

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU KREIZ-BREIZH

(Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 PRÉSENTATION DU TERRITOIRE	10
1.1 Un EPCI aux frontières stables depuis 2015	11
1.2 Un EPCI rural confronté à la baisse et au vieillissement de sa population	11
1.3 Un territoire peu favorisé sur le plan socio-économique	12
1.4 Un territoire qui dispose néanmoins d'atouts.....	13
1.4.1 Un désenclavement progressif	13
1.4.2 Une dynamique culturelle et associative	13
1.4.2.1 Des manifestations culturelles nombreuses	13
1.4.2.2 Une implication forte de la CCKB à travers ses investissements	14
2 LA GOUVERNANCE	15
2.1 Le conseil communautaire.....	15
2.1.1 Composition et fonctionnement	15
2.1.2 Une qualité de l'information qui peut être améliorée	16
2.2 L'exécutif	17
2.2.1 La présidence.....	17
2.2.2 Le bureau.....	18
2.2.3 Les indemnités versées aux élus.....	18
2.2.4 Le rapport d'activité	19
2.3 Les outils liés à la gouvernance.....	19
2.3.1 L'absence de débat sur le pacte de gouvernance.....	19
2.3.2 L'absence de projet de territoire propre à la CCKB.....	20
2.3.3 L'absence de schéma de mutualisation	21
2.3.4 La conférence des maires	21
2.3.5 La réflexion sur l'évolution de l'organisation territoriale.....	22
3 LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITE FINANCIERE.....	24
3.1 L'absence de formalisation d'un pacte fiscal et financier	24
3.2 Une majorité des dotations perçues grâce à une optimisation du coefficient d'intégration fiscale.....	24
3.2.1 Une optimisation artificielle du CIF	25
3.2.2 La détermination des dépenses de transfert.....	25
3.2.3 Un impact significatif de l'optimisation du CIF	26
3.3 Des irrégularités qui persistent en matière de fonds de concours	28
3.3.1 Des irrégularités en fonctionnement	28
3.3.2 Une absence de contrôle critiquable.....	29
3.3.3 La création d'un nouveau fonds de concours communautaire	30

4 LES COMPETENCES EXERCEES PAR LA CCKB.....	32
4.1 Les compétences exercées (délégées/non déléguées)	32
4.1.1 Les compétences actuelles de la CCKB.....	32
4.1.2 Un mouvement régulier de prises de nouvelles compétences.....	33
4.2 L'externalisation de l'exercice de certaines compétences	34
4.2.1 La délégation de la compétence d'aménagement numérique au syndicat mixte Megalis Bretagne	35
4.2.2 Le centre aquatique du Blavet.....	38
4.2.2.1 Un service délégué à une entreprise privée	38
4.2.2.2 Une fréquentation inférieure aux prévisions	38
4.2.2.3 La contribution financière de la CCKB	39
4.2.2.4 Un contrôle défaillant du délégataire par la collectivité	40
4.2.2.5 Une information des élus à améliorer.....	40
4.2.3 L'abattoir intercommunal de Rostrenen.....	41
4.2.3.1 Un service public d'abattage peu coûteux en exploitation	41
4.2.3.2 Un service à la situation économique encore fragile même si elle s'améliore	41
4.2.3.3 Un coût important pour la CCKB.....	42
4.2.3.4 Une information des élus à conforter	42
5 LES FINANCES DE LA CCKB.....	44
5.1 Fiabilité des comptes	44
5.2 La gestion budgétaire	45
5.2.1 L'information financière communiquée aux élus	45
5.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires	45
5.2.3 Des prévisions budgétaires à améliorer.....	46
5.2.3.1 L'exécution du budget de fonctionnement	46
5.2.3.2 L'exécution du budget d'investissement	47
5.3 La structure budgétaire	48
5.4 Analyse financière du budget principal.....	49
5.4.1 Les chiffres clés du budget principal.....	49
5.4.2 L'évolution de l'autofinancement	50
5.4.2.1 Les produits de gestion.....	51
5.4.2.2 Les charges de gestion.....	52
5.4.3 Le financement des investissements	54
5.4.3.1 Les investissements sur la période.....	54
5.4.3.2 Le financement des investissements.....	55
5.4.4 Une situation bilancielle qui se dégrade.....	56
5.4.5 Perspectives financières 2023-2026	56
5.4.5.1 Les hypothèses	56
5.4.5.2 Les évolutions communes aux deux hypothèses	57
5.4.5.3 Hypothèse du maintien d'une inflation annuelle de 7,1 % jusqu'en 2026	58
5.4.5.4 Hypothèse avec le scénario d'atterrissage de la Banque de France : une inflation de 4,2 % en 2023, de 2,7 % en 2024 et de 2 % à partir de 2025	59
5.5 Les budgets annexes des zones d'activité	60
5.5.1 Les équipements et les zones d'activité de la CCKB.....	60
5.5.2 Une gestion comptable à mettre en cohérence	61
5.5.2.1 La structuration comptable	61
5.5.2.2 La valorisation des stocks.....	61

5.5.3 L'absence de budget prévisionnel et de compte rendu annuel	62
5.5.4 Des opérations finalement coûteuses pour le budget principal	63
6 LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES ENERGIES	
RENOUVELABLES	65
6.1 L'énergie éolienne en France et en Bretagne	65
6.1.1 L'énergie éolienne produite en France et en Bretagne	65
6.1.2 Un développement moins rapide qu'escompté	66
6.2 La production éolienne sur le territoire de la CCKB.....	66
6.2.1 Les parcs éoliens sur le territoire de la CCKB	66
6.2.2 La politique menée par la CCKB pour le développement de l'énergie éolienne	68
6.2.2.1 Une volonté politique ancienne	68
6.2.2.2 Une volonté de maîtriser le développement de l'éolien	68
6.2.2.3 Une structuration progressive de l'intervention de la CCKB	69
6.2.2.4 La création de la société « Énergies renouvelables du Kreiz-Breizh ».....	70
6.2.3 Des incertitudes juridiques à lever	71
6.2.3.1 Les modalités d'exercice de la compétence « énergie renouvelable »	71
6.2.3.2 Des statuts de la CCKB et de la société ERKB à mettre en cohérence	71
6.2.3.3 Un risque juridique pour les élus lié au statut de SASU	72
6.3 Une politique source de retombées financières mais non exempte de risques.....	73
6.3.1 Le montage d'un projet éolien	73
6.3.1.1 Les différentes étapes d'un projet.....	73
6.3.1.2 Le financement d'un projet par une collectivité	74
6.3.2 Synthèse des projets bénéficiant d'une participation de la CCKB/SASU ERKB	74
6.3.2.1 Le projet de Lan Vras	75
6.3.2.2 Le projet de Botsay.....	77
6.3.2.3 Le projet de Petit Doré	77
6.3.2.4 Le projet de Saint-Ygeaux.....	78
6.3.3 Des projets qui engendrent des ressources fiscales pour la CCKB.....	79
ANNEXES.....	81
Annexe n° 1. Délibérations prises par le conseil communautaire après juillet 2020 pour attribuer des marchés à procédure adaptée	82
Annexe n° 2. Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) effectivement versée en 2021	83
Annexe n° 3. Tonnages de l'abattoir	84
Annexe n° 4. Analyse financière	85
Annexe n° 5. Analyse financière prospective.....	89
Annexe n° 6. L'énergie éolienne	91
Annexe n° 7. Business plan CCKB production de 2100 heures/an, calculs d'actualisation CRC	93

SYNTHÈSE

La communauté de communes du Kreiz Breizh (CCKB), située au sud-ouest du département des Côtes-d'Armor, compte 18 196 habitants en 2019 et regroupe 23 communes sur un territoire rural et éloigné des centres urbains, avec une densité parmi les plus faibles de la région. Sa population est vieillissante et en diminution constante depuis 50 ans, le taux de chômage y est plus élevé que dans le reste du département et les revenus des ménages plus faibles. Le territoire sera néanmoins bientôt moins enclavé (aménagement de la RN164) et témoigne d'un dynamisme culturel illustré notamment par la signature du premier pacte de développement culturel signé en Bretagne avec l'État et la région.

Des points de vigilance et une réflexion en cours sur la gouvernance, un dispositif d'optimisation des ressources

S'il ne présente pas d'anomalies majeures, le fonctionnement actuel des instances pourrait être amélioré : organisation du débat sur l'opportunité d'un pacte de gouvernance, amélioration de l'information aux élus, précision des délégations aux vice-présidents, rédaction d'un schéma de mutualisation de services, adoption d'un pacte financier et fiscal.

Des réflexions sont en cours sur la création d'une commune-communauté conformément à la possibilité offerte par la loi, par la fusion de toutes les communes membres dans une commune nouvelle. Celle-ci conserverait les compétences intercommunales sans devoir être rattachée à un autre établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ce qui serait une première en Bretagne.

La CCKB a mis en place depuis plus d'une décennie un dispositif d'optimisation qui lui permet d'augmenter son coefficient d'intégration fiscale et donc de majorer la dotation globale de fonctionnement versée par l'État. Toutefois, les fonds de concours alloués à la place de la dotation de solidarité communautaire, habituellement versée par les intercommunalités, ne respectent pas totalement le cadre réglementaire.

Des compétences nombreuses, en partie déléguées à des tiers

Les statuts de la CCKB intègrent en 2023 dix-sept compétences dont cinq obligatoires. La CCKB délègue à des associations, des syndicats mixtes ou des entreprises privées tout ou partie de certaines compétences (culture, déchets, gestion de l'eau et des milieux aquatiques), ce qui lui permet de minimiser ses dépenses de personnel.

Les modalités financières de la convention avec le syndicat Mégalis pour le très haut débit devront être revues pour mieux articuler le versement des participations financières au rythme d'avancement des travaux.

La CCKB a délégué l'exploitation de deux équipements, la piscine et l'abattoir, à des entreprises privées. Ils représentent toutefois un coût important pour la collectivité : versement d'une redevance au délégataire de la piscine (environ 350 000 € par an) et prise en charge des amortissements ; investissements de l'abattoir non couverts par les résultats de l'exploitation, bien que l'activité soit plutôt en progression.

Une gestion comptable et budgétaire perfectible

Aucune comptabilité d'engagement n'est mise en place et aucune provision pour charges n'est comptabilisée. Les prévisions budgétaires sont entachées d'insincérité en raison des choix de comptabilisation des excédents. Sans y être réglementairement contrainte, la CCKB pourrait utilement reprendre l'organisation de débats d'orientation budgétaires en y intégrant la programmation pluriannuelle des investissements.

La gestion des zones d'aménagement mériterait d'être suivie comptablement de manière plus cohérente afin notamment de pouvoir mieux suivre le coût des stocks, et devra reposer sur un bilan prévisionnel actualisé annuellement et communiqué aux élus.

Une situation financière maîtrisée et présentant peu de risques

La situation financière sur la période 2017-2021 est globalement maîtrisée. L'autofinancement est demeuré stable sur la période (1,4 M€ par an). Le niveau des dépenses d'investissement par habitant est dans la moyenne des EPCI du département (autour de 123 € par habitant en 2021). Les investissements ont été couverts à 53 % par les financements propres de l'année (autofinancement, cessions, subventions perçues), à 31 % par le fonds de roulement, et à 16 % par de nouveaux emprunts. L'endettement est en diminution mais la trésorerie a chuté en raison des besoins des budgets annexes ; 1,1 M€ d'avances à ces budgets devront probablement être passés en pertes.

Les perspectives pour la période 2022-2026, quelles que soient les hypothèses d'inflation, ne font pas apparaître de difficultés particulières grâce à l'indexation des bases fiscales sur l'inflation et au dynamisme de la fraction de TVA dont bénéficie la CCKB. Une hausse des investissements peut ainsi être envisagée, sans déséquilibre financier.

Des initiatives pour le développement des énergies renouvelables

Les élus de la CCKB s'intéressent depuis une vingtaine d'années au développement de la production d'électricité d'origine éolienne. La compétence « production d'énergies » est ainsi intégrée dans ses statuts depuis 2004.

Après avoir élaboré dès 2005 un schéma qui recense les secteurs les plus favorables à l'implantation d'éoliennes sur le territoire, la CCKB a pris des participations financières minoritaires dans des projets portés par des entreprises privées puis a créé en 2020 une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) dédiée dont elle est l'unique actionnaire et qui regroupe l'ensemble de ses participations financières.

La CCKB puis la SASU se sont impliquées financièrement dans quatre projets : l'un n'a pas abouti en raison d'un contentieux (perte de 40 000 €) ; elle a en revanche en 2022 revendu les parts qu'elle détenait dans deux autres sociétés avec une plus-value non négligeable, et conservé les parts achetées dans une quatrième société. Le développement des parcs éoliens lui apporte en outre des recettes fiscales, notamment avec l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (220 000 € en 2020), qui devrait continuer à croître avec l'aboutissement de projets en cours.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations peuvent avoir fait l'objet d'une mise en œuvre immédiate par le (ou les) ordonnateur(s). Elles seront dès lors adaptées.

Recommandation n° 1	Compléter le règlement intérieur sur les règles de majorité, la présentation des conflits d'intérêt, l'information au sein de l'intercommunalité et les commissions obligatoires.	16
Recommandation n° 2	: Réaliser chaque année un rapport retraçant l'activité de l'EPCI et l'adresser aux maires des communes membres, accompagné du compte administratif approuvé.	19
Recommandation n° 3	: Organiser au sein du conseil communautaire un débat sur l'opportunité d'instituer un pacte de gouvernance, conformément à l'article L 5211-11-2 du CGCT.	20
Recommandation n° 4	: Élaborer un schéma de mutualisation.	21
Recommandation n° 5	: Doter la CCKB d'un pacte financier et fiscal.	24
Recommandation n° 6	: Limiter l'attribution de fonds de concours au financement de la réalisation ou du fonctionnement d'équipements, conformément à l'article L. 5215-26 du CGCT.	29
Recommandation n° 7	: Mettre en place un contrôle sur la nature des dépenses couvertes par les fonds de concours attribués.	29
Recommandation n° 8	: Demander au syndicat Megalis Bretagne un ajustement des clauses relatives au calendrier du versement des participations.	38
Recommandation n° 9	: Présenter chaque année au conseil communautaire le rapport d'activité du délégataire du centre aquatique, ainsi qu'un état des dépenses et recettes (fonctionnement et investissement) supportées par le budget de la collectivité.	40
Recommandation n° 10	: Tenir une comptabilité d'engagement.	44
Recommandation n° 11	: Organiser chaque année un débat d'orientations budgétaires incluant notamment une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement et des financements associés.	45
Recommandation n° 12	: Adopter les budgets en équilibre réel au sens des articles L. 1612-4 et 6 du CGCT.	47
Recommandation n° 13	: Assurer le suivi budgétaire de l'ensemble des zones d'activité soit au sein d'un budget annexe unique, soit au sein d'un budget annexe par zone d'activité.	61
Recommandation n° 14	: Établir un budget prévisionnel et un compte rendu annuel pour les futures opérations d'aménagement.	62
Recommandation n° 15	: Mettre en cohérence les statuts de la SASU ERKB et de la CCKB.	72

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes du Kreiz-Breizh à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 21 octobre 2022.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} mars 2023 avec Mme Sandra Le Nouvel, présidente en fonctions, et M Jean-Yves Philippe président jusqu'en 2020.

La chambre, lors de sa séance du 11 avril 2023, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées à la présidente de la CCKB, Mme Sandra Le Nouvel ainsi qu'au précédent président M. Jean-Yves Philippe le 3 août 2023, qui en ont accusé réception le 4 août 2023.

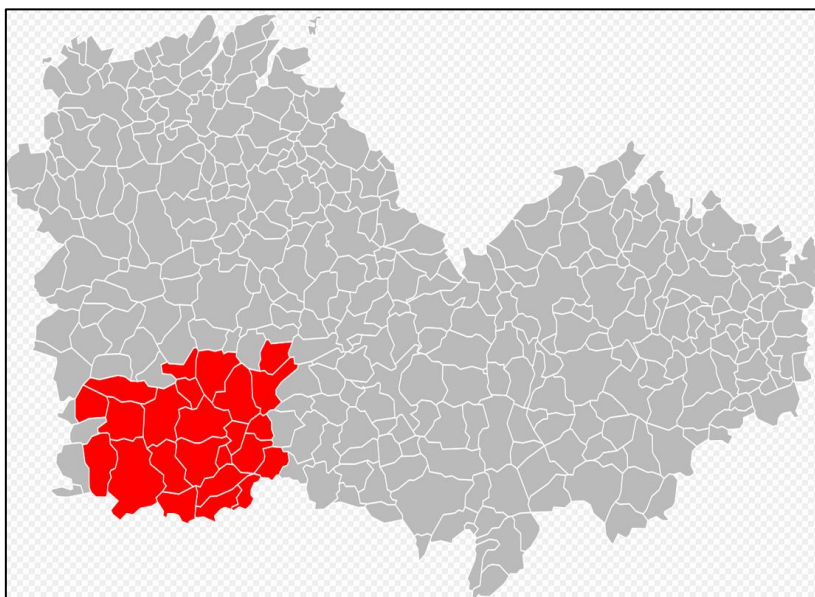
Par ailleurs, un extrait du rapport d'observations provisoires a été adressé aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance tenue le 23 octobre 2023, a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DU TERRITOIRE

La communauté de communes du Kreiz-Breizh (CCKB) est située au sud-ouest des Côtes-d'Armor. Créée par arrêté préfectoral du 30 décembre 1993, elle a compté jusqu'à 28 membres avant 2015. Au 1^{er} janvier 2015, trois de ses communes se sont retirées (Plévin, Tréffrin et Trégoan) pour rejoindre Poher Communauté. Par ailleurs, avec la fusion des communes de Laniscat, Perret et Saint-Gelven intervenue en 2017¹, la CCKB ne compte plus aujourd'hui que 23 communes. Son siège est situé à Rostrenen.

Carte n° 1 : Localisation de la CCKB dans le département



Source : Wikipédia.

¹ Création de la commune nouvelle de Bon-Repos-sur-Blavet (à compter du 1^{er} janvier 2017).

1.1 Un EPCI aux frontières stables depuis 2015

Lors de la révision du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2016, le préfet avait proposé d'opérer une fusion entre la CCKB et Callac Communauté, considérant « *une identité commune, une proximité, une comparabilité des territoires, des échanges entre eux en matière de tourisme, d'environnement, d'agriculture, d'agroalimentaire* ». La proposition avait toutefois été rejetée à la quasi-unanimité des communes concernées². Il s'agit ainsi du seul EPCI costarmoricain qui s'est tenu à l'écart du mouvement d'extension des EPCI, et dont les frontières n'ont pas été modifiées par la révision du SDCI.

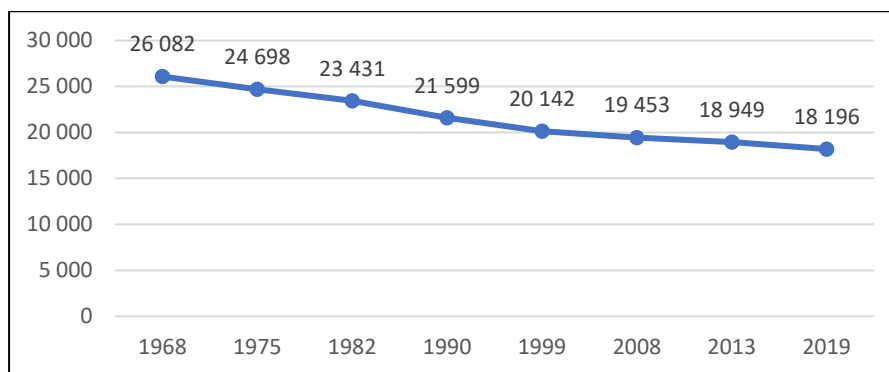
1.2 Un EPCI rural confronté à la baisse et au vieillissement de sa population

Constituée de 23 communes rurales, la CCKB comptait, en 2019, 18 196 habitants³. La commune la plus peuplée est Rostrenen, avec 3 380 habitants.

Le territoire de la CCKB s'étend sur près de 700 km² (l'équivalent de Rennes Métropole). Il est constitué à plus de 60 % d'espaces très peu densément peuplés (quatre fois plus que la moyenne départementale). La densité de population n'y est que de 26 habitants au km², pour une moyenne de 87,3 dans les Côtes-d'Armor.

Depuis 1968, la population décroît de manière importante et continue ; le territoire a ainsi perdu 30 % de sa population en cinquante ans.

Graphique n° 1 : Évolution de la population de la CCKB depuis 1968



Source : Graphique CRC sur la base des données Insee.

² Deux se sont prononcées contre : Peumerit-Quintin et Trémargat.

³ Source : Insee.

La population de la CCKB est relativement âgée par rapport au reste des Côtes-d'Armor. Les plus de 60 ans y représentent 38,4 % de la population (33,1 % au niveau départemental). Le taux de natalité n'y est que de 7,6 ‰ (contre 9,3 ‰). Le taux de vacance des logements est plus élevé qu'au niveau départemental et augmente fortement depuis plusieurs années. La part des résidences secondaires, après une période de hausse continue, a tendance à marquer le pas depuis 2008.

La crise sanitaire de 2020 semble avoir infléchi cette tendance à la désertification, avec un accroissement des ventes immobilières et l'arrivée de populations plus jeunes et désireuses de trouver un cadre de vie plus agréable. Toutefois, des données fiables et objectives manquent encore pour évaluer quantitativement ce phénomène encore très récent.

1.3 Un territoire peu favorisé sur le plan socio-économique

La CCKB avait été identifiée en 2014 comme l'un des 250 territoires « hyper-ruraux⁴ » français, c'est-à-dire un territoire « *dont l'enclavement, la faible densité de population, la faiblesse de certaines infrastructures peuvent constituer de réels freins au développement économique*⁵ ».

Sur le plan socio-professionnel, le territoire compte davantage d'agriculteurs et de retraités qu'au plan départemental⁶. En revanche, les cadres, employés et professions intermédiaires sont sous-représentés. Il en est de même, des secteurs économiques secondaires et tertiaires.

Le taux de chômage recensé sur le territoire⁷ est plus élevé qu'au niveau départemental, l'écart étant plus accentué pour les hommes. Le décrochage est plus important sur la catégorie des 55-64 ans.

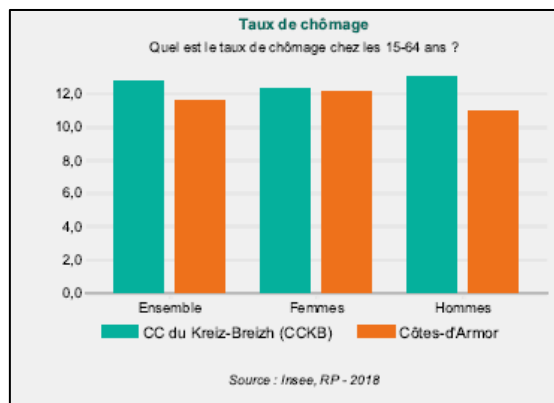
⁴ Notion développée par le sénateur Alain Bertrand dans son rapport parlementaire, pour désigner des territoires représentant 3,4 M d'habitants (soit 5,4 % de la population) sur 142 535 km² (soit 26 % du territoire).

⁵ Lettre de mission du Premier ministre au sénateur Bertrand du 11 février 2014.

⁶ Les agriculteurs représentent en 2019 13,3 % de la population active de la CCKB contre 4,3 % de la population active départementale ; les plus de 60 ans représentent 39,4 % de la population au sein de la CCKB contre 33,1 % de la population départementale.

⁷ Ce taux de chômage est une valeur moyenne sur cinq ans, disponible trois ans après le millésime du recensement.

**Graphique n° 2 : Taux de chômage sur le territoire de la CCKB
(valeur moyenne calculée sur la période 2013-2018)**



Source : Observatoire des territoires.

Au sein de la CCKB, le revenu disponible médian est de 19 630 €, inférieur à celui du département (21 450 €) ; 43,1 % des ménages fiscaux sont imposés, soit presque 10 points de moins que le niveau départemental (52,8 %).

