'agglomération. Ce dispositif a constitué un facteur d'acceptabilité locale de cette installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) située au milieu de zones naturelles et agricoles, sur le bassin versant du Blavet à moins d'un kilomètre du fleuve.

Le mode de calcul de la redevance illustre cette intention : de 1992 à 2014, il ne s'apparentait pas à un loyer déterminé en tenant compte des caractéristiques objectives du terrain, mais reposait sur le tonnage d'ordures ménagères déposées au centre d'enfouissement. En 2014, cette redevance variable a été remplacée par une redevance forfaitaire suite à la baisse des tonnages enfouis, afin de sécuriser le montant annuel perçu par la commune.

Entre 2014 et 2038, le montant total des redevances perçues et à percevoir par la commune peut être estimé à plus de 19 M€. S'y ajoutent une somme forfaitaire d'environ 540 000 € perçue en 1992, ainsi que la redevance variable perçue entre 1993 et 2013, que la chambre n'est pas en mesure d'estimer avec précision. Au total, la redevance sur la durée du bail emphytéotique, proche de 25 M€, apparaît disproportionnée au regard de la valeur vénale des terrains. Elle représente chaque année l'équivalent de 0,25 point de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit l'équivalent de 6 € par habitant de Lorient Agglomération, qui ne sont pas affectés au service public de gestion des déchets ménagers.

¹⁶ Article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales.

La chambre demande par conséquent à la commune d'Inzinzac-Lochrist de se rapprocher de Lorient Agglomération pour mettre fin au bail emphytéotique et régulariser la situation du site de Kermat par un transfert de propriété. Cette régularisation doit s'inscrire dans l'anticipation de la fermeture attendue du centre d'enfouissement à l'horizon 2032, en raison de sa saturation. Ses conséquences financières constituent un enjeu pour le budget communal : la cession abondera sur le moment les recettes d'investissement, mais le budget de fonctionnement sera ensuite durablement affecté par la perte de la redevance.

Recommandation n° 4. Céder à Lorient Agglomération l'emprise foncière du centre d'enfouissement des déchets ménagers de Kermat.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agglomération a indiqué être « favorable à envisager d'acquérir les parcelles nécessaires à la fin d'exploitation et à la surveillance de l'ISDND »¹⁷. De même, la commune entend se rapprocher de l'agglomération pour étudier en profondeur cette question, selon des modalités qui devront prendre en compte la dimension industrielle du site (extraction de méthane, électricité photovoltaïque), ainsi que sa perte induite de recettes de fonctionnement.

2.5.2.2 L'élaboration d'un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement

En 2023 et 2024, les équilibres de fonctionnement du budget communal ont été fragilisés par la forte progression des dépenses. L'amélioration constatée en 2025 doit encore être consolidée et le risque budgétaire lié à la fin de la perception de la redevance du site d'enfouissement de Kermat doit être anticipé. La chambre a identifié cinq gisements d'économies qu'elle invite la commune à exploiter, entre autres.

Premièrement, une réduction du nombre d'écoles publiques, dans un contexte de baisse des effectifs scolaires, engendrerait de substantielles économies de fonctionnement (cf. chapitre 2.5.3.2).

Deuxièmement, la commune gagnerait à procéder à un audit de l'organisation de ses services en vue de l'optimiser, dans l'objectif de réduire les effectifs et la masse salariale. À titre d'illustration, le service communication et vie associative de la collectivité se compose de quatre agents à temps plein représentant une masse salariale annuelle de plus de 120 000 €. Une revue de ses missions en vue d'un redimensionnement à la baisse ou de l'externalisation d'une partie des tâches, doit être envisagée. L'attention portée à l'optimisation de l'organisation des services est d'autant plus importante que les économies réalisées en 2025 sur la masse salariale sont pour partie temporaires, car liées à des vacances de postes.

Troisièmement, la commune verse aux associations du territoire des subventions d'un montant maîtrisé (48 € par habitant en 2024 contre 72 € en moyenne dans les communes comparables). Elle leur accorde toutefois d'importants soutiens en nature qu'elle ne valorise pas (cf. chapitre 2.1.1). Après avoir procédé à cette valorisation, comme le lui demande la chambre, la commune pourra passer en revue ces soutiens, afin de les limiter au strict nécessaire ou d'en refacturer le coût. En ce sens, les services techniques ont récemment commencé à limiter leurs interventions en appui des événements associatifs et à en refacturer certaines.

¹⁷ Installation de stockage de déchets non dangereux.

Quatrièmement, l'optimisation en cours du fonctionnement des services techniques (cf. chapitre 2.1.2) est à poursuivre. D'une part, elle doit permettre à la collectivité de mieux cibler ses achats de matériels et de véhicules et, en l'absence de besoin permanent, de privilégier la location ou l'externalisation. Ces postes de dépenses ont en effet pesé sur le budget communal ces dernières années. D'autre part, la commune dispose d'un électricien à plein temps qui réalise notamment les travaux relatifs à l'éclairage public (près de 0,55 M€ entre 2019 et 2024). Elle gagnerait à envisager le transfert de cette activité au syndicat départemental Morbihan Énergies qui, lorsqu'il la prend en charge, ne refacture aux communes qu'une partie du coût des travaux.

Cinquièmement, la commune dispose d'une offre culturelle particulièrement riche pour une commune de moins de 7 000 habitants : un théâtre et une école de musique, de danse et d'arts plastiques mutualisés avec la commune d'Hennebont, implantés au sein du théâtre du Blavet à Inzinzac-Lochrist ; un Écomusée des Forges labellisé « musée de France » ; une médiathèque installée dans l'ancien manoir du directeur des Forges ; un cinéma associatif soutenu par la commune.

Sur la période contrôlée, les dépenses affectées à ces équipements et services culturels sont passées de 0,9 M€ en 2020 à 1,14 M€ en 2024, ce qui représente 16 % du montant total des charges de gestion de la commune. Ce coût est supporté par la collectivité à hauteur de 88 %, les recettes associées ne couvrant que 12 % des dépenses. 11 agents municipaux sont affectés aux services culturels et à l'établissement public de coopération culturelle qui gère l'offre mutualisée avec Hennebont (EPCC Trio...s). La commune gagnerait à étudier un renforcement de la mutualisation avec les communes voisines, ou à défaut un redimensionnement de son offre.

Parmi les services culturels proposés, l'Écomusée des Forges bénéficie depuis 2003 de l'appellation « musée de France ». Cette appellation astreint la commune à respecter un certain nombre d'obligations dont la mise en œuvre, contrôlée par l'État, engendre des frais de fonctionnement¹⁸. De plus, pour conserver l'ambition attachée à cette appellation, la commune a lancé en 2024 un concours d'architecte en vue de rénover et d'agrandir le musée. Or, sa situation financière ne lui permet pas d'envisager un tel projet d'investissement à court ou moyen terme, alors que la fréquentation du musée reste limitée (3 500 visiteurs payants en 2024). Dans ces conditions, la commune devra s'interroger sur la compatibilité entre les obligations et l'ambition associées à l'appellation « musée de France » d'une part, et ses moyens budgétaires d'autre part.

La chambre demande à la commune d'Inzinzac-Lochrist de s'appuyer sur les propositions qu'elle formule pour arrêter un plan d'économies de fonctionnement. Un effort significatif et soutenu sur les dépenses est nécessaire, à la fois pour dégager davantage d'autofinancement et pour anticiper la fragilisation de ses recettes de fonctionnement liée à la remise en cause de la redevance perçue au titre du centre d'enfouissement de Kermat. À défaut, une augmentation des impôts locaux s'avèrera nécessaire pour répondre au besoin de financement du budget communal.

¹⁸ Engagements en termes d'enrichissement et de conservation des collections, d'accessibilité au public, d'actions d'éducation et de diffusion, de recherche ; recrutement d'un conservateur ou d'un attaché de conservation du patrimoine (catégorie A) ; mise en œuvre d'un projet culturel et scientifique ; tenue de l'inventaire des collections. Appellation régie par les articles L. 442-1 et suivants et R. 442-1 et suivants du code du patrimoine.

Recommandation n° 5. Arrêter en 2026 un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement et le soumettre au conseil municipal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau maire a annoncé un certain nombre de mesures dès 2026 : audits des finances et des ressources humaines, priorisation et redimensionnement des investissements (dont l'écomusée), refondation de la politique des achats, diminution des indemnités des élus..., dans l'objectif de résorber une partie du déficit d'investissement et de réduire les dépenses de fonctionnement de 3 % par rapport à 2025.

2.5.3 La programmation d'une politique d'investissement soutenable

2.5.3.1 L'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement prudent et financé

Avant le vote du budget annuel, le conseil municipal doit débattre des orientations budgétaires, sur la base d'un rapport circonstancié du maire présentant notamment « *les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ; la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ; des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ; les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* ». Ce rapport doit permettre d'évaluer « *l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le budget* »¹⁹.

Pendant la période examinée par la chambre, la maire et le conseil municipal d'Inzinzac-Lochrist n'ont pas appuyé le pilotage du budget communal sur un programme pluriannuel d'investissement (PPI) assorti d'un plan de financement, ni sur une prospective permettant d'anticiper la trajectoire. Le rapport d'orientations budgétaires présenté chaque année ne comportait aucune dimension prospective ni aucun récapitulatif des engagements pluriannuels envisagés, à l'exception de l'évolution du capital restant dû de la dette. L'information permettant au conseil municipal d'apprécier la soutenabilité de la dette s'est même dégradée, puisque la capacité de désendettement ne figurait plus dans le rapport depuis que cet indicateur a dépassé le seuil d'alerte.

La carence de pilotage du budget et la perte de maîtrise du programme d'investissement qui en a résulté, sont la première cause de la rapide dégradation des finances communales depuis 2023 et de la situation de déséquilibre budgétaire qui en est la conséquence. La commune a en effet continué d'engager les opérations à un rythme soutenu sans s'assurer qu'elle disposait des moyens budgétaires suffisants pour les assumer.

¹⁹ Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Cette lacune est d'autant plus dommageable qu'en 2022, la commune s'est appuyée sur un prestataire spécialisé pour réaliser une analyse financière prospective et que les services municipaux se sont appropriés le logiciel leur permettant de paramétrer et d'actualiser les scénarios prospectifs. L'utilisation de cet outil à des fins de pilotage budgétaire par l'exécutif municipal aurait permis au conseil municipal d'anticiper l'impasse financière qui se profilait et de revoir le programme d'investissement à la baisse.

Lors du conseil municipal du 9 décembre 2024, la maire a indiqué qu'elle assurait le pilotage pluriannuel des investissements en recourant à la procédure des autorisations de programme, c'est-à-dire en soumettant au vote du conseil municipal le montant plafond des dépenses à engager pour certaines opérations d'investissement. Cette procédure ne répond toutefois pas à l'objectif poursuivi, dès lors que les autorisations de programme ne sont pas assorties d'un plan de financement exposant la nature des ressources mobilisées, et que celles qui ont été approuvées par le conseil municipal d'Inzinzac-Lochrist ne sont pas financées (cf. chapitre 2.5.1).

La chambre rappelle que l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement financé et inséré dans le rapport d'orientations budgétaires constitue une obligation réglementaire. Suivi par le conseil municipal et par les services, il est un outil de pilotage indispensable à la bonne gestion financière de la collectivité.

2.5.3.2 La priorisation d'investissements générateurs d'économies de fonctionnement

La commune présente des besoins d'investissement qui, s'ils étaient réalisés, lui permettraient de réduire ses dépenses de fonctionnement.

Dans cette perspective, la rationalisation du patrimoine scolaire constitue un enjeu prioritaire. La commune compte en effet cinq écoles publiques dispersées sur son territoire (Jules Ferry, Kerglaw, la Chataigneraie, La Forgerine et Les Lucioles). Or, le nombre d'élèves scolarisés diminue sensiblement : il est passé de 714 en 2015 à 580 en 2024 soit une baisse de près de 20 % en dix ans. Sur cette période, le nombre moyen de classes par école est ainsi passé de 4,4 à 3,8 et le nombre moyen d'élèves par classe de 24 à 21. Deux écoles (La Chataigneraie et les Lucioles) ne comptent plus que trois classes. Deux fermetures de classes sont annoncées pour la rentrée 2026.

Cette organisation est génératrice de surcoûts de fonctionnement, puisqu'elle contraint la collectivité à démultiplier l'équipement des établissements et les fournitures scolaires, les charges de chauffage et d'électricité, le recrutement d'animateurs pour l'accueil périscolaire, et les interventions des services techniques pour la maintenance et l'entretien des bâtiments. Certains bâtiments et leurs abords sont, de plus, inadaptés aux normes de sécurité (radon, incendie et électricité, sécurité routière et prévention des intrusions). Une diminution du nombre d'écoles, associée à la rénovation/extension des écoles les plus grandes ou à la construction d'un nouvel établissement aux dernières normes, permettraient à la commune d'une part, d'accueillir les enfants dans de meilleures conditions et d'autre part, de réaliser des économies de fonctionnement qu'elle estime à environ 0,25 M€ par an. La vente des bâtiments désaffectés procurerait, de plus, une recette d'investissement.

À titre de comparaison, la commune de Paimpol (Côtes-d'Armor), dont la population totale est proche de celle d'Inzinzac-Lochrist et dont le nombre d'élèves est inférieur de 30 %, ne compte plus qu'une école publique de dix classes après avoir fermé les deux autres en 2014. Après avoir cédé les deux bâtiments, elle a engagé la reconstruction à neuf de l'unique école restante²⁰.

La chambre préconise donc à la commune d'étudier la réduction du nombre d'écoles publiques, cette dernière ayant déjà procédé à des études internes en ce sens.

Par ailleurs, la concrétisation du projet de centrale photovoltaïque sur la toiture des ateliers municipaux en partenariat avec Morbihan Énergies permettrait de diminuer les achats d'électricité, *a fortiori* s'il s'inscrit dans une opération d'autoconsommation collective bénéficiant également à l'hôtel de ville et à l'Ehpad. Le projet de chaufferie bois actuellement engagé et porté par Lorient Agglomération va dans le même sens.

En conclusion, la chambre souligne que la commune d'Inzinzac-Lochrist doit remédier à la carence de pilotage budgétaire qui a engendré une perte de contrôle du programme d'investissement entre 2023 et 2025, et qui est à l'origine de la rapide détérioration des finances communales depuis trois ans. La chambre demande donc à la collectivité d'arrêter, dès le début de la mandature 2026-2032, un programme pluriannuel d'investissement, de l'asseoir sur une prospective budgétaire et sur un plan de financement réaliste, et de le faire figurer dans le rapport annuel d'orientations budgétaires.

À cette occasion, la commune gagnera à privilégier les investissements générateurs d'économies de fonctionnement. Elle devra en priorité étudier une réduction du nombre d'écoles publiques, dont la gestion relève de ses compétences obligatoires. Le principal projet d'investissement envisagé par la collectivité lors du contrôle, la construction d'un complexe sportif au Mané Braz, relève de ses compétences facultatives et n'apparaît pas compatible avec cet objectif, d'autant que l'étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement induites, pourtant imposée la loi, n'a pas été réalisée²¹.

Recommandation n° 6. Établir dès 2026 un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement prévisionnel soutenable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouveau maire a indiqué que la commune établirait un PPI, révisé annuellement pour intégrer les contraintes budgétaires et fixant des priorités, et que, d'ores et déjà, le projet de complexe sportif serait retiré et le périmètre de l'écomusée réétudié.

²⁰ Voir chambre régionale des comptes Bretagne, *Commune de Paimpol*, publication du 27 septembre 2022.

²¹ Articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune d'Inzinzac-Lochrist a présenté une situation financière saine jusqu'en 2022, caractérisée par des équilibres de fonctionnement solides et une dette maîtrisée.