1.4 Un territoire qui dispose néanmoins d'atouts

1.4.1 Un désenclavement progressif

L'aménagement à deux fois deux voies de la RN164 devrait permettre de désenclaver le territoire en le rapprochant de Brest et Quimper à l'ouest, et de Rennes à l'est. À la fin des travaux prévus en 2028-2030, le temps de route pour effectuer le trajet entre Châteaulin et Montauban-de-Bretagne devrait être de 1h30 contre 2h15 auparavant. Les travaux, déjà bien entamés, ont permis depuis quelques années d'accroître l'attractivité du territoire avec une accélération des ventes de terrains des zones d'activités. La situation géographique de la CCKB, à équidistance des côtes nord, sud et de la pointe finistérienne, pourrait ainsi devenir un atout grâce à des voies de communication améliorées.

1.4.2 Une dynamique culturelle et associative

1.4.2.1 Des manifestations culturelles nombreuses

La CCKB bénéficie de la présence de nombreux acteurs dans le domaine culturel. Plusieurs associations subventionnées gèrent une partie du patrimoine historique, comme l'abbaye de Bon-Repos, le musée de l'école de Bothoa ou le musée de la résistance en Argoat de Saint-Connan.

Des associations sont actives dans les domaines de la musique, de la danse et du théâtre. Notamment, l'association Arz'n Diharz Kreiz Breizh⁸ accueille 600 élèves, ce qui en fait une école de musique parmi les plus dynamiques de Bretagne. La CCKB a intégré le dispositif DÉMOS qui permet, en coordination avec la Philharmonie de Paris, à des enfants de 7 à 12 ans de vivre pendant trois ans une expérience collective et musicale⁹. Des associations interviennent également dans le champ de l'enseignement des musiques et danses traditionnelles, ou de la collecte du patrimoine immatériel de Bretagne. Enfin, en l'absence de salle de spectacle importante, des manifestations sont organisées sur tout le territoire, comme les festivals Fisel à Rostrenen ou Lieux Mouvants à Lanrivain, ou les festoù-noz...

1.4.2.2 Une implication forte de la CCKB à travers ses investissements

La CCKB a investi depuis 15 ans dans plusieurs projets culturels et touristiques, en construisant notamment un musée dédié au maquis de résistants de Saint-Connan, qui fait partie du réseau du musée national de la résistance de Champigny-sur-Marne¹⁰. Elle a également acquis progressivement et réhabilité les maisons du hameau de Saint-Antoine à Lanrivain, qui constitue un ensemble remarquable de l'habitat paysan tel qu'il existait encore au milieu du XX^e siècle. Ce lieu accueille chaque été le festival « Lieux Mouvants »¹¹.

Cette dynamique culturelle a été consacrée par la signature, le 22 juin 2022, d'un pacte de développement culturel entre la CCKB et l'État, la région Bretagne et le département. Premier du genre en Bretagne, ce pacte vise à accompagner et à renforcer le réseau des acteurs culturels.

⁸ École de musique, danse, théâtre du Kreiz Breizh.

⁹ Après une première édition pour la période 2018-2021, un nouvel orchestre a été créé en 2021 avec de nouveaux élèves. Sept communes accueillent chacune un groupe de 15 enfants qui s'entraînent sur un type d'instrument à raison de 3 heures par semaine, cinq rassemblements en orchestre, deux stages de deux jours et un concert de fin d'année.

¹⁰ De même que les musées de Saint-Marcel dans le Morbihan et de Chateaubriant en Loire-Atlantique.

¹¹ L'association a été créée par Jean Schalit, décédé en 2020, ex dirigeant de l'Union des étudiants communistes dans les années 1950, journaliste parisien (il a notamment créé en mai 1968 le journal militant « Action » qui avait lancé un appel à la grève générale et à l'insurrection permanente et qui a servi de relais aux mouvements étudiants à l'époque). Il a créé le festival à Lanrivain en 2011. Selon le site internet de l'association, le festival est « *un rendez-vous qui fédère les passionnés de nature, d'art, de danse, de musique, de connaissance, de culture, au gré des expositions, rencontres, spectacles et performances* ».

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le conseil communautaire

2.1.1 Composition et fonctionnement

Depuis les élections municipales de 2020, le conseil communautaire comprend 40 membres, contre 34 auparavant¹². Cette augmentation, qui a bénéficié aux communes les plus importantes, fait suite au résultat du recensement de la population nationale de 2019, combiné aux évolutions du droit commun¹³ de la composition des assemblées délibérantes des EPCI¹⁴. Les six communes les plus peuplées disposent à elles seules de la majorité absolue au sein de l'assemblée délibérante.

Le conseil communautaire se réunit sept à huit fois par an. La plupart des délibérations sont prises à l'unanimité des conseillers. Ceux-ci font preuve d'une bonne assiduité, avec un taux de fréquentation de 80 % en moyenne entre 2017 et 2021. Le quorum a toujours été atteint sur la période étudiée.

Le règlement, adopté par délibération du 11 mars 2021, mentionne les dispositions obligatoires prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁵ (consultation des projets de contrats ou de marchés par les conseillers, questions orales) et plus largement, aborde les débats d'orientations budgétaires (qui ne sont pas une obligation pour la CCKB), la conférence des maires, les commissions communautaires¹⁶ et la consultation des citoyens.

Quelques améliorations pourraient y être apportées notamment pour une meilleure information des élus communautaires :

- préciser que certaines délibérations sont prises par une majorité qualifiée¹⁷ ;
- intégrer la question de la prévention des conflits d'intérêt¹⁸ ;
- rappeler l'article L. 5211-40-2 du CGCT sur la diffusion et le partage de l'information et notamment l'obligation de l'envoi des convocations, rapports et procès-verbaux des réunions de l'intercommunalité par voie électronique à tous les élus des conseils municipaux ;

¹² Effectif de 34 membres de 2015 à 2020.

¹³ Article L. 5211-6-1 du CGCT.

¹⁴ L'intercommunalité aurait pu augmenter encore son nombre de délégués en recourant à un accord local, mais la majorité des communes ne l'a pas souhaité.

¹⁵ Articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT.

¹⁶ Sept commissions thématiques ont été installées par le conseil communautaire (Délibération n°2022-34 du 10 mars 2022), sur la culture/vie associative, l'économie, l'environnement/déchets, le numérique, les services à la population/enfance/jeunesse/mobilités et au tourisme/promotion du territoire.

¹⁷ Notamment dans les cas où des dispositions législatives imposent une majorité qualifiée ou la majorité des deux tiers.

¹⁸ Article L. 2131-11 du CGCT.

- mentionner les commissions intercommunales obligatoires¹⁹ ou non : commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)²⁰, commission intercommunale des impôts directs (CIID)²¹, commission de délégation de service public²² ou d'appel d'offres²³, commission d'accessibilité des personnes handicapées²⁴.

Recommandation n° 1 Compléter le règlement intérieur sur les règles de majorité, la présentation des conflits d'intérêt, l'information au sein de l'intercommunalité et les commissions obligatoires.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la présidente indique que la CCKB adaptera, d'ici la fin de l'année 2023, son règlement intérieur en ce sens.

2.1.2 Une qualité de l'information qui peut être améliorée

La communauté de communes publiait sur son site internet depuis 2019 soit les délibérations soit les procès-verbaux des séances du conseil communautaire.

Les règles ont été modifiées par l'ordonnance n°2021-1310 et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021. Dorénavant, la liste des délibérations examinées lors de chaque séance doit être affichée au siège de l'EPCI, et le procès-verbal de la séance²⁵ mis à disposition du public et publié sur le site internet de la collectivité.

La CCKB se conforme désormais à ces prescriptions, depuis le début de l'année 2023.

Par ailleurs, le site internet pourrait être complété par une identification des conseillers communautaires par commune, une présentation des services administratifs et techniques actualisée²⁶, et une version à jour des statuts.

¹⁹ Notamment la commission pour l'accessibilité des personnes handicapées, d'appel d'offres, de délégation de service public et la commission intercommunale des impôts directs (CIID).

²⁰ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

²¹ Article 1650 A du code général des impôts.

²² Articles L. 1411-5 et L. 1413-1 du CGCT.

²³ Article L. 1414-2 du CGCT.

²⁴ Aux termes de l'article L. 2143-3 du CGCT, la commission pour l'accessibilité des personnes handicapées doit être mise en place par les EPCI de plus de 5 000 habitants « compétents en matière de transports », ce qui est le cas de la CCKB.

²⁵ Le procès-verbal diffère du compte-rendu en ce qu'il doit être approuvé par les conseillers présents à la séance.

²⁶ L'organigramme en ligne date de 2019, le directeur général des services (DGS) qui est indiqué a été remplacé à deux reprises depuis.

2.2 L'exécutif

2.2.1 La présidence

Aux termes de l'article L. 5211-9 du CGCT, la présidente est « *l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale* ». À ce titre, elle prépare et exécute les décisions de l'organe délibérant.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, l'actuelle présidente de la CCKB a reçu délégation du conseil communautaire²⁷ notamment en matière de marchés publics passés suivant la procédure adaptée, d'emprunts et de lignes de trésorerie, d'action en justice, et de gestion du patrimoine communautaire²⁸ ; elle est également chargée de « *représenter la collectivité en tant qu'associée de la société par actions simplifiées Energies renouvelable du Kreiz-Breizh* ».

L'article L. 5211-9 du CGCT prévoit que la présidente doit rendre compte au conseil communautaire des actes pris dans le cadre de ces délégations. Toutefois, il ne ressort pas des procès-verbaux des séances du conseil communautaire qu'elle applique cette obligation.

En outre, la chambre a constaté que certaines décisions relevant de matières déléguées à la présidente avaient été prises par le conseil communautaire²⁹, notamment pour l'attribution de marchés passés selon la procédure adaptée (MAPA)³⁰ à au moins sept reprises (cf. annexe 1). Or, tant que la délégation de pouvoirs est en vigueur, l'assemblée délibérante est dessaisie et n'est plus compétente pour prendre des décisions relatives aux matières déléguées, sous peine d'illégalité³¹. Depuis septembre 2022, la CCKB a régularisé cette pratique, les MAPA étant désormais attribués par la seule présidente, qui en rend compte ensuite au conseil communautaire.

²⁷ Par délibération n° 2020-73 du 27 juillet 2020.

²⁸ Elle a notamment reçu délégation pour l'aliénation de gré à gré des biens mobiliers dans la limite de 4 600 €, dont ne disposait pas le président Philippe pour la période 2014-2020.

²⁹ Le conseil communautaire a ainsi par exemple été amené en mars 2022 à valider la location de bureaux destinés à accueillir des services de la CCKB, alors qu'il avait précédemment délégué à la présidente la compétence « *conclusion et le louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans* ».

³⁰ L'article L. 2123-1 du code de la commande publique précise que les marchés à procédure adaptée (MAPA) peuvent être passés dans trois cas de figure : compte tenu du montant estimé du marché, de son objet ou lorsque la valeur de certains lots est inférieure à un seuil. L'acheteur peut ainsi recourir à une procédure adaptée pour passer un marché dont la valeur estimée hors taxes (HT) du besoin est inférieure aux seuils européens c'est-à-dire pour les collectivités locales : 5 350 000 € HT pour les marchés de travaux ; 214 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services. Par délibération n°2020-73 du 27 juillet 2020, le conseil communautaire a délégué à la présidente la compétence suivante : « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fourniture et de service qui peuvent être passés selon la procédure adaptée en raison de leur montant, ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont prévus au budget ».

³¹ CE, 2 mars 2011, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, req. n° 315880.

2.2.2 Le bureau

Le bureau de la CCKB est constitué du président, de 12 vice-présidents, de deux conseillers délégués³² et d'un conseiller référent du Pays Centre Ouest Bretagne. Le nombre de vice-présidents a été fixé par une délibération du 17 juillet 2020, dans le respect des règles fixées par le CGCT³³.

Le bureau n'a reçu aucune délégation de fonction de la part du conseil communautaire. Il prépare l'ordre du jour et les décisions du conseil communautaire.

La présidente a attribué à chacun des membres du bureau une délégation de fonction et de signature. Certaines des délégations confiées aux vice-présidents apparaissent toutefois très proches les unes des autres :

- « développement culturel et associatif » et « coordination culturelle, de l'animation associative et de la communication » ;
- « attractivité et développement économique » et « économie, filières et développement du territoire » ;
- « déploiement du numérique » et « développement du numérique ».

Si des indications sont données sur le contenu de ces différentes délégations, leur intitulé devrait être précisé et mieux refléter le périmètre d'intervention des vice-présidents, pour sécuriser les décisions prises sur leur fondement et éviter toute ambiguïté quant à l'effectivité des missions exercées, qui conditionne le versement des indemnités de fonction aux élus. Selon la jurisprudence³⁴, les fonctions doivent en effet être « *identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance* ».

2.2.3 Les indemnités versées aux élus

L'article L. 5211-12 du CGCT prévoit que « *lorsque l'organe délibérant d'un EPCI est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation* ». Les indemnités sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique, auquel est appliqué un taux, variable selon le type d'EPCI et son niveau de population.

Les indemnités versées aux élus de la CCKB respectent ces dispositions et n'appellent pas d'observations.

³² En charge de l'innovation et de la coopération pour le premier et de l'insertion et des solidarités pour la seconde.

³³ L'article L. 5211-10 du CGCT en limite le nombre à 30 % de l'effectif total de l'assemblée et à 15 au maximum.

³⁴ CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504.

2.2.4 Le rapport d'activité

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que *« le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI »*.

Pour l'année 2018, le président a établi un rapport d'activité complet, portant sur les finances, les ressources humaines et l'exercice des compétences. Il n'y en a pas eu en 2017, 2019 et 2020. Le rapport pour l'année 2021 était toujours en cours de rédaction lors du contrôle de la chambre en avril 2023, ce retard étant, selon les services de la CCKB, *« à rapprocher de la prise de poste récente de nombre de (...) responsables et animateurs [contributeurs du rapport], rendant difficile la rédaction de ces documents »*.

Recommandation n° 2 : Réaliser chaque année un rapport retraçant l'activité de l'EPCI et l'adresser aux maires des communes membres, accompagné du compte administratif approuvé.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la présidente a indiqué qu'un prestataire extérieur chargé de l'élaboration du rapport d'activité pour les années 2022 et suivantes serait prochainement recruté.

2.3 Les outils liés à la gouvernance

2.3.1 L'absence de débat sur le pacte de gouvernance

Depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, les communautés de communes peuvent décider d'élaborer un pacte de gouvernance afin d'associer les élus municipaux à leur fonctionnement. Par ce pacte de gouvernance, la collectivité *« peut prévoir les conditions dans lesquelles l'établissement confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre, fixer les orientations en matière de mutualisation de services entre les communes et leur groupement ou encore créer des commissions spécialisées associant les maires à un niveau infracommunautaire³⁵ »*.

Le CGCT prévoit qu'à chaque début de mandat, un débat doit être organisé au sein du conseil communautaire sur l'opportunité d'élaborer un tel pacte³⁶. Si la décision est prise de mettre en œuvre un tel dispositif, l'intercommunalité dispose d'un délai de neuf mois suivant l'élection des conseils municipaux pour approuver le pacte. L'avis des conseils municipaux doit être donné dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte aux communes membres.

³⁵ JO Sénat 7 avril 2022, QE n°27104 M. Maurey.

³⁶ Article L. 5211-11-2 du CGCT.

La CCKB n'a pas inscrit cette question à l'ordre du jour du conseil communautaire depuis son renouvellement en juillet 2020 ; ce dernier n'a donc pas encore pu se prononcer sur l'adoption d'un pacte.

La présidente indique que des réflexions sont actuellement en cours concernant une évolution de l'organisation territoriale, et que celles-ci sont un préalable à tout débat sur un éventuel pacte de gouvernance.

Recommandation n° 3 : Organiser au sein du conseil communautaire un débat sur l'opportunité d'instituer un pacte de gouvernance, conformément à l'article L 5211-11-2 du CGCT.

2.3.2 L'absence de projet de territoire propre à la CCKB

Les dispositions de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales précisent que « *la communauté de communes (...) a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Prévue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, l'élaboration d'un projet de territoire demeure facultative. Pour autant, il s'agit d'un outil stratégique et politique utile, formalisant le projet d'avenir de l'EPCI, qui adopte ainsi une stratégie assortie d'un plan d'actions répondant aux enjeux de son territoire.

La CCKB s'appuie sur le projet de territoire porté par le Pays du Centre Ouest Bretagne (COB), qu'elle a validé par délibération du 1^{er} juillet 2021. Ce projet fixe trois orientations stratégiques portant sur le confortement des centralités, le renforcement de l'attractivité résidentielle et touristique et les transitions comme vecteur de développement. Un plan d'actions a été adopté, qui comprend le coût financier et le calendrier de réalisation des projets. Plus de 110 actions ont été identifiées sur le territoire de la CCKB, dont 16 directement portées par l'intercommunalité. Le suivi du déploiement de ce plan est prévu via un tableau de bord, des indicateurs et une évaluation annuelle.

Ce projet de territoire du pays COB, qui regroupe cinq EPCI aux compétences parfois différentes de celles de la CCKB, ne saurait toutefois remplacer totalement un projet de territoire spécifique à cette dernière.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente rappelle qu'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) doit être établi lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), et considère qu'il s'agira d'un « *véritable projet de territoire propre à son périmètre d'intervention* ».

La chambre relève que le PADD d'un PLUi ne peut être considéré comme le projet de territoire. En effet, si ce document expose les projets et définit les orientations générales en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements, il est loin d'englober toutes les compétences de l'EPCI ; il ne saurait donc pleinement constituer le document stratégique envisagé par l'article L. 5214-1 du CGCT.

2.3.3 L'absence de schéma de mutualisation

Au niveau intercommunal, la mutualisation peut se définir comme la mise en commun de différents moyens³⁷ au sein de l'EPCI.

L'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de la communauté de communes peut proposer un schéma de mutualisation des services pour la durée du mandat, avec une analyse de son impact prévisionnel sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé l'existence d'un pré-rapport rédigé par le directeur général des services, ainsi que la mise en œuvre d'une mutualisation pour la gestion des temps d'activité périscolaires (TAP)³⁸, qui a pris fin lorsque ce dispositif a perdu son caractère obligatoire. La démarche de déploiement d'un schéma de mutualisation a depuis été abandonnée.

La CCKB gagnerait pourtant à s'engager dans cette voie, qui peut engendrer des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, tout en améliorant la sécurité juridique et le niveau d'expertise sur les fonctions supports³⁹. Cette solidarité territoriale peut renforcer le niveau de service rendu à la population. Le schéma de mutualisation est un outil particulièrement adapté dans des territoires ruraux, dont les communes disposent de peu de moyens humains⁴⁰.

À cet égard, la présidente a indiqué que les différents scénarios d'évolution institutionnelle actuellement à l'étude visent « à conforter la capacité du territoire à porter durablement ses projets, et que ces scénarios devront viser à une accentuation de la mutualisation entre la CCKB et ses communes membres ».

Recommandation n° 4 : Élaborer un schéma de mutualisation.

2.3.4 La conférence des maires

Dans la mesure où une partie des maires n'est pas représentée au sein du bureau, et conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-3 du CGCT, la collectivité a mis en place une conférence des maires depuis le début de la nouvelle mandature. Cette instance est un lieu de débats sur les orientations stratégiques de l'intercommunalité et permet aux maires d'émettre des avis.

³⁷ Ce partage peut porter sur les moyens humains, financiers, techniques ou patrimoniaux.

³⁸ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Bretagne de 2016.

³⁹ Comme les marchés publics, la gestion des ressources humaines, etc.

⁴⁰ 11 communes sur 23 comptent moins de 500 habitants.

Entre septembre 2020 et septembre 2022, la conférence des maires s'est réunie à cinq reprises. Elle a ainsi émis un avis sur la prise de la compétence plan local d'urbanisme (PLU). Lors des deux dernières sessions, l'avenir de la CCKB et notamment la possibilité de faire évoluer la coopération en créant une commune nouvelle ont été évoqués. Les maires ont souligné *« le besoin d'une réflexion/étude globale sur le devenir de la CCKB et son modèle futur de développement, ainsi que l'impact des différentes prises de compétences sur son organisation⁴¹ »*.

2.3.5 La réflexion sur l'évolution de l'organisation territoriale

La CCKB a décidé en octobre 2022 de mener une réflexion sur l'organisation administrative de son territoire. Compte tenu des nouvelles prises de compétences prévues d'ici 2026 (notamment urbanisme, eau, assainissement collectif), qui nécessiteront un renforcement des services, avec des coûts induits, les élus recherchent les meilleures solutions pour optimiser les recettes et les charges, ce qui peut passer par une réorganisation en profondeur de l'organisation territoriale.

Par une délibération du 20 octobre 2022 votée à l'unanimité, la communauté a confié à un cabinet d'études la mission d'évaluer ses perspectives financières d'ici 2027, et d'identifier différents scénarios institutionnels et de gouvernance possibles visant *« à conforter la capacité du territoire à porter durablement et de manière partagée ses projets »*. Parmi les hypothèses à étudier, figure explicitement la création d'une commune-communauté.

Aux termes de l'article L. 2113-2 du CGCT, une commune nouvelle peut être créée à partir de communes contiguës, à la demande de l'ensemble des conseils municipaux, ou de deux tiers au moins d'entre eux, représentant plus des deux tiers de la population ou de l'organe délibérant de l'EPCI, ou encore à l'initiative du préfet⁴².

L'article L. 2113-9 du CGCT⁴³ prévoit que *« En cas de projet de création d'une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conseils municipaux intéressés peuvent, par délibération prévue à l'article L. 2113-2, demander que la future commune nouvelle, sans appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dispose des mêmes prérogatives et soit soumise aux mêmes obligations que celles que la loi attribue ou assigne directement à un tel établissement »*.

⁴¹ Conférence des maires de la CCKB du 5 septembre 2022.

⁴² Dans les deux derniers cas, la création est soumise à l'accord des deux tiers des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population.

⁴³ Dans sa version issue de la loi n°2019-809 du 1er août 2019, dite loi « Gatel ».

La commune nouvelle pourrait ainsi ne pas adhérer à un EPCI et décider de conserver les compétences de la communauté de communes⁴⁴, en plus des attributions communales. Sur le plan pratique, la « commune-communauté » devrait reprendre l'ensemble des agents communaux et communautaires et se substituer aux communes et à la communauté dans tous leurs biens, droits et obligations.

L'article L. 2113-20 du CGCT prévoit un régime financier pour les communes nouvelles, visant à garantir leur niveau de ressource (éligibilité à l'ensemble des dotations, garantie de non-baisse par rapport aux montants perçus par les communes l'année précédant la fusion) et leur apporter une bonification durant trois ans (dotation d'amorçage de l'article L. 2113-22-1) pour les accompagner au cours de leurs premières années d'existence. Elles sont également prioritaires pour l'attribution des subventions d'investissement de l'État.

La commune-communauté bénéficie du même type de garanties financières au regard des ressources perçues par les communes et la communauté avant la fusion⁴⁵.

La nouvelle entité issue d'une éventuelle fusion entre la CCKB et ses communes membres disposerait ainsi des ressources de la commune nouvelle auxquelles s'ajouteraient celles de l'ancienne communauté de communes, soit au total 22,8 M€⁴⁶, majorés d'une dotation d'amorçage qui s'élèverait seulement à 189 000 € environ.

L'impact financier étant faible, une transformation éventuelle en commune-communauté obéirait donc d'abord à une volonté d'optimisation et de mutualisation des moyens.

CONCLUSION SUR LA GOUVERNANCE

Si le fonctionnement actuel des instances de la CCKB ne présente pas d'anomalies majeures, plusieurs observations peuvent néanmoins être faites : le périmètre des délégations à la présidente n'a pas toujours été respecté et cette dernière n'a pas formellement rendu compte au conseil communautaire de leur mise en œuvre ; les délégations aux vice-présidents pourraient être mieux précisées afin de lever toute ambiguïté sur un éventuel chevauchement ; le rapport d'activité doit être établi et présenté chaque année.

S'agissant des documents stratégiques, la plupart font défaut : le débat prévu par le CGCT sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance n'a pas été organisé, aucun projet de territoire propre à la CCKB n'a été adopté, aucun schéma de mutualisation élaboré. En revanche, la conférence des maires a été mise en place et réunie à plusieurs reprises.

Des réflexions sur une évolution institutionnelle, par la création d'une commune-communauté (commune nouvelle résultant de la fusion de l'ensemble des communes membres et endossant les compétences de l'intercommunalité en sus de celles d'une commune), sont en cours.

⁴⁴ La décision doit être prise à la majorité qualifiée : 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, représentant plus des 2/3 de la population totale. La commune-communauté peut décider à tout moment d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre.

⁴⁵ Cf. l'article 250 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴⁶ Ressources fiscales et dotations des communes membres de 15,52 M€ et de la CCKB de 7,5 M€.

3 LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITE FINANCIERE

3.1 L'absence de formalisation d'un pacte fiscal et financier

Le pacte financier et fiscal, basé sur un bilan du territoire partagé par les communes membres et la communauté, a pour objectif de formaliser les règles régissant leurs relations dans ces domaines et permet de fournir un socle financier au projet de territoire. L'adoption de ce document stratégique n'est obligatoire que pour les EPCI signataires d'un contrat de ville⁴⁷, ce qui n'est pas le cas de la CCKB.

La CCKB et ses communes membres se sont néanmoins entendues, depuis une quinzaine d'années, sur un dispositif particulier en matière d'attributions de compensation, de dotation de solidarité communautaire et de fonds de concours, dont la régularité n'est pas parfaitement établie.

Un pacte financier et fiscal reste à élaborer pour expliciter et formaliser la stratégie financière.

Recommandation n° 5 : Doter la CCKB d'un pacte financier et fiscal.
--

La présidente a précisé, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que les réflexions sur les différents scénarios d'évolution de l'organisation territoriale, actuellement en cours, devraient à terme permettre à la CCKB et à ses communes membres de se doter d'un pacte fiscal et financier.

3.2 Une majorité des dotations perçues grâce à une optimisation du coefficient d'intégration fiscale

La CCKB a mis en œuvre depuis 2007 un dispositif, atypique dans le paysage institutionnel breton, qui permet une optimisation de son coefficient d'intégration fiscale (CIF) et par voie de conséquence, du montant de sa dotation globale de fonctionnement (DGF)⁴⁸.

⁴⁷ Article L. 5211-28-4 du CGCT.

⁴⁸ Plus le CIF est important, plus la dotation globale de fonctionnement perçue par l'EPCI sera importante.

3.2.1 Une optimisation artificielle du CIF

Le CIF est égal au rapport entre les produits fiscaux de l'EPCI minorés des dépenses de transfert vers les communes membres⁴⁹ d'une part, et le total des produits fiscaux perçus sur le territoire par l'EPCI et ses communes membres, d'autre part. Moins les dépenses de transfert sont importantes, et plus le CIF est élevé. Toutes les dépenses de transfert ne sont pas comptabilisées à la même hauteur pour le calcul. L'attribution de compensation (AC), qui est la forme de dépenses de transfert la plus courante dans les EPCI⁵⁰, est totalement déduite ; la dotation de solidarité communautaire (DSC) ne l'est que pour moitié ; les fonds de concours (FC) ne le sont pas du tout.

La CCKB a donc remplacé l'AC par une DSC et surtout par des FC. Cette stratégie de remplacement de la DSC par des fonds de concours dans le but d'optimiser le CIF est parfaitement assumé par la CCKB et ses communes membres⁵¹.

3.2.2 La détermination des dépenses de transfert

Par une délibération du 7 juin 2007, le conseil communautaire de la CCKB avait décidé de ramener à zéro le montant de l'AC versée aux communes membres et, parallèlement de leur verser une DSC d'un montant équivalent. Par une délibération du 2 octobre 2007, il a ensuite décidé d'attribuer des fonds de concours venant en déduction des montants théoriques de DSC attribués à chaque commune.

⁴⁹ Les dépenses de transfert représentent la part de la fiscalité perçue directement par l'EPCI qui est ensuite reversée aux communes membres.

⁵⁰ L'AC, présente l'avantage pour les communes bénéficiaires de ne pas pouvoir être remise en cause chaque année par l'EPCI, contrairement aux autres dépenses de transfert comme la DSC ou les FC, votées chaque année.

⁵¹ Le courrier de demande de fonds de concours de la commune de Rostrenen du 2 novembre 2022 débute par ces termes : « Dans le cadre de l'optimisation des ressources de la CCKB, nous vous adressons une liste des coûts de fonctionnement des services de la commune de Rostrenen et d'investissements afin que vous puissiez calculer la répartition de la dotation de solidarité communautaire et la part des fonds de concours à reverser à la commune de Rostrenen pour l'année 2022.(...) En espérant avoir répondu à vos attentes, vous voudrez bien déterminer la répartition entre la DSC 2022 et le montant des fonds de concours qui sont alloués à notre collectivité ».

Depuis quinze ans, le dispositif a peu évolué. Le montant de l'AC est resté nul. En février-mars de chaque année, le conseil communautaire attribue à chacune des communes membres une DSC théorique calculée en fonction de critères liés notamment à la population et au potentiel fiscal. En fin d'année, il détermine les FC en fonctionnement et en investissement⁵² attribués aux communes, dont le montant est déduit de la DSC effectivement versée⁵³. De même, la DSC est minorée du montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁵⁴. Au total, en 2021, la CCKB n'a versé aucune AC, et a attribué 647 520 € de DSC à 13 communes, 583 319 € de FC en investissement à 16 communes et 295 193 € de FC en fonctionnement à 4 communes (cf. annexe 2).

Alors que pour l'ensemble des communautés de communes bretonnes, les dépenses de transfert constituées de l'AC et la DSC représentent 21 % des ressources fiscales, ce taux est seulement de 9 % à la CCKB, la majorité de ses dépenses de transfert reposant sur des FC, dans le but d'optimiser le CIF.

3.2.3 Un impact significatif de l'optimisation du CIF

Le CIF de la CCKB est le plus élevé des EPCI costarmoricaïns sur la période 2017-2021. Il est toutefois demeuré stable alors qu'il progressait dans les autres EPCI, ce qui entraîne une diminution des écarts. En 2017, l'écart entre le CIF de la CCKB et le deuxième plus élevé était de 18,6 %. En 2021, il n'était plus que de 6 %. Ce resserrement tient à des transferts de compétences moins importants que dans les autres EPCI costarmoricaïns.

⁵² L'attribution des fonds de concours obéit aux règles suivantes : la participation de la CCKB est calculée en fonction du reste à charge pour la commune, qui doit être au minimum de 20 %, après prise en compte d'éventuelles autres subventions perçues. Le montant du fonds de concours est au maximum de 50 % du montant subventionnable de l'opération, dans la limite de la DSC attribuée à la commune.

⁵³ Les FC ne peuvent être supérieurs à la DSC théorique ; cette dernière correspond ainsi au montant maximum des sommes reversées par la CCKB à ses communes membres.

⁵⁴ Concerne la commune de Rostrenen. Cette mesure permet de minorer encore la DSC et donc d'optimiser le CIF. Cette mesure a été prise pour « contrebalancer l'effet négatif » de la révision du mode de calcul des fonds de concours à la suite du rapport de la chambre (cf. délibération du 16 février 2016 sur le suivi du rapport de la chambre régionale des comptes).

Tableau n° 1 : CIF des huit EPCI costarmoricains

Nom de l'EPCI	CIF 2017	CIF 2018	CIF 2019	CIF 2020	CIF 2021
CC du KREIZ-BREIZH	0,51	0,51	0,51	0,52	0,51
LAMBALLE TERRE ET MER	0,43	0,34	0,36	0,37	0,48
DINAN AGGLOMERATION	0,42	0,38	0,41	0,41	0,43
LANNION-TREGOR COMMUNAUTE	0,37	0,36	0,41	0,42	0,42
LEFF ARMOR COMMUNAUTE	0,38	0,32	0,36	0,37	0,41
GUINGAMP PAIMPOL AGGLOMERATION	0,36	0,33	0,39	0,4	0,41
SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMERATION	0,35	0,33	0,35	0,39	0,4
LOUDEAC COMMUNAUTE- BRETAGNE CENTRE	0,33	0,38	0,34	0,34	0,35

Source : CRC sur la base des données DGCL.

En 2021, le CIF de la CCKB était de 0,51. Si ses dépenses de transfert n'avaient été constituées que d'AC, comme dans la plupart des EPCI bretons, son CIF n'aurait été que de 0,39, et sa DGF de 967 254 €, contre 1 101 759 € effectivement perçus. Le gain pour la CCKB était donc de 134 505 €.

Tableau n° 2 : Différence de DGF versée à la CCKB en fonction du CIF

En €	2019	2020	2021	2022
<i>Dotation d'intercommunalité</i>	451 990	495 612	541 525	539 733
<i>Dotation de compensation groupement de communes</i>	582 132	571 489	560 234	547 945
DGF perçue par la CCKB (CIF calculé sans AC)	1 034 122	1 067 101	1 101 759	1 087 678
<i>Dotation d'intercommunalité</i>	297 460	330 354	407 020	422 708
<i>Dotation de compensation groupement de communes</i>	582 132	571 489	560 234	547 945
DGF théorique qui aurait été perçue avec une fiscalité reversée « classique » (CIF avec AC)	879 592	901 843	967 254	970 653
Différence DGF	-154 530	-165 258	-134 505	-117 025

Source : CRC sur la base des données DGCL.

Le gain pour la CCKB tend à diminuer sur la période : sans nouveaux transferts de compétences, son CIF ne peut au mieux que se stabiliser.

Ainsi, si la CCKB est en apparence la communauté de communes la plus intégrée des Côtes-d'Armor, elle l'est assez peu en réalité, dès lors que le niveau de son CIF ne traduit pas un transfert important de compétences mais la mise en place d'un mécanisme d'optimisation de la DGF. La fiscalité reversée de la CCKB est singulière, comparée à celle d'autres EPCI : au total sur la période 2017-2021, elle a été constituée pour 36,4 % de DSC, pour 45,8 % de FC et pour 17,8 % du FPIC.

3.3 Des irrégularités qui persistent en matière de fonds de concours

Depuis 2007, la CCKB a mis en place un système de FC attribués en remplacement de la DSC à la majorité de ses communes membres⁵⁵, avec pour objectif de soutenir « *le fonctionnement d'équipements municipaux du type écoles, lieux de vie, logements sociaux* », en priorisant les opérations sur la « *voirie, (...) [les]travaux sur bâtiments et acquisition d'équipements coûteux* ».

Lors de son contrôle réalisé en 2016, la chambre avait émis les critiques suivantes sur les modalités des fonds de concours attribués par la CCKB : « *Alors que l'article L. 5214-16 du CGCT autorise seulement l'octroi de fonds de concours pour « la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement », une grande part de ceux versés par la CCKB au titre de ce dispositif ne remplit pas cette condition. (...) le dispositif mis en place par la CCKB aboutit à un détournement de la procédure des fonds de concours initié dans le seul but d'optimiser son coefficient d'intégration fiscal au détriment d'autres EPCI à fiscalité propre. Dans ces conditions, la CCKB est invitée à respecter les conditions légales d'octroi des fonds de concours* ».

3.3.1 Des irrégularités en fonctionnement

Les FC en investissement n'appellent pas d'observations dès lors qu'ils concernent des immobilisations corporelles⁵⁶. De 2017 à 2022, ils ont représenté 60 % de l'enveloppe distribuée par la CCKB.

En revanche, bien que la CCKB précise chaque année avoir pris en compte les observations du rapport de la chambre de 2016⁵⁷, les FC en fonctionnement⁵⁸ demeurent pour certains contestables.

⁵⁵ Seules trois communes n'ont pas bénéficié de fonds de concours communautaire sur la période 2017-2022 : Lescouet-Gouarec, Saint-Tréphine et Saint-Ygeaux.

⁵⁶ Sur le site Internet de la DGCL, il est indiqué que la notion d'équipement au sens de l'article L. 5215-26 du CGCT s'entend au sens de la notion comptable d'immobilisation corporelle. Toute dépense d'une commune relevant du chapitre 21 est donc susceptible de bénéficier d'un fonds de concours.

⁵⁷ Chacune des délibérations annuelles fixant les fonds de concours attribués aux communes membres, notamment celle du 18 novembre 2021, rappelle le contrôle de la chambre : « [la présidente] rappelle toutefois, les réserves émises par la chambre régionale des comptes quant à une utilisation abusive du dispositif, réserves qui ont été prises en compte dans les listages effectués en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et dans celui suggéré en 2021 ».

⁵⁸ Subventions quasiment exclusivement attribuées à Rostrenen, Maël-Carhaix et Saint-Nicolas-du-Pélem.

Selon la jurisprudence « *l'attribution, par une communauté de communes, d'un fonds de concours à une commune membre ne peut être destinée qu'à contribuer aux dépenses afférentes au fonctionnement lui-même d'un équipement déjà réalisé, mais non à financer le fonctionnement d'un service public assuré au sein de l'équipement* »⁵⁹. Or, la CCKB attribue tous les ans en moyenne 40 000 € au « *service de restauration scolaire* » de Rostrenen, et a accordé 99 961 € en 2022 pour le « *coût de fonctionnement* » du centre multimédia, correspondant à la moitié de son déficit de fonctionnement, ce qui inclut des dépenses de personnel. En 2022, la CCKB a pris en charge explicitement des dépenses de personnels de Maël-Carhaix à hauteur de 40 040 €, alors même que dans sa délibération du 23 septembre 2021 relative au fonds de concours, le conseil communautaire indiquait que « *son utilisation pour contribuer au coût du service public rendu au sein de l'équipement est également exclue. Le fonds de concours ne peut donc viser à financer la rémunération d'un animateur sportif* ».

Recommandation n° 6 : Limiter l'attribution de fonds de concours au financement de la réalisation ou du fonctionnement d'équipements, conformément à l'article L. 5215-26 du CGCT.

3.3.2 Une absence de contrôle critiquable

Le contrôle de la CCKB sur les dépenses réalisées par les communes est peu approfondi. Les conventions relatives à l'attribution de fonds de concours n'imposent que peu d'obligations à ces dernières, qui s'engagent simplement à fournir, « *à la demande de la CCKB* », un état récapitulatif des dépenses concernées et des notifications de subventions attribuées par les autres co-financeurs. Or, il apparaît que la CCKB ne demande jamais la production de ces justificatifs. En l'absence de contrôle, elle ne peut vérifier si le fonds de concours a réellement été utilisé pour l'objet pour lequel il a été sollicité.

La présidente a indiqué, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que la CCKB demandait dorénavant aux communes de fournir à l'appui de leurs demandes de versement de fonds de concours « *les justificatifs des dépenses affectées aux réalisations* ».

Cette première étape devra permettre à la CCKB de déployer un réel contrôle sur les subventions qu'elle accorde.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un contrôle sur la nature des dépenses couvertes par les fonds de concours attribués.

⁵⁹ Arrêt de la CAA de Lyon du 12 novembre 2009, Communauté de communes Saône Vallée.

3.3.3 La création d'un nouveau fonds de concours communautaire

La CCKB a souhaité élargir ses possibilités d'intervention, en créant en 2020 un nouveau FC dont les subventions ne sont pas soustraites de la DSC et n'ont pas d'impact sur le CIF⁶⁰, pour des « *projets structurants dépassant le cadre communal et apportant une plus-value pour le territoire* », et selon une délibération de 2021, en lien avec « *le renforcement de l'attractivité, l'inscription dans la transition énergétique et la préservation des ressources naturelles, la mobilisation en faveur de l'accès aux services publics, et l'engagement en faveur de la jeunesse* ». Ces FC ne peuvent être attribués qu'en vue de la réalisation ou du fonctionnement d'un équipement (y compris les réseaux ou la voirie). Conformément aux dispositions du CGCT, certaines dépenses ne peuvent être subventionnées, comme la promotion d'un événement sportif, la prise en charge de rémunérations ou le remboursement d'un emprunt. Les taux de subventionnement sont plafonnés en fonction de la part du financement assurée par le bénéficiaire.

Depuis 2020, la CCKB a financé 4 opérations au titre de ce fonds de concours⁶¹.

Tableau n° 3 : Opérations financées par le nouveau fonds de concours communautaire

Année	Commune	Opération	Coût estimatif de l'opération HT	Fonds de concours attribué par la CCKB
2020	Rostrenen	Rénovation et extension d'un tiers lieu (espace collaboratif et de coworking)	500 000 €	30 000 €
2022	Plélauff	Création d'un espace "Sports/Loisirs"	103 765 €	15 565 €
2022	Rostrenen	Création d'aires de jeux	89 362 €	17 872 €
2022	Trébrivan	Création d'une aire de jeux	38 707 €	9 677 €
TOTAL			731 834 €	73 114 €

Source : Tableau CRC sur la base des délibérations de la CCKB.

⁶⁰ Avant 2020, la CCKB avait déjà attribué quelques subventions de ce type, par exemple en 2018 des aides de 40 000 € à Rostrenen pour la création d'une aire de repos et de 20 000 € à Gouarec pour son camping.

⁶¹ L'attribution d'un fonds de concours annuel de 7 300 € à la commune de Rostrenen pour le fonctionnement du pôle associatif est une opération distincte, en lien avec le pacte culturel de territoire.

CONCLUSION SUR LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

La CCKB n'a pas élaboré de pacte financier et fiscal, alors qu'il existe, de manière informelle mais constante, un accord en son sein sur un dispositif d'optimisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce mécanisme vise à augmenter le coefficient d'intégration fiscale en remplaçant les ressources pérennes reversées par les intercommunalités aux communes, telles que l'attribution de compensation, par des ressources de montants équivalents votées par les élus chaque année, telles que la dotation de solidarité communautaire et surtout des fonds de concours. Si le dispositif n'est pas irrégulier dans son principe, certaines des modalités des fonds de concours le sont (financement de dépenses de personnel). En outre, la CCKB ne réalise pas encore de réel contrôle pour vérifier le respect des conventions de financement par les communes bénéficiaires, même si elle sollicite depuis peu la transmission par les communes de leurs justificatifs de dépenses.

4 LES COMPETENCES EXERCEES PAR LA CCKB

4.1 Les compétences exercées (déléguées/non déléguées)

4.1.1 Les compétences actuelles de la CCKB

En 2022, la communauté exerce 17 compétences dont 5 obligatoires, 8 supplémentaires (ex-optionnelles)⁶² et 4 facultatives.

Tableau n° 4 : Compétences de la CCKB en 2022

Compétences obligatoires	Compétences supplémentaires (anciennement optionnelles)	Compétences facultatives
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire (<i>dont établissement, exploitation d'infrastructures de réseau de télécommunication à haut et très haut débit dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1 du CGCT</i>)	Protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (dont production d'énergie)	Assainissement non collectif
Actions de développement économique	Politique du logement et du cadre de vie	Transport souple à la demande/organisation de la mobilité
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Politique de la ville	Accompagnement de l'offre de soins
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux	Création, aménagement et entretien de la voirie	
Collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et de l'enseignement préélémentaire et élémentaire	
	Action sociale d'intérêt communautaire	
	Création et gestion de maisons de service au public	
	Versement du contingent incendie et secours	

Source : Tableau CRC sur la base de l'arrêté préfectoral du 1^{er} octobre 2021.

⁶² Les statuts de 2021 font encore référence à des compétences optionnelles alors que cette désignation n'est plus utilisée dans la loi depuis 2019.

Hormis les dépenses liées au transport, à l'assainissement non collectif et au développement économique (y compris la gestion de l'abattoir), gérées en budgets annexes et qui ne représentent au total que 5 % des dépenses consolidées, les compétences de la CCKB sont financées par le budget principal.

Certaines compétences ne sont pas réellement exercées, comme l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage. La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ne trouvent pas à s'appliquer⁶³ ; la CCKB alloue par ailleurs des fonds de concours aux communes pour les travaux sur les voiries communales.

La mise en œuvre de certaines compétences est subordonnée à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire⁶⁴. Le conseil communautaire doit en donner une définition⁶⁵ à la majorité qualifiée des deux tiers, dans un délai de deux ans après le transfert de la compétence. La CCKB a ainsi délibéré le 8 novembre 2018 en matière de soutien aux activités commerciales et retenu les opérations de maintien du dernier commerce dans une commune, ou le droit de préemption sur les fonds et murs commerciaux. Les statuts définissent également des critères objectifs pour certains équipements sportifs : sont ainsi d'intérêt communautaire les piscines couvertes et ouvertes, ce qui inclut la piscine de Gouarec mais pas celles communales ouvertes seulement l'été.

4.1.2 Un mouvement régulier de prises de nouvelles compétences

La CCKB s'inscrit dans une dynamique régulière de prise de compétences, illustrant la volonté de l'intercommunalité de se positionner comme un acteur de proximité pour la population. Les compétences « maison de service au public » en 2018 ou « organisation de la mobilité » en 2021 en sont des exemples.

Toutefois, les extensions de compétences n'ont pas toutes été réalisées à l'unanimité. Il en a été ainsi de la voirie, de la politique de la ville et des maisons de service au public en 2018⁶⁶. De même, la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)⁶⁷ avait été refusée par les communes en 2016 et 2020 avant d'être finalement approuvée en 2022, après une réflexion menée notamment au sein de la conférence des maires, avec un accompagnement de l'ADAC⁶⁸.

⁶³ La voirie d'intérêt communautaire ne concerne que des voies hors agglomération sur lesquelles le trafic quotidien moyen est supérieur à 1 500 véhicules. Or, il n'existe pas de telles routes sur la CCKB, hormis les routes nationales ou départementales.

⁶⁴ Article L. 5214-16 du CGCT.

⁶⁵ L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. C'est le moyen de maintenir au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale. La définition de l'intérêt communautaire doit s'opérer au moyen de critères objectifs, qui peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie par exemple) voire géographiques ou qualitatifs.

⁶⁶ Les communes de Canihuel et Locarn s'y sont ainsi opposées, et celle de Glomel ne s'est pas prononcée.

⁶⁷ Elle n'est pas encore formalisée dans un arrêté préfectoral.

⁶⁸ Agence Départementale d'Appui aux Collectivités des Côtes-d'Armor.

Le transfert à l'intercommunalité des compétences « eau » et « assainissement », services structurants pour la population, a été reporté au 1^{er} janvier 2026 à la demande des communes, comme le permet la loi du 3 août 2018.

Les communes de la CCKB adhèrent actuellement de manière individuelle au syndicat mixte d'adduction d'eau potable de Kreiz-Breizh Argoat. En présence d'un syndicat existant au 1^{er} janvier 2019 et inclus en totalité dans son périmètre, la CCKB pourrait en demeurer membre et lui déléguer tout ou partie de la compétence⁶⁹, si ses élus considèrent qu'il s'agit de l'échelle pertinente pour son exercice.

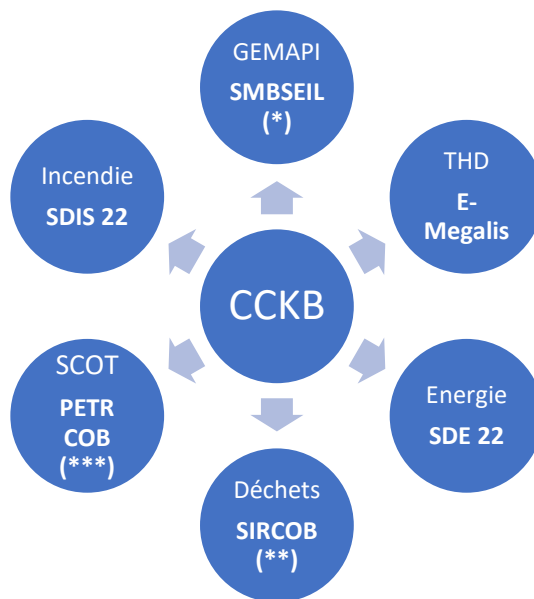
En revanche, la compétence d'assainissement collectif étant actuellement assurée en régie par les communes, la CCKB devra la reprendre obligatoirement sans pouvoir ensuite la déléguer à un syndicat puisqu'il n'en existait aucun au 1^{er} janvier 2019.

Selon le mode de gestion retenu pour ces nouvelles compétences (directe ou délégation), ces évolutions pourraient impacter de manière importante la collectivité (nécessité de disposer des moyens humains et techniques). Lors du dernier conseil du 8 décembre 2022, une nouvelle commission, intitulée « Personnel - finances », a été créée, qui étudiera notamment les modalités de prise de ces nouvelles compétences.

4.2 L'externalisation de l'exercice de certaines compétences

La CCKB a externalisé à six syndicats ou établissements publics la gestion de tout ou partie de certaines compétences.

⁶⁹ Conformément à l'article 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, par dérogation aux dispositions de l'article L. 5214-21 du CGCT qui prévoit que « *La communauté de communes est substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre* ».