En 2023 et 2024, sa situation s'est rapidement et fortement détériorée du fait de la réalisation d'un programme d'investissement très ambitieux, mais non maîtrisé et sous-financé, concomitante à un défaut général de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Pour financer ce programme, la collectivité a mobilisé l'intégralité de ses marges de manœuvre en consommant son fonds de roulement et en empruntant 5 M€, mais présentait toujours fin 2024 un besoin de financement de près de 1,5 M€. Alors que ce besoin aurait dû être couvert par un emprunt supplémentaire, la commune a recouru à des expédients : la mobilisation de lignes de trésorerie et l'accumulation des impayés à l'égard de ses fournisseurs.

Fin 2024, la commune présentait par conséquent des équilibres financiers dégradés se situant parmi les plus fragiles des communes bretonnes de taille comparable, une dette élevée dont la soutenabilité n'était plus assurée, et une situation équivalant à une cessation partielle de paiement. Les comptes 2024 ont été clôturés avec un déficit de près de 2 M€ représentant 20,8 % des recettes de fonctionnement, soit un niveau deux fois supérieur à celui toléré par la loi.

En dépit des multiples alertes des services de l'État, la commune a maintenu en 2025 un effort d'investissement soutenu. Par conséquent, alors même qu'elle a en partie rétabli ses équilibres de fonctionnement à la faveur d'un effort de réduction de ses charges de fonctionnement, le déficit de clôture de ses comptes 2025 a néanmoins atteint 1,17 M€ soit 12,4 % des recettes de fonctionnement.

La commune doit en premier lieu remédier à la carence de pilotage budgétaire qui a engendré une perte de contrôle du programme d'investissement entre 2023 et 2025. La chambre lui demande donc d'arrêter, dès le début de la mandature 2026-2032, un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement réaliste. Compte tenu de ses marges de manœuvre limitées, la collectivité devra privilégier les investissements générateurs d'économies de fonctionnement et se recentrer sur ses compétences obligatoires. Dans cette perspective, la réduction du nombre d'écoles publiques constitue une priorité. À l'inverse, la construction d'un complexe sportif au Mané Braz pour près de 10 M€, projet qui était priorisé par la commune lors du contrôle, n'apparaît pas compatible avec cet objectif, et le nouveau maire élu en 2026 a déclaré y renoncer.

De plus, les projections réalisées par la chambre à l'horizon 2030 font apparaître que sans inflexion de sa trajectoire budgétaire, la commune continuera d'afficher des équilibres financiers fragiles, incompatibles avec un nouveau recours significatif à l'emprunt. Il appartient dès lors à la collectivité d'arrêter un plan d'économies de fonctionnement, notamment à partir des pistes proposées par la chambre : réorganisation des services pour réduire les effectifs et la masse salariale, optimisation de la gestion des services techniques, redimensionnement de l'offre culturelle. À défaut, une augmentation des impôts locaux s'avèrera incontournable.

3 LES OPÉRATIONS DE RECONVERSION DE LA ZONE DES FORGES

3.1 Un enjeu d'aménagement prioritaire

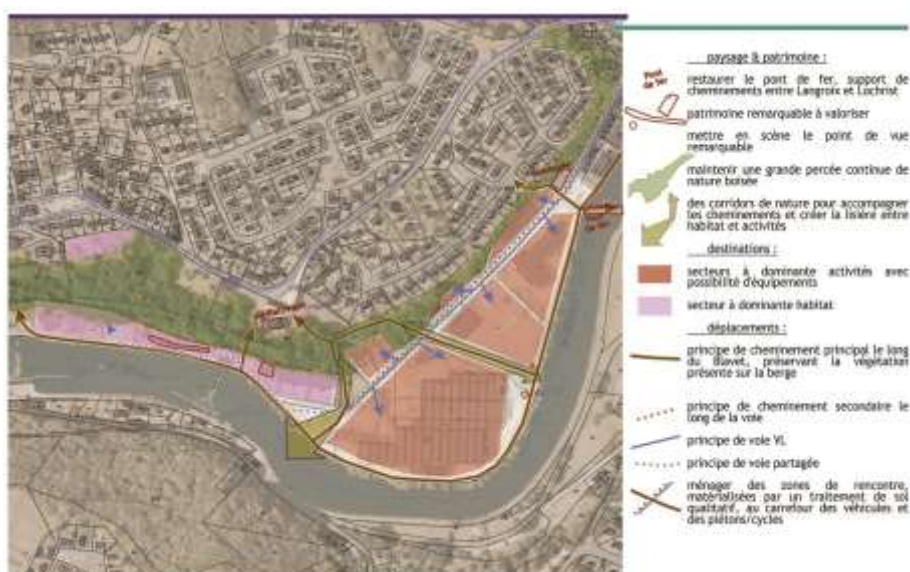
Depuis la fermeture de l'usine en 1965, la reconversion du site des anciennes forges d'Hennebont, enchâssé entre le Blavet et le bourg de Lochrist, constitue un enjeu d'aménagement majeur pour la commune d'Inzinzac-Lochrist, cette dernière et Lorient Agglomération ayant acquis une large part du foncier et des bâtiments.

Au nord de l'emprise, un « écomusée des Forges » a été aménagé par la commune dans un bâtiment reconverti, et des logements ont été construits au début des années 2000. Au sud en revanche, dans la boucle du Blavet, les anciens laminoirs et les bâtiments annexes, qui représentent le cœur du site industriel, demeurent largement en friche. Il en est de même des bâtiments situés à l'ouest du site (bureau de la paye, ancienne centrale électrique, maison de l'eau). Les voiries et espaces publics restent également à aménager, et la passerelle sur le Blavet qui relie les Forges à la ville d'Hennebont doit être rénovée en vue de son ouverture à la circulation piétonne.

Un projet d'opération de construction de logements dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) a été annulé en 2014 par la municipalité récemment élue. Le budget annexe dédié à cette opération a été clôturé en 2022, après apurement des dépenses d'études et de travaux préalables qui avaient été lancées.

L'aménagement de la zone des Forges fait partie des priorités du plan local d'urbanisme (PLU) arrêté par le conseil municipal le 4 novembre 2019. Il y fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation dédiée (OAP n°2). En juin 2021, la commune a fait réaliser un plan-guide pour esquisser un projet global d'aménagement.

Carte n° 2 : Orientation d'aménagement et de programmation du secteur des Forges



Source : OAP n°2 « Les forges de Lochrist », PLU modifié le 9 juin 2023.

À la clôture du contrôle, la plupart des projets demeuraient au stade des études. Seuls les travaux d'extension de la zone d'activité économique étaient en cours. Les travaux d'aménagement des voiries et espaces publics n'avaient pas encore été engagés.

3.2 L'aménagement et la gestion de la zone d'activité économique en lieu et place de Lorient Agglomération

Le plan guide de février 2021 traduit la volonté de la commune de privilégier pour les Forges un projet de reconversion à dominante économique. Les zones d'habitat envisagées sont limitées au secteur ouest, sur la bande située entre le Blavet et les pentes forestières du plateau dit de la Montagne (Kerglaw). Le projet conforte les entreprises industrielles déjà installées dans les laminoirs ou à proximité (Pech'Alu, Arcus Inox, Polyform et Carrosserie Industrielle Morbihannaise) et prévoit, autour d'elles, la création d'une vingtaine de cellules à destination d'industries et d'artisans.

En 2019, le PLU avait été arrêté dans cette perspective et a classé l'emprise des anciens laminoirs en zone « Ui » dédiée aux « *activités et installations professionnelles, industrielles, artisanales et commerciales* ». Sauf exceptions encadrées, le règlement d'urbanisme limite les constructions autorisées à celles répondant à la vocation de la zone ; par dérogation, le secteur des anciens laminoirs peut accueillir des équipements d'intérêt collectif et des services publics. L'OAP n°2 confirme cette vocation économique.

Depuis 2023, la commune a cédé une partie des bâtiments et terrains industriels aux entreprises qui les occupent et en a tiré 0,48 M€ de recettes. Elle a également engagé l'agencement et la viabilisation de la zone qui doit accueillir les nouvelles cellules économiques. Elle doit encore aménager les espaces publics alentours.

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : (...) création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (...)* ». Cette disposition est reprise à l'article 3-1 des statuts de Lorient Agglomération.

Aussi, dès lors que le projet privilégié pour la reconversion du secteur des anciens laminoirs consiste en l'aménagement d'une zone d'activité économique, la commune n'était pas compétente pour le porter et devait faire intervenir Lorient Agglomération. Cette dernière est seule habilitée à aménager et à gérer une telle zone. Elle était d'ailleurs propriétaire d'une partie des terrains et des bâtiments.

En septembre 2021, Lorient Agglomération avait d'ailleurs commandé pour 14 400 € HT une « *mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage consolidation de la faisabilité du parc d'activité économique des Forges* », dont l'objet était d'expertiser les hypothèses retenues dans le plan-guide commandé par la commune.

Lorient Agglomération a néanmoins fortement contribué au financement du projet. D'une part, elle a cédé à la commune les terrains à aménager, d'une superficie totale de 12 099 m², à l'euro symbolique. D'autre part, elle lui a accordé un fonds de concours de 1,26 M€ représentant 40 % du coût prévisionnel de l'opération. Ce fonds de concours a été versé selon des modalités très favorables à la commune, soit 1 M€ dès le mois de décembre 2022 à la signature de la convention alors que les travaux financés n'ont commencé qu'en 2024, et le solde de 0,25 M€ en août 2025 au moment où la commune rencontrait des difficultés de trésorerie, avant la fin des travaux et donc en méconnaissance de la convention.

La chambre observe que l'importance de la compensation financière accordée à la commune par Lorient Agglomération ne saurait se substituer à la répartition des compétences prévue par la loi. À l'issue des aménagements en cours, la commune devra donc se rapprocher de Lorient Agglomération pour régulariser la situation et lui transférer la propriété et la gestion de la zone d'activité économique.

Recommandation n° 7. Transférer à Lorient Agglomération la gestion de la zone d'activité économique des Forges.

3.3 Des prestations intellectuelles entachées d'un conflit d'intérêts et d'irrégularités en matière de commande et de comptabilité publiques

3.3.1 Le recours récurrent à un cabinet d'architecte proche de l'exécutif municipal

Depuis 2019, la commune d'Inzinzac-Lochrist a dépensé 427 059 € HT en prestations délivrées par des cabinets d'architecture, pour assurer la maîtrise d'œuvre de ses projets d'investissement ou pour réaliser des études.

L'architecte et gérante du cabinet A était adjointe au maire chargée de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement pendant la mandature 2014-2020. Sur la période contrôlée, la commune n'a pas commandé de prestations à ce cabinet tant que sa dirigeante était adjointe au maire. Le premier contrat a été signé le 7 juillet 2020.

Depuis cette date, la commune a confié dix-huit missions au cabinet A, qui lui a facturé 160 337 € HT, soit 37,5 % du montant total des prestations d'architecte payées sur la période contrôlée. De plus, à la clôture de l'instruction, 112 352 € HT de prestations restant à facturer par le cabinet figuraient dans la comptabilité d'engagement de la collectivité. Au total sur la période contrôlée, la commune a donc contracté avec ce cabinet à hauteur de 272 689 € HT. Le 28 novembre 2025, à la suite du contrôle de la chambre, la commune a toutefois annulé deux missions non encore réalisées ni payées, pour un montant total de 84 022 €, représentant 75 % des engagements financiers qui la liaient encore au cabinet.

S'agissant de l'aménagement de la zone d'activité économique des Forges, la commune a sollicité le cabinet A pour toutes les prestations intellectuelles liées au pilotage du projet : l'élaboration du plan guide d'aménagement, la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage puis la mission de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la zone²².

La chambre constate que depuis juillet 2020, la commune recourt presque exclusivement aux services d'un cabinet d'architecte géré par l'ancienne adjointe au maire chargée de l'urbanisme et de l'aménagement entre 2014 et mai 2020. Ce cabinet a en particulier été sollicité pour toutes les prestations intellectuelles relatives à l'opération d'aménagement du site des Forges.

La chambre a examiné les conditions de passation et d'exécution de ces prestations.

3.3.2 Des prestations contractées en méconnaissance des règles de la commande publique

3.3.2.1 Rappel des règles applicables

La commune d'Inzinzac-Lochrist est un acheteur public et doit à ce titre procéder à ses achats de fournitures, de travaux et de prestations de services dans le respect des règles fixées 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 au travers de procédures transparentes, en garantissant un libre accès et une égalité de traitement des candidats aux marchés publics qu'elle passe, et en prévenant tout conflit d'intérêts²³. Il en résulte des exigences réglementaires en matière de procédures, qui sont proportionnelles au montant des achats.

L'acheteur public doit tout d'abord recenser ses besoins et regrouper ceux qui apparaissent homogènes en raison de leurs caractéristiques propres ou parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. C'est le montant global de ces besoins sur la durée du marché qui sert de valeur de référence pour déterminer la procédure à suivre²⁴.

Un marché de fournitures ou de services peut ainsi être passé sans publicité ni mise en concurrence lorsque le besoin est inférieur à un seuil (40 000 € HT de janvier 2020 à janvier 2026)²⁵. Au-delà, une mise en concurrence et des mesures de publicité doivent être mises en œuvre. Elles impliquent, au-delà de 90 000 € HT, un avis d'appel public à concurrence publié dans un journal d'annonces légales ou au bulletin officiel d'annonces des marchés publics²⁶, et au-delà de 216 000 € HT, une procédure formalisée (appel d'offre ouvert ou restreint, procédure avec négociation, dialogue compétitif)²⁷.

²² Auparavant, elle avait également confié au cabinet une mission de maîtrise d'œuvre pour les travaux de restauration des anciens laminoirs.

²³ Article L. 3 du code de la commande publique.

²⁴ Articles R. 2121-6 à -8 du code de la commande publique. Voir également le guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie (pp. 37-38).

²⁵ Seuil défini à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

²⁶ Seuil défini à l'article R. 2131-12 du code de la commande publique.

²⁷ Seuil actuellement défini à l'annexe 2 du code de la commande publique.

Lorsque le montant du marché est inférieur au seuil de mise en concurrence, il est de bonne gestion de solliciter plusieurs devis à comparer et l'acheteur public doit veiller à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

De manière générale, il appartient à l'acheteur public de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'impartialité des procédures et prévenir les conflits d'intérêts.

3.3.2.2 La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Dans un premier temps, la commune a confié l'élaboration du plan-guide de la zone des Forges au cabinet A le 20 janvier 2021. L'architecte était particulièrement au fait des enjeux puisqu'elle était adjointe au maire chargée de l'urbanisme lors de l'élaboration du PLU qui inclut l'orientation d'aménagement et de programmation n°2, contenant un premier plan d'aménagement des Forges. La prestation a été conclue de gré à gré. Elle repose sur un devis signé, d'un montant de 20 350 € HT, donc inférieur au seuil de mise en concurrence, et qui n'appelle pas d'observation.

La commune a ensuite attribué au cabinet A une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'aménagement du même site.

Cette prestation n'a donné lieu à aucun contrat écrit, ce que ne contestent ni l'ancienne maire ni le cabinet, mais seulement à l'émission de neuf factures. La première, de 8 250 € HT, datée du 7 décembre 2021, était accompagnée d'un devis du même jour. Huit autres ont ensuite été réglées entre 2022 et 2024. Elles visent un « *marché à bon de commande* », ce qui confirme leur rattachement à une même opération ; la commune n'a cependant été en mesure de produire ni le contrat ni les bons de commande. Au total, le montant des prestations d'AMO réglées à l'issue de la période examinée par la chambre atteint 46 550 € HT.

Leur attribution appelle deux observations. En premier lieu, ces prestations relevant d'une opération unique et dépassant le seuil de 40 000 € HT alors en vigueur auraient dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables. En second lieu, compte tenu de cette obligation de mise en œuvre d'une procédure de commande publique, ces prestations devaient faire l'objet d'un contrat écrit. En tout état de cause, l'article R. 2112-1 du code de la commande publique impose un écrit au-delà de 25 000 € HT.