Schéma n° 1 : Délégations de compétences par la CCKB en 2022

(*) syndicat mixte Blavet Scorff Ellé Isole Laïta

(**) syndicat intercantonal de réputation du centre ouest Bretagne

(***) Pole d'équilibre territorial et rural du centre ouest Bretagne

Source : Schéma CRC.

Par ailleurs, la CCKB a recours au réseau associatif pour la mise en œuvre de certaines compétences notamment sur le plan touristique et culturel : école de musique, de danse et de théâtre, musées de la résistance de Saint-Connan et de l'école de Bothoa, institut du jardin et du paysage.

Enfin, la CCKB a délégué l'exploitation de certains services à des entreprises privées (abattoir de Rostrenen, piscine de Gouarec).

4.2.1 La délégation de la compétence d'aménagement numérique au syndicat mixte Megalis Bretagne

La CCKB a délégué sa compétence d'aménagement numérique au syndicat mixte Megalis Bretagne⁷⁰, conformément à l'article L. 1425-1 du CGCT.

⁷⁰ Créé le 20 octobre 1999, ce syndicat regroupe sur le territoire breton 59 intercommunalités, les 4 départements et la région ; il s'est vu confier en 2013 la mise en œuvre du programme « Bretagne très haut débit » qui doit amener d'ici 2030 la fibre optique aux foyers bretons vivant en dehors des agglomérations.

Le plan de financement initial de l'opération « Bretagne très haut débit » (BTHD) conduite par le syndicat prévoyait une participation des EPCI⁷¹ à hauteur de 445 € par prise (soit 22,3 % du coût total de l'équipement), le solde étant apporté par l'État, la région et le département⁷². Pour la CCKB, le coût global était évalué à 6,43 M€, pour 14 450 prises installées en trois phases, entre 2014 et 2030.

Aucune prise haut débit correspondant à la tranche 2 de la phase 1, soit 749 prises, n'était installée au 31 décembre 2021, alors que la finalisation était prévue avant fin 2019. Par ailleurs, l'installation des 4 418 prises de la phase 2 prévue sur 2019-2023 n'avait pas débuté au 31 décembre 2022 ; à cette date, 28,8 % seulement des prises correspondant aux deux premières phases étaient effectivement installées, alors que la CCKB avait déjà versé 83,6 % de sa participation financière.

En effet, si les conventions signées avec Megalis sont précises sur le calendrier de versement des fonds, elles ne le sont pas en revanche sur celui des travaux, les deux n'étant pas articulés, sauf pour le versement du solde (20 %) de la participation après réalisation des travaux.

Tableau n° 5 : Déploiement du très haut débit sur le territoire de la CCKB au 31/12/2021

	Nb de prises prévues	Nb de prises réalisées	Période de réalisation initialement prévue	Date de commercialisation envisagée
Phase 1	2 837	2 088	2014-2016	2023-2024
Phase 2	4 418	0	2019-2023	2023-2024
Phase 3	7 195	0	2024-2030	nc
TOTAL	14 450	2 088		

Source : CRC sur la base des données de la CCKB.

Tableau n° 6 : Charge financière du haut débit pour la CCKB au 31/12/2021

	Participation financière prévue	Participation versée	Participation restant à verser
Phase 1	1 262 465 €	1 126 830 €	135 635 €
Phase 2	1 966 010 €	1 572 808 €	393 202 €
Phase 3	3 201 775 €	0 €	3 201 775 €
TOTAL	6 430 250 €	2 699 638 €	3 730 612 €

Source : CRC sur la base des données de la CCKB.

⁷¹ Il s'agit des EPCI essentiellement ruraux, les centres urbains étant équipés directement par les opérateurs à la charge de ces derniers. Seules les collectivités avec une densité de population faible sont équipées par Megalis et doivent financer une partie de l'installation des prises.

⁷² Rapport Syndicat mixte Megalis Bretagne (exercices 2015 et s.) de la Chambre Régionale des comptes Bretagne, page 23.

La chambre constate la mobilisation prématurée de ressources financières importantes, qui auraient dû être ajustées au rythme d'exécution des travaux. Au vu du faible avancement des travaux, la CCKB aurait dû demander une modification des termes de l'article 5 de la convention signée avec Megalis, afin de limiter les décalages entre les appels de fonds et la réalisation effective des travaux.

Cette situation, qui concerne l'ensemble des EPCI bretons, a fait l'objet d'une critique de la chambre dans son rapport sur le syndicat Megalis Bretagne en 2021⁷³. Elle a constaté la très forte progression de la trésorerie nette du syndicat, passée de 18 M€ en 2015 à 81 M€ en 2019, « *ce qui est excessif par rapport à ses besoins réels* ». Cette trésorerie s'est depuis lors réduite à 15,8 M€ au 31 décembre 2021. La chambre a également relevé que « *les retards constatés dans le déploiement du projet BTHD et des coûts prévisionnels surestimés ont été de nature à mobiliser des ressources abondantes de manière prématurée* » et que « *Les conventions en prévoyant le versement d'acomptes à hauteur de la moitié des montants prévus, se sont révélées inadaptées au regard des dépenses réellement supportées par le syndicat. Les membres du syndicat, dont les participations représentent parfois des montants qui pèsent sur leur programmation pluriannuelle d'investissement, supportent ainsi des frais de portage inutiles estimés par la chambre à 1,9 M€ par an [...]* » et suggéré que les contributions des collectivités soient ajustées au rythme d'exécution des travaux.

Si Megalis a informé la CCKB en 2021 d'une révision du coût à la prise pour les EPCI, ramené de 445 € à 308 €, les modalités et le calendrier de versement de la participation de la collectivité sont restés identiques⁷⁴. En tenant compte de l'augmentation prévue du nombre total de prises (de 14 450 à 16 234), la somme due au total par la CCKB passe de 7,2 à 5 M€. Cette révision devra être régularisée via la convention de cofinancement de la phase 3 qui sera présentée en 2023.

Pour le président de Megalis Bretagne et la présidente de la CCKB, ce système de versement anticipé et régulier, indépendant de fait de la réalisation effective des travaux, facilite la gestion financière de l'opération THD : la communauté de communes lisse ses dépenses d'investissement sur la durée du projet et pour le syndicat Megalis Bretagne, le règlement par anticipation des travaux par les EPCI permet notamment de compenser les retards de versements des financements nationaux et européens et de limiter le recours à l'emprunt.

La chambre rappelle que le syndicat ne peut exiger des EPCI que le préfinancement des seules tranches de travaux au moment de leur lancement, dans une logique d'acompte, puis leur financement à hauteur de leur réalisation effective. Ils n'ont pas à supporter les conséquences financières des retards de versement au syndicat des subventions nationales et européennes, ni à avancer des fonds pour éviter au syndicat d'emprunter, alors que nombre d'entre eux doivent financer cette charge en s'endettant. Les EPCI membres n'ont pas à mobiliser prématurément, en lieu et place du syndicat, des ressources financières pour la réalisation de travaux qui tardent à être réalisés.

⁷³ Rapport d'observations définitives rendu public le 31 août 2021.

⁷⁴ Le courrier de E-Megalis adressé à la CCKB le 24 mars 2021 prévoit un paiement de la phase 3 en quatre exercices à partir de 2024. Au total, en intégrant le solde des phases 1 et 2, il resterait à la CCKB à verser à E-Megalis une somme de 2,3 M€ entre 2023 et 2027, soit une moyenne de 460 000 € par an.

La chambre invite en conséquence la CCKB à être vigilante et, le cas échéant, à limiter les acomptes versés au syndicat en les conditionnant à la réalisation effective de la troisième tranche.

Recommandation n° 8 : Demander au syndicat Megalis Bretagne un ajustement des clauses relatives au calendrier du versement des participations.

4.2.2 Le centre aquatique du Blavet

4.2.2.1 Un service délégué à une entreprise privée

À la suite de la fermeture en 2004 d'une piscine à Gouarec, la CCKB a réceptionné en juin 2014 sur la même commune le centre aquatique du Blavet. Celui-ci comprend trois plans d'eau : bassins de nage de 250 m² et de loisirs de 75,4 m² et pataugeoire de 20,7 m². Il offre également l'accès à un espace de bien-être (hammam, sauna et jacuzzi).

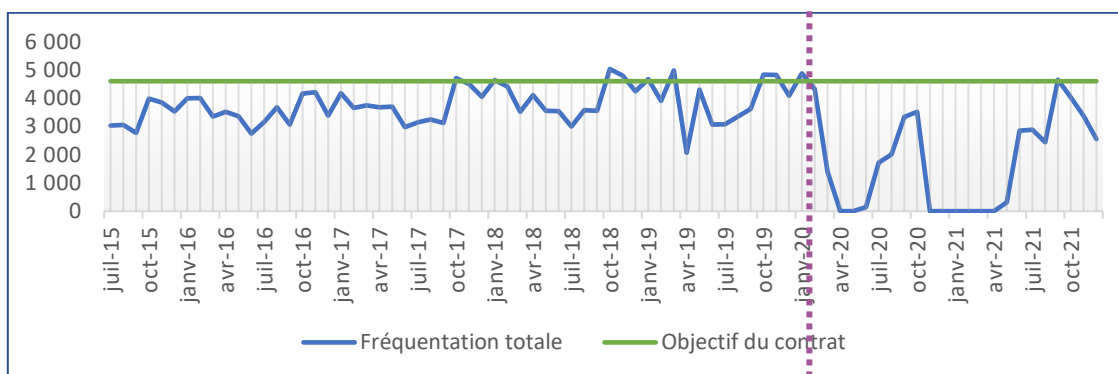
La collectivité a délégué l'exploitation de cet équipement à une entreprise privée⁷⁵ par le biais d'un contrat d'affermage d'une durée de 10 ans, à compter du 1^{er} juillet 2014⁷⁶. Le délégataire a pour missions principales l'organisation de la baignade publique, l'accueil, la surveillance et l'encadrement des groupes scolaires. Il a également la charge de la gestion du service, et de l'entretien des locaux et équipements. Il gère le service à ses risques et périls, et perçoit les recettes sur les usagers ainsi qu'une « *contribution financière forfaitaire annuelle* » de la CCKB, destinée à compenser « *les contreparties imposées* ». Entre 2017 et 2022, cette contribution a représenté en moyenne plus de 300 000 €/an.

4.2.2.2 Une fréquentation inférieure aux prévisions

Sur la période antérieure à la crise sanitaire, le délégataire n'a pas totalement atteint les objectifs de la délégation de service public (DSP). De 2015 à 2020, la fréquentation mensuelle moyenne a été de 3 745 usagers, contre 4 768 attendus. Même si elle progresse légèrement sur la période, elle demeure inférieure de 21 % en moyenne aux prévisions du délégataire.

⁷⁵ La société Prestalis qui gère également la piscine de Montfort-sur-Meu.

⁷⁶ Sur la DSP, voir le [rapport d'observations définitives](#) de la chambre régionale des comptes Bretagne de 2016.

Graphique n° 3 : Évolution de la fréquentation du centre aquatique du Blavet, de 2015 à 2021

Source : Graphique CRC sur la base des rapports d'activité du délégataire (début de la crise sanitaire matérialisée en pointillés rouge).

Le rapport annuel du délégataire (RAD) pour la période juillet 2019-juin 2020 fait état des impacts de la crise sanitaire sur l'établissement : fermeture pour une durée de 99 jours⁷⁷ puis réouverture perturbée (baisse de la capacité d'accueil, nécessité de gestion des flux et déploiement des protocoles de désinfection notamment). L'amplitude d'exploitation a ainsi été réduite de 28 %. Pour l'année 2021, la reprise très progressive du service et la contrainte de jauge (limitée à 50 % de la capacité d'accueil) a également entraîné une réduction de 32 % de l'amplitude d'exploitation.

4.2.2.3 La contribution financière de la CCKB

Le contrat de délégation amendé par l'avenant n°1 du 26 décembre 2017⁷⁸ fixe le montant de la contribution de la CCKB, qui est actualisée selon les règles prévues au contrat⁷⁹.

Sur la période qui a précédé la crise sanitaire, la subvention accordée par la CCKB a représenté presque 60 % des recettes d'exploitation du centre aquatique.

Tableau n° 7 : Part de la contribution financière de la CCKB sur le total des recettes d'exploitation du centre aquatique de 2016 à 2020

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Recettes d'exploitation du centre aquatique	509 286 €	543 348 €	537 571 €	491 218 €
Dont subvention CCKB	298 753 €	315 163 €	317 635 €	331 835 €
Soit en pourcentage du total	59%	58%	59%	68%

Source : Tableau CRC sur la base des rapports d'activité du prestataire et des données CDG-D.

⁷⁷ Fermeture du 14 mars au 22 juin 2020.

⁷⁸ L'avenant a pris en compte notamment la consommation d'énergie supérieure aux prévisions liée notamment à l'ajout de nouvelles prestations comme l'espace balnéothérapie.

⁷⁹ Formule de révision basée sur plusieurs indices notamment l'évolution du coût du travail, des frais divers, de l'électricité « verte » ou de l'alimentation en eau.

4.2.2.4 Un contrôle défaillant du délégataire par la collectivité

La convention d'affermage prévoit la constitution d'un comité de pilotage entre le délégant et le délégataire ; il s'est réuni régulièrement.

Il apparaît toutefois qu'une anomalie n'a pas été détectée par la CCKB. Selon les termes du contrat, le délégataire doit verser chaque année à la CCKB une redevance, destinée à contribuer à l'amortissement de l'équipement, et assurer la maintenance du centre aquatique. D'un montant de 3 500 € par an, elle n'a pas été versée, au moins sur la période de contrôle. Une telle libéralité n'est pas justifiée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le délégataire ne conteste pas l'absence de versement de la redevance, mais indique que l'autorité délégante ne lui a jamais non plus adressé le titre de recette correspondant. La CCKB a précisé que cette redevance ferait l'objet d'une facturation de sa part pour l'ensemble de la période, au cours de l'automne 2023.

4.2.2.5 Une information des élus à améliorer

L'article L. 3131-5 du code de la commande publique dispose que le concessionnaire doit produire chaque année un rapport comportant « *les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services* ». Ce rapport doit permettre à l'autorité concédante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Il doit être mis à l'ordre du jour de la réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception, et être annexé au compte administratif de la collectivité⁸⁰.

La CCKB a été destinataire de rapports pour juillet 2019/juin 2020 et janvier/décembre 2021 (mais aucun pour les six derniers mois de 2020). Ils comportent les comptes du service, des données relatives à l'évolution de l'activité, à la fréquentation, à l'état des ouvrages et aux prévisions de travaux. S'ils ont été exposés en commission de délégation de service public, ils n'ont pas fait l'objet d'une présentation au conseil communautaire.

En outre, la CCKB gagnerait à établir un document retraçant le coût réel de l'équipement (incluant les amortissements en plus de la contribution forfaitaire), et son poids sur le budget de la collectivité.

Recommandation n° 9 : Présenter chaque année au conseil communautaire le rapport d'activité du délégataire du centre aquatique, ainsi qu'un état des dépenses et recettes (fonctionnement et investissement) supportées par le budget de la collectivité.

La présidente s'est engagée à présenter le rapport d'activité 2022 du centre aquatique du Blavet, récemment reçu par la collectivité, au conseil communautaire d'ici la fin de l'année.

⁸⁰ Articles L. 1411-3 du CGCT et R. 1411-8 du CGCT.

4.2.3 L'abattoir intercommunal de Rostrenen

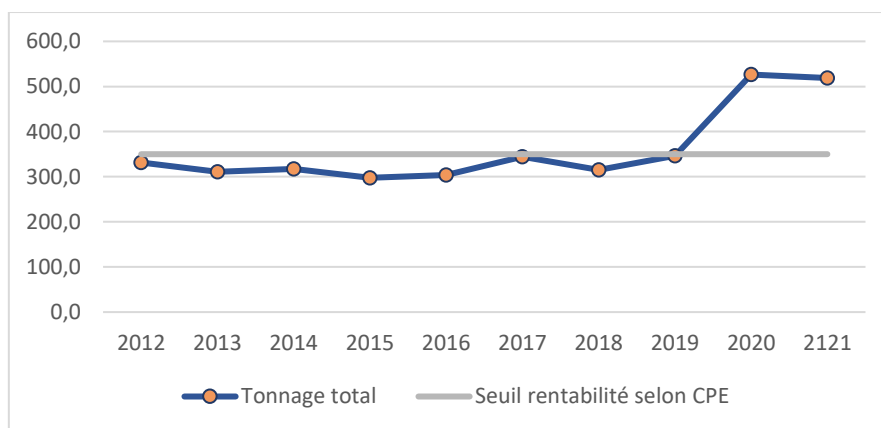
L'abattoir intercommunal est exploité via une délégation de service public, engagée depuis le 1^{er} juin 2015 avec la SCIC Abattoir de Rostrenen pour une durée de cinq ans, prorogée jusqu'au 31 mai 2023 par trois avenants⁸¹.

4.2.3.1 Un service public d'abattage peu coûteux en exploitation

Le délégataire s'est engagé à gérer l'abattoir à ses risques et périls, et perçoit les recettes sur les usagers. Le contrat ne prévoit pas le versement par la CCKB d'une contribution au délégataire. Ce dernier doit verser à la CCKB une redevance d'usage de 10 € HT/tonne ainsi qu'une redevance d'occupation du domaine public de 100 € HT/mois, soit au total 6 000 à 6 500 € par an. L'exploitation courante de l'abattoir n'entraîne donc pas de charges pour la CCKB contrairement aux investissements nécessaires pour le maintien opérationnel et la mise aux normes de l'équipement (cf. § 4.2.3.3).

4.2.3.2 Un service à la situation économique encore fragile même si elle s'améliore

Graphique n° 4 : Évolution du tonnage de l'abattoir de Rostrenen depuis 2012



Source : Graphique CRC sur la base des données de la CCKB.

Le compte prévisionnel d'exploitation annexé à la DSP est basé sur une prévision de 350 tonnes d'animaux abattus chaque année. Si l'objectif n'a pas été atteint les huit premières années, il est désormais largement dépassé (519 tonnes en 2021, 413 tonnes à la fin octobre 2022 ; voir annexe 3). Le tonnage a ainsi augmenté de 71 % entre 2015 et 2021. Si le déficit cumulé est encore de 130 296 € en 2021, le résultat courant s'améliore et s'élève à 17 426 € contre 4 211 € en 2020.

⁸¹ Avenant n°1 validé par délibération du 13 février 2020, puis avenant n°2 validé par délibération du 11 mars 2021 et enfin avenant n°3 validé par délibération du 19 mai 2022.

4.2.3.3 Un coût important pour la CCKB

Ce résultat du compte du délégataire est toutefois à relativiser, puisque ce dernier ne supporte pas les charges d'amortissement de l'équipement. Le budget annexe « abattoir » de la CCKB laisse ainsi apparaître un déficit d'exploitation chronique, proche de 40 000 € depuis deux ans.

Tableau n° 8 : Résultat d'exploitation budget annexe « abattoir »

en €	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	3 040	2 940	5 383	3 335	6 546
- Dotations nettes aux amortissements	46 848	33 281	23 495	45 658	52 609
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	3 193	4 500
= Résultat section d'exploitation	-43 808	-30 342	-18 112	-39 129	-41 563
<i>en % du produit total</i>	<i>-1 707,2%</i>	<i>-1 191,6%</i>	<i>-393,0%</i>	<i>-762,7%</i>	<i>-777,5%</i>

Source : budget annexe abattoir.

La redevance perçue par la CCKB, autour de 6 500 € par an, ne couvre pas le financement des investissements.

De 2017 à 2021, la CCKB a investi plus de 310 000 € dans cet équipement, dont la moitié consacrée à des travaux d'urgence préconisés par la direction départementale de la protection des populations (DDPP).

En 2021, elle a pris la décision⁸² d'engager un programme de modernisation de l'abattoir, estimé en dernier lieu à 1 288 500 € TTC. Les travaux devraient porter sur plusieurs axes : la transition environnementale⁸³, l'installation de panneaux photovoltaïques, la modernisation de l'outil de production et des conditions de travail, la sécurisation des accès. Le financement de ces investissements est couvert par des subventions, dont une partie est à la charge du budget principal de la CCKB (en 2022 : 513 300 € de dépenses d'équipement prévues, couvertes par 380 000 € de subventions, dont plus de 200 000 € provenant du budget principal de la CCKB, et par le fonds de roulement). Le solde de l'opération (780 000 € environ) ne pourra être financé que par de nouvelles subventions notamment du budget principal, le budget annexe ne pouvant supporter directement des annuités d'emprunt.

4.2.3.4 Une information des élus à conforter

L'article 11 de la convention de délégation de service public prévoit la réunion, à l'initiative de la CCKB, d'une commission de suivi. Cette instance, constituée de la collectivité, de l'exploitant de l'abattoir et de représentants des usagers, a pour objet d'informer ces derniers au moins une fois par an sur les modalités de fonctionnement de l'équipement (tarifs, investissements).

⁸² Délibération n°2021-58 du 20 mai 2021.

⁸³ Amélioration de la gestion du froid, des effluents et de la production d'énergie.

Le rapport prévu à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique est incomplet : il comporte bien les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession, mais aucune analyse de la qualité des ouvrages ou des services. En outre, il n'est pas présenté au conseil communautaire, comme la législation le prévoit.

La chambre engage la CCKB à remplir cette obligation et à veiller à ce que le délégataire fournisse un rapport complet qui permette de garantir une bonne information des élus, et d'assurer un contrôle effectif de la délégation.

CONCLUSION SUR LES COMPÉTENCES EXERCÉES

Les statuts de la CCKB intègrent en 2023 dix-sept compétences, dont cinq obligatoires. Elle devrait reprendre les compétences « eau » et « assainissement » au plus tard le 1^{er} janvier 2026. Si la première pourrait, sans difficultés particulières, être déléguée à un syndicat existant, en revanche, la seconde nécessitera la mise en place d'une organisation ad hoc. La CCKB s'appuie pour l'exercice de certaines compétences sur des associations (culture), des syndicats (haut débit, déchets, gestion des milieux aquatiques) ou des délégataires privés (piscine, abattoir).

S'agissant du développement par le syndicat Megalis Bretagne d'un réseau de fibres optiques, la CCKB a versé des sommes importantes, conformes aux conventions signées, mais déconnectées du rythme des travaux (fin 2022, 84 % des sommes prévues avaient été versées mais seulement 29 % des prises installées). Pour la phase suivante, la CCKB devra renégocier le calendrier des versements pour limiter les décalages.

La CCKB a délégué depuis 2014 l'exploitation de la piscine intercommunale située à Gouarec à un prestataire privé. La fréquentation sur la période 2015-2019 a été inférieure d'environ 20 % aux prévisions, puis impactée par la crise sanitaire ; le délégataire a su adapter ses charges d'exploitation et continuer de dégager un résultat positif. La CCKB devra mieux contrôler l'application du contrat et notamment demander le versement de la redevance prévue mais non perçue depuis 2014, et communiquer aux élus le rapport annuel du délégataire ainsi que des informations sur le coût complet de l'équipement, incluant les amortissements.

L'abattoir intercommunal est exploité via une délégation de service public. L'activité est plutôt en progression surtout ces deux dernières années mais elle reste fragile et ne couvre pas les charges d'amortissement ni les investissements, qui demeurent à la charge de la CCKB (1 M€ sur les 1,3 M€ d'investissements prévus pour moderniser l'équipement).

5 LES FINANCES DE LA CCKB

5.1 Fiabilité des comptes

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat. Sur treize points de contrôle examinés par la chambre, deux difficultés principales en matière de fiabilité des comptes sont à souligner, sans toutefois remettre en cause la lecture générale des comptes.

Les collectivités doivent prévoir dans leurs comptes la couverture des risques financiers auxquels elles sont exposées, sous la forme de provisions, constituées notamment lorsqu'une somme d'argent leur est réclamée au contentieux ou que certaines créances pourraient s'avérer irrécouvrables⁸⁴. Or, sur la période sous contrôle, la CCKB n'a constitué aucune provision alors qu'elle détenait, fin 2021, plus de 69 000 € de créances de plus d'un an en attente de recouvrement.