En réponse aux observations provisoires, l'ancienne maire met en avant la diversité des prestations et mentionne des missions ponctuelles indépendantes, « *impossibles à anticiper* ». La chambre relève cependant que les prestations réalisées par le cabinet A étaient des missions classiques d'assistance, pour une seule et même opération de reconversion d'un site, qui auraient pu être encadrées par un marché à bons de commande²⁸, qui permet d'ajuster l'exécution au rythme des besoins.

L'organisation d'une consultation assise sur une mise en concurrence effective et traçable était d'autant plus nécessaire au cas présent qu'il y avait lieu de prévenir le risque de conflit d'intérêts résultant de la proximité entre l'exécutif municipal et le prestataire.

²⁸ Accord-cadre, selon le code de la commande publique de 2019.

La chambre constate que la commune a confié la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement du site des Forges au cabinet A en méconnaissance des règles de la commande publique.

3.3.2.3 La mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation de la zone d'activité économique

La commune a confié la mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation de la zone d'activité économique à un groupement constitué d'un bureau d'études, du cabinet A et de la société Y, qui avait réalisé la mission complémentaire d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour Lorient Agglomération. La maire a attribué le marché public par décision du 13 décembre 2023, pour un montant de 45 190 € HT.

Cette attribution appelle plusieurs observations.

D'abord, au titre des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le cabinet A a réalisé « *le dossier de consultation de bureaux d'études* » et une « *assistance à la consultation et passation des marchés de service* ». Dans ce cadre, il a également établi « *le cahier des charges du lotissement d'activités* ». Le cabinet se trouvait dès lors en situation de conflit d'intérêts. Le groupement dont il fait partie a pu bénéficier d'informations privilégiées. Il a soumis une offre pour le marché de maîtrise d'œuvre, à la définition et à l'organisation duquel un de ses membres a activement participé, ce qui compromet l'impartialité de la procédure²⁹.

En outre, des anomalies apparaissent dans le déroulement même de la procédure. Compte tenu de son montant, le marché a fait l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables, selon la procédure dite adaptée. Deux critères de notation des offres des entreprises étaient fixés par le règlement de consultation : le prix des prestations (50 %) et leur valeur technique (50 %). Quatre offres ont été reçues et classées, mais la commune a, de fait, neutralisé le critère technique en attribuant la même note à l'ensemble des concurrents. Au cours du contrôle, elle a confirmé ne pas avoir réalisé d'analyse objective et circonstanciée de la valeur technique des offres³⁰. En définitive, le marché a donc été attribué sur le seul critère du prix, en méconnaissance du code de la commande publique³¹.

²⁹ Article L. 2141-10 du code de la commande publique : « *L'acheteur peut exclure de la procédure de passation du marché les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens./Constitue une telle situation toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché* ». Voir Conseil d'État, 28 février 2023, *Commune de Caudry*, n°467455.

³⁰ Par courriel du 12 novembre 2025, la chargée de projets a indiqué que « *les quatre entreprises ayant répondu sont connues pour leur savoir-faire, leur organisation et leurs compétences. Considérant que le prix proposé par le cabinet X [au nom d'un groupement comprenant le cabinet A.] par rapport aux autres BE, la rigueur de ce cabinet de géomètres et le professionnalisme de leur ingénieur travaux, l'analyse technique n'a pas été poussée plus en avant* ».

³¹ Article R. 2152-7 du code de la commande publique. Voir Conseil d'État, 3 novembre 2018, *Commune de Belleville-sur-Loire*, n°373362.

Or, avec la fine connaissance du projet, acquise par le cabinet A et la société Y à l'occasion des missions d'élaboration du plan-guide et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, leur groupement a pu proposer le prix global le plus compétitif, en minorant celui de la mission de conception du projet. Au titre de cette dernière, il a proposé un prix (23 600 € HT) deux fois inférieur à celui du candidat classé deuxième (45 760 € HT), lequel serait passé en première position pour le critère prix sur l'ensemble du marché si le groupement attributaire avait proposé un montant identique au sien pour la mission de conception³². Le rabais sur cette mission opéré par le groupement s'est donc avéré décisif dans l'octroi du marché. La présence du plan guide dans le dossier de consultation des entreprises ne suffisait pas à rétablir un égal traitement des candidats.

Selon le code de la commande publique, les résultats des études préalables commandées par l'acheteur public *« peuvent être utilisés à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes »* généraux de la commande publique ; *« l'acheteur prend les mesures appropriées pour que la concurrence ne soit pas faussée par la participation à la procédure de passation du marché d'un opérateur économique qui aurait eu accès à des informations ignorées par d'autres candidats ou soumissionnaires, en raison de sa participation préalable, directe ou indirecte, à la préparation de cette procédure »*³³. Lorsqu'il ne peut être remédié à cette situation par d'autres moyens, il doit exclure l'opérateur en cause.

La chambre constate que la commune a confié la mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation de la zone d'activité économique des Forges à un groupement comprenant le cabinet A, alors que l'implication de ce dernier dans les études préalables et l'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement des Forges aurait dû conduire la collectivité à assurer une égale information des candidats, et à défaut à l'écarter.

3.3.3 Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage payées sans un contrôle suffisant du service fait

La chambre a procédé à l'analyse détaillée des prestations délivrées par le cabinet A dans le cadre du projet de reconversion du site des Forges. Si le plan-guide constitue un document complet dont la réalisation n'appelle pas d'observations, il en va autrement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage puisque la commune a peine à communiquer à la chambre des justificatifs clairement identifiés pour chacune des prestations payées.

Les neuf notes d'honoraires acquittées (dont huit en l'absence de tout contrat ou devis, cf. § 3.3.2.2) comportent au total 23 lignes de facturation indiquant l'objet de chaque prestation ; pour une dizaine d'entre-elles, les contrôles opérés par la commune avant d'ordonner le paiement s'avèrent clairement insuffisants, avec des pièces justificatives non datées ou portant une date postérieure au paiement, ou qui correspondent à des prestations déjà facturées notamment dans le cadre de l'élaboration du plan guide, ou à des documents réalisés par d'autres entreprises que le cabinet A.

³² Les deux autres candidats proposaient pour cette mission des prix supérieurs d'environ 50 % à celui du groupement.

³³ Articles R. 2111-1 et R. 2111-2 du code de la commande publique.

Le cabinet A a également produit de nombreux éléments à l'appui de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qui attestent d'une activité certaine, mais qu'il n'est pas toujours possible de relier avec certitude à une ligne de facturation précise, des pièces étant absentes ou non datées, ou relatives à des prestations antérieures ou postérieures.

Or, en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité de la prestation à l'engagement, permet de vérifier la réalité de la dette de la personne publique et constitue la condition première d'une correcte liquidation des dépenses publiques.

La chambre constate que pour la moitié des honoraires payés au cabinet A au titre de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la commune n'a pas été en mesure de communiquer les justificatifs correspondant à chaque prestation facturée et permettant de certifier le service fait, au risque de faire peser un doute sur la réalité même du service.

En l'absence de constatation fiable du service fait, la commune a émis des mandats de paiement sur le fondement d'une facturation non vérifiée et sans garantie de réalisation conformément aux conditions convenues (prix, volumes, contenu, délais, etc.) et à la hauteur présentée par le prestataire.

3.4 Des cessions foncières et des autorisations d'urbanisme présentant des anomalies

La commune est propriétaire de nombreux terrains et bâtiments sur l'ancien site industriel des Forges. La plupart ont vocation à être cédés aux industriels qui y exercent leur activité (anciens laminoirs), ou à des porteurs de projet pour procéder à une reconversion qui doit être conforme au PLU et compatible avec ses orientations d'aménagement.

La chambre a examiné trois des opérations réalisées pendant la période de contrôle, qui concernent la vente des deux bâtiments identifiés au PLU comme « patrimoine remarquable à valoriser » (bureau de la paye et centre Néon) et la vente d'un terrain constructible.

3.4.1 La vente du bureau de la paye : des conditions financières défavorables, pour un projet contraire aux orientations du PLU

Le « bureau de la paye » est un ancien bâtiment administratif de l'usine des Forges, désaffecté depuis le début des années 2000, dont la commune était propriétaire. Il se situe à l'ouest du site, le long du Blavet, dans un secteur dont le PLU prévoit qu'il doit être consacré à l'habitat et aux activités compatibles avec cet usage (classement en zone Uba). L'OAP des Forges précise qu'il constitue un « *patrimoine remarquable à valoriser* » qui doit « *être préservé, mis en valeur et intégré dans les aménagements* ».

Son état dégradé nécessitant de lourds travaux de rénovation, le conseil municipal a décidé le 28 septembre 2020 de le céder à un opérateur privé non nommé dans la délibération, pour transformer le bâtiment en logements et en commerces. L'opération n'a fait l'objet d'aucune formalisation à ce stade, au travers d'une offre d'achat puis d'un compromis de vente.

Le 22 mai 2023, le porteur de projet a obtenu de la commune un permis de construire conforme aux prescriptions du PLU et compatible avec l'OAP, qui prévoit la rénovation et l'extension de la construction existante pour y aménager cinq logements destinés à la location. La vente a été conclue dans la foulée, le 9 octobre 2023, au prix de 15 000 €. Le service des Domaines de l'État, obligatoirement consulté pour toute vente d'un bâtiment communal, avait proposé ce faible prix, pour tenir compte de l'intérêt patrimonial du bâtiment et de l'importance des travaux de rénovation à entreprendre, évalués entre 1,5 et 2 M€³⁴.

Or, le 12 septembre 2024, le porteur de projet a déposé une nouvelle demande de permis, consistant en la démolition du bâtiment existant « *due à son état de délabrement trop avancé* » et la construction de quatre maisons mitoyennes destinées à la vente. L'adjoint au maire chargé de l'urbanisme a accordé le permis par arrêté du 15 octobre 2024.

Cette évolution du projet, postérieure à la vente, soulève deux difficultés.

D'une part, elle va à l'encontre de l'orientation d'aménagement du PLU qui identifie le bâtiment parmi ceux à préserver et à valoriser, et de la volonté du conseil municipal qui, le 28 septembre 2020, avait approuvé la vente au motif que le projet initial « [répondait] *aux objectifs de mise en valeur et de réhabilitation définis dans le Projet d'aménagement et de développement durables du PLU* ». Sur ce point, en réponse aux observations provisoires, l'ancienne maire considère que la seconde autorisation d'urbanisme, qui prévoit la reconstruction du bâtiment avec les mêmes caractéristiques architecturales, est compatible avec l'objectif de valorisation du patrimoine. La chambre constate cependant que l'orientation d'aménagement précise bien que les éléments repérés au PLU « *doivent être préservés* ».

D'autre part, la commune a délivré le permis de démolir et de reconstruire alors que le service instructeur de Lorient Agglomération avait proposé de le refuser, pour un motif de sécurité publique. En effet, le bâtiment est situé en zone jaune du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) du Blavet, dans laquelle toute nouvelle emprise au sol et toute création de nouveaux logements sont interdites³⁵. Contrairement à ce que soutient l'ancienne maire dans sa réponse aux observations provisoires, le projet, tel que présenté dans le dossier de permis, contrevient à trois restrictions (article 2 b du PPRI) : création de surface sous le niveau de cote de référence (8,78 m NGF – nivellement général de la France, ou niveau moyen de la mer), création de cinq logements, création de plus de 52 m² supplémentaires d'emprise au sol.

Au surplus, le projet finalement autorisé préjudicie aux intérêts financiers de la commune dès lors que le service des Domaines de l'État n'avait proposé un prix de vente modique qu'en raison des caractéristiques spécifiques du projet initial³⁶. Il avait précisé que ce prix « *ne correspond pas à la valeur vénale qui serait retenue en cas de destruction du bâtiment en vue de reconstruire un ensemble neuf individuel ou collectif destiné à l'habitation* », dans la mesure où les coûts de démolition sont bien inférieurs à ceux d'une rénovation³⁷. Il avait par conséquent rappelé qu'une nouvelle consultation serait nécessaire si « *les conditions du projet étaient appelées à changer* ».

³⁴ Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. Avis des Domaines du 16 septembre 2020.

³⁵ Page 28 du PPRI.

³⁶ Bâtiment « *vétuste, menaçant ruine, squatté* », « *réhabilitation totale dans l'esprit d'origine* », création d'un « *pôle culturel accessible au public mettant en valeur le passé historique des Forges* », « *opportunité exceptionnelle* » sur un « *site en déclin* ». La valeur de 15 000 € « *est donc totalement liée au projet explicité* ».

³⁷ Les travaux de démolition étaient estimés à 30 000 € en valeur 2009 (source : délibération du 28 septembre 2020).

La chambre a donc sollicité une nouvelle évaluation du prix du bâtiment dans le cadre d'une opération de démolition suivie de constructions neuves. Sur la base d'une méthode par comparaison avec des opérations similaires, les Domaines ont estimé la valeur vénale du bâtiment à 106 000 € avec une marge d'appréciation de 15 %, soit un montant minimum six fois supérieur au prix de sa cession par la commune³⁸. La modification de l'autorisation d'urbanisme après la conclusion de la vente, par la délivrance d'un permis de démolir, a donc eu pour effet, en l'absence de clauses de révision du prix ou d'indemnisation dans l'acte de vente, de priver la commune d'une réévaluation à la hausse des recettes qu'elle pouvait tirer de la cession de ce patrimoine.

À la clôture du contrôle, le bâtiment n'avait pas encore été démoli et le permis de démolir y était affiché.

La chambre observe que la commune d'Inzinzac-Lochrist a cédé le bâtiment dit du « bureau de la paye » puis modifié l'autorisation d'urbanisme accordée au porteur de projet, dans des conditions financières qui s'avèrent *in fine* défavorables, pour réaliser des logements selon des modalités qui ne respectent pas les orientations d'aménagement que la collectivité a elle-même définies dans le PLU sur le secteur des Forges, et qui contreviennent au plan de prévention des risques d'inondation. Elle a agi en dépit des consignes claires formulées par le service des Domaines dans son avis, et des alertes des services instructeurs de Lorient Agglomération.

3.4.2 La vente du centre Néon et d'un terrain constructible à la famille d'une adjointe au maire

3.4.2.1 Des délibérations autorisant les ventes adoptées sans précautions au regard du risque de conflit d'intérêts

Le statut de l' élu local³⁹ dispose que ce dernier « *veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts réprimé par la loi. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote* ». Constitue un conflit d'intérêts « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »⁴⁰.

³⁸ Avis du 6 novembre 2025.

³⁹ Article L. 1111-13 du code général des collectivités territoriales (auparavant « charte de l' élu local » à l'article L. 1111-1-1).

⁴⁰ Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dans sa rédaction issue de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local.

Pour prévenir les conflits d'intérêts⁴¹, les élus (y compris les maires et les adjoints) doivent, lorsqu'ils se trouvent dans une telle situation, s'abstenir de participer au processus de décision et ne pas prendre part au vote⁴². À défaut, les délibérations risquent d'être entachées d'une illégalité⁴³.

Ainsi que le prévoit la loi, la maire d'Inzinzac-Lochrist a donné lecture de la charte de l'élu local lors de la première réunion du conseil municipal du mandat, le 25 mai 2020, et a remis ce document aux membres du conseil municipal nouvellement élus⁴⁴.

Lors de la séance suivante, le 15 juin 2020, le conseil municipal a approuvé la vente de deux biens communaux : le centre Néon, bâtiment désaffecté du site des Forges, et un terrain constructible situé sur les Hauts du Blavet à proximité du parc de la médiathèque. Ces deux biens ont été vendus à une société civile immobilière détenue par le frère d'une adjointe au maire.

Alors même qu'un élu a, lors de cette séance, relevé le risque de conflit d'intérêts, l'adjointe au maire⁴⁵ a pris part au vote des deux délibérations autorisant les transactions immobilières avec la société de son frère.

La chambre a examiné les conditions détaillées des deux opérations.

3.4.2.2 Le centre Néon : un prix de vente correct, mais un projet comportant des manquements aux règles d'urbanisme

Le centre Néon est l'ancienne centrale électrique des Forges. Le bâtiment a accueilli jusqu'à la fin des années 1990 un centre de formation aux métiers de l'enseigne lumineuse, auquel il doit son nom.

Les conditions financières de sa vente, finalisée le 5 octobre 2023, s'avèrent cohérentes avec l'estimation ; le permis de construire délivré pour la reconversion du bâtiment enfreint en revanche plusieurs règles d'urbanisme.

⁴¹ Le conflit d'intérêts n'est pas un délit, contrairement à la prise illégale d'intérêts définie à l'article 432-12 du code pénal. Un conflit d'intérêts ne faisant pas l'objet d'une réaction appropriée expose au risque de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts.

⁴² Article 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de la loi relative à la transparence de la vie publique.

⁴³ Article L. 2131-11 du CGCT (modifié par LOI n°2025-1249 du 22 décembre 2025) : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. Un membre du conseil ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération du seul fait de sa présence à la réunion de l'organe délibérant ».

⁴⁴ Article L. 2121-7 du CGCT.

⁴⁵ Présente lors du conseil municipal du 25 mai 2020 au cours duquel fut lue et remise la charte de l'élu local.

- **Une procédure non conforme, finalement sans incidence financière pour la commune**

La commune a envisagé la vente du centre Néon dès 2017. Ainsi que la loi le prévoit⁴⁶, elle a saisi les Domaines de l'État en janvier 2018 pour disposer d'une évaluation indépendante de la valeur vénale du bien. La demande portait sur la cession d'un bâtiment de 522 m² situé sur une parcelle de 1 244 m², « *dans le cadre de la reprise d'une activité économique* ». Le centre Néon était alors classé au PLU en secteur dédié aux activités économiques (Ui). Par un avis du 7 mars 2018, les Domaines ont estimé la valeur de l'ensemble à 63 000 €, avec une marge d'appréciation de 10 %.

Au vu de cet avis, la vente a été approuvée par le conseil municipal le 15 juin 2020, au prix de 70 000 €. Une augmentation de 23 % de la superficie de la parcelle vendue (portée à 1 529 m²) a ensuite été délibérée le 7 juin 2022, sans modification de prix.

L'avis de 2018 précisait qu'une « *nouvelle consultation du Domaine serait nécessaire si l'opération n'était pas réalisée dans le délai ci-dessus [environ un an] ou si les règles d'urbanisme, notamment celles de constructibilité, ou les conditions du projet étaient appelées à changer* ».

À la date des délibérations, l'avis des Domaines sur lequel s'appuyait la commune était caduc à deux titres. D'une part, son délai de validité était écoulé. D'autre part, la commune avait adopté un nouveau PLU le 4 novembre 2019, qui a modifié le zonage de la parcelle, passée du secteur des activités économiques à celui destiné à l'habitat (Uba). Le projet a donc évolué, et est devenu en 2020 « *une transformation intérieure permettant l'accueil d'activités et de commerces et de logements* »⁴⁷, puis en 2022, une création de cinq logements avec une piscine intérieure⁴⁸. Compte tenu de l'évolution substantielle des règles d'urbanisme applicables et du projet, la commune aurait dû demander aux Domaines une nouvelle évaluation du prix de vente du centre Néon.

À la suite d'une demande de la chambre, de procéder à une révision de l'évaluation au vu des nouvelles caractéristiques du projet et du nouveau zonage d'urbanisme, les Domaines ont estimé la valeur vénale du bien à 75 000 € avec une marge d'appréciation de 15 %⁴⁹.

Le vice de procédure a donc, en définitive, été sans incidence sur la préservation des intérêts financiers de la commune⁵⁰.

⁴⁶ Article L. 2241-1 du CGCT.

⁴⁷ Délibération du 15 juin 2020.

⁴⁸ Permis de construire délivré le 5 janvier 2022.

⁴⁹ Avis du 5 novembre 2025.

⁵⁰ Il est de jurisprudence constante qu'un nouvel avis est nécessaire en cas de modification substantielle du projet, des paramètres de valorisation dans le temps ou en cas de dépassement de la durée de validité insérée dans l'avis lui-même (CE, 2 octobre 1996, n°91296 ; CAA Marseille, 2 octobre 2012, n°10MA4292). Depuis 2015, le juge administratif vérifie toutefois si l'absence d'avis des Domaines a eu une incidence sur le sens de la décision du conseil municipal (CE sect., 23 octobre 2015, n°369113).

- **Des manquements aux règles d'urbanisme**

L'acheteur a déposé une demande de permis de construire en octobre 2021. Son projet prévoit la réhabilitation avec extension du bâtiment principal et la démolition de la partie hangar, en vue de créer cinq logements avec une piscine intérieure et des garages attenants.

Le 5 janvier 2022, le service instructeur de Lorient Agglomération a relevé de nombreuses irrégularités dans la demande et a conclu au « *caractère illégal* » d'un permis qui serait délivré dans ces conditions.

Parmi les irrégularités relevées, deux apparaissent substantielles⁵¹. D'une part, le bâtiment est situé en zone jaune du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) du Blavet, dans laquelle toute nouvelle emprise au sol et toute création de nouveaux logements sont interdites. D'autre part, le projet prévoit la construction d'un mur et d'un escalier derrière le bâtiment, sur une parcelle que le PLU classe en zone naturelle protégée (Na), où de telles constructions sont interdites.

La maire est passée outre les irrégularités identifiées par le service instructeur et a délivré le permis de construire sans réserve, par arrêté du 7 janvier 2022.

À la clôture de l'instruction, les travaux n'avaient pas débuté.

La chambre constate que la commune d'Inzinzac-Lochrist a vendu le centre Néon à la société du frère d'une adjointe au maire, sur la base d'un avis des Domaines caduc. Son prix s'avère finalement compatible avec une estimation des Domaines actualisée *a posteriori* à la demande de la chambre, mais la commune y a autorisé un projet méconnaissant plusieurs règles d'urbanisme, en dépit des alertes des services de Lorient Agglomération, qui instruisent les demandes d'autorisations d'urbanisme.

3.4.2.3 Les Hauts du Blavet : un prix de vente du terrain sous-évalué, pour un projet comportant des manquements aux règles d'urbanisme

Le terrain des Hauts du Blavet se trouve dans le quartier de La Montagne (Kerglaw), à l'ouest du parc de la médiathèque. D'une surface de 3 319 m² dont 2 031 m² constructibles, il présente une situation privilégiée, à l'ouest de la zone industrielle des Forges : exposé plein sud, en surplomb du Blavet, il offre une vue panoramique sur la vallée du fleuve et ses reliefs boisés.

Les conditions de sa vente, finalisée le 27 février 2023⁵², et de sa valorisation présentent trois anomalies : une méconnaissance des orientations d'aménagement définies par le conseil municipal, des conditions financières très favorables à l'acheteur et préjudiciables à la collectivité, et des manquements aux règles d'urbanisme.

⁵¹ Les autres ont trait à la déclaration inexacte de la destination actuelle du bâtiment, à la non déclaration des places de stationnement parmi les éléments imposables, à la réalisation des stationnements en enrobé alors que le PLU impose un matériau drainant, au non-respect des matériaux autorisés pour les clôtures.

⁵² La vente du terrain a été autorisée par une délibération du 15 juin 2020, antérieure à l'avis des Domaines, rendu le 3 juillet 2020. Un permis d'aménager a été délivré le 9 mai 2022. Après une division du terrain en trois lots, des permis de construire trois maisons individuelles ont été délivrés entre novembre 2022 et octobre 2023.

- **Un terrain à urbaniser sous conditions selon le PLU arrêté en novembre 2019**

Les zones à urbaniser

Un PLU peut comporter des zones à urbaniser, dites « zones AU », aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme. Ce dernier prévoit que :

« Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate (...) ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement.

Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate (...) n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone. »

Ainsi, lorsque les voiries et réseaux existants ont une capacité suffisante, la zone est urbanisable à brève échéance, dans les conditions fixées à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, et est généralement classifiée « 1AU ».

Dans le cas contraire, l'ouverture à l'urbanisation étant subordonnée à une modification ou à une révision du PLU, la zone est urbanisable à plus long terme et généralement classifiée « 2AU ».

Le PLU d'Inzinzac-Lochrist en vigueur jusqu'en 2019 classait le terrain des Hauts du Blavet en zone 2AU, donc urbanisable à moyen ou long terme. Le nouveau PLU arrêté par le conseil municipal le 4 novembre 2019 a modifié ce classement, considérant que le terrain était suffisamment desservi par la voirie et les réseaux. Le terrain se situe désormais en zone 1AUa, donc urbanisable à court terme.

Le règlement du PLU prévoit seulement que les parties du territoire classées en zone 1AUa sont « *destinées à l'habitat et aux activités compatibles avec l'habitat* ». Il ne comporte pas de prescriptions spécifiques aux zones AU et renvoie l'énoncé de règles plus précises aux éventuelles orientations d'aménagement et de programmation.

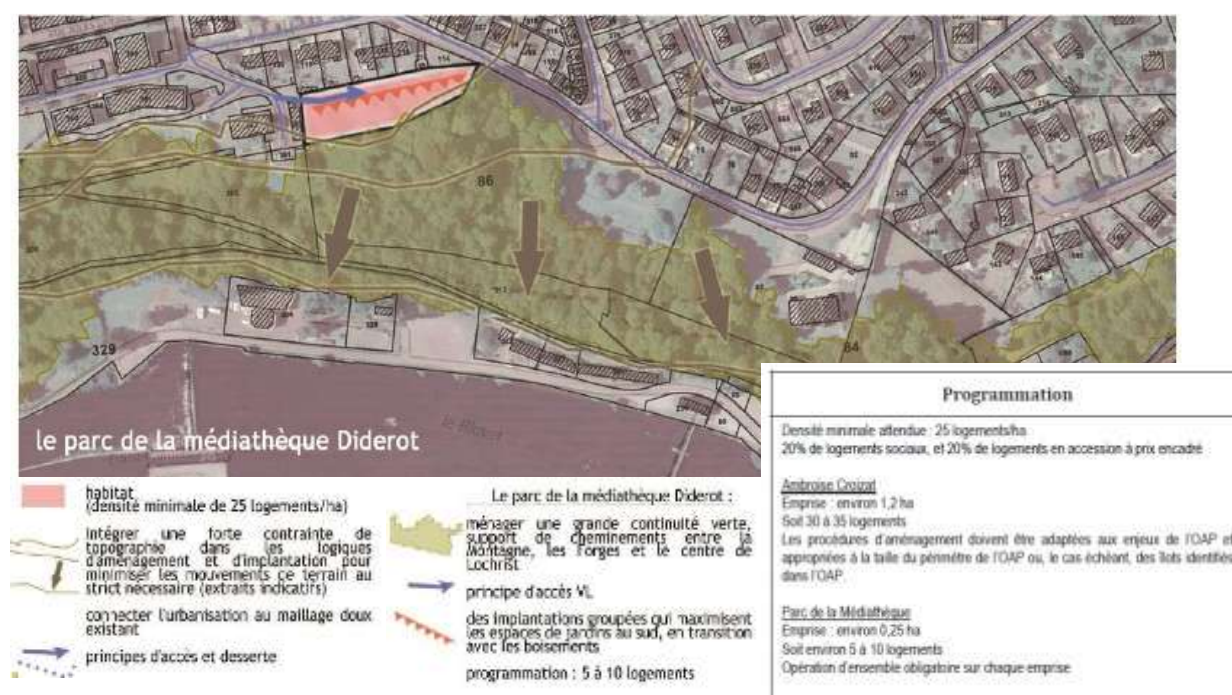
Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont notamment vocation à définir les actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune. Leur périmètre est délimité dans le règlement graphique du PLU.

Sur une zone à urbaniser (AU), elles portent sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun et la desserte des terrains par les voies et réseaux. Elles comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur⁵³.

Les autorisations d'urbanisme délivrées dans le périmètre d'une OAP doivent être compatibles avec les objectifs de celle-ci⁵⁴. Cette compatibilité s'apprécie d'autant plus strictement que les orientations sont précisément énoncées.

Le PLU de la commune d'Inzinzac-Lochrist comporte une OAP n°3 portant sur deux zones, dont le terrain des Hauts du Blavet (Parc de la médiathèque). L'OAP l'identifie comme un secteur de densification de l'habitat. À ce titre, il fait l'objet d'objectifs précis : il doit accueillir entre 5 et 10 logements, dont 40 % de logements à vocation sociale (20 % en locatif et 20 en accession aidée à la propriété). Compte tenu de la configuration du terrain, le respect de ces orientations implique la construction des logements sous la forme d'un petit immeuble (collectif) ou de maisons mitoyennes en bande (semi-collectif). Tout autre projet ne pouvait y être autorisé sans modification préalable du PLU par le conseil municipal.

Carte n° 3 : Orientation d'aménagement et de programmation n°3



Source : PLU.

⁵³ Articles R. 151-6 à -8 du code de l'urbanisme.

⁵⁴ Article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

- **Un permis d'aménager délivré en méconnaissance des orientations d'aménagement définies par le conseil municipal dans le PLU**

Le projet porté par le promoteur qui a acquis le terrain des Hauts du Blavet a consisté en la construction de trois maisons individuelles, dont aucune à vocation sociale. Il était donc manifestement incompatible avec les objectifs de l'OAP n°3, qui flèche le terrain sur une opération de densification de l'habitat comportant une part importante de logements sociaux, pour remédier à la carence de la commune en la matière⁵⁵. L'ancienne maire a pourtant délivré le permis d'aménager le terrain le 9 mai 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancienne maire considère qu'il faut apprécier la compatibilité globalement sur l'ensemble de la zone concernée par l'OAP, en incluant le secteur Ambroise Croizat, soit au total 22 logements programmés dont 18,2 % en locatif social. Or, à supposer même qu'une telle lecture globale soit recevable, l'OAP prévoit au minimum 35 logements, dont 40 % à vocation sociale (parmi lesquels 20 % en accession aidée). La différence est trop importante pour pouvoir être considérée comme compatible.

Le service de Lorient Agglomération, chargé d'instruire la demande de permis d'aménager, n'avait pas identifié cette irrégularité majeure ; il ne l'a relevée qu'ultérieurement, au moment de la délivrance des permis de construire accordés pour chaque maison⁵⁶. Toutefois, le nécessaire respect des objectifs de l'OAP n°3 avait bien, à ce stade, été rappelé à l'exécutif municipal, par les services municipaux et par le service des Domaines de l'État.

La maire aurait donc dû refuser le permis d'aménager dans la mesure où il contrariait les objectifs de l'OAP. L'autorisation de toute construction incompatible avec ces objectifs était subordonnée à une modification préalable du PLU par le conseil municipal.

Ce constat est aggravé par deux circonstances.

D'une part, l'opération est caractérisée par un défaut de transparence à l'égard du conseil municipal, qui a été induit en erreur par la rédaction de la délibération d'approbation de la vente du terrain. Celle-ci, soumise aux élus le 15 juin 2020, laisse en effet entendre que le projet respectera les objectifs en matière de densification de l'habitat et de logements à vocation sociale. Elle vise l'OAP n°3, rappelle ses objectifs et motive la décision par la nécessité, *« conformément au Programme local de l'habitat (...) d'offrir un logement à tous et de faciliter le parcours résidentiel des habitants sur la commune, par une gamme diversifiée, de logements en locatif et en accession, en individuel et en collectif pour satisfaire la demande locale »*, et par *« l'intérêt que représente la densification de cet espace »*. Elle n'apporte toutefois aucune précision sur la nature du projet réellement envisagé, alors que le contenu de courriels internes à la commune, échangés en septembre 2020, tend à montrer qu'elle était connue dès le départ. Le conseil municipal n'a donc jamais consenti à ce que le terrain soit affecté au projet de construction de trois maisons individuelles qui y a été autorisé puis réalisé.