Par ailleurs, la collectivité ne tient pas de comptabilité d'engagement de ses dépenses. Celle-ci permet de connaître à tout moment les crédits disponibles, les dépenses et recettes réalisées et de déterminer de manière fiable les montants des charges et produits à rattacher à l'exercice lors de la clôture annuelle des comptes. Elle constitue une obligation en vertu des dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT⁸⁵. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait invité la CCKB à se conformer à son obligation légale en la matière, et le président avait alors indiqué que « *la comptabilité d'engagement sera mise en place dès que le périmètre intercommunal sera figé* ». Ce dispositif devra être mis en place dans des délais rapides.

Recommandation n° 10 : Tenir une comptabilité d'engagement.
--

⁸⁴ Dispositions combinées des articles L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2 (3°) du CGCT.

⁸⁵ Précisé par [arrêté du 26 avril 1996](#) relatif à la comptabilité d'engagement.

5.2 La gestion budgétaire

5.2.1 L'information financière communiquée aux élus

La collectivité a volontairement⁸⁶ procédé à un débat d'orientations budgétaires chaque année dans le courant du mois de février jusqu'en 2020, afin que les élus puissent disposer des informations utiles avant le vote du budget. Ce débat n'était toutefois pas accompagné d'une information sur les investissements pluriannuels projetés et les financements associés (autofinancement, subventions, endettement), qui aurait permis d'améliorer la vision prospective des élus sur la mise en œuvre de ses politiques par la CCKB. Seule une présentation des investissements prévus pour l'année en cours était fournie.

Ce débat n'est plus organisé depuis la nouvelle mandature alors qu'il rester utile à une bonne information des élus.

Recommandation n° 11 : Organiser chaque année un débat d'orientations budgétaires incluant notamment une programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement et des financements associés.

5.2.2 Les états annexés aux documents budgétaires

La CCKB a l'obligation d'assortir ses documents budgétaires d'états⁸⁷ sur sa situation patrimoniale et financière ainsi que sur ses différents engagements. Or, plusieurs de ces documents sont omis ou incomplets : la détention du capital d'une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) ou la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la CCKB ne sont pas mentionnées ; les états de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'indiquent pas les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Par ailleurs, même si elle n'y est pas tenue, la CCKB, disposant d'un site internet fourni, pourrait y intégrer un lien vers la délibération annuelle portant sur le budget, ce qui permettrait d'améliorer l'information des citoyens, conformément à ses objectifs⁸⁸.

⁸⁶ En application des dispositions conjuguées des articles [L. 2312-1](#) et [L. 5211-36](#) du CGCT, l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) sur la base d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) n'est obligatoire que pour les EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants. Ce n'est plus le cas de la CCKB (la principale commune, Rostrenen, ne compte plus que 3 200 habitants environ).

⁸⁷ La liste de ces états figure à l'article R. 2313-3 du CGCT.

⁸⁸ Délibération n°2020-01 du 13 février 2020.

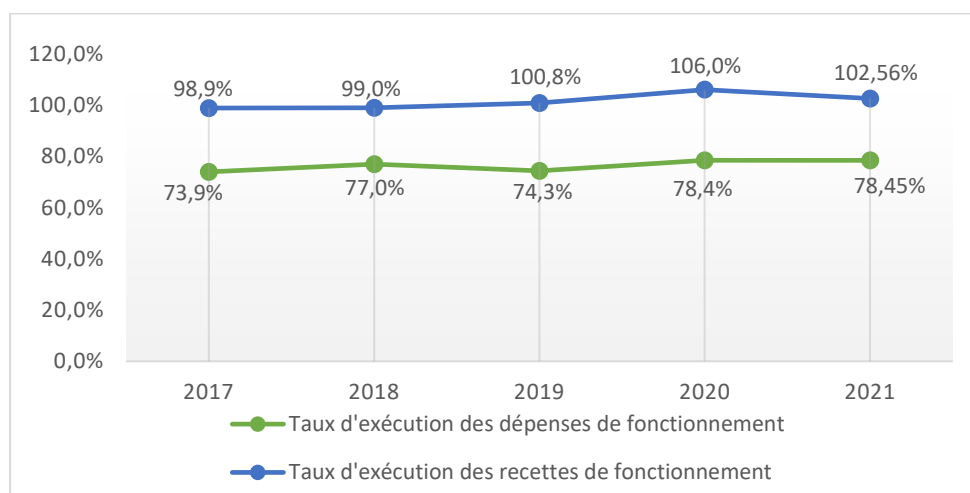
5.2.3 Des prévisions budgétaires à améliorer

Le rapport entre les crédits votés en début d'exercice dans les budgets primitifs et ceux effectivement consommés tels qu'ils figurent aux comptes administratifs, permet d'apprécier la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires.

5.2.3.1 L'exécution du budget de fonctionnement

Les prévisions de recettes de fonctionnement sont satisfaisantes, avec un taux de réalisation moyen de 101,4 % sur la période. En revanche, celui des dépenses de fonctionnement du budget principal est de seulement 76,3 %, ce qui est particulièrement faible.

Graphique n° 5 : Évolution des taux d'exécution du budget de la CCKB – section de fonctionnement



Source : Graphique CRC.

L'instruction comptable M14 prévoit qu'en présence d'un excédent de la section de fonctionnement, la collectivité l'affecte à la section d'investissement à hauteur du besoin de financement de cette dernière, et pour le solde éventuel, soit en section de fonctionnement, soit en section d'investissement au compte 1068.

La section de fonctionnement du budget de la CCKB intègre chaque année en recettes l'affectation d'excédents des années antérieures. Pour assurer l'équilibre de son budget en recettes et dépenses, la collectivité y inscrit des dépenses qui ne seront pas réalisées. C'est ainsi que le poste « *autres charges de gestion courante* » est systématiquement surestimé, avec 1,3 M€ en moyenne prévus chaque année au compte 6521 « *déficit des budgets annexes administratifs* », qui n'a dans les faits jamais été utilisé depuis 2017.

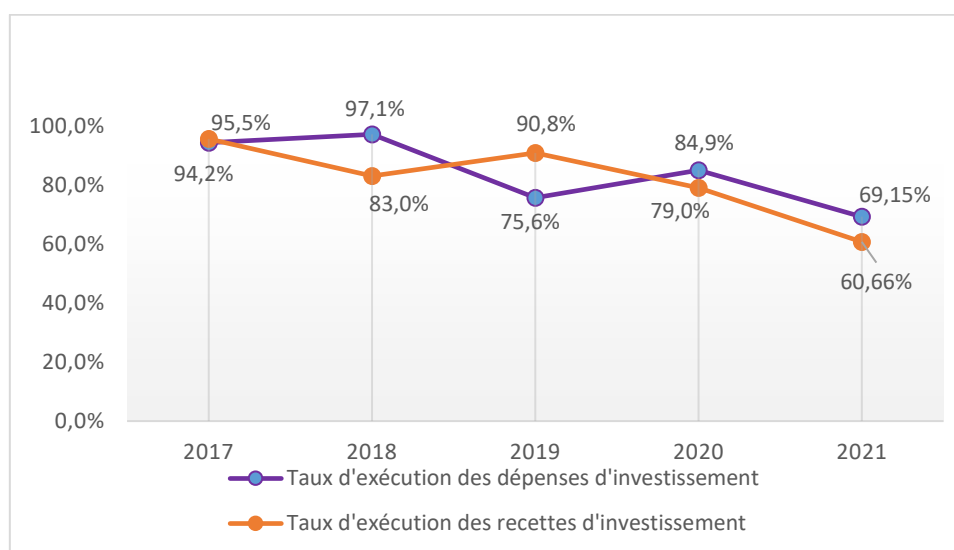
Cette pratique entraîne une insincérité budgétaire. Pour y mettre fin, la CCKB peut voter son budget en suréquilibre comme le permet l'article L. 1612-6 du CGCT⁸⁹, avec des dépenses inférieures aux recettes de fonctionnement, ou alors comptabiliser la totalité de l'excédent de fonctionnement en section d'investissement au compte 1068⁹⁰, ce qui aurait par exemple entraîné une diminution de 2,613 M€ des recettes de fonctionnement au budget primitif 2022.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement serait amélioré et la situation financière de la CCKB plus transparente et lisible, pour les élus qui ont à voter le budget et pour les citoyens.

5.2.3.2 L'exécution du budget d'investissement

Pour la section d'investissement, la qualité de prévision s'est dégradée sur la période mais demeure très satisfaisante. Le taux d'exécution relativement bas pour l'année 2021 (69,15 %) s'explique en dépenses par la faible consommation de la ligne dédiée à l'achat de matériel et d'outillage technique (annulation de près de 577 000 € de crédits), et par la consommation de la moitié seulement des crédits prévus pour les travaux immobiliers.

Graphique n° 6 : Évolution des taux d'exécution du budget de la CCKB – section d'investissement



Source : Graphique CRC.

Recommandation n° 12 : Adopter les budgets en équilibre réel au sens des articles L. 1612-4 et 6 du CGCT.

⁸⁹ L'article L. 1612-6 du CGCT indique que n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

⁹⁰ Compte 1068 : excédents de fonctionnement capitalisés.

5.3 La structure budgétaire

La CCKB dispose d'un budget principal et de sept budgets annexes. Le budget principal représente en 2021 plus de 93 % des dépenses et des recettes de fonctionnement. Le budget annexe le plus important, celui du « transport rural à la demande » n'en représente que 2,1 %. Les autres budgets annexes sont résiduels.

Tableau n° 9 : Les dépenses de fonctionnement des différents budgets de la CCKB

Libellé budget	Dépenses (en €)		Recettes (en €)	
	2021	%	2021	%
Budget principal	9 392 144	93,6%	10 662 700	93,5%
Abattoir	52 609	0,5%	11 046	0,1%
Atelier relais	23 097	0,2%	11 851	0,1%
Bureaux-relais	29 637	0,3%	33 678	0,3%
SPANC	33 701	0,3%	75 891	0,7%
Transport rural à la demande	214 613	2,1%	204 641	1,8%
ZA Kerjean	147 254	1,5%	260 737	2,3%
ZA Ruellou	138 459	1,4%	138 459	1,2%
TOTAL	10 031 514	100,0%	11 399 003	100,0%

Source : balance des comptes.

5.4 Analyse financière du budget principal

5.4.1 Les chiffres clés du budget principal

Tableau n° 10 : Chiffres clés sur la situation financière de la CCKB

en €	2017 (*)	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	7 973 156	8 238 589	8 187 361	8 401 889	8 633 697
- Charges de gestion	6 345 864	6 548 626	6 622 270	6 679 673	7 043 735
= Excédent brut de fonctionnement	1 627 291	1 689 963	1 565 091	1 722 216	1 589 962
+/- Résultat financier	-110 311	-92 469	-79 680	-111 059	-65 319
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	185 000	190 000	195 000	206 160	160 127
+/- Autres produits et charges excep. réels	6 859	8 217	4 134	12 050	20 282
= CAF brute	1 338 839	1 415 712	1 294 545	1 417 047	1 384 798
- Annuité en capital de la dette	427 639	429 266	430 970	431 968	455 121
= CAF nette ou disponible	911 201	986 446	863 574	985 079	929 677
+ Recettes d'investissement hors emprunt	75 504	83 362	89 945	433 179	573 223
= Financement propre disponible	986 705	1 069 808	953 519	1 418 258	1 502 901
- Dépenses d'investissement	924 799	1 172 108	2 323 971	2 315 122	2 345 638
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	61 906	-102 301	-1 370 452	-896 864	-842 738
Nouveaux emprunts de l'année			1 500 000		
Variation du fonds de roulement	61 906	-102 301	129 548	-896 864	-842 738
Encours de dette au 31/12	3 684 051	3 254 826	4 324 382	3 892 414	3 436 818
Capacité de désendetttement en années	2,75	2,30	3,34	2,75	2,48

Source : comptes de gestion avec année 2017 retraitée.

(*) Afin de ne pas polluer les comparaisons entre les exercices, les autres charges de gestion 2017 ont été expurgées d'une charge exceptionnelle de 1,127 M€ (transformation en subvention d'équilibre d'une avance du budget principal versée vers le budget annexe « ZA Kerjean »).

La situation financière de la CCKB apparaît globalement maîtrisée sur la période 2017-2021, avec une stabilité notable de l'autofinancement.

La CAF par habitant s'élève à 72 euros en 2021, soit un niveau proche de la moyenne des huit EPCI costarmoricains (71 €)⁹¹. L'endettement demeure à un niveau très soutenable avec une capacité de désendetttement de 2,48 années en 2021, inférieure à la moyenne de la strate.

⁹¹ Voir annexe 4.

5.4.2 L'évolution de l'autofinancement

Tableau n° 11 : Capacité d'autofinancement brute de la CCKB de 2017 à 2021 (*)

en €	2017 (*)	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 334 947	6 396 309	6 452 255	6 634 428	6 474 652	0,55%
+ Fiscalité reversée	-820 715	-607 193	-858 409	-837 838	-807 455	-0,41%
= Fiscalité totale (nette)	5 514 232	5 789 116	5 593 846	5 796 590	5 667 197	0,69%
+ Ressources d'exploitation	689 235	677 876	604 803	507 651	498 854	-7,76%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 769 688	1 771 598	1 988 712	2 097 649	2 467 646	8,67%
= Produits de gestion (A)	7 973 156	8 238 589	8 187 361	8 401 889	8 633 697	2,01%
Charges à caractère général	2 164 369	2 116 917	2 226 667	2 215 372	2 455 800	3,21%
+ Charges de personnel	2 039 943	2 089 747	2 156 426	2 109 592	2 248 944	2,47%
+ Subventions de fonctionnement	1 604 512	1 773 808	1 649 247	1 750 659	1 719 503	1,75%
+ Autres charges de gestion (*)	537 039	568 154	589 931	604 050	619 488	3,64%
= Charges de gestion (B)	6 345 864	6 548 626	6 622 270	6 679 673	7 043 735	2,64%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 627 291	1 689 963	1 565 091	1 722 216	1 589 962	-0,58%
<i>en % des produits de gestion</i>	20,4%	20,5%	19,1%	20,5%	18,4%	
+/- Résultat financier	-110 311	-92 469	-79 680	-111 059	-65 319	-12,28%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	185 000	190 000	195 000	206 160	160 127	-3,55%
+/- Autres produits et charges excep. réels	6 859	8 217	4 134	12 050	20 282	31,13%
= CAF brute	1 338 839	1 415 712	1 294 545	1 417 047	1 384 798	0,85%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,8%	17,2%	15,8%	16,9%	16,0%	

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

(*) Afin de ne pas polluer les comparaisons entre les exercices, les autres charges de gestion 2017 ont été expurgées d'une charge exceptionnelle de 1,127 M€ (transformation en subvention d'équilibre d'une avance du budget principal versée vers le budget annexe « ZA Kerjean »).

5.4.2.1 Les produits de gestion

5.4.2.1.1 La structure et l'évolution des produits

La CCKB bénéficie de ressources globales de fonctionnement par habitant équivalentes à celles perçues en moyenne dans les huit EPCI costarmoricains (cf. tableau comparatif en annexe). En revanche, la répartition entre les différents types de produits est très différente. La dotation globale de fonctionnement de la CCKB, qui s'élève à 57,59 € par habitant, est nettement inférieure à la moyenne départementale (75,22 €)⁹². Les ressources fiscales nettes par habitant sont en revanche plus élevées (296,25 € d'impôts et taxes contre 239,63 € en moyenne) en raison de la faiblesse de la fiscalité reversée aux communes (42 €). Enfin, la fiscalité est également atypique dans ses taux avec une imposition sur le foncier non bâti très élevée (14,5 %)⁹³ et un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères très bas (7 %).

Les produits de gestion ont progressé de 8,3 % entre 2017 et 2021, soit un rythme inférieur à celui de l'ensemble des communautés de communes (CC) bretonnes (13,9 %)⁹⁴. Les produits de la fiscalité de la CCKB n'ont progressé que de 2,2 % (contre 6,8 % pour les CC bretonnes). En dehors de la taxe liée aux ordures ménagères (TEOM), les recettes fiscales ont progressé de seulement 0,3 % en moyenne annuelle sur la période, soit une évolution inférieure à l'inflation, qui s'explique par le manque de dynamisme démographique et économique. Seule exception, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) liée notamment aux parcs éoliens installés sur le territoire, qui représente 6,5 % du total des ressources fiscales en 2021 contre 5,7 % en 2017. Elle devrait continuer à progresser dans les prochaines années avec l'ouverture de nouveaux parcs éoliens (cf. chapitre 6).

Les dotations institutionnelles⁹⁵ ont progressé de 39 % sur la période 2017-2021, mais demeurent encore inférieures de 16,7 % au niveau atteint en 2012. La CCKB a par ailleurs bénéficié de participations de l'État, du département et d'autres organismes (Caisse des dépôts, caisse d'allocations familiales (CAF)...) sur des projets ciblés, qui ont compensé partiellement la baisse de la DGF.

⁹² Le rapport de la Cour sur le financement des collectivités territoriales de 2022 indique page 37 que : « la complexité [des] critères de répartition [des concours de l'État], notamment de la trentaine de critères s'appliquant au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui n'a pas fait l'objet de réformes majeures depuis 2004-2005, ne permet pas aux élus locaux de faire le lien entre les ressources accordées via des dotations d'une part et les compétences exercées par les collectivités d'autre part. Les constats de la mission « Pirès-Beaune » de 2015 sur la **réforme de la DGF demeurent valables en 2022, celle-ci étant davantage liée à des composantes historiques – complément de garantie et dotation de compensation – qu'à des charges de fonctionnement des collectivités**. Dès lors, dotée d'une architecture peu lisible et d'une répartition incomprise par les nouveaux élus, le principal concours financier de l'État consolide des situations passées. Aussi des communes présentant pourtant des populations et une typologie similaires bénéficient-elles de dotations différentes. »

⁹³ Le taux de la taxe du foncier non bâti (TFNB) est respectivement pour Lamballe Terre & Mer (LTM), Lannion Trégor communauté (LTC) ou Leff Armor communauté (LAC) de 7,07%, 4,4% et 3,58%.

⁹⁴ Voir annexe 4.

⁹⁵ Les dotations institutionnelles intègrent la DGF mais aussi toutes les autres participations de l'État, de l'Europe et des autres collectivités.

5.4.2.1.2 Une optimisation possible des ressources

La taxe Gémapi

La CCKB a parmi ses compétences obligatoires, la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gémapi). Elle pourrait ainsi instaurer la taxe dédiée pour couvrir les dépenses correspondantes. Le montant plafond par habitant est de 40 €, soit un montant maximal de 760 000 € pour la CCKB.

La fiscalité des déchets

La CCKB assure la compétence de gestion des ordures ménagères, des collectes sélectives et des déchèteries. Cette compétence a représenté en 2021 un coût de 2,321 M€. Les recettes, de 1,382 M€, ne couvrent que 59 % des charges et sont constituées essentiellement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (970 073 €), de subventions (Eco-Emballages...) et du produit de la revente de matériaux. Le service est déficitaire d'environ 1 M € par an. Financé principalement par la TEOM, il n'est pas soumis à l'obligation d'équilibre. Néanmoins, le déficit est important, représentant 13,6 % de l'ensemble des charges réelles de fonctionnement de la CCKB.

Le taux de la TEOM, de 7 %, est le plus faible des Côtes-d'Armor⁹⁶. Jusqu'en 2007, il était de 14,2 % avant que les élus décident une diminution de moitié, compensée par une augmentation de la fiscalité du foncier non bâti. Un retour à un taux de 14 % générerait environ 1 M€ supplémentaires, et permettrait d'équilibrer le service. Par ailleurs, l'augmentation aurait un impact sur le CIF et donc sur le calcul de la DGF (CIF réévalué à 0,5275, gain d'environ 35 000 €/an de DGF).

La présidente a précisé que la CCKB avait sollicité des simulations financières concernant « *l'instauration éventuelle de la taxe Gémapi et une évolution du taux de la TEOM* ».

5.4.2.2 Les charges de gestion

Si le montant des charges de fonctionnement de la CCKB par habitant est proche de la moyenne des huit EPCI costarmoricains, en revanche, leur structure diverge. Les charges de personnel sont nettement plus faibles à la CCKB (118 € par habitant contre 178 € en moyenne), les charges à caractère général supérieures (128 € par habitant contre 82 €) et les subventions deux fois plus élevées (90 € /habitant contre 47 €). Ces écarts traduisent l'importance des externalisations de compétences par la CCKB (cf. § 4.2).

⁹⁶ Pour mémoire, le taux de TEOM en 2022 s'élève à 11,44 % sur Saint-Brieuc Armor Agglomération (SBAA), de 11,95 à 14,05 % sur Guingamp Paimpol agglomération (GPA), de 8 à 11,6 % sur Dinan agglomération (DA), et en 2023, à 15 % sur Loudéac communauté Bretagne Centre (LCBC).

Hors charge exceptionnelle de 2017⁹⁷, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 11 % sur la période 2017-2021, soit à un rythme supérieur à celui des produits de fonctionnement (8,3 %). Les dépenses de personnel ont augmenté de 10,2 % mais restent relativement faibles, plusieurs services étant externalisés et les services administratifs particulièrement restreints⁹⁸. Des créations de postes ont en outre été en partie financées par l'État (postes liés à l'environnement et emplois jeunes notamment), en 2020 et 2021. Les charges de personnel nettes de subventions ont été stables sur la période 2017-2021. L'année 2022 marque une rupture, avec une progression de près de 17 % du fait du recrutement de plusieurs contractuels en cours d'année 2021, notamment sur les missions d'administration générale (accueil, numérique, chargé de mission « petites villes de demain ») et de gestion des ordures ménagères, et de plusieurs nouveaux agents notamment un chargé de mission dédiée aux énergies renouvelables.

Les charges à caractère général augmentent de 13 % sur la période 2017-2021 notamment les prestations de service (21 %). Les charges liées à la gestion des déchets qui en représentaient une part importante (43 %) ont augmenté de 28,5 %. Les factures de transport des encombrants, de la ferraille et du bois ont notamment augmenté de 124 %.

Les subventions sont en revanche bien maîtrisées avec une hausse de 7,3 % correspondant peu ou prou à l'inflation.

⁹⁷ Liée à un remboursement d'un déficit d'un budget annexe.

⁹⁸ Par exemple, la personne chargée des marchés publics est en charge également du secrétariat des élus et du suivi des fonds de concours.

5.4.3 Le financement des investissements

5.4.3.1 Les investissements sur la période

Les dépenses d'équipement par habitant en 2021 (122,6 €) se situent dans la moyenne départementale (124,7 €).

Tableau n° 12 : Détail des dépenses d'investissement (hors annuités d'emprunt)

En €	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
- Dépenses d'équipement	205 929	435 715	693 433	1 091 244	1 212 177	3 638 499
- Subventions d'équipement	718 870	781 305	1 632 415	1 025 504	1 012 796	5 170 889
<i>dont très haut débit</i>		101 727	1 027 034	394 815	393 202	1 916 778
<i>dont fonds de concours versés aux communes</i>	496 186	628 536	499 300	527 818	583 320	2 735 160
<i>dont subventions tiers privés</i>	222 684	51 042	106 081	102 871	36 274	518 951
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-44 911	-1 350	-1 627	0	-47 888
- Participations et inv. financiers nets	0	40	0	200 000	120 190	320 230
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-41	-526	0	475	-92
Total des dépenses	924 799	1 217 019	2 325 322	2 316 748	2 345 638	9 129 526

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Sur la période 2017-2021, les dépenses sont constituées pour près de 60 % de subventions versées, aux communes membres (fonds de concours pour un total de 2,735 M€), au syndicat mixte E-Megalis pour l'installation de la fibre optique (1,92 M€), ou à des tiers privés par exemple les aides à l'immobilier des entreprises (0,52 M€). Les dépenses d'équipement réalisées sous maîtrise d'ouvrage de la CCKB ne représentent que 40 % des dépenses d'investissement⁹⁹, soit une moyenne de 727 000 € par an.

Sur la période sous contrôle, le principal équipement financé par le budget principal est l'aménagement du hameau de Saint-Antoine sur la commune de Lanrivain afin d'y accueillir l'institut des jardins et du paysage de Bretagne¹⁰⁰ (1,53 M€). Les autres dépenses concernent l'achat de matériels pour le service des ordures ménagères (environ 1,1 M€), l'aménagement d'une extension du musée de la résistance de Saint-Connan (170 000 €) ou encore l'achat régulier de matériels informatiques et de petits équipements.