⁵⁵ La commune d'Inzinzac-Lochrist ne compte que 14 % de logements locatifs sociaux alors que la loi lui impose un taux d'au moins 20 % (article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation). De ce fait, elle doit acquitter chaque année une compensation financière qui a atteint 32 000 € en 2024.

⁵⁶ Trois permis de construire, un par maison, ont ensuite été délivrés entre novembre 2022 et octobre 2023 par l'adjoint au maire chargé des travaux et de l'aménagement.

D'autre part, la nature des bénéficiaires effectifs de l'opération aggrave la situation de conflit d'intérêts, puisque les maisons ont été construites par le frère et par les deux enfants de l'adjointe au maire.

Alors que le PLU prévoyait une affectation du terrain à la densification de l'habitat et à la création d'une part minimale de logements à vocation sociale, la maire a, en définitive, permis à trois proches de l'une de ses adjointes de construire leurs maisons personnelles respectives sur un terrain aux caractéristiques recherchées, vendu à vil prix par la commune.

- **Un prix de vente sous-évalué compte tenu de la nature du projet**

Ainsi que la loi le prévoit⁵⁷, la commune a saisi le service des Domaines de l'État le 25 mai 2020 pour disposer d'une évaluation indépendante de la valeur vénale du terrain. Sa demande indique simplement qu'« *un promoteur souhaite acquérir ce secteur* ». Les Domaines ont sollicité des précisions sur la réglementation d'urbanisme applicable, l'identité du porteur de projet et la nature du projet, et ont rappelé les objectifs fixés par l'OAP n°3. Ils n'ont pas obtenu les informations demandées à la commune.

Le conseil municipal a approuvé la vente le 15 juin 2020, sans disposer de l'avis écrit des Domaines, et donc sans respecter les dispositions légales. Les élus municipaux ont été induits en erreur à ce sujet puisque la délibération, par une mention fallacieuse, vise un avis des Domaines pourtant inexistant à cette date. Le conseil municipal a accepté le prix de 67 000 € proposé par l'acquéreur.

Par un avis finalement rendu le 3 juillet 2020, les Domaines ont estimé la valeur vénale du terrain à 60 000 € avec une marge d'appréciation de 15 %, sans avoir connaissance de la délibération du 15 juin. Le prix proposé par l'acquéreur et consenti par le conseil municipal apparaît donc cohérent avec cette évaluation.

Toutefois, le caractère lacunaire et orienté des informations communiquées par la commune a biaisé l'évaluation des Domaines.

La commune n'a pas informé ce service de la teneur du projet envisagé, en dépit de plusieurs demandes en ce sens⁵⁸. À défaut, les Domaines se sont appuyés sur la réglementation d'urbanisme applicable et sur les termes de la saisine, qui mentionne une opération de « *densification urbaine* » portée par « *un promoteur* ». Compte tenu des objectifs chiffrés de l'OAP n°3 en matière de densification et d'habitations à vocation sociale, ils ont supposé que le projet était nécessairement une opération d'ensemble, incluant des travaux d'aménagement préalables à la construction.

Ils ont par conséquent utilisé la méthode d'évaluation dite « lotisseur » qui consiste à ne tenir compte, sur la surface constructible, que d'une fraction du prix qui serait appliqué à un terrain à bâtir. Cette fraction représente la « charge foncière » théorique supportée par l'aménageur. Elle est inférieure au prix total du terrain à bâtir dans la mesure où l'aménageur est censé assumer la viabilisation des lots et la création d'espaces publics, notamment de la voirie desservant les lots à construire.

⁵⁷ Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁸ Le rapport d'évaluation du service des domaines comporte la réserve suivante : « *projet précis non communiqué en dépit de plusieurs demandes de renseignements adressées à la commune* ».

Au cours du contrôle, l'acquéreur a soutenu qu'il avait engagé « *des investissements, des frais de réseaux et des coûts de viabilisation* » qui justifieraient les conditions financières de l'opération. Il ressort toutefois du permis d'aménager qu'il n'a réalisé presque aucuns travaux de nature à justifier l'application de la méthode « lotisseur ». La parcelle était déjà desservie par la voirie publique et par les réseaux en deux points, à l'ouest rue de Verdun et à l'est rue Jules Guesde. Les principaux travaux réalisés ont consisté à dévier la canalisation des eaux usées et ont été pris en charge par la commune avant la vente du terrain. À l'est, le lot n°1 a été raccordé à la voie publique par une voie privative clôturée, financée par le titulaire du permis de construire et non par l'aménageur ; à l'ouest, les lots n°2 et 3 devaient être raccordés à la voie publique par une voie privative d'une vingtaine mètres de long qui n'est toujours pas achevée. La déclaration d'achèvement des travaux prévus par le permis d'aménagement, qui devait être effectuée avant la délivrance des permis de construire, n'avait d'ailleurs toujours pas été déposée à la clôture du contrôle, alors que les maisons étaient construites.

Si l'ancienne maire, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, conteste l'incidence de l'application inadéquate de la méthode « lotisseur » sur le calcul de la valeur vénale du terrain, le service évaluateur des Domaines l'a à l'inverse confirmée au cours du contrôle. L'évaluation figurant dans l'avis du 3 juillet 2020 ne saurait donc constituer une référence pertinente, dès lors que le service a été induit en erreur par les termes de la saisine, et que les services municipaux n'ont pas donné suite aux demandes d'informations complémentaires adressées par l'évaluateur.

Ainsi que les Domaines l'ont indiqué au cours du contrôle, il aurait fallu, compte tenu des caractéristiques réelles du projet, appliquer la méthode d'évaluation par référence à la valeur vénale moyenne des terrains à bâtir situés à proximité.

Dans le rapport d'instruction faisant suite à leur saisine par la commune en juin 2020, les Domaines estimaient la valeur vénale moyenne du terrain à bâtir à Inzinzac-Lochrist à 123 €/m². Ce montant peut être appliqué à la surface constructible du terrain des Hauts du Blavet, soit 2 031 m². Il convient d'y ajouter 1 288 m² situés en zone naturelle, évalués par les Domaines à 2 €/m². La valeur totale du terrain peut donc être estimée à au moins 250 000 €⁵⁹. Ce montant constitue un minimum, qui ne tient pas compte de l'emplacement privilégié du terrain, qui selon les Domaines pouvait majorer sa valeur de 25 à 30 €/m² constructible, la portant ainsi à plus de 300 000 €.

La valeur au m² de l'ensemble du terrain se situait donc dans une fourchette de 75 à 90 €/m² alors que la commune l'a cédé au prix de 20 €/m²⁶⁰. Le prix proposé par l'acheteur et accepté par la commune est donc quatre fois inférieur à la valeur en tant que terrain à bâtir au moment de la vente. L'opération présente par conséquent pour la collectivité un manque à gagner de 180 000 à 230 000 €.

Le terrain a ensuite été divisé en trois lots. Les deux enfants de l'adjointe au maire ont acquis chacun un lot au prix du marché, à 80 000 € chacun, soit 87 €/m² pour l'un et 79 €/m² pour l'autre, ce qui a généré une plus-value de 123 000 € pour la société civile immobilière (SCI). En revanche, le frère de l'adjointe au maire a acquis le troisième lot à 20 €/m², prix auquel sa SCI l'avait acheté à la commune.

⁵⁹ $(123 \text{ €} \times 2\,031 \text{ m}^2) + (2 \text{ €} \times 1\,288 \text{ m}^2) = 252\,389 \text{ €}$.

⁶⁰ $250\,000 \text{ €} / 3\,319 \text{ m}^2 = 75 \text{ €/m}^2$; $300\,000 \text{ €} / 3\,319 \text{ m}^2 = 90 \text{ €/m}^2$; $67\,000 \text{ €} / 3\,319 \text{ m}^2 = 20 \text{ €/m}^2$.

La commune a donc cédé le terrain à vil prix. Compte tenu de l'intérêt exclusivement privé de l'opération, de la situation de conflit d'intérêts et de la méconnaissance des orientations d'aménagement du PLU, aucun motif d'intérêt général ne peut justifier que la commune ait consenti cet important rabais⁶¹. Dans ces conditions, le faible prix dont a bénéficié la société du frère de l'adjointe au maire constitue une libéralité illégalement consentie par la collectivité.

- **Des manquements aux règles d'urbanisme endossés par la collectivité**

Les deux premières demandes de permis de construire ont fait l'objet d'un avis défavorable du service instructeur de Lorient Agglomération. La maire et l'adjoint chargé des travaux et de l'aménagement n'en ont pas tenu compte et ont délivré les autorisations.

Outre la méconnaissance des objectifs de l'OAP n°3, le projet enfreint notamment deux règles d'urbanisme édictées par le PLU pour préserver l'environnement⁶².

D'une part, la partie sud du terrain est classée en zone naturelle protégée au plan local d'urbanisme (Na). La partie nord, constructible, était traversée par une canalisation d'eaux usées empêchant l'édification de bâtiments. L'acquéreur a donc prévu le dévoiement de cette canalisation sous la partie sud. Or, le service instructeur de Lorient Agglomération et la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ont souligné que ce projet n'était *« pas compatible avec l'objectif de conservation de la vocation naturelle et forestière du terrain »*.

D'autre part, l'accès à la maison située la plus à l'est a été aménagé par la création d'une voie goudronnée privative d'environ 40 mètres, donnant sur la rue Jules Guesde à l'est du terrain. Or, l'OAP n°3 prévoit que l'accès au terrain ne peut se faire que par la rue de Verdun à l'ouest. Cette prescription résulte de la présence, à l'est du terrain, d'un espace boisé classé, protégé par le PLU. Tout changement d'affectation y est proscrit et il est interdit d'en recouvrir le sol avec un matériau imperméable, tel du bitume⁶³. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancienne maire fait valoir que le permis délivré prévoyait l'utilisation d'un matériau drainant et qu'il ne pouvait donc lui être reproché l'application d'un revêtement bitumeux sans autorisation. La chambre rappelle cependant que, lorsque l'auteur d'une autorisation d'urbanisme a connaissance d'une infraction, il est dans l'obligation d'en dresser procès-verbal (article L. 480-1 du code de l'urbanisme), ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

⁶¹ Une collectivité publique ne peut accorder un rabais sur le prix de vente d'un terrain lui appartenant que si ce rabais est justifié par un motif d'intérêt général explicitement décidé par l'assemblée délibérante et fait l'objet de contreparties suffisantes (Conseil d'État, section, *Commune de Fougerolles*, 9 novembre 1997, n°769473 ; *Commune de Châtillon-sur-Seine*, 14 octobre 2015, n°375577).

⁶² Les services de Lorient Agglomération ont également relevé d'autres irrégularités de moindre importance : permis de construire demandés avant constat d'achèvement des travaux du lotissement, non-respect du règlement du service des eaux usées, garage trop éloigné de la voie publique, espaces en pleine terre insuffisants.

⁶³ Règlement du PLU, p.23.

Ces travaux réalisés en zone naturelle protégée et en espace boisé classé, ont été assumés par la commune. Si une telle prise en charge était de droit s'agissant du dévoiement du réseau d'évacuation des eaux usées⁶⁴, il en va autrement de l'abattage des arbres. Ce dernier a été réalisé sans autorisation de défrichement⁶⁵ et financé par des deniers publics pour un montant de 4 800 €. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancienne maire soutient, d'une part, que ces travaux sont intervenus dans le cadre annuel de la lutte contre les espèces invasives, ce qui n'est attesté par aucun élément. D'autre part, elle indique qu'ils avaient pour objet la création d'un chemin piétonnier entre le quartier de la Montagne et la médiathèque. Or, aucun chemin n'a été réalisé, et les travaux ont eu lieu alors que la vente du terrain à un promoteur privé était déjà actée et que le permis d'aménager ne prévoyait aucunement un tel chemin. Ainsi, cette prise en charge, dépourvue de contrepartie pour la collectivité et au seul bénéfice de l'acheteur, constitue une libéralité illégalement accordée par la commune.

En conclusion, la chambre constate qu'en dépit des alertes des services de l'État et de ses propres services, la commune a cédé un terrain aux caractéristiques recherchées à la SCI du frère d'une adjointe au maire, qui a ensuite revendu les lots à trois membres de la famille pour y bâtir leurs maisons respectives, alors que le plan local d'urbanisme imposait qu'y soit réalisée une opération de densification de l'habitat comportant une part minimale de logements sociaux. La commune a de plus consenti des conditions financières préjudiciables à ses intérêts, très favorables à la SCI, et a autorisé des constructions méconnaissant plusieurs règles d'urbanisme. Cette opération, sur laquelle la maire a entretenu l'opacité à l'égard du conseil municipal et des services de l'État, est caractérisée, dans un contexte de conflit d'intérêts, par des actions qui exposent les protagonistes à un risque de poursuites pénales.

⁶⁴ Voir Réponse ministérielle n°21846, JO du Sénat du 19 janvier 2017. Les travaux ont été réalisés par Lorient Agglomération, compétente en matière d'assainissement collectif, et partiellement financés par un fonds de concours communal de 32 082 € (40% du coût total) pour la partie privative concernant le terrain.

⁶⁵ La commune s'est appuyée sur une autorisation de défrichement délivrée le 2 février 2023 portant sur un autre secteur du terrain situé à une distance de 60 mètres.

CONCLUSION SUR LES OPÉRATIONS DE RECONVERSION DES FORGES

L'histoire de la commune d'Inzinac-Lochrist est marquée par l'implantation en 1860, au bord du Blavet, de l'usine métallurgique des Forges d'Hennebont. Depuis la fermeture de l'usine en 1966, la reconversion de ce vaste site industriel situé à proximité immédiate du bourg de Lochrist constitue un enjeu d'aménagement majeur pour la collectivité, qui avait racheté la majeure partie du foncier et des bâtiments avec l'appui de Lorient Agglomération.

Depuis 2014, la commune porte un projet à dominante économique consistant à conforter les entreprises industrielles déjà installées dans les anciens laminoirs et à créer autour d'elles une vingtaine de nouvelles cellules à destination des entreprises. La collectivité prévoit d'aménager les voiries et espaces publics de la zone et de reconvertir les anciens bâtiments annexes, à l'ouest du site, en logements et commerces. L'aménagement du secteur a fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au plan local d'urbanisme (PLU) adopté en novembre 2019, puis d'un plan-guide d'aménagement en juin 2021. À la clôture du contrôle, la plupart des projets demeuraient au stade des études.

Seuls les travaux d'extension de la zone d'activité économique étaient en cours. La commune a pris en charge l'opération alors que l'aménagement et la gestion des zones d'activité économique relèvent de la compétence exclusive de Lorient Agglomération. Si cette dernière a fortement contribué au financement des travaux, elle doit désormais reprendre la gestion de la zone économique des Forges et assumer l'achèvement de son aménagement.