Dans les dépenses d'investissements sont également comptabilisés la participation au capital et le compte courant d'associés de la société Énergies renouvelables Kreiz-Breizh.

⁹⁹ Il s'agit des dépenses d'investissement hors remboursement en capital des annuités d'emprunt.

¹⁰⁰ Situé dans un ancien hameau agricole préservé sur la commune de Lanrivain, l'institut a pour objectif d'être un centre de formation au jardin et au paysage, pouvant accueillir des expositions et des événements.

5.4.3.2 Le financement des investissements

Les investissements réalisés sur la période ont été couverts à 53 % par des financements propres (autofinancement, cessions et subventions perçues), à 16 % par de nouveaux emprunts et pour 31 % par un recours au fonds de roulement. Celui-ci est passé de 5,39 M€ au 1^{er} janvier 2017 à seulement 2,61 M€ au 31 décembre 2021.

Ce mode de financement ne pourra être pérennisé, la trésorerie nette ne s'élevant plus qu'à 0,9 M€ fin 2021.

Tableau n° 13 : Tableau de financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	211 296	1 415 712	1 294 545	1 417 047	1 384 798	5 723 397
- Annuité en capital de la dette	427 639	429 266	430 970	431 968	455 121	2 174 964
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	22 854	35 544	9 366	39 727	310 873	418 364
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	44 750	31 017	79 580	231 525	258 350	645 223
+ Produits de cession	7 900	16 800	1 000	161 927	4 000	191 627
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	75 504	83 362	89 945	433 179	573 223	1 255 213
= Financement propre disponible (C+D)	-140 839	1 069 808	953 519	1 418 258	1 502 901	4 803 647
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	-68,4%	245,5%	137,5%	130,0%	124,0%	
- Dépenses d'équipement	205 929	435 715	693 433	1 091 244	1 212 177	3 638 499
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	718 870	781 305	1 632 415	1 025 504	1 012 796	5 170 889
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-44 911	-1 350	-1 627	0	-47 888
- Participations et inv. financiers nets	0	40	0	200 000	120 190	320 230
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-41	-526	0	475	-92
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 065 637	-102 301	-1 370 452	-896 864	-842 738	-4 277 991
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	1 500 000	0	0	1 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 065 637	-102 301	129 548	-896 864	-842 738	-2 777 991

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

5.4.4 Une situation bilancielle qui se dégrade

Tableau n° 14 : Une trésorerie nette divisée par cinq entre 2017 et 2022

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	4 326 329	4 224 028	4 353 576	3 456 712	2 613 975	2 751 713
- Besoin en fonds de roulement global	1 316 670	1 305 033	1 337 814	1 902 874	1 728 342	2 188 859
=Trésorerie nette	3 009 658	2 918 995	3 015 762	1 553 839	885 632	562 854
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	144,9	160,4	164,2	83,5	45,5	26,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Sur la période 2017-2022, le fonds de roulement (FR) a diminué de moitié, passant de 5,4 M€ (au 1^{er} janvier 2017) à 2,7 M€ (au 31 décembre 2022). 40 % du prélèvement (1,1 M€) a servi à équilibrer en 2017 le budget annexe de la zone d'activité (ZA) Kerjean. Cette diminution du FR conjuguée au fait que le financement des budgets annexes nécessite de recourir de manière permanente à la trésorerie du budget principal (1,5 M€ en moyenne par an sur la période) explique la chute de cette dernière.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente indique que la CCKB a contracté un emprunt de 2,5 M€ au printemps 2023, et en a affecté une partie (1,1 M€) au budget annexe de la zone d'activité de Kerjean.

5.4.5 Perspectives financières 2023-2026

5.4.5.1 Les hypothèses

La chambre a procédé à une analyse prospective sur la base de deux scénarios d'inflation. Le premier scénario table sur un maintien de l'inflation constatée en décembre 2022, soit 7,1 % chaque année jusqu'en 2026¹⁰¹. Le second s'appuie sur la trajectoire d'atterrissage anticipée par la Banque de France, avec une inflation de 4,2 % en 2023, 2,7 % en 2024 et 2 % à partir de 2025.

¹⁰¹ Depuis la loi n°2017-1837 de finances du 30 décembre 2017, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière sont revalorisées au moyen d'un coefficient forfaitaire qui tient compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation. Compte tenu de la valeur de l'IPCH constatée en novembre 2022, le coefficient de revalorisation est fixé à 1,071 pour les propriétés non bâties et les propriétés bâties (hors locaux professionnels). La variation à la hausse du coefficient pour 2023 induit une augmentation de 7,1 % de la base de calcul de la taxe foncière et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Sans avoir de dimension prédictive – de nombreux facteurs pouvant bouleverser les hypothèses – l’analyse prospective peut permettre d’anticiper les tendances à venir et les risques associés. Par ailleurs, les données 2022 sur lesquelles repose l’analyse étaient encore provisoires au cours du contrôle. Dans les deux scénarios, il a été considéré une stabilité des règles fiscales¹⁰², et notamment une corrélation entre l’inflation et l’évolution des bases fiscales.

5.4.5.2 Les évolutions communes aux deux hypothèses

Dans les deux scénarios, les ressources fiscales augmenteraient au même rythme que l’inflation sur l’ensemble de la période 2023-2026, excepté la fraction de TVA (5,1 % en 2023 puis 3 % chaque année à partir de 2024) compte tenu des incertitudes sur le plan économique. Dans une hypothèse prudente, les dotations ne devraient plus augmenter à partir de 2024.

Les charges générales sont soumises à l’inflation. Les dépenses de personnel, après une hausse importante en 2022 liée à une augmentation des effectifs, augmenteraient de 2 % par an correspondant au seul glissement vieillissement technicité (GVT), dans l’hypothèse d’une absence de revalorisation du régime indemnitaire.

En l’absence de plan pluriannuel d’investissements, les prévisions des dépenses d’équipement ont été calculées sur la base de la moyenne constatée sur la période 2017-2021, soit 750 000 € par an sous maîtrise d’ouvrage de la CCKB et 1 000 000 € de subventions versées. Les hypothèses ne tiennent pas compte d’un accroissement éventuel des contributions pour la piscine de Gouarec dans le cadre de la nouvelle délégation de service public, ou pour les budgets annexes des zones d’activité.

Les emprunts sont sur 15 ans au taux de 3 %.

¹⁰² La fin de la taxe d’habitation (TH) sur les résidences principales en 2021 et son remplacement par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; seule subsiste la TH sur les résidences secondaires. La disparition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023 et son remplacement par une fraction de la TVA. L’abattement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) de 30 % en 2021 compensé par une fraction de TVA. L’augmentation légale des bases fiscales de 7,1% en 2023 et au même rythme que l’inflation ensuite, augmentation à laquelle s’ajoute un point pour les nouvelles constructions (augmentation des bases physiques). Une augmentation de la TEOM en fonction de l’évolution des bases fiscales. Pour 2022, le taux d’évolution de la fraction de TVA a été de 9,6 %. Pour 2023, il est annoncé à hauteur de 5,1 %. Pour les années suivantes, la chambre a retenu un taux d’évolution annuel de 3%.

5.4.5.3 Hypothèse du maintien d'une inflation annuelle de 7,1 % jusqu'en 2026

Tableau n° 15 : Prospective avec le scénario n°1

en €	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul	évol 26/22
Produits de gestion	8 980 953	9 477 416	9 860 099	10 265 214	10 799 208	49 382 890	20,2%
- Charges de gestion	7 729 634	8 080 580	8 450 130	8 839 339	9 249 324	42 349 007	19,7%
Excédent brut de fonctionnement	1 251 318	1 396 836	1 409 969	1 425 875	1 549 884	7 033 883	23,9%
en % des produits de gestion	14%	15%	14%	14%	14%		
Capacité d'autofinancement brute	1 164 300	1 297 117	1 299 442	1 305 187	1 420 838	6 486 884	22,0%
en % des produits de gestion	30%	28%	27%	27%	28%		
- Remboursement en capital de la dette	343 000	335 157	322 632	344 995	368 909	1 714 692	7,6%
= Capacité d'autofinancement nette	821 300	961 960	976 810	960 192	1 051 929	4 772 192	28,1%
+ Fonds de compensation de la TVA	198 797	123 000	123 000	123 000	123 000	690 797	-38,1%
+ Subventions d'investissement	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	1 250 000	0,0%
+ Produits de cession	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	25 000	0,0%
Financement propre	1 275 097	1 339 960	1 354 810	1 338 192	1 429 929	6 737 989	12,1%
- Dépenses d'équipement	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000	3 750 000	0,0%
Subventions versées collectivités territoriales	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000	0,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-474 903	-410 040	-395 190	-411 808	-320 071	-2 012 011	-32,6%
Nouveaux emprunts	474 903	410 040	395 190	411 808	320 071	2 012 011	-32,6%
Variation du fonds de roulement	0	0	0	0	0	0	
Fonds de roulement au 31 décembre	2 613 975	2 613 975	2 613 975	2 613 975	2 613 975		0,0%
Encours de dette au 31 décembre	3 568 721	3 643 604	3 716 162	3 782 975	3 734 137		4,6%
Capacité de désendettement (en années)	3,07	2,81	2,86	2,90	2,63		

Source : CRC.

Dans l'hypothèse d'une inflation demeurant à 7,1 % par an, la capacité d'autofinancement brute augmenterait de 22 %, sur la période 2022-2026. Avec des dépenses d'investissements de 1,75 M€ par an (et sans prélèvement sur le fonds de roulement), l'endettement augmenterait de 3,44 M€ au 1^{er} janvier 2022 à 3,73 M€ au 31 décembre 2026. La capacité de désendettement serait de 2,63 années.

La situation serait donc plutôt favorable dans la mesure où elle permettrait d'envisager une hausse de l'endettement afin de financer de nouveaux investissements. Toutefois, l'hypothèse retenue de non revalorisation du régime indemnitaire paraît plus fragile dans ce scénario qui repose sur une inflation qui resterait à un niveau élevé.

5.4.5.4 Hypothèse avec le scénario d’atterrissage de la Banque de France : une inflation de 4,2 % en 2023, de 2,7 % en 2024 et de 2 % à partir de 2025

Tableau n° 16 : Prospective avec le scénario n°2

en €	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul	évol 26/22
Produits de gestion	8 836 692	9 472 170	9 756 530	9 962 281	10 268 816	48 296 490	16,2%
- Charges de gestion	7 731 493	7 996 927	8 193 602	8 357 474	8 524 624	40 804 119	10,3%
Excédent brut de fonctionnement	1 105 200	1 475 243	1 562 928	1 604 807	1 744 193	7 492 371	57,8%
Capacité d'autofinancement brute	1 163 933	1 376 689	1 457 071	1 493 903	1 630 815	7 122 410	40,1%
- Remboursement en capital de la dette	343 000	346 000	318 438	332 103	344 951	1 684 491	0,6%
= Capacité d'autofinancement nette	820 933	1 030 689	1 138 633	1 161 800	1 285 864	5 437 919	56,6%
+ Fonds de compensation de la TVA	198 797	123 000	123 000	123 000	123 000	690 797	-38,1%
+ Produits de cession	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	25 000	0,0%
+ Subventions d'investissement	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	1 250 000	0,0%
Financement propre	1 274 730	1 408 689	1 516 633	1 539 800	1 663 864	7 403 716	30,5%
- Dépenses d'équipement	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000	3 750 000	0,0%
Subventions versées collectivités territoriales	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000	0,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-475 270	-341 311	-233 367	-210 200	-86 136	-1 346 284	-81,9%
- Nouveaux emprunts	475 270	341 311	233 367	210 200	86 136	1 346 284	-81,9%
Variation du fonds de roulement	0	0	0	0	0	0	
Fonds de roulement au 31 décembre	2 613 975	2 613 975	2 613 975	2 613 975	2 613 975		0,0%
Encours de dette au 31 décembre	3 569 088	3 564 399	3 479 328	3 357 425	3 098 611		-13,2%
Capacité de désendettement	3,07	2,59	2,39	2,25	1,90		

Source : CRC.

Les ressources d’exploitation et les ressources fiscales dont les évolutions sont liées à l’inflation augmenteraient moins rapidement que dans le scénario n°1. Au total, les produits devraient augmenter de 16,2 % (contre 20,2 % dans le scénario n°1). Les charges augmenteraient de 10 % (contre 19 % dans le scénario n°1), l’inflation diminuant à partir de 2023. Les dépenses d’investissement pourraient être financées à 80 % par les financements propres. L’endettement diminuerait, et la capacité de désendettement serait réduite à 1,9 ans en 2026. Une hausse des investissements financée par un surcroît d’emprunt pourrait ainsi être envisagée plus facilement que dans le scénario n°1.

5.5 Les budgets annexes des zones d'activité

5.5.1 Les équipements et les zones d'activité de la CCKB

La CCKB possède un centre de bureaux en location à durée limitée (« bureaux relais ») sur la zone de la Garenne à Rostrenen, dénommé Ekopol, ainsi que huit parcs d'activités répartis sur sept communes. La plupart sont d'anciens parcs communaux qui lui ont été transférés depuis une vingtaine d'années.

Tableau n° 17 : Panorama des parcs d'activités de la CCKB

	Surface (en ha)	Entreprises	Salariés	Parcelles réservées	Surfaces réservées (en ha)	Prix de vente attendu au prix de vente 2022(en €)	Parcelles disponibles	Surfaces dispo. à la vente (en ha)	Surfaces à aménager (en ha)	Prix de vente 2023 (au m²) (en €)
Bon-Repos-sur-Blavet	4,8	4	90							10
Glomel	19,4	7	168				1		0,66	10
Gouarec	2,6	1	1							10
Maël-Carhaix	2,8	6	19				2		0,1332	8
Paule	5,2		0				5		3,05	8
Rostrenen-La Garenne	28	22	225							12
Rostrenen-Kerjean	21,4	7	165	13	9,2432	490 819,98	1	0,2475		12
Saint-Nicolas-du-Pélem	10,4	7	100	1	0,358	17 900				8
Total	94,6	54	768	14	9,6012	508 719,98	9	0,2475	3,8432	

Source : CCKB.

L'ensemble des parcs représente une superficie de 94,6 hectares dont 49,4 sur la seule commune de Rostrenen. Sur ce total, n'était disponible à la vente début 2023 qu'un seul lot représentant 0,25 hectares. La CCKB dispose par ailleurs d'une réserve foncière de 3,84 hectares non encore aménagés. Le nombre d'entreprises actuellement installées est de 54, employant au total 768 salariés.

5.5.2 Une gestion comptable à mettre en cohérence

5.5.2.1 La structuration comptable

L'instruction comptable M14 rappelle que les opérations relatives à l'aménagement de zone d'activités (ZA) sont obligatoirement individualisées au sein d'un budget annexe (BA) afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers des opérations, qui peuvent être importants compte tenu de leur nature et de leur durée (liés au rythme et au prix de commercialisation, à l'exécution et au financement des équipements publics, aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier). L'instruction M14 prévoit également que la collectivité peut regrouper plusieurs opérations au sein d'un seul BA, mais elle recommande néanmoins d'en créer un par opération¹⁰³.

Il existe au sein de la CCKB trois BA pour sept parcs d'activité : un pour les parcs de Rostrenen, Maël-Carhaix, Gouarec et Bon-Repos-sur-Blavet, un pour Paule (Toul Dous) et un pour Saint-Nicolas-du-Pélem (Le Ruellou). Par ailleurs, le parc d'activité de Glomel est suivi dans les comptes du budget principal et ne fait pas l'objet d'un BA, ce qui est irrégulier.

Cette hétérogénéité, liée à des raisons historiques ou spécifiques, ne se justifie plus. Le suivi comptable des zones d'activités peut désormais être harmonisé, en créant autant de BA qu'il existe de parcs, ou en regroupant l'ensemble dans un seul BA avec une comptabilité analytique annexée qui permette un suivi de chaque opération.

Recommandation n° 13 : Assurer le suivi budgétaire de l'ensemble des zones d'activité soit au sein d'un budget annexe unique, soit au sein d'un budget annexe par zone d'activité.

5.5.2.2 La valorisation des stocks

Les règles de valorisation des stocks appliquées ont varié au cours des années, ce qui complique la lecture des comptes. Ainsi dans le compte administratif 2020 du BA « PA – Rostrenen, Gouarec, Maël-Carhaix, Bon-Repos-sur-Blavet », le compte 71355 en recettes qui retrace les stocks en fin d'année est valorisé à 820 165 €, ce qui est incohérent avec leur valeur de début d'année (456 884,36 €) augmentée des dépenses de l'année (539 068,34 €), soit un total de 995 942 €, et alors qu'aucune vente de terrain ne pouvait expliquer une diminution.

¹⁰³ L'instruction M14 recommande en effet de créer un budget par opération « compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières ou bien constituer un budget annexe par type d'opération (lotissement, ZAC, ...) Dans ce cas, le suivi dans le cadre d'un seul budget annexe (éventuellement par type d'opérations) implique, pour chaque opération (secteur), un suivi extra-comptable sous forme de registres annexes des données permettant d'établir et de justifier chaque déclaration (acquisitions, cessions, montant des opérations imposées, non imposées). Compte tenu de ces contraintes, il est recommandé de créer un budget annexe par opération compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières. En effet, des dispositions fiscales spécifiques imposent que chaque opération de lotissement et d'aménagement de zone fasse l'objet d'un secteur distinct pour l'application des droits à déduction et d'une déclaration de TVA distincte ».

Par ailleurs, le compte 71355 en dépenses retrace une valeur du stock en début d'année 2021, qui devrait logiquement correspondre à celle enregistrée en fin d'année 2020, ce qui n'est pas le cas (7 956,51 € à l'ouverture contre 820 165 € à la clôture des comptes).

5.5.3 L'absence de budget prévisionnel et de compte rendu annuel

Un budget prévisionnel de zone d'activité recense normalement d'une part, l'ensemble des dépenses (acquisition de terrains, travaux d'aménagement, études, maîtrise d'œuvre, etc.) et d'autre part l'ensemble des recettes (vente de terrains aménagés, subventions éventuelles), jusqu'à la réalisation complète de l'opération. Il doit permettre de déterminer son coût de revient et d'en déduire les recettes nécessaires pour équilibrer l'opération. Le prix de vente des terrains dépend du marché immobilier mais il doit, ajouté aux recettes annexes, couvrir le coût de revient. À défaut, le déficit devra être compensé, généralement par une subvention d'équilibre du budget principal de la collectivité.

En l'absence d'une telle prévision, établie dès l'origine du projet et actualisée dans un compte-rendu annuel, le résultat prévisionnel de chaque opération et les éventuelles subventions à la charge du budget principal ne sont pas anticipés et connus des élus.

Or, aucune des opérations d'aménagement de zones d'activités sur le territoire de la CCKB n'a fait l'objet d'un budget prévisionnel. En effet, les BA ont pour fonction de retracer les réalisations en dépenses et en recettes, ainsi que la valeur des stocks de terrains. Mais ils ne permettent pas à eux seuls d'anticiper le résultat à terminaison des opérations, qui dépend à la fois des montants déjà enregistrés et des prévisions de dépenses et de recettes sur la durée restant à courir. Les élus manquent en conséquence d'outils pour anticiper les évolutions du coût final de chaque opération et *in fine* connaître le montant éventuel qui restera à la charge de la collectivité.

Lorsque les opérations d'aménagement sont réalisées en régie par une collectivité, aucune obligation formelle de compte rendu n'existe, contrairement aux opérations concédées à des aménageurs privés, pour lesquelles le code de l'urbanisme impose, lorsqu'une participation publique est prévue, la production d'un document annuel, communiqué aux élus, comprenant notamment le bilan prévisionnel actualisé, le plan de trésorerie et un tableau des acquisitions et cessions immobilières de l'exercice.

La réalisation par la CCKB de budgets prévisionnels et de comptes rendus annuels serait de bonne gestion, pour améliorer l'information et le pilotage par les élus, et alimenter notamment leur réflexion sur la fixation du prix de vente des terrains aménagés.

Recommandation n° 14 : Établir un budget prévisionnel et un compte rendu annuel pour les futures opérations d'aménagement.

5.5.4 Des opérations finalement coûteuses pour le budget principal

L'aménagement des zones d'activités de la CCKB ainsi que de l'Ekopol (bureaux relais) est financé en grande partie par l'utilisation de la trésorerie du budget principal. Au 31 décembre 2021, le budget principal avançait ainsi 2,017 M€ aux cinq budgets annexes « économie ». Ces avances ont augmenté de 64,5 % sur la période 2017-2021.

Tableau n° 18 : Besoins de trésorerie des budgets annexes couverts par le budget principal

	2017	2018	2019	2020	2021
ZA ROSTRENEN	33 249,02	- 221 060,48	- 330 021,13	- 959 350,7	- 976 886,58
ZA RUELLOU	- 49 122,64	- 51 662,26	- 53 694,20	- 62 218,32	- 79 827,27
ZA TOUL DOUS PORS RU	- 6 187,90	- 6 187,90	- 6 187,90	- 6 187,90	- 6 187,90
ATELIER RELAIS	- 674 033,40	- 495 975,01	- 500 264,86	- 498 211,51	- 500 193,56
BUREAUX RELAIS	- 530 480,25	- 510 589,67	- 489 644,10	- 476 733,70	- 454 417,80
Total	- 1 226 575,17	- 1 285 475,32	- 1 379 812,19	- 2 002 702,14	- 2 017 513,11

Source : CRC d'après les données de ORC.

Ces avances de trésorerie ne pourront pas toutes être remboursées par les BA.

Fin 2021, pour le BA « PA Rostrenen, Gouarec, Maël-Carhaix, Bon-Repos-sur-Blavet », à l'avance de trésorerie de 0,976 M€ s'ajoute une dette bancaire de 159 105 € ; la dette totale s'élevait donc à 1,135 M€. Or, les recettes attendues ne devraient pas dépasser 511 000 €¹⁰⁴. Le déficit sera donc au minimum de 600 000 €, sans tenir compte d'éventuelles nouvelles charges d'aménagement.

Pour le budget annexe « Atelier relais » qui ne retrace plus que les mouvements liés à la construction et la location de l'auberge de l'Étang Neuf située à proximité du musée de la résistance de Saint-Connan, la trésorerie du budget principal a avancé 500 194 € qui ne pourront pas être remboursés compte tenu de la modicité des loyers perçus : ceux-ci couvrent à peine les charges annuelles de fonctionnement et d'investissement hors amortissements.

Pour le budget annexe « bureaux-relais », le résultat positif généré par l'équipement Ekopol permet de diminuer progressivement, d'environ 20 000 € par an, l'avance de trésorerie du budget principal, qui serait ainsi remboursée en 2045 à condition qu'il n'y ait aucune dépense, même d'entretien, ce qui paraît peu réaliste. Un budget prévisionnel pluriannuel permettrait d'évaluer plus précisément les dépenses prévisibles sur cet équipement, ce qui permettrait de mieux connaître le coût final pour le budget principal.

Ainsi, sur un total de 2 M€ de trésorerie du budget principal utilisée par les budgets annexes, la somme de 1,1 M€ peut être considérée comme une perte définitive. Le budget principal devra en conséquence retracer ces montants comme des charges.

¹⁰⁴ Cession de 12 lots dont la vente a été négociée fin 2022 au prix de 5 € le m² voire de 5,38 € HT pour la quatrième phase du PA de Kerjean, et du dernier lot qui devrait être commercialisé au prix de 12 € le m².

CONCLUSION SUR LES FINANCES DE LA CCKB

Quelques corrections doivent être apportées à la présentation des comptes de la CCKB et à sa gestion budgétaire pour assurer leur conformité : comptabilité d'engagement, sincérité des prévisions budgétaires, complétude des annexes budgétaires, absence de budget annexe pour une zone d'activité, comptabilité des stocks à fiabiliser. Des améliorations sur plusieurs points seraient en outre de bonne gestion : tenue de débats d'orientations budgétaires intégrant une programmation pluriannuelle des investissements, publication de la délibération budgétaire sur le site internet, harmonisation de la gestion comptable et élaboration de prévisions et comptes rendus annuel des zones d'activité.

La situation financière sur la période 2017-2021 est globalement maîtrisée. Les charges de personnel, même si elles sont en forte progression en 2022, restent relativement peu élevées en raison d'un grand nombre de services externalisés. Il est à souligner que la CCKB n'a pas instauré la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gémap) et que ses recettes de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne couvrent que la moitié à peine du coût du service. L'autofinancement est demeuré stable sur la période à environ 1,4 M€ par an. Les dépenses d'investissement (123 € par habitant en 2021), se situent dans la moyenne départementale, et ont été couvertes par des financements propres et des prélèvements sur le fonds de roulement, et très peu par l'endettement, qui est plutôt en diminution. Toutefois, en raison des besoins des budgets annexes de zones d'activités, le fonds de roulement et la trésorerie se dégradent. Les avances de trésorerie correspondantes ne pourront toutes être remboursées, l'équilibre financier de certaines opérations n'étant pas assuré. Il s'agit d'une zone de risque à surveiller par la CCKB, en améliorant le suivi.

Les projections sur la période 2022-2026 ne font pas apparaître, quelles que soient les hypothèses d'inflation, de difficultés particulières grâce notamment à l'indexation des bases fiscales sur l'inflation et au dynamisme de la fraction de TVA dont bénéficie la CCKB.

6 LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES

6.1 L'énergie éolienne en France et en Bretagne

6.1.1 L'énergie éolienne produite en France et en Bretagne

En 2019, les énergies renouvelables ont représenté 20,2 % de l'énergie produite en France. L'éolien (cf. annexe 6) est la deuxième source la plus utilisée après l'énergie hydraulique. Le parc éolien français, quatrième plus important d'Europe avec environ 8 000 éoliennes terrestres pour une puissance installée de 16,5 GW¹⁰⁵, a produit 34,1 TWh en 2019, représentant 6,3 % de la production d'électricité nationale¹⁰⁶.

La Bretagne se situe sur l'axe terrestre qui va des côtes vendéennes au nord de la France et qui représente le gisement éolien¹⁰⁷ le plus important en France, avec la vallée du Rhône et la côte languedocienne. Ce potentiel ne se traduit toutefois pas dans la puissance installée qui est, par exemple, quatre fois moins importante que celle des Hauts-de-France pour une superficie quasiment équivalente¹⁰⁸. En 2020, la Bretagne comptait 640 éoliennes terrestres, réparties dans 114 parcs, représentant une puissance installée de 1 053 MW¹⁰⁹ et une production de 2 232 GWh, soit environ 6 % de la production éolienne nationale, et 63 % des énergies renouvelables produites dans la région.

Le département des Côtes-d'Armor concentre à lui seul un tiers de la puissance éolienne raccordée en Bretagne. La mise en service du parc dans la baie de Saint-Brieuc prévue fin 2023 avec une production annuelle évaluée à 1 820 GWh, est susceptible d'augmenter de plus de 80 % la production bretonne par rapport à 2019¹¹⁰.

¹⁰⁵ Avec 60,8 GW de capacité installée, l'Allemagne possède le parc le plus important devant l'Espagne (25,7 GW) et le Royaume-Uni (23,9 GW).

¹⁰⁶ Source : EDF.

¹⁰⁷ La notion de gisement (ou potentiel) éolien désigne la quantité théorique d'énergie éolienne disponible sur un territoire (terrestre ou marin) donné. Il est lié à la force et surtout à la régularité des vents qui ne doivent être ni trop forts, ni trop faibles.

¹⁰⁸ 27 208 km² pour la Bretagne contre 31 813 km² pour les Hauts-de-France.

¹⁰⁹ Source : Observatoire de l'environnement en Bretagne.

¹¹⁰ Source : Observatoire de l'environnement en Bretagne.

6.1.2 Un développement moins rapide qu'escompté

La loi Grenelle du 13 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » prévoyait, dans son article 68, l'élaboration, par le préfet de région et le président de région, d'un schéma régional climat air énergie (SRCAE) auquel devait être annexé un schéma régional de l'éolien terrestre. Ce dernier, élaboré en 2012 alors que la puissance installée ne s'élevait qu'à 708 MW, prévoyait un objectif « minimaliste » de 1 800 MW d'éolien terrestre ainsi qu'un scénario « volontariste » de 2 500 MW à l'horizon 2020. Avec 1 047 MW installés à cette date, l'objectif n'était atteint qu'à 58 %. Par ailleurs, le parc éolien breton est vieillissant, datant déjà à 66 % de plus de dix ans en 2020.

Dès 2012, était constatée l'importance des refus de permis de construire, avec de fortes disparités selon les départements, de 6,4 % dans le Morbihan à 35,4 % en Ile-et-Vilaine ; avec 14,3 %, les Côtes-d'Armor se situaient en dessous de la moyenne bretonne (21 %). Le motif principal de refus était l'impact visuel sur le paysage et le patrimoine historique.

L'expansion du parc éolien est également freinée par des contraintes réglementaires en matière d'éloignement des zones d'habitations (au moins 500 mètres), d'émergence sonore¹¹¹, de distanciation par rapport aux installations militaires ou de survol d'aviation. Mais elle est surtout confrontée à des questions d'acceptabilité sociale. Beaucoup de projets ont suscité des réactions négatives de la part des populations locales, avec des recours fréquents devant les tribunaux, parfois avec succès¹¹². L'acceptabilité sociale demeure l'un des enjeux principaux de la réussite des projets.

6.2 La production éolienne sur le territoire de la CCKB

6.2.1 Les parcs éoliens sur le territoire de la CCKB

La CCKB a établi un schéma de développement éolien en 2005, en identifiant les zones adaptées à leur installation¹¹³. Il a été intégré dans le schéma régional éolien breton, adopté le 28 novembre 2019.

Au 31 décembre 2022, 32 éoliennes terrestres étaient implantées sur le territoire de la CCKB sur cinq parcs, pour une puissance d'environ 47,5 MW, soit 5 % des éoliennes et 4 % de la puissance installée en Bretagne.

¹¹¹ Écart entre le bruit ambiant sans éolienne et le bruit ambiant avec le parc éolien en activité.

¹¹² La Cour administrative d'appel de Nantes a par exemple annulé le 15 février 2022 l'autorisation d'un parc éolien dans le Morbihan, considérant qu'il présentait des inconvénients excessifs pour la protection des paysages et le voisinage, qu'il présentait « *un impact visuel fort* » pour la vingtaine d'habitations proches et qu'il provoquait un « *effet de saturation* » lié à la présence de six autres parcs à quelques kilomètres.

¹¹³ Notamment proximité d'un poste de raccordement au réseau, respect des contraintes paysagères, des contraintes liées aux réseaux hertziens, aux activités militaires.

Tableau n° 19 : Parcs éoliens sur le territoire de la CCKB

Parc	Nombre éoliennes	Année mise en service	Puissance installée (MW)
Lanrivain	10	2009	8,5
St Lubin (Kergrist-Moëlou)	8	2010	16
Kergrist-Moëlou et Plounévez-Quintin	6	2010	12
Plouguernevel	5	2016	4
Lan Vras (Kergrist-Moëlou)	3	2021	7

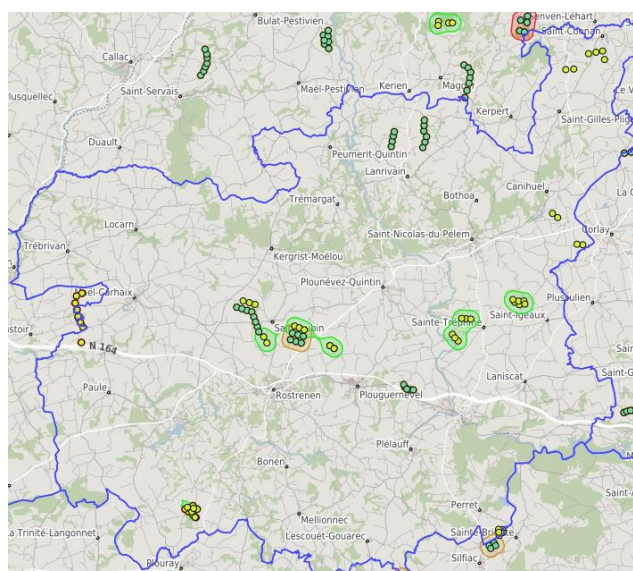
Source : CCKB.

La production électrique varie selon les années, en fonction de la vitesse des vents. À puissance installée équivalente, sur la période 2017-2021¹¹⁴, elle a oscillé entre 69,4 et 86,6 GWh, soit un écart de près de 25 %.

Tableau n° 20 : Production d'énergie éolienne sur le territoire de la CCKB

Communes	Nombre machines	Puissance MW	2017	2018	2019	2020	2021
			Conso MWh	Conso MWh	Conso MWh	Conso MWh	Conso MWh
Kergrist-Moëlou (*)	12	24 000	47 467,70	51 495,10	52 102,98	58 917,92	48 830,75
Lanrivain	10	8 000	12 133,46	13 450,07	13 290,03	15 347,08	12 698,66
Plouguernevel	5	4 000	5 955,28	6 629,72	6 753,60	7 306,06	6 604,03
Plounévez-Quintin	2	4 000	3 815,66	4 168,41	4 142,63	5 020,67	4 079,87
Total	29	40 000	69 372,10	75 743,30	76 289,24	86 591,73	72 213,31

Source : ENEDIS. (*) Hors parc de Lan Vras.

Carte n° 2 : Implantation des éoliennes sur le territoire de la CCKB

Source : DREAL Bretagne, site geobretagne.fr (en vert les éoliennes installées, en jaune les éoliennes non construites)

¹¹⁴ Hors parc de Lan Vras qui ne produit de l'électricité que depuis 2021.

Deux projets portés partiellement par la CCKB¹¹⁵ doivent démarrer en 2023. Ils permettront d'accroître de 59 % la puissance installée sur le territoire, qui passerait de 47,5 à 75,5 MW.

Des projets portés par des entreprises privées pourraient également se concrétiser dans les prochaines années, sans certitudes à ce jour. Celui de Sainte-Tréphine, autorisé le 13 décembre 2021 pour 6 éoliennes (environ 14 MW), fait l'objet d'un recours déposé en 2022. Celui de Saint-Connan est retardé à la suite d'une demande d'étude sur l'impact pour les chauves-souris par les services de l'État.

6.2.2 La politique menée par la CCKB pour le développement de l'énergie éolienne

6.2.2.1 Une volonté politique ancienne

Depuis au moins une vingtaine d'années, les élus de la CCKB ont manifesté une volonté de participer à la transition énergétique en favorisant l'implantation d'énergies renouvelables et notamment éoliennes sur leur territoire. Cette compétence est intégrée dans ses statuts depuis au moins 2004. Elle a établi dès 2005 un schéma éolien du Kreiz-Breizh qui recense les secteurs les plus favorables à l'implantation d'éoliennes en tenant compte des contraintes environnementales, techniques et réglementaires. Ce schéma est toujours d'actualité en 2023 : ses éléments techniques demeurent pertinents et sont repris par les porteurs de projet dans les études d'impact.

6.2.2.2 Une volonté de maîtriser le développement de l'éolien

Dès le début des années 2000, de nombreux projets de parcs éoliens ont été envisagés par des promoteurs privés sur le territoire de la CCKB. Toutefois, ces projets menés de manière dispersée et peu transparente, par des porteurs de projet manquant parfois de sérieux, et sans réelles retombées économiques pour le territoire, ont commencé à provoquer des réactions de rejet avec le risque de compromettre l'avenir de l'éolien sur le territoire.

Pour la réussite des projets apportés par des entreprises privées extérieures au territoire, l'expérience a montré l'importance de l'implication des élus dans l'élaboration des dossiers d'autorisation administrative. Leur médiation avec les populations riveraines, souvent rétives a priori à l'installation d'éoliennes, apparaît également déterminante.

¹¹⁵ Il s'agit des projets du Petit-Doré et de Saint-Ygeaux.

Par ailleurs, l'intérêt d'une gestion à l'échelle intercommunale a rapidement émergé. Un opérateur peut en effet légalement s'adresser directement à une commune et monter un projet sans que l'intercommunalité ne soit associée. Les élus de la CCKB ont considéré qu'une gestion centralisée à l'échelle du territoire permettrait de mutualiser les compétences pour une meilleure maîtrise du développement de l'énergie éolienne. L'objectif est de faciliter la réalisation de projets¹¹⁶ qui soient profitables au territoire au-delà des seules retombées fiscales, tout en maîtrisant leur impact environnemental (gabarits et nombre des éoliennes...).

6.2.2.3 Une structuration progressive de l'intervention de la CCKB

L'article 109 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article L. 2253-1 du CGCT) prévoit que par dérogation *«les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire»*.

La CCKB a, dès 2016, pris des participations minoritaires dans trois sociétés créées pour l'aménagement des parcs éoliens de Lan Vras, Petit-Doré et Botsay ; elle a également consenti pour certains projets des apports en compte courant d'associé (CCA)¹¹⁷.

En réponse au nombre important de sollicitations d'opérateurs privés pour implanter des parcs éoliens, la CCKB a souhaité structurer son appui aux communes¹¹⁸. Son implication dans les trois projets initiés à partir de 2016 avait été difficile, nécessitant de longues négociations, lourdes à mener pour les services et les élus, face à des entreprises ayant déjà une solide expérience d'installation de parcs éoliens. Elle a donc souhaité capitaliser les acquis en créant un cadre standardisé clair et transparent pour les futurs projets présentés par les opérateurs ; les élus ont considéré que le portage des projets serait facilité par la création d'une structure juridique dédiée.

¹¹⁶ L'implication des élus peut par exemple aplanir les difficultés avec les propriétaires fonciers ou les riverains, faciliter les délibérations des conseils municipaux, permettre l'accès à certaines informations, faciliter l'instruction des dossiers avec les services de la Préfecture.

¹¹⁷ L'apport en CCA consiste pour l'associé à consentir à la société des avances ou des prêts en versant directement des fonds ou en laissant à sa disposition des sommes qu'il renonce provisoirement à percevoir (Rép. Minist. N°34969, JO Sénat, 23 octobre 1980).

¹¹⁸ Les communes sont certes intéressées pour accueillir des éoliennes notamment pour les retombées fiscales mais elles peuvent aussi reculer devant des opérateurs qui demandent aux élus de s'impliquer fortement dans des projets parfois très conflictuels. Les retombées fiscales apparaissent alors faibles comparées aux bénéfices obtenus par les opérateurs et aux inconvénients des conflits avec leurs administrés.

À cet égard, la loi relative au climat et à l'énergie de 2019 permet la création par un EPCI d'une société « holding » dont le seul objet est la prise de participations dans des projets codéveloppés avec des opérateurs privés, et qui peut réaliser des apports de fonds propres (compte courant d'associés) dans les sociétés de projet, sans les soumettre à des délais de remboursement contraints¹¹⁹, ce qui répond mieux au besoin d'investisseurs de long terme.

6.2.2.4 La création de la société « Énergies renouvelables du Kreiz-Breizh »

Par délibération du 19 décembre 2019, le conseil communautaire a arrêté le principe de création d'une structure territoriale, contrôlée majoritairement par la CCKB, permettant la prise de participation dans les projets de développement d'énergies renouvelables et de mieux fédérer les initiatives pour « *une action plus efficace de la collectivité* ». Le président a également reçu mandat afin d'étudier le statut juridique « *optimal* ».

Sur la base d'une étude portée par un cabinet d'avocats et avec l'accompagnement juridique d'une société spécialisée dans le développement local de parcs éoliens, le président de la CCKB a décidé le 7 juillet 2020 que la structure territoriale retenue serait une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU)¹²⁰, destinée à assurer les fonctions d'intermédiaire avec les sociétés privées et à réaliser les prises de participation.

La SASU « Énergies renouvelables du Kreiz-Breizh » (ERKB) a été immatriculée le 23 octobre 2020 au registre du commerce et des sociétés de Saint-Brieuc. Son capital d'un montant de 200 000 € est détenu à 100 % par la CCKB¹²¹. L'objectif principal est de réunir toutes les prises de participations dans des sociétés d'énergies renouvelables précédemment détenues¹²². Il s'agit donc d'une société « holding » comme l'autorise l'article L. 2253-1 du CGCT.

¹¹⁹ Auparavant l'apport en compte courant d'associés directement par une collectivité dans les sociétés de production d'EnR (Energies renouvelables) était possible mais limité à une période de deux ans, renouvelable une fois, portée à 7 ans, renouvelable une fois par la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

¹²⁰ La SASU (société par actions simplifiée unipersonnelle) est une SAS (société par actions simplifiée) constituée par un seul associé. L'associé unique définit les règles d'organisation ainsi que le montant du capital social. Il peut faire des apports en numéraire ou en nature. Par ailleurs, la SASU est une structure qui permet à l'associé unique de n'engager sa responsabilité qu'à hauteur de son apport. Par rapport à une société d'économie mixte (SEM) ou une société publique locale (SPL), la gestion est plus souple. Il n'y a pas par exemple de conseil d'administration.

¹²¹ L'article 109 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) ne fixe pas de limite à la participation au capital.

¹²² L'objet de la SASU défini à l'article 2 des statuts précise notamment que « *la société a pour objet la participation dans des sociétés ou entreprises individuelles ayant pour objet de porter un ou des projets relatifs aux énergies renouvelables* ».

6.2.3 Des incertitudes juridiques à lever

6.2.3.1 Les modalités d'exercice de la compétence « énergie renouvelable »

L'article L. 2224-32 du CGCT dispose que « *les communes, sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent (...) aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables définies notamment à l'article L. 211-2 du code de l'énergie (...)* ».

Les services de l'État considèrent qu'il s'agit d'une compétence juridique à part entière, qui doit être transférée formellement par les communes à l'EPCI si ce dernier souhaite agir dans ce domaine¹²³. Cette interprétation conduit à appliquer le principe d'exclusivité, à dessaisir les communes de cette compétence si elle est transférée¹²⁴, et à interdire par exemple la participation concomitante des communes et de leur intercommunalité de rattachement dans le capital de sociétés de production d'énergie renouvelable.

La rédaction des statuts de la CCKB est précise, et sa compétence inclut la définition d'un schéma général d'implantation, les réflexions et propositions de réalisation et exploitation d'équipements, et l'accompagnement des initiatives visant à la mise en œuvre d'unités de production.

Ce transfert de compétences fonde légalement l'intervention de la CCKB notamment à travers ses prises de participation, et exclut cette possibilité pour ses communes membres, et plus généralement les actions d'accompagnement de leur part.

6.2.3.2 Des statuts de la CCKB et de la société ERKB à mettre en cohérence

La SASU ERKB créée par la CCKB (cf. § 6.2.2.4) est une société holding qui n'intervient pas directement dans les projets de développement de parcs éoliens, mais détient des parts minoritaires dans des sociétés créées à cet effet.

L'objet social défini dans les statuts de la SASU ERKB paraît toutefois plus large que celui de la CCKB, mentionnant notamment « *l'installation et l'exploitation de centrales de production d'énergie renouvelable* » alors que la compétence de la CCKB est limitée à un rôle de réflexion, proposition et accompagnement.

La SASU, qui est un démembrement de son actionnaire unique la CCKB, pourrait ainsi exercer une activité qui ne relève pas exactement des compétences intercommunales, et aurait pour effet de les étendre indirectement, ce qui est irrégulier.

De même, le champ territorial d'intervention de la SAS ERKB, qui peut être élargi « *à la région Bretagne* », apparaît discutable au regard de celui de la CCKB.

¹²³ Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz.

¹²⁴ Réponse ministérielle 2019.

Recommandation n° 15 : Mettre en cohérence les statuts de la SASU ERKB et de la CCKB.

Dans sa réponse, la présidente considère qu'il serait opportun de faire évoluer les statuts de la CCKB « *en élargissant les contours de cette compétence, pour d'une part les mettre en cohérence avec les statuts d'ERKB, et d'autre part permettre à la SASU – ERKB de mieux répondre à son objet social* ». Elle ajoute que « *les moyens humains, récemment affectés à cette thématique vont permettre d'initier, au sein du groupe de travail sur les EnR (Energies renouvelables), la réflexion sur l'évolution des contours de cette compétence* ».

6.2.3.3 Un risque juridique pour les élus lié au statut de SASU

Aux termes de l'article 20 des statuts de la SASU ERKB, la présidence de cette société est assurée par la CCKB, en tant que personne morale.

L'article L. 227-7 du code de commerce dispose néanmoins que : « *lorsqu'une personne morale est nommée président ou dirigeant d'une société par actions simplifiée, les dirigeants de ladite personne morale sont soumis aux mêmes conditions et obligations et encourent les mêmes responsabilités civile et pénale que s'ils étaient président ou dirigeant en leur nom propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'ils dirigent* ».

En sa qualité d'exécutif et d'ordonnateur de la CCKB, sa présidente en est la dirigeante au sens de l'article L. 227-7 du code de commerce. Elle encourt donc, à titre personnel, les responsabilités civile et pénale liées à la présidence de la SASU ERKB exercée par la CCKB.

La présidente de la CCKB, en tant que dirigeante de la communauté de communes, assume donc de fait le rôle de présidente de la SASU.

Les élus locaux qui exercent des responsabilités au sein d'une société commerciale doivent veiller « *à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* » entre leurs fonctions publiques et les intérêts privés qu'ils défendent au sein de cette société¹²⁵. Des aménagements ont été apportés notamment depuis la loi du 21 février 2022 dite 3DS, pour les personnes morales dont les organes dirigeants comprennent obligatoirement des représentants des collectivités¹²⁶, ce qui, s'agissant des sociétés commerciales, ne concerne que les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL)¹²⁷.

La loi n'a en revanche pas prévu de régime spécifique pour la participation des élus municipaux à la gouvernance de sociétés de production d'énergies renouvelables telles que la SAS ERKB.

¹²⁵ Article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹²⁶ Articles L. 1524-5 et L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁷ Cf. rapport n° 723 des sénateurs Gatel et Darnaud établi au nom de la commission des lois du Sénat, 30 juin 2021 ; rapport n° 4721 des députés Jacquier-Laforge, Questel et Sage établi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 25 novembre 2021.

Aussi, en l'état actuel du droit, la présidente s'expose à ce que sa situation soit regardée comme celle de dirigeante d'une société commerciale de droit commun, porteuse d'un conflit d'intérêts et d'un risque pénal¹²⁸. De même, la loi interdit aux dirigeants d'entreprises d'exercer un mandat électif au sein d'une collectivité avec laquelle leur société est en affaires, lorsqu'ils jouent un rôle prépondérant au sein de la société et qu'il existe des « *liens d'intérêts suffisants* » entre la commune et la société¹²⁹ ; une dérogation est prévue pour les seules SEM¹³⁰.

6.3 Une politique source de retombées financières mais non exempte de risques

6.3.1 Le montage d'un projet éolien

6.3.1.1 Les différentes étapes d'un projet

Un projet éolien comprend deux grandes étapes :

La phase de développement inclut la réalisation des études préalables¹³¹, la gestion du foncier, l'obtention des autorisations administratives et des tarifs d'achat, la purge des éventuels recours en justice. Elle implique des dépenses, engagées sans certitude que le projet se réalise. Elle représente entre 5 et 10 % du coût total mais concentre l'essentiel des risques notamment juridiques (études techniques ou d'impact non concluantes, contentieux) et financiers (prix de rachat de l'électricité insuffisant, absence de bouclage financier du projet). Cette phase lorsqu'elle s'achève avec toutes les autorisations nécessaires et un tarif correct de vente d'électricité a une valeur marchande qui dépasse son coût financier.

La phase de travaux-construction-exploitation débute lorsque toutes les autorisations administratives sont accordées et les recours purgés. L'essentiel des investissements sont financés par des emprunts et des comptes courants d'associés, mais avec des risques en principe moindres que lors de la période de développement, et des revenus garantis sur la durée, avec quelques variations en lien avec la vitesse des vents.

¹²⁸ Au titre du délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-12 du code pénal.

¹²⁹ Article L. 231 alinéa 6 du code électoral. La qualité d'entrepreneur de service public municipal est retenue lorsque l'élu exerce un rôle prépondérant au sein de la société et qu'il existe des « liens d'intérêts suffisants » entre la commune et la société : voir par exemple Conseil d'État, 21 juin 2021, *Commune de Grimaud*, n°445346 ; 12 avril 2021, *Commune de Lamothe-Landerron*, n° 445529.

¹³⁰ Article L. 1524-5 alinéa 9 du code général des collectivités territoriales.