Par ailleurs, depuis 2020, les études commandées par la commune ainsi que les cessions foncières et immobilières réalisées sur la partie ouest du site sont caractérisées par des conflits d'intérêts et par de multiples irrégularités, préjudiciables aux intérêts de la collectivité. Ces dérives sont intervenues alors même que l'exécutif municipal avait été alerté par les services de l'État, par les services de Lorient Agglomération et par ses propres services.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières détaillées du CCAS.....	62
Annexe n° 2. Hypothèses retenues pour l'analyse financière prospective.....	65
Annexe n° 3. Réponses des ordonnateurs	66

Annexe n° 1. Données financières détaillées du CCAS

Tableau n° 10 : Budget principal

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Subvention de fonctionnement de la commune</i>	180 000	210 000	210 000	186 100	180 000	180 000
+ <i>Autres ressources institutionnelles</i>	7 356	6 608	8 153	7 189	6 376	9 888
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	50 566	77 918	92 090	109 161	131 692	142 215
= Produits de gestion	237 922	294 526	310 243	302 449	318 067	332 103
<i>Charges à caractère général</i>	46 408	44 392	60 134	72 749	84 561	87 572
+ <i>Charges de personnel</i>	160 895	151 846	163 653	181 177	198 636	146 309
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	30 500	35 720	47 570	51 884	15 636	39 547
+ <i>Autres charges de gestion</i>	8 308	6 373	10 450	13 996	7 952	12 263
= Charges de gestion	246 111	238 332	281 807	319 805	306 784	285 691
Excédent brut de fonctionnement	- 8 190	56 193	28 436	- 17 356	11 283	46 412
+/- <i>Résultat financier</i>	- 937	- 861	- 785	- 588	- 525	- 2 303
+/- <i>Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	136	402	-	-	- 1 636	-
= CAF brute	- 8 991	55 735	27 651	- 17 944	9 122	44 109
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	5 279	5 221	5 164	5 218	5 141	4 569
= CAF nette ou disponible	- 14 270	50 514	22 486	- 23 162	3 981	39 541
+ <i>Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	-	-	-	-	180	-
+ <i>Subventions d'investissement reçues</i>	-	-	-	-	1 497	-
= Financement propre disponible	- 14 270	50 514	22 486	- 23 162	5 658	39 541
- <i>Dépenses d'équipement</i>	9 852	-	1 095	-	2 594	1 094
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 24 122	50 514	21 391	- 23 162	3 063	38 447
+ <i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	-	-	-	-	-	-
Variation du fonds de roulement	- 24 122	50 514	21 391	- 23 162	3 063	38 447
Fonds de roulement	11 508	62 022	83 413	60 251	63 314	101 761
- <i>Besoin en fonds de roulement</i>	- 81 613	- 278 834	- 382 434	- 230 459	- 369 868	- 378 191
= Trésorerie nette	93 121	340 857	465 848	290 711	433 182	479 952
Encours de dette	60 045	54 825	49 660	44 442	39 301	34 732

Source : CRC d'après comptes annuels.

Tableau n° 11 : Budget annexe Ehpad

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Produits à la charge de l'assurance maladie</i>	548 567	796 407	942 682	1 072 951	1 224 753	1 257 867
+ <i>Produits à la charge du département</i>	344 229	363 488	491 888	391 845	505 321	534 784
+ <i>Produits à la charge de l'usager</i>	774 317	1 025 499	1 009 949	1 114 988	1 521 807	1 621 933
+ <i>Autres dotations et produits de tarification</i>	42 724	41 096	38 353	40 116	48 234	44 300
+ <i>Produits et prestations</i>	46 035	46 036	46 145	17 332	4 023	9 024
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	13 659	1 569	14 348	3 133	10 204	11 849
+ <i>Autres produits de gestion courante</i>	1	1	1	1	1	132
= Produits de gestion	1 769 531	2 274 096	2 543 366	2 640 366	3 314 343	3 479 889
<i>Achats</i>	258 797	292 420	268 385	321 403	460 186	413 149
+ <i>Services extérieurs</i>	113 366	132 580	127 781	251 821	385 977	438 201
+ <i>Autres services extérieurs</i>	49 152	59 852	59 811	85 033	118 479	112 244
+ <i>Impôts, taxes et assimilés</i>	10 797	493	19 040	378	6 382	17 958
+ <i>Charges de personnel</i>	1 498 743	1 602 269	1 888 087	1 960 092	2 297 949	2 428 051
+ <i>Autres charges de gestion courante</i>	2 733	1 081	1 552	1 081	5 671	261
= Charges de gestion	1 933 588	2 088 696	2 364 658	2 619 808	3 274 643	3 409 864
Excédent brut d'exploitation	- 164 056	185 400	178 708	20 558	39 699	70 025
+/- <i>Résultat financier</i>	-	-	-	- 2 320	- 3 657	- 2 755
+/- <i>Résultat exceptionnel</i>	- 13 978	889	- 173	- 785	- 26 750	16 308
+/- <i>Rbst de frais entre budgets</i>	-	-	-	-	- 3 982	- 5 008
= CAF brute	- 178 035	186 289	178 535	17 453	5 311	78 569
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	-	-	-	21 366	28 667	28 874
= CAF nette ou disponible	- 178 035	186 289	178 535	- 3 913	- 23 356	49 695
+ <i>Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	3 604	2 036	3 367	1 726	5 169	90 700
+ <i>Subventions d'investissement reçues</i>	-	-	-	-	12 501	11 422
= Financement propre disponible	- 174 431	188 325	181 902	- 2 187	- 5 687	151 817
- <i>Dépenses d'équipement</i>	23 560	20 423	35 930	557 205	52 789	16 382
+/- <i>Var. autres dettes et cautionnements</i>	- 5 500	1 800	- 4 350	- 11 400	- 12 450	1 250
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 192 491	166 102	150 322	- 547 991	- 46 026	134 185
+ <i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	-	-	-	450 000	-	-
= Variation du fonds de roulement	- 192 491	166 102	150 322	- 97 991	- 46 026	134 185
Fonds de roulement	169 586	335 688	486 011	388 019	341 993	476 178
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	168 269	334 371	484 693	386 702	340 676	474 861
= Trésorerie nette	1 317	1 317	1 317	1 317	1 317	1 317
Encours de dette	25 800	24 000	28 350	468 384	452 167	422 043

Source : CRC d'après comptes annuels. La chambre a agrégé les données 2019-2021 du budget annexe dédié à l'ancien Ehpad de la Sapinière, clôturé fin 2021, et les données 2022-2024 du budget annexe dédié au nouvel Ehpad Simone Veil, ouvert en 2022.

Tableau n° 12 : Budget annexe SAAD

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Dotations et produits de tarification</i>	298 053	287 181	308 118	314 746	311 362	328 025
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	30 000	35 150	47 000	50 000	15 000	38 717
+ <i>Autres produits de gestion courante</i>	912	985	947	852	930	1 007
= Produits de gestion	328 965	323 316	356 065	365 597	327 292	367 749
<i>Achats</i>	2 301	3 983	2 538	2 067	969	747
+ <i>Services extérieurs</i>	14 188	16 215	15 491	14 752	18 759	18 555
+ <i>Autres services extérieurs</i>	8 145	9 241	9 088	7 238	8 138	7 467
+ <i>Charges de personnel</i>	309 826	314 764	326 047	342 138	346 697	379 500
+ <i>Autres charges de gestion courante</i>	2	1	954	2	287	-
= Charges de gestion	334 463	344 203	354 118	366 196	374 849	406 269
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	- 5 498	- 20 887	1 947	- 599	- 47 557	- 38 520
+/- <i>Résultat exceptionnel</i>	667	4 472	2 662	- 228	25 380	- 192
+/- <i>Rbst de frais entre budgets</i>	-	-	-	-	- 469	-888
= CAF brute	- 4 831	- 16 415	4 608	- 827	- 22 646	- 39 600
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	-	-	-	-	-	-
= CAF nette ou disponible	- 4 831	- 16 415	4 608	- 827	- 22 646	- 39 600
+ <i>Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	-	-	-	1 338	38	-
+ <i>Subventions d'investissement reçues</i>	-	3 300	-	-	-	-
= Financement propre disponible	- 4 831	- 13 115	4 608	511	- 22 608	- 39 600
- <i>Dépenses d'équipement</i>	-	8 156	232	-	-	-
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 4 831	- 21 271	4 377	511	- 22 608	- 39 600
+ <i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Variation du fonds de roulement</i>	- 4 831	- 21 271	4 377	511	- 22 608	- 39 600
Fonds de roulement	- 12 489	- 33 761	- 29 384	- 28 873	- 51 481	- 91 082
- <i>Besoin en fonds de roulement</i>	- 13 628	- 34 303	- 31 044	- 28 873	- 51 481	- 91 082
= Trésorerie nette	1 139	542	1 660	-	-	-

Source : CRC d'après comptes annuels.

Annexe n° 2. Hypothèses retenues pour l'analyse financière prospective

<i>Dépense / recette</i>		Hypothèses		Remarques		
<i>Ressources fiscales propres</i>		+2,5% par an		Augmentation des bases fiscales assise sur l'inflation n-1 + 0,5 point pour tenir compte de la dynamique propre à la commune (constructions nouvelles et agrandissements).		
<i>Ressources d'exploitation</i>		+2% par an		Augmentation au niveau de l'inflation.		
<i>Dotations</i>		Stabilité en valeur 2025				
<i>Fiscalité reversée (État + EPCI)</i>		Stabilité en valeur 2025				
<i>Charges générales</i>		+3% par an.		+1% par an en volume, majoré de l'inflation.		
<i>Charges de personnel</i>		+ 3% par an.		Application d'un glissement vieillesse-technicité de deux points + un point au titre des éventuelles mesures nationales et revalorisations locales.		
<i>Subventions de fonctionnement</i>		+2% par an		Augmentation au niveau de l'inflation.		
<i>Autres charges de gestion</i>		+2% par an		Augmentation au niveau de l'inflation.		
<i>Dépenses d'équipement</i>	en €	2026	2027	2028	2029	2030
	AP Complexe sportif	500 000	6 000 000	2 684 673	-	-
	AP Gorée	932 000	-	-	-	-
	AP RD 145	218 048	-	-	-	-
	AP Forges	1 225 864	-	-	-	-
	Restes à réaliser hors AP	1 670 216	-	-	-	-
	Enveloppe travaux courants	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
	TOTAL	4 846 128	6 300 000	2 984 673	300 000	300 000
<i>Subventions d'investissement</i>	en €	2026	2027	2028	2029	2030
	AP Gorée	90 805	-	-	-	-
	AP Complexe sportif	95 467	497 500	497 500	-	-

Source : CRC.

Annexe n° 3. Réponses des ordonnateurs

Réponse du maire de la commune d'Inzinac-Lochrist



Inzinac-Lochrist, le 20 Juillet 2026

REÇU

Par Greffe , 10:19, 21/07/2026

Chambre Régionale des Comptes de Bretagne

3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

**Objet : Réponse aux observations présentées
Du rapport définitif transmis le 24/06/2026**

Madame, Monsieur,

J'ai pris connaissance du **rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes pour les exercices 2019 et suivants de la commune d'INZINZAC LOCHRIST** et que vous m'avez transmis le 24 juin 2026.

Conformément aux dispositions légales, je vous adresse le présent courrier valant **réponse aux observations présentées**.

J'ai bien noté les circonstances qui ont présidé à la réalisation du rapport : équilibres financiers particulièrement dégradés, carence du pilotage budgétaire, perte de contrôle des investissements, absence de prise en compte des multiples alertes des services de l'Etat...qui imposent, depuis mon élection en tant que Maire le 21 mars dernier, plusieurs mesures d'urgence que le conseil municipal a dû prendre dans le cadre de son premier budget 2026. **Ces mesures de redressement sont une priorité pour la nouvelle majorité municipale.**

Nous entendons les mener avec sérieux, réalisme et pragmatisme. La situation financière dont nous héritons et qui a été objectivée lors de la présentation des résultats d'une analyse financière indépendante en séance du conseil municipal du 1^{er} juillet 2026 justifie une action de court, moyen et long terme qui associera toutes les parties prenantes, y compris les services de l'Etat, dans une démarche partenariale et transparente, en rupture avec les pratiques des années précédentes.

Il est indispensable que toutes les parties prenantes comprennent aussi que ce redressement financier se fera dans le temps, sur plusieurs années, en combinant plusieurs mesures complémentaires. D'ores et déjà, je suis en mesure d'apporter des réponses concrètes aux 7 recommandations portées par le rapport :

Recommandation n°1 : Présenter des comptes annuels complets, conformes à la maquette réglementaire.

L'ensemble des comptes annuels complets seront présentés conformément à la maquette réglementaire. Je suis particulièrement attaché au bon respect du cadre financier des communes, et c'est un sujet que j'ai déjà évoqué avec les services locaux de la direction des finances publiques. La présentation de comptes complets est un gage de transparence démocratique.

Mairie, Place Charles de Gaulle, 56650 Inzinac-Lochrist
02 97 85 30 30 • contact.mairie@inzinzac-lochrist.fr
www.inzinac-lochrist.fr





Recommandation n°2 : Fiabiliser la comptabilité des travaux en régie.

La collectivité s'est dotée de l'application informatique permettant de quantifier avec précision les travaux réalisés en régie. Les agents ont été formés à l'utilisation de ce nouvel outil, et les données recueillies pourront être pleinement exploitées dans les mois à venir. Il sera indispensable de délibérer sur le coût horaire des agents et des matériels de façon plus précise. L'exploitation de ces chiffres sera une précieuse aide à la décision pour les mois qui viennent y compris dans les relations conventionnelles que nous aurons à formaliser avec les différents partenaires de la commune.

Recommandation n°3 : Transformer en emprunt à long terme la ligne de trésorerie d'un million d'euros mobilisée depuis 2023.

Une consultation bancaire sera lancée à l'automne 2026 afin de transformer la ligne de trésorerie en emprunt à long terme qui sera pris en compte dans le Plan Pluriannuel d'Investissement de la commune.

Recommandation n°4 : Céder à Lorient Agglomération l'emprise foncière du centre d'enfouissement des déchets ménagers de Kermat.

La commune s'est déjà rapprochée de Lorient Agglomération afin d'examiner de manière approfondie la question ancienne et particulièrement importante du centre d'enfouissement de Kermat, lequel assure une mission de service public pour l'ensemble des communes du Pays de Lorient.

Les 58 hectares appartenant à la Ville d'Inzinzac-Lochrist sont affectés, depuis plusieurs décennies, à des missions de service public liées à l'enfouissement des déchets ultimes. Le site présente désormais également une dimension industrielle puisqu'y sont implantées une unité d'extraction du méthane ainsi qu'une production d'électricité photovoltaïque.

Cette vocation industrielle devra être pleinement prise en compte dans les échanges futurs avec Lorient Agglomération.

Le sujet a été évoqué avec le Président de l'agglomération et ses services et doit s'inscrire dans le contexte financier général de la commune (projection budgétaire, plan pluriannuel d'investissements, perspectives d'évolution des autres recettes fiscales ou des dotations...).

Un travail conjoint entre la commune et Lorient Agglomération est engagé pour aborder les différents scénarii possibles et traiter tous les aspects du dossier (sécurité juridique, sécurité financière).

Recommandation n°5 : Arrêter en 2026 un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement et le soumettre au conseil municipal.

La collectivité poursuivra ses efforts de gestion afin de dégager une capacité d'autofinancement (CAF) lui permettant de relancer ses investissements dans le cadre de son Plan pluriannuel d'investissement (PPI).

En 2025, la CAF brute s'est élevée à 1 365 000 €, avec un coefficient d'autofinancement de 0,95.

Le déficit d'investissement restait supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement. Toutefois, la démarche évoquée à la recommandations N°3 et les efforts sur le budget 2026 permettront de résorber cette anomalie de notre budget.

La lettre de cadrage du 18 février 2026 adressé à tous les services de la commune fixe un objectif de réduction de 3 % des dépenses, par rapport au réalisé 2025 (hors charges de personnel), afin d'atteindre une CAF brute cible de 1,6 million d'euros.

Mairie, Place Charles de Gaulle, 56650 Inzinzac-Lochrist
02 97 85 30 30 - contact.mairie@inzinzac-lochrist.fr
www.inzinzac-lochrist.fr





Pour atteindre cet objectif, la collectivité a programmé la réalisation d'un audit financier, dont les conclusions ont été présentées au Conseil municipal du 1^{er} juillet.

Par ailleurs, la commune engage dès cet été un **audit des ressources humaines** destiné à proposer des actions opérationnelles de maîtrise des dépenses de personnel tout en garantissant la qualité des services publics proposés aux habitants. Les conclusions de l'audit seront présentées en décembre prochain au plus tard.

La priorisation des investissements inscrits au budget 2026 permettra en outre une diminution progressive de la dette, entraînant mécaniquement une baisse des frais financiers, tant au titre des intérêts de la dette que des coûts liés à la ligne de trésorerie.

C'est la raison pour laquelle, dès notre prise de mandat, nous avons abandonné les « mégas projets d'investissements » démesurés et incompatibles avec la situation financière de la commune : construction d'un complexe sportif, agrandissement de l'écomusée...pour nous recentrer sur des projets prioritaires répondant aux attentes de la population. Ces projets étaient insoutenables financièrement et n'étaient certainement pas prioritaires pour la population.

La finalisation de l'achat des énergies à l'échelle de Morbihan Énergies permettra par ailleurs d'obtenir des tarifs plus avantageux que ceux précédemment négociés avec Lorient Agglomération. La commune travaille sur ce sujet avec Morbihan Énergies.

La politique des achats courants sera repensée dans le cadre d'un guide de commande publique applicable à la Ville d'Inzinzac-Lochrist. Le recours aux achats groupés de l'agglomération est également un axe de travail identifié. Nous savons que l'optimisation des achats constitue un gisement intéressant d'économies pour le budget communal.

Enfin, dans un souci d'exemplarité, les indemnités du Maire ont été réduites par rapport à la mandature précédente.

Recommandation n° 6 : Établir dès 2026 un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement prévisionnel soutenable

La collectivité s'appuiera sur son Plan pluriannuel d'investissement pour définir précisément sa politique d'investissement dans les années à venir, en mobilisant l'application informatique *Regards*. Cet outil sera mis à jour annuellement avec les éléments financiers de l'année précédente de la collectivité pour repenser à chaque budget les possibilités d'investissement en intégrant les contraintes budgétaires.

D'ores et déjà et puisque c'était un engagement politique fort, la commune priorisera fortement ses investissements (aménagement de la RD 145), ré étudiera le périmètre de certains (exemple de l'écomusée) voire renoncera purement et simplement aux investissements surdimensionnés incompatibles avec sa situation financière (exemple du projet de complexe sportif).

Recommandation n° 7 : Transférer à Lorient Agglomération la gestion de la zone d'activité économique des Forges.

Lorient Agglomération a engagé, fin 2025, une réflexion sur l'intégration des zones d'activités qui ne relèvent pas encore de sa compétence. Toutefois, le contexte électoral récent n'a pas permis d'aboutir. Ces réflexions devraient probablement reprendre ultérieurement. Un travail conjoint sera rapidement mené entre la commune et l'agglomération sur ce sujet stratégique et emblématique.



J'ai, par ailleurs rappelé, à plusieurs reprises mon attachement à ce que la zone soit destinée à accueillir des activités économiques ou de tourisme capable de renforcer l'attractivité et de développer les recettes de la commune.

Par ailleurs, au-delà des recommandations formulées ci-dessus, je prends bonne note des « **opérations de reconversion de la zone des Forges entachées de conflits d'intérêts et d'irrégularités** » et vous informe qu'en tant que représentant légal de la commune, j'engagerai **toutes les démarches nécessaires pour défendre les intérêts de la commune, y compris sous forme judiciaire**. Un contact sera pris avec l'avocat de la commune dès lors que le contenu du rapport de la chambre sera rendu public.

Le rapport de la chambre doit nous inviter à être particulièrement vigilants quant au respect des règles d'urbanisme, et plus généralement quant au respect des règles de droit et des principes de la charte de l'élu local que tous les élus de la majorité actuelle ont lue, comprise et signée.

Enfin, je vous confirme qu'avec les élus de la majorité municipale comme avec les services municipaux, je serai particulièrement attentif au redressement des comptes dans la perspective de maintenir des services publics de qualité à la population tout en investissant de manière raisonnée pour l'avenir.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Maire,

Jérôme MEUNIER



Réponse de l'ancienne maire de la commune d'Inzinzac-Lochrist

REÇU

Par Greffe , 17:10, 24/07/2026



Raphael Bailoul
Avocat au barreau de Vannes
Master II Professionnel Marchés et Travaux Publics
17, rue Joseph Le Brix 56000 VANNES

Cour des Comptes
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX

Par mail uniquement :

bretagnegreffe@crtc.ccomptes.fr

Le 24 juillet 2026, à VANNES

V. REF. contrôle 2025-001906

Objet : Observations pour l'ancienne ordonnatrice, Madame NICOLAS, article L.243-5 du code des juridictions financières

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les observations écrites pour le compte de Madame NICOLAS, ancienne Maire d'INZINZAC-LOCHRIST, en application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières sur le rapport définitif transmis le 25 juin dernier.

Celles-ci portent l'opération de reconversion des Forges, sur les observations de la chambre relatives aux règles de la commande publique et sur les cessions foncières qui ont fait l'objet du contrôle.

II. SUR LES OBSERVATIONS RELATIVES AUX RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE :

Il ressort du rapport transmis le maintien d'un certain nombre de critiques relatives au respect des règles de la commande publique s'agissant de prestations relatives à des missions diverses de maîtrise d'œuvre confiées au cabinet A.

Ces critiques sont les suivantes :

- Insuffisance des mesures prises par l'acheteur public de nature à prévenir les risques de conflit d'intérêt ;
- Irrégularité liée à l'absence de contrat écrit résultant du dépassement du seuil de 40.000 euros HT et de l'obligation de formaliser le contrat par écrit au-delà de 25.000 euros HT prévue par l'article R.2112-1 du code de la commande publiques ;
- les conditions de la procédure de passation relative au marché de maîtrise d'oeuvre résultant de la position privilégiée du cabinet titulaire de la mission d'AMO au motif - d'une part - qu'il n'y aurait pas eu suffisamment d'éléments donnés aux candidats pour équilibrer l'information ; d'autre part, que le cabinet A aurait dû être écarté faute de pouvoir assurer une égale information des candidats ;
- une insuffisance du contrôle du service fait ;

Ces critiques sont infondées.

a. les prestations ne relevaient d'aucune procédure adaptée ou formalisée compte tenu de leurs caractéristiques et de leur montant :

Il est vrai qu'à la date de réalisation des prestations, le code de la commande publique prévoyait que les prestations d'un montant inférieur à 40 000 euros HT n'étaient soumises à aucune formalité, puis entre 40.000 et 90.000 euros, soumis à une publicité libre et adaptée (ou MAPA).

Le code imposait par ailleurs un contrat écrit à partir de 25 000 euros HT.

A noter que le seuil des procédures adaptées a été relevé à 60.000 euros depuis le 1^{er} janvier 2026.

Le rapport procède cependant par affirmation pour considérer que les prestations en cause relevaient d'une seule et même unité fonctionnelle.

D'une part, il s'agit de rappeler que l'estimation de la valeur du besoin se fait en amont, soit par unité fonctionnelle – parce qu'ils se rattachent à une même opération – soit parce que la prestation est homogène du fait de ses caractéristiques propres :

« Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. » (article R.2121-6 du code de la commande publique)

Cela implique par conséquent :

- soit de recourir à la nomenclature des achats, c'est à dire de regrouper les différentes commandes du fait de leur caractéristiques propres,
- soit de les rattacher à une même opération fonctionnelle en raison d'un critère géographique, temporel, d'objet, qui permettrait de rattacher les prestations à une même famille indépendamment des caractéristiques propres des opérations fournies.

En outre, cette estimation du besoin est nécessairement sujette à un certain aléa pouvant résulter de circonstances imprévues et de l'exécution des prestations.

Par exemple, s'agissant des « besoins réguliers », il résulte de l'article R.2121-7 et suivants du code de la commande publique que :

*« Pour les marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier, la valeur estimée du besoin est déterminée sur la base :
 1° Soit du montant hors taxes des prestations exécutées au cours des douze mois précédents ou de l'exercice budgétaire précédent, en tenant compte des évolutions du besoin susceptibles d'intervenir au cours des douze mois qui suivent la conclusion du marché ;
 2° Soit de la valeur estimée des prestations qui seront exécutées au cours des douze mois ou de l'exercice budgétaire qui suit la conclusion du marché. »*

L'acheteur public se base donc à la fois sur le passé et sur une projection des dépenses à venir.

Cette estimation doit être « sincère et raisonnable » (Conseil d'État, 14 mars 1997, n°170319) :

« ...l'autorité compétente doit procéder à une estimation sincère et raisonnable compte-tenu des éléments alors disponibles, sous peine de vicier la procédure d'attribution du marché si la sous-évaluation a eu pour effet de soustraire l'opération à la publication prescrite ; ».

C'est exactement ce qu'a fait la commune d'INZINZAC-LOCHRIST.

A tort, le rapport d'observations affirme que l'ensemble des prestations commandées relèvent d'une opération unique, relative à une même opération de reconversion du site des Forges, au motif que les

règlement des prestations visent une même ligne « *marché à bons de commande* », ce qui confirmerait « *leur rattachement à une même opération* ».

Il y a ici une lecture un peu réductrice si l'on se reporte à l'analyse détaillée des pièces qui ont pourtant été fournies par la commune à la Chambre Régionale des Comptes, dont on reprend ici la liste :

- travaux de sécurisation et d'optimisation de la charpenterie (1, 2 et 3) : à noter que plusieurs cabinets ont été sollicités et que seul le cabinet A a répondu ; étude de diagnostic stabilité du bâtiment ;
- Restauration des nefs I et II : prestations relatives à des prestations de mise en sécurité et travaux conservatoires ;
- élaboration du plan-guide des forges ;
- diverses missions d'études biodiversité, espèces protégées ;
- élaboration des plans d'évacuation de la mairie ;
- couverture du boulodrome et du pas de tir des archers : élaboration des plans PC ;
- Etude et réalisation de l'ascenseur de la médiathèque ;
- Etude pour ascenseur de la mairie ;
- Etude relative à la conservation des murs et charpente de l'Eglise de Penquesten ;
- Etude relative à la modernisation des buvettes du Mané Bras ;
- Etude relative à la rénovation énergétique de l'Ecole Ferry ;

Ce rappel des interventions et prestations réalisées par le cabinet montre bien que les prestations n'étaient pas rattachables à une même opération technique, ni même une seule et même opération d'aménagement.

L'ancienne ordonnatrice ne partage donc pas la conclusion de la chambre sur ce point.

Il n'y a ni homogénéité des caractéristiques, ni homogénéité de l'opération globale, ni possibilité de rattacher temporellement ou géographiquement les prestations en cause.

Du point de vue des règles de la commande publique, il ne peut donc pas être reproché à la collectivité d'avoir voulu scinder artificiellement les prestations.

Dans tous les cas, et à supposer que ces prestations relèvent bien de la même famille d'achat ou d'une même unité fonctionnelle, le seuil de la procédure adaptée n'a été dépassée que de 6 550 euros sur une période de 4 exercices budgétaires.

On ne saurait reprocher à l'acheteur public d'avoir procédé à une estimation insincère de son besoin.

Au contraire, l'analyse des dépenses sur l'exercice budgétaire N-1 montrait bien que les dépenses étaient largement inférieures au seuil de la procédure adaptée.

Il n'y a donc eu aucune méconnaissance des règles de la commande publique.

Pour le surplus, les conclusions selon lesquels la mise en concurrence s'imposait pour « *prévenir un risque de conflit d'intérêt* » semble révéler un certain parti pris du rapport d'observations définitives.

En effet, le formalisme attaché à la mise en concurrence – et donc le choix de la procédure de passation - ne dépend pas d'un éventuel conflit d'intérêt, lequel est régi exclusivement par l'article L.2141-10 du code de la commande publique qui dispose que :

«L'acheteur peut exclure de la procédure de passation du marché les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens.

Constitue une telle situation toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché. »

Le principe d'impartialité, principe général du droit, s'impose au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative, et ce quelle que soit la procédure.

Sa méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Il n'implique pas, cependant, de soumettre à une procédure formalisée des prestations qui n'en relèvent pas en raison du seuil ou en raison de leur nature.

L'exclusion d'un candidat n'est d'ailleurs qu'une solution de dernier recours, lorsqu'il ne peut être remédié au conflit d'intérêt par un autre moyen.

Or, force est de constater qu'à aucun moment la Cour des Comptes ne démontre qu'il y aurait eu un manquement au principe d'impartialité, lequel ne peut être déduit uniquement de la l'ancienne qualité de la gérante du cabinet.

Au contraire, à chaque fois qu'elle y était tenue par les règles de la commande publique, la collectivité a soumis les prestations d'architecte à une mise en concurrence conforme au code de la commande publique.

Chaque fois qu'elle l'a pu, même en l'absence de procédure formalisée, la commune a par ailleurs sollicité plusieurs prestataires, étant rappelé que la pratique des « trois devis » n'est ni obligatoire ni n'a pour effet de soumettre la prestation à une procédure de passation (*Conseil d'État, 17 avril 2026, n° 503412*).

Si l'on peut toujours envisager une amélioration des processus en matière de commande publique, il ne ressort absolument pas du dossier que les intervenants aient délibérément cherché à contourner les règles de la commande publique.

b. la procédure de passation du marché public de mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation de la zone d'activités économique des Forges a été suivie conformément aux règles du code de la commande publique :

A titre liminaire, il est relevé que la Chambre a abandonné sa critique originelle.

Celle-ci reposait sur une incompatibilité de principe de la candidature du cabinet A en raison de sa prétendue qualité de conducteur d'opération.

Il y avait en réalité une confusion entre les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et celles d'un conducteur d'opération.

Le cabinet A s'est bien vu confier uniquement des missions ponctuelles d'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour lesquelles le code de la commande publique ne pose aucune interdiction de principe à une candidature au marché de maîtrise d'œuvre ultérieur. (*v. Tribunal administratif de Dijon, 8 janvier 2024, 2303624 :)*

La critique persiste dans le rapport définitif mais sur un fondement nouveau.

Il est considéré désormais que le cabinet se situait en position privilégiée du fait d'avoir réalisé des études préalables, ce qui aurait dû conduire à l'écarter pour assurer l'égalité de traitement des candidats.

On note sur ce point également une certaine confusion dans le rapport entre les situations de conflit d'intérêt (visées par l'article L.2141-10 du code de la commande publique) et celles qui relèvent plutôt de l'article R.2111-2 du code de la commande publique, qui visent les hypothèses où l'un des candidats détient des informations ignorées des autres.

La détention d'information ne constitue pas nécessairement un conflit d'intérêt si l'égalité de traitement peut être assurée par un rééquilibrage de l'information entre l'ensemble des candidats à la procédure de passation.

Il convient donc d'avoir une approche au cas par cas pour vérifier si l'assistant à maître d'ouvrage se trouve bénéficiaire d'un avantage concurrentiel, notamment s'il a réalisé des études de faisabilité, qui doivent alors être mis à disposition des candidats pour supprimer un éventuel avantage concurrentiel.

En l'espèce, l'étude réalisée par le cabinet A dans le cadre de sa mission d'AMO a bien été mise à disposition de l'ensemble des candidats par le pouvoir adjudicateur, qui a donc fait en sorte de rétablir l'égalité de traitement.

La Chambre considère que cette mise à disposition était insuffisante, et elle en veut pour preuve la différence de prix proposé par les candidats sur la phase conception.

Cependant, ce raisonnement omet de prendre en compte que la connaissance du dossier par le cabinet A résulte d'une donnée simple : le cabinet est situé à INZINZAC-LOCHRIST et connaît donc nécessairement le territoire de manière plus précise.

Le pouvoir adjudicateur a fait en sorte de donner une information complète à l'ensemble des candidats en mettant à leur disposition les études préalables et a donc répondu à ses obligations réglementaires.