¹³¹ La construction et l'exploitation d'un parc éolien sont soumises à plusieurs réglementations, au titre des codes de l'énergie, de l'urbanisme et de l'environnement. Depuis 2017, l'autorisation environnementale unique prévoit la réalisation d'une étude d'impact et de dangers qui évalue les effets du projet sur l'environnement. Elle comprend également une enquête publique. À l'issue de cette procédure, le préfet décide par arrêté préfectoral de l'implantation ou non du parc éolien sur le territoire.

6.3.1.2 Le financement d'un projet par une collectivité

Le coût d'un projet de parc éolien est variable en fonction de la puissance installée et du nombre d'éoliennes. La phase de développement coûte plusieurs centaines de milliers d'euros et la phase de construction au minimum plusieurs millions d'euros. En général, la première est autofinancée par le capital social et des apports en compte courant d'associés, tandis que la seconde est financée à hauteur de 75 à 90 % par l'emprunt. Le solde est couvert par des fonds propres supplémentaires apportés par des augmentations de capital, des avances en comptes courant d'associés et des subventions.

La participation des collectivités peut intervenir au cours des deux phases.

En entrant au capital (pas nécessairement très élevé) des sociétés de projet dès le début de la phase de développement, elles peuvent influencer sur les caractéristiques du projet.

À l'issue d'une première phase couronnée de succès, les collectivités actionnaires ont deux possibilités :

- vendre tout ou partie de leurs actions avec un gain important, en percevant notamment des primes de succès¹³² le plus souvent négociées dès le départ avec l'actionnaire privé ;
- rester au capital de la société et participer à la phase de travaux/exploitation, ce qui permet de contribuer aux choix techniques, et à terme de bénéficier de dividendes, mais nécessite d'investir des fonds importants (notamment en compte courant d'associé).

Le maintien ou non de participations dans le capital de la société de projet dépendra des capacités de la collectivité à financer sa part de financement de la construction du parc. Mais ensuite, la collectivité pourra bénéficier de dividendes parfois conséquents et quasiment garantis sur la durée de vie de l'éolienne (entre 15 et 20 ans au minimum).

6.3.2 Synthèse des projets bénéficiant d'une participation de la CCKB/SASU ERKB

Par délibérations du 10 décembre 2020, le conseil communautaire a acté la création de la SASU ERKB et décidé d'y transférer progressivement les participations que la CCKB détenait dans les sociétés portant les projets de quatre parcs éoliens.

¹³² Outil de rémunération d'un actionnaire, qui a porté une part des risques en phase de développement d'un projet.

6.3.2.1 Le projet de Lan Vras

Une participation significative d'ERKB dans le capital de la société de projet

La société IEL (Initiatives & Energies Locales)¹³³ porte un projet de construction de trois éoliennes d'une puissance totale de 6,6 MW au lieu-dit Lan Vras sur la commune de Kergrist-Moëlou en extension d'un parc existant¹³⁴, pour un coût de 9,5 M€. Le dossier de demande d'autorisation a été déposé en préfecture le 4 décembre 2016. Ce projet a été autorisé par arrêté préfectoral du 28 juin 2019 et n'a pas fait l'objet de recours. Le parc éolien fonctionne depuis 2021.

Dès 2016¹³⁵, la CCKB a souhaité prendre une participation dans la société de projet ; le 15 février 2018, le conseil communautaire a autorisé son président à signer un pacte d'associés, et à acquérir 30 % de son capital ; en définitive, la prise de participation a été réalisée en mars 2022 par la SASU ERKB, créée dans l'intervalle (150 titres sur les 500, pour une valeur de 50 000 €).

Le rendement attendu du projet

Tableau n° 21 : Caractéristiques du projet

Puissance KW/unité	2200
Nombre	3
Puissance totale (KW)	6600
Coût total (euros)	9 456 365
Fonds propres (euros)	746 352
Financement externe (euros)	8 710 013
Production retenue (heures)	2 100
Production annuelle (KWh)	13 860 000

Source : CCKB.

¹³³ Groupe créé à Saint-Brieuc en janvier 2004 spécialisée dans le développement, l'installation et l'exploitation de projets d'énergies renouvelables (Grand Eolien et Solaire Photovoltaïque).

¹³⁴ Ce parc est composé de huit éoliennes pour une puissance de 15,8 MW.

¹³⁵ Délibération du 14 novembre 2016.

D'après le business plan de la CCKB, avec un scénario de 2 100 heures par an¹³⁶ (voir annexe 7), le résultat net après impôts de la société de projet serait positif dès 2026. La commission « environnement » de la CCKB de novembre 2022 avait estimé le montant des dividendes pour le projet de Lan Vras à 40 000 € par an. Toutefois, cette présentation est contestable car elle suppose une distribution annuelle de dividendes uniformes sur toute la période. Or, il n'y a pas de distribution avant que l'entreprise dégage ses premiers bénéfices (a priori pas avant 2025) ; en outre, les bénéfices et donc les dividendes seront peu élevés tant que l'entreprise supportera des charges d'amortissement et d'intérêts, soit pendant les 20 premières années, et nettement plus élevés les cinq années suivantes. L'ordonnateur admet en réponse que ce montant aurait dû être présenté comme une moyenne annuelle sur la durée du projet.

Tableau n° 22 : Extrait Business Plan projet Lan Vras avec une production de 2100 heures

	2020	2 021	2 022	2 023	2 024	2 025	2 026	2 027	2 045	Total 21-45
Prix du rachat du KWh		0,0720	0,0722	0,0724	0,0726	0,0729	0,0731	0,0733	0,0753	
Chiffre d'affaires		997 920	1 000 914	1 003 917	1 006 928	1 009 949	1 012 979	1 016 018	1 043 664	25 745 491
Charges d'exploitation	20 000	210 196	219 757	237 338	218 937	221 570	245 312	248 763	344 893	7 085 507
Valeur ajoutée	- 20 000	787 724	781 157	766 579	787 991	788 379	767 667	767 255	698 771	18 659 984
Impôts et taxes	3759	68 426	69 436	70 068	70 730	71 791	72 868	73 961	96 692	2 039 180
EBE	- 23 759	719 298	711 721	696 511	717 261	716 588	694 799	693 294	602 079	16 620 804
Dotation aux amortissements		797 755	728 257	666 577	611 837	563 254	520 138	481 871		9 091 087
Charges financières	365 285	178 286	169 282	160 016	150 477	140 656	130 540	122 966		2 255 409
Résultat avant impôts	-389 044	- 256 743	- 185 818	- 130 082	- 45 053	12 678	44 121	88 457	602 079	5 274 308
IS		-	-	-	-	-	-	-	150 520	1 319 357
Résultat net	-389 044	- 256 743	- 185 818	- 130 082	- 45 053	12 678	44 121	88 457	451 559	3 954 951
Dividendes société		- 77 023	- 55 745	- 39 025	- 13 516	3 803	13 236	26 537	135 468	1 303 198
Taux actualisation 2%	1	1	1,0200	1,0404	1,0612	1,0824	1,1041	1,1262	1,1487	-
Dividendes actualisés taux de 2%	-	-77 022,90	-54 652,42	-37 509,37	-12 736,26	3 513,76	11 988,49	23 564,14	117 932,79	886 095

Source : CCKB et CRC.

D'après les dernières données transmises par la CCKB , sur la période 2020-2045, en cumulé, les prévisions de chiffre d'affaires s'élèvent à 25,745 M€ et le bénéfice net après impôts sur les sociétés à 3,954 M€, dont 30 %, soit 1,303 M€, reviendraient en dividendes à la SASU ERKB.

Ainsi, les dividendes pour la SASU, avec un taux d'actualisation annuel de 2 %, atteindraient 886 000 € sur la durée d'exploitation de 25 ans, soit 35 280 € par an en moyenne. Mais sur les seules 20 premières années, correspondant à l'amortissement des éoliennes, les dividendes cumulés seraient de 440 128 € en valeur actualisée, soit 22 006 € par an (cf. annexe 7).

¹³⁶ Scénario où la probabilité que la production annuelle d'électricité corresponde au moins à 2 100 heures est de 90%.

Les risques économiques liés au fonctionnement des éoliennes ne sont pas nuls mais restent faibles. La SASU ERKB n'a pour l'instant déboursé que 50 000 € pour acquérir 30 % du capital et est responsable à proportion des dettes de la société de projet, qui comportent un emprunt souscrit pour 8,7 M€. En théorie, l'exploitation prévue sur 25 ans doit largement en couvrir les annuités. Le risque est en effet faible que les éoliennes ne produisent plus d'électricité faute de vent et les pannes techniques entraînant un arrêt temporaire ou définitif sont couvertes par une assurance.

6.3.2.2 Le projet de Botsay

Le projet de Botsay à Glomel, qui prévoyait l'implantation de quatre éoliennes (8 MW de puissance installée) ne verra finalement pas le jour. Après une enquête publique à l'été 2017, le projet avait été autorisé par arrêté préfectoral en 2018 mais a fait l'objet d'un recours ; le Conseil d'État a confirmé l'annulation de cet arrêté par décision du 28 septembre 2022¹³⁷. La CCKB détenait 8 % du capital (soit 40 € sur 500 €) et avait apporté 32 000 € en compte courant d'associés et par ailleurs inscrit dans ses comptes 8 000 € de provisions pour frais de justice ; l'ensemble a été transféré dans les comptes de la SASU ERKB (perte de 40 040 €).

6.3.2.3 Le projet de Petit Doré

Le projet du Petit-Doré concerne l'installation de cinq éoliennes (puissance de 18 MW) sur les communes de Kergrist-Moëlou, Plounévez-Quintin et Plouguernevel. L'autorisation administrative a été donnée le 24 décembre 2020 et le projet n'a fait l'objet d'aucun recours.

Dès 2016, la CCKB a négocié avec le porteur de projet une prise de participation. Le conseil communautaire du 10 décembre 2020 a autorisé la présidente à prendre toutes décisions pour une participation au capital de la société « Énergies des noyers » puis a validé le 5 février 2021 le pacte d'associés confirmant la participation de la SASU ERKB à hauteur de 25 % (10 000 €, soit 400 € l'action).

Le conseil communautaire du 1^{er} juillet 2021 a par ailleurs autorisé sa présidente à signer un contrat de prestations de développement du projet avec la société « Energie des noyers ». La CCKB s'est engagée, en contrepartie d'une rémunération forfaitaire de 60 000 €, à engager les concertations avec la population et les communes dans le but de faciliter la réalisation et l'acceptation du projet. Le contrat prévoyait également une prime de succès d'un montant de 15 000 € HT par éolienne, soit 75 000 € au total, dont 7 500 € avaient déjà été encaissés par la CCKB fin 2021. Ce contrat ne sera finalement pas exécuté jusqu'au bout.

¹³⁷ L'autorisation préfectorale a été confirmée par le tribunal administratif de Rennes puis annulée par la cour d'appel administrative de Nantes, annulation confirmée par le Conseil d'État en septembre 2022.

Les travaux de construction des éoliennes devraient débuter en 2023. Toutefois, le contexte a évolué, avec une envolée des coûts qui a bouleversé l'objectif initial de la SASU ERKB de rester dans le capital à hauteur de 25 %. Alors qu'en début d'année 2022, le coût du projet s'établissait à 24,7 M€, nécessitant un apport en compte courant de la SASU de 0,943 M€, il a été réévalué en novembre 2022 à 30,41 M€, soit une hausse de plus de 25 %¹³⁸. À emprunt constant, les actionnaires devaient en conséquence apporter davantage de fonds propres, soit pour la SASU ERKB 2,813 M€ au lieu des 0,943 M€ prévus, somme trop élevée pour les finances de la CCKB, son actionnaire unique.

Le conseil communautaire du 8 décembre 2022 a donc décidé de revendre les actions à la société porteuse du projet, à un prix négocié à 12 000 € par action, soit trente fois leur valeur nominale. Au total, la SASU aura perçu 300 000 € pour la revente des actions, soit un gain net de 290 000 €, et récupéré les 174 000 € qu'elle avait apportés en compte courant.

6.3.2.4 Le projet de Saint-Ygeaux

Le projet éolien de Saint-Ygeaux est constitué de quatre éoliennes (puissance de 12 MW). Le démarrage du chantier était prévu en août 2023 pour une mise en service en mars 2024. Les négociations avaient permis à la SASU ERKB de prendre une participation de 26 400 € correspondant à 5 % du capital de la société porteuse du projet. Le pacte d'actionnaires prévoyait deux possibilités à l'issue de la phase de développement :

- maintien de la participation de la SASU ERKB dans le capital et nécessité d'apporter en compte courant une somme supplémentaire de 200 000 €, avec la perspective de bénéficier de dividendes estimés à 15 000 € par an ;
- cession par la SASU ERKB de la totalité de ses actions pour un total de 52 800 €, soit le double de leur valeur nominale, et un gain net de 26 400 €.

Le conseil communautaire du 8 décembre 2022 a décidé la vente¹³⁹ des 25 actions détenues. Le maintien dans le capital aurait en effet nécessité un apport de fonds important pour finalement bénéficier de dividendes limités.

¹³⁸ La flambée du coût des matériaux a entraîné une augmentation de 30 % des seules machines

¹³⁹ Le conseil communautaire a également donné pouvoir à la présidente pour acter cette décision lors de l'assemblée générale d'ERKB.

6.3.3 Des projets qui engendrent des ressources fiscales pour la CCKB

L'installation d'éoliennes sur son territoire génère des recettes fiscales supplémentaires pour la CCKB. Les exploitants d'éoliennes dont la puissance électrique est supérieure à 100 kilowatts¹⁴⁰ doivent en effet s'acquitter de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux¹⁴¹ (IFER) ainsi que, pour des montants moins importants, des impôts économiques (contribution foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Les produits de l'IFER sont calculés à partir d'un tarif fixé à 7,82 € par kilowatt de puissance installée en 2022. Pour les éoliennes en place avant le 1^{er} janvier 2019, le produit de l'IFER revient à 70 % à l'EPCI et à 30 % au département. Pour celles installées postérieurement, il est destiné à hauteur de 20 % à la commune, 50 % à l'EPCI¹⁴² et 30 % au département.

Tableau n° 23 : Recettes de l'IFER pour la CCKB, 2017 à 2021, en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Part/total (2017-2022)
TOTAL IFER	303 889	321 326	327 240	327 659	332 370	374 084	100%
Dont éoliennes	186 448	209 271	211 880	214 080	215 486	218 833	63%
Centrales électriques	0	0	0	0	0	0	0%
Centrales photovoltaïques	1 633	1 650	1 671	1 688	1 699	1 724	1%
Centrales hydrauliques	1 585	1 602	1 621	1 638	1 281	1 300	0%
Transformateurs	42 880	43 308	43 871	44 310	44 576	75 410	15%
Stations radioélectriques	66 976	61 086	63 736	61 435	64 801	72 223	20%
Gaz-stockage, transport ...	4 367	4 409	4 461	4 508	4 527	4 594	1%

Source : CRC sur la base des comptes de gestion et états de notification des produits prévisionnels et taux d'imposition (état 1259).

¹⁴⁰ Il ne s'agit pas de la puissance nominale des machines mais du « cumul de la puissance active maximale injectée au point de livraison et de la puissance autoconsommée ».

¹⁴¹ Article 1635-0 quinquies du code général des impôts.

¹⁴² Sur délibération, la commune peut renoncer à la perception de l'IFER en faveur de l'EPCI ; dans ce cas, la CCKB percevrait 70 % de l'IFER.

L'IFER représente 6 % des ressources fiscales de la CCKB en 2022. Les éoliennes représentent 63 % de l'IFER et leur part est appelée à progresser : le parc éolien de Lan Vraz devrait rapporter 51 612 € d'IFER dont 25 806 € à la CCKB à partir de 2023, celui de Saint-Ygeaux 93 840 € dont 46 920 € à la CCKB, d'ici 2025 ou 2026, et celui du Petit-Doré 117 300 € dont 58 650 à la CCKB, dans le même délai.

En 2026, l'IFER lié à l'énergie éolienne devrait représenter environ 353 000 € de recettes pour la CCKB (près de 135 000 € de plus qu'en 2022).

CONCLUSION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉOLIEN

La CCKB accueille depuis une quinzaine d'années sur son territoire plusieurs parcs éoliens. En 2020, la puissance installée représentait 40 MW soit 4 % du total breton. Un nouveau parc pour 7 MW a été installé depuis et deux projets devraient voir le jour d'ici 2026 portant la capacité totale à 75 MW.

En matière d'énergies renouvelables, la compétence de réflexion, proposition et accompagnement est inscrite dans les statuts de la CCKB.

Après avoir élaboré dès 2005 un schéma éolien qui recense les secteurs les plus favorables aux implantations, la CCKB a utilisé les possibilités progressivement offertes par la loi, en prenant des participations financières minoritaires dans des projets portés par des entreprises privées, puis en créant en 2020 une société par actions simplifiée unipersonnelle dédiée, la SASU ERKB, qui regroupe l'ensemble des participations. Les statuts de la CCKB doivent être précisés et mis en cohérence notamment avec ceux de la SASU ERKB, qui apparaissent plus larges.

La CCKB ou la SASU ERKB se sont impliquées financièrement dans quatre projets, avec des succès divers : une perte de 40 000 € après l'annulation par la justice administrative du projet de parc de Botsay ; la revente des parts dans deux autres projets (Saint-Ygeaux et Petit-Doré) à l'issue de la phase de développement, avec une plus-value importante de 353 900 € ; le maintien dans le projet du parc de Lan Vras.

Le développement des parcs éoliens apporte à la CCKB des recettes fiscales non négligeables, notamment l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), d'un montant de 220 000 € en 2020, amené à croître avec les projets en cours.

ANNEXES

Annexe n° 1. Délibérations prises par le conseil communautaire après juillet 2020 pour attribuer des marchés à procédure adaptée	82
Annexe n° 2. Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) effectivement versée en 2021	83
Annexe n° 3. Tonnages de l'abattoir	84
Annexe n° 4. Analyse financière	85
Annexe n° 5. Analyse financière prospective.....	89
Annexe n° 6. L'énergie éolienne	91
Annexe n° 7. Business plan CCKB production de 2100 heures/an, calculs d'actualisation CRC	93

**Annexe n° 1. Délibérations prises par le conseil communautaire après juillet 2020
pour attribuer des marchés à procédure adaptée**

Date délibération	Objet du marché	Montant du marché	Décision du conseil communautaire	Observation
10/09/2020	Avenant aux travaux d'extension du PA de Kerjean	10 828,80 € HT	Validation de l'avenant de plus-value que la présidente est autorisée à signer	Il s'agit d'un avenant à un MAPA (montant initial 598 266,20 € HT)
10/12/2020	Marché de terrassement - annexe musée de la Résistance	18 748,36 € HT	Validation d'une offre sur proposition de la présidente, qui est autorisée à signer les pièces	
20/05/2021	Marché d'entretien espaces verts de la CCKB (3 lots)	51 432,74 € HT	Attribution des lots, que la présidente est autorisée à signer	
12/07/2021	Acquisition véhicule de transport PMR	32 990 € TTC	Autorisation accordée à la présidente pour retenir une proposition	
01/07/2021	Acquisition de bacs de collecte des OM	Entre 150 000 € et 200 000 € HT	Validation de l'offre, la présidente est autorisée à signer les pièces	
23/09/2021	Avenant en moins-value au marché d'extension du PA de Kerjean	7 377,50 € HT	Validation de l'avenant de moins-value, que la présidente est autorisée à signer	Il s'agit d'un avenant à un MAPA (montant initial 598 266,20 € HT)
18/11/2021	Contrats d'assurances (4 lots)	20 584 € TTC	Attribution des lots sur proposition de la présidente, qui est autorisée à signer les pièces	

Source : Tableau CRC sur la base des délibérations de la CCKB.

Annexe n° 2. Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) effectivement versée en 2021

	DSC théorique (*)	FPIC	FC en fonctionnement	FC en investissement	DSC effective
<i>Bon-Repos-sur-Blavet</i>	26 869			26 869	0
<i>Canihuel</i>	38 110			38 110	0
<i>Glomel</i>	272 551			119 142	153 409
<i>Gouarec</i>	41 217			21 700	19 517
<i>Kergrist-Moëlou</i>	22 942		4 192	18 750	0
<i>Lanrivain</i>	2 543			2 543	0
<i>Lescouët-Gouarec</i>	3 836				3 836
<i>Locarn</i>	47 771			28 000	19 771
<i>Maël-Carhaix</i>	114 520		53 453	60 778	289
<i>Mellionnec</i>	4 615			4 615	0
<i>Paule</i>	11 144			11 144	0
<i>Peumerit-Quintin</i>	2 243			0	2 243
<i>Plélauff</i>	7 553			7 553	0
<i>Plouguernevel</i>	35 484			35 484	0
<i>Plounévez-Quintin</i>	17 838			17 838	0
<i>Rostrenen</i>	736 874	320 088	175 398	176 440	64 948
<i>Saint-Connan</i>	3 379			0	3 379
<i>Saint-Gilles-Pligeaux</i>	11 523			0	11 523
<i>Sainte-Tréphine</i>	1 826			0	1 826
<i>Saint-Nicolas-du-Pélem</i>	427 692		62 150	0	365 542
<i>Saint-Igeaux</i>	938			0	938
<i>Trébrivan</i>	11 923			11 923	0
<i>Trémargat</i>	2 729			2430	299
Total	1 846 120	320 088	295 193	583 319	647 520

(*) DSC nette des contingents SDIS / FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales / FC : fonds de concours

Source : délibération n°137-21 du 18 novembre 2021.

Annexe n° 3. Tonnages de l'abattoir

Année Mois	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
janvier	43,6	34,2	32,1	17,6	27,1	36,2	21,7	18,6	23,5	27,3	36,4
février	44,6	40,6	35,6	17,7	21,8	25,2	29,0	25,5	20,2	17,2	19,4
mars	52,6	50,2	33,0	24,2	28,3	27,5	25,3	23,0	26,4	22,1	19,1
avril	37,7	49,2	48,3	29,0	25,9	30,4	27,1	26,2	33,9	31,7	26,7
mai	37,0	46,3	54,4	24,2	25,7	33,2	30,2	19,7	27,8	21,6	22,2
juin	58,8	51,4	66,1	29,1	25,0	32,0	23,6	28,5	31,4	27,5	33,6
juillet	33,7	29,7	41,8	35,2	25,5	25,8	20,3	20,8	26,3	29,3	29,4
août	31,1	32,1	34,2	20,9	17,1	22,1	0,0	21,0	16,5	13,4	19,3
septembre	32,8	49,8	50,7	29,9	25,5	24,4	33,4	31,8	30,9	31,6	28,6
octobre	41,6	46,0	41,9	43,8	33,4	33,2	38,1	27,1	27,4	32,0	37,3
novembre		58,1	41,4	41,0	34,3	36,1	37,7	34,7	28,0	33,7	35,3
décembre		31,4	47,0	33,6	25,6	18,5	17,7	20,8	25,3	23,3	24,2
Total	413,5	519,0	526,4	346,2	315,1	344,3	304,0	297,7	317,5	310,7	331,5

Source : CCKB.

Annexe n° 4. Analyse financière**Tableau n° 24 : Subventions versées aux associations (en €)**

Nom tiers	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
ASS ARZ'N DIHARZ	345 728	354 585	365 670	408 000	395 400	1 869 383
TOURISME KREIZ-BREIZH COMMUNAUTE	89 250	100 717	122 022	128 045	137 404	577 438
SOLIHA CÔTES D'ARMOR	137 336	160 789	17 319	47 855	17 380	380 679
ASS MUSEE RURAL EDUCATION BOTHOA	45 700	45 700	45 700	45 700	45 700	228 500
ASSOCIATION DE GESTION DU POLE D'ANIMA	19 000	19 000	19 000	30 000	54 000	141 000
CICINDELE - MAISON DES LANDES ET TOURBIERES	26 000	26 000	26 000	26 000	26 000	130 000
ASSOCIATION COMPAGNONS ABBAYE DE BON REPOS	30 400	30 000	17 000	26 000	26 000	129 400
OFFICE DES SPORTS LOISIRS DE MAEL-CX	28 777	31 971	25 396	26 547	24 282	136 973
ASSOCIATION A M V -MISE ENVALEUR	26 000	26 474	18 419	25 836	21 279	118 008
ASSOCIATION FAMILLES RURALES	20 000	20 350	20 350	20 000	20 000	100 700
APAPP - BASE NATURE ET LOISIRS TREMARGAT	18 500	18 500	20 000	29 316