Peut être eu t-il fallu faire davantage, mais force est de constater que la Cour procède ici par affirmation de principe sans démontrer que l'écart de prix résulterait d'un défaut d'information égale de l'ensemble des candidats ni d'ailleurs que cet écart ou l'obtention du marché résulterait d'un manquement à l'égalité de traitement.

Au final, c'est bien l'offre la mieux disante qui a obtenu le marché.

L'analyse qui est faite à la page 45 du rapport nous paraît également ne pas correspondre au travail qui a effectivement été mené, ni même aux propos qui ont été tenus par l'agent au cours du contrôle, lorsqu'il est écrit que *« la commune a, de fait, neutralisé le critère technique en attribuant la même note à l'ensemble des concurrents. Au cours du contrôle, elle a confirmé ne pas avoir réalisé d'analyse objective et circonstanciée de la valeur technique des offres. En définitive, le marché a donc été attribué sur le seul critère du prix, en méconnaissance du code de la commande publique »*.

La chargée de projet (note de bas de page n°2) a en réalité indiqué que *« les quatres entreprises ayant répondu sont connues pour leur savoir-faire, leur organisation et leurs compétences. Considérant que le prix proposé par le cabinet X par rapport aux autres BE, la rigueur de ce cabinet de géomètre et le professionnalisme de l'ingénieur travaux, l'analyse technique n'a pas été poussée plus en avant. »*

Ce n'est pas exactement de juger des candidats comme équivalents que d'écarter un critère en n'en tenant pas compte.

La note technique a été considéré comme équivalente, elle n'a pas été neutralisée.

Il est évident qu'à compétence technique équivalente, c'est le prix qui fait la différence, mais cela n'est pas rare en matière de commande publique et il est un peu rapide d'en conclure que le pouvoir adjudicateur a fait en sorte de ne retenir que celui-ci pour attribuer le marché.

Ainsi, il n'apparaît pas que les règles de la commande publique ait été méconnues dans le cadre de cette mise en concurrence.

II. SUR LES CESSIONS FONCIÈRES SUR L'ANCIEN SITE INDUSTRIEL DES FORGES :

Le rapport se concentre sur trois opérations de cession réalisées pendant la période du contrôle :

- la vente du Bureau de la Paye ;
- la vente du Bâtiment Néon ;
- la vente d'un terrain constructible situé sur les hauts du Blavet ;

A. Sur la vente du bâtiment de la Paye :

Le bâtiment Néon est situé sur la parcelle cadastrée AL n°428, sis mail François Giovannelli.

Propriété communale, ce bien ne présente aucun intérêt patrimonial en dehors de son intérêt historique lié au passé industriel de la zone des Forges.

Inoccupé depuis de plus de vingt ans, il se trouve dans un état de délabrement important.

Au PLU, le terrain est classé en zone Uba au PLU approuvé le 4 novembre 2019.

Le PPRI du BLAVET AVAL le classe pour partie en zone jaune aléa faible.

La vente est intervenue le 9 octobre 2023 au prix de 15.000 euros auprès de la SCI L'HERMITAGE.

Un premier permis de construire a été délivré le 22 mai 2023 par le porteur du projet, en amont de la vente.

A posteriori, le porteur du projet a obtenu, le 15 octobre 2024, un permis que la cour estime incompatible et non conforme à certaines règles d'urbanisme au motif qu'il prévoit la démolition du bâtiment existant et la construction de 4 maisons destinées à la vente.

La Chambre estime que le PPRI faisait également obstacle au projet.

Cependant, la commune s'est déjà expliqué sur cette divergence d'interprétation sur l'application des règles d'urbanisme : selon sa lecture, les points b) et c) et n) de l'article 2 du PPRI du BLAVET permettaient bien la délivrance du permis sollicité.

S'agissant de la contrariété à l'OAP, il a également été observé que le projet de démolition-reconstruction reprenant les caractéristiques du bâtiment existant était compatible avec les orientations de l'OAP.

Surtout, l'analyse juridique de la chambre sur ce point n'est pas conforme à la jurisprudence administrative.

En effet, le rapport de compatibilité « s'apprécie en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs d'une orientation d'aménagement et de programmation, à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent. » (Conseil d'État, 18 novembre 2024, n°489066)

La contrariété à l'une ou l'autre des orientations ne permet donc pas de refuser un permis s'il participe par ailleurs à d'autres orientations de celles-ci.

Enfin, il faut observer que la commune n'a aucun moyen à sa disposition pour contraindre le porteur du projet à réaliser ce dernier selon telle ou telle condition, une fois le foncier cédé.

Comme souligné dans la phase contradictoire, la vente avec charges fait peser sur la collectivité le risque d'une requalification du contrat en marché public.

En outre, la valeur d'un terrain est intrinsèque et dépend de ses caractéristiques et non de la nature du projet.

On peine donc à comprendre le raisonnement des services des Domaines.

De même, on ne peut imposer à l'acquéreur de conserver le bien une fois acquis par ses soins.

Il y a par ailleurs une certaine contradiction dans le rapport qui critique à la fois un prétendu non respect des règles d'urbanisme relatives à l'interdiction de création portant sur du logement, tout en reprochant à la collectivité de ne pas en avoir tenu compte au moment de la cession du terrain.

On observera également que le rapport est silencieux sur la manière dont il eu fallu procéder pour que l'administration puisse contraindre le porteur du projet à réaliser le projet initial.

Pour cause, cela était impossible juridiquement sans risquer de basculer dans le cadre de la commande publique.

B. Sur la vente du Bâtiment Néon :

Le centre Néon est l'ancienne centrale électrique des Forges.

A titre liminaire, il convient de relever que le rapport définitif transmis tient compte de la modification législative instituée par la loi du 22 décembre 2025 n°2025-1249.

Cette vente, intervenue le 15 juin 2020, a été conclue entre la commune et la SCI GJM.

Le gérant de cette société est le frère d'une adjointe au Maire.

La Cour estime que :

- d'une part la procédure de cession n'aurait pas été conforme, mais sans incidence sur la préservation des intérêts financiers de la commune ;

- d'autre part, des manquements aux règles d'urbanisme affecterait l'autorisation délivrée.

D'abord, s'agissant de la conformité de la procédure de cession, un avis de cession a été émis par les Domaines en date du 7 mars 2018 retenant une valeur vénale de 63 000 euros avec une marge d'appréciation de 10 %.

La vente est intervenue sur cette base au prix de 70 000 euros.

La Cour fait le reproche de ne pas avoir ressaisi les domaines compte tenu de l'intervention du PLU modifié le 4 novembre 2019, passant le zonage du secteur Ui en secteur Uba, et une modification du projet qui consiste, dans sa dernière version, la création de 5 logement avec piscine intérieure.

Cependant, d'une part, les services de la commune n'ont à aucun moment attiré l'attention de l'exécutif sur la nécessité de solliciter à nouveau les domaines.

D'autre part, la cour reconnaît elle même que le prix de cession est cohérent avec l'estimation des domaines rendue sur les caractéristiques actualisées de la parcelle.

Ensuite, s'agissant des manquements aux règles d'urbanisme, il a été rappelé que le PPRI ne faisait pas obstacle à la délivrance du permis sollicité par la société pétitionnaire.

Surtout, la chambre régionale des comptes fait un lien automatique entre la qualité du pétitionnaire et le permis délivré, impliquant que la commune aurait expressément délivré le permis en contournant les règles d'urbanisme au bénéfice de ce dernier.

Ce n'est pas le cas et aucune pièce du dossier ne permet d'arriver à une telle conclusions.

Une divergence d'interprétation sur l'application des règles d'urbanisme ne saurait être réduite à une volonté de favoriser le pétitionnaire, ou alors il faudrait considérer que tous les permis annulés, ou régularisés en cours d'instance devant le tribunal administratif, seraient l'expression d'une volonté frauduleuse des autorités les ayant délivrés.

Or, selon l'interprétation de l'autorité administrative, les points b) et c) et n) de l'article 2 du PPRI du BLAVET permettaient bien la délivrance du permis sollicité.

La Cour ne partage par cet avis, dont acte.

Cela ne caractérise par pour autant des manœuvres de l'autorité administrative.

Force est de constater, d'ailleurs, que le contrôle de légalité n'a pas déféré le permis litigieux, ce qu'elle n'aurait pas manqué de faire

Ainsi, si la vente est bien intervenue au bénéfice du frère d'une adjointe au Maire, il a par ailleurs été rappelé que contrairement à ce que semble considérer la cour :

- le lien familial n'est pas à lui seul de nature à caractériser un « intérêt » au sens de l'article L.2131-11 du code général des collectivités territoriales ;
- le prix de vente est cohérent avec les deux avis des domaines rendus.

Preuve en est qu'il n'y a donc jamais eu aucune volonté de favoriser qui que ce soit.

C. Sur la vente du terrain situé sur les Hauts du Blavet :

Le terrain des Hauts du Blavet se trouve dans le quartier de La Montagne à l'ouest du Parc de la médiathèque.

La vente a été finalisée le 27 février 2023.

La Cour met en avant trois anomalies :

- contrariété à l'OAP n°3 ;
- un manque de transparence à l'égard du conseil municipal à qui on aurait laissé entre le 15 juin 2020 que le projet respecterait l'OAP n°3 visée par la délibération, alors que le permis d'aménager du 9 mai 2022 ne satisfait pas aux exigences de l'OAP en matière de logements sociaux ;
- le prix de vente aurait été sous évalué.

a.

Le rapport souligne que le service instructeur de LORIENT AGGLOMERATION n'avait émis aucune alerte au stade de la délivrance du permis d'aménager sur le rapport de compatibilité avec l'OAP.

En effet, la première observation à ce sujet n'a été émise qu'au moment des dépôts de permis de construire :

« Le service de Lorient Agglomération, chargé d'instruire la demande de permis d'aménager, n'avait pas identifié cette irrégularité majeure ; il ne l'a relevé qu'ultérieurement au moment de la délivrance des permis de construire accordés pour chaque maison ».

C'est évidemment trop tard au regard de la nature de la servitude de mixité sociale intégrée à l'orientation d'aménagement et de programmation qui ne peut jouer qu'à l'échelle d'une opération d'aménagement d'ensemble.

Pourtant, cela n'empêche le rapport de conclure que l'exécutif municipal aurait dû refuser le permis d'aménager :

En effet, les services n'ont à aucun moment alerté l'exécutif municipal sur ce point au stade de la délivrance du permis d'aménager.

Or, c'est au stade du permis d'aménager que s'applique la servitude de mixité sociale (*Conseil d'État, Commune de PIA, 24 février 2026, n°383079*).

Le rapport de compatibilité qu'implique les orientations d'aménagement et de programmation ne peut pas s'appliquer à l'encontre de chacun des permis pris isolément s'agissant d'un objectif de mixité et de densité qui concerne l'ensemble du périmètre de l'OAP.

La lecture qui est donc faite par la Cour et qui ferait donc peser sur la responsabilité de la délivrance sur l'exécutif est donc biaisée alors que celui-ci n'avait eu aucune alerte en amont de ses services au stade de la délivrance du permis d'aménager.

Celles émises au stade des permis de construire étaient inutiles et juridiquement inapplicables.

Quelle conséquence aurait d'ailleurs eu un refus de délivrance des permis de construire sur la responsabilité de la collectivité face aux pétitionnaires ayant acquis les différents lots ?

En tout état de cause, la démonstration juridique sur l'appréciation du rapport de compatibilité ne tient pas.

En effet, ce rapport de compatibilité « s'apprécie en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs d'une orientation d'aménagement et de programmation, à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent. » (*Conseil d'État, 18 novembre 2024, n°489066*)

C'est donc à l'aune de l'ensemble des orientations de l'orientation d'aménagement et de programmation, sur l'ensemble de son périmètre géographique, que s'apprécie la compatibilité de l'autorisation délivrée avec l'orientation.

Or, le rapport de la Chambre Régionale des Comptes se limite à confronter les pourcentages de logements sociaux pour considérer que l'écart serait trop important pour être regardé comme compatible.

A supposer que ce soit vrai, le seul fait que le permis d'aménager participe à d'autres orientations de l'OAP n°3 suffit à assurer sa compatibilité juridique avec cette dernière.

Le raisonnement juridique ne tient donc pas.

b.

S'agissant du manque de transparence, l'ancienne Maire d'INZINZAC-LOCHRIST peine à comprendre ce qui lui est reproché.

Toutes les cessions foncière sont passées en bureau et en conseil municipal.

On rappellera que les projets de délibération sont préparés par les services et non par l'élue elle même.

Faire croire que cette dernière aurait sciemment cherché à masquer la nature du projet au conseil municipale relève du procès d'intention.

En tout état de cause s'agissant d'une simple cession immobilière, la collectivité n'avait pas « *la main* » sur la nature du projet.

Il ne s'agissait pas d'une cession avec charge, ni d'un marché public...

Tant que le pétitionnaire propose un projet conforme aux règles d'urbanisme, l'autorité administrative est tenue de lui délivrer l'autorisation d'urbanisme.

Il garde, sous cette réserve, la liberté de ce qu'il veut faire du foncier, sous sa responsabilité propre.

c.

Enfin, sur la prétendue sous-évaluation du prix de vente, il faut observer que la méthode d'évaluation du lotisseur a été retenue d'office par le service des domaines.

Ce service a estimé la valeur du bien à 60.000 euros en s'appuyant sur la méthode du lotisseur.

Le rapport de la cour relève que « *les services municipaux n'ont pas donné suite aux demandes d'informations complémentaires adressés par l'évaluateur* ».

La conclusion retient cependant ensuite que c'est la Maire qui aurait entretenu l'opacité sur la nature de la cession.

On se demande bien pourquoi l'ancienne ordonnatrice devient responsable, car on lui fait ici porter le poids des carences des uns et des autres – d'une part, des services des Domaines qui ont fait le choix d'une méthode d'évaluation qui leur appartient et qui étaient libres de présenter les alternatives à la collectivité et, d'autre part, des services municipaux qui n'ont pas répondu aux sollicitations de l'État – sur l'exécutif municipal.

Dans le même ordre d'idée, le rapport indique que l'aménageur n'aurait pas achevé les travaux du lotissement, aurait fait peser sur les bénéficiaires des permis une partie de la desserte...de sorte qu'il n'aurait pas réalisé des aménagements justifiant l'application de la méthode du lotisseur pour l'évaluation du prix.

Comment cela aurait-il pu être anticipé par l'exécutif municipal au moment de la vente ?

Là encore, l'administration n'a plus la main une fois la cession intervenue et on ne saurait faire peser sur elle la responsabilité de faits intervenus postérieurement.

Au moment où la cession est consentie, il s'agit bien d'un permis d'aménager avec des équipements communs.

La Commune n'avait donc aucune raison de douter de la valeur de l'avis des domaines déjà émis.

Il y avait une cohérence entre l'évaluation et le projet soumis.

La collectivité et ses élus ne sont absolument en rien responsables des conditions dans lesquelles les lots ont ensuite été cédés, ni de la réalisation des équipements communs.

Il a été rappelé par la commune dans le cadre de la procédure contradictoire que le prix proposé de 67 000 euros est un prix cohérent pour un terrain à aménager sur le territoire de la commune.

Les données foncières issues de DVF montrent bien que ce prix est cohérent.

Il n'y a là aussi eu aucune volonté de céder à vil prix le terrain en cause et surtout, il n'y a eu aucun rabais, contrairement à ce qu'indique le rapport.

L'analyse rétrospective du rapport de la Chambre régionale des Comptes, qui réécrit l'histoire a posteriori, ne correspond pas au déroulé des événements et à la manière dont ces cessions ont été gérés en fonction des éléments dont les élus avaient connaissance.

*

Vous voudrez bien tenir compte des présentes observations et les annexer au rapport définitif.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.

Raphaël BALLOUL
Avocat

Raphael
BALLOUL
L

Signature
numérique de
Raphael
BALLOUL
Date : 2026.07.24
16:54:37 +02'00'



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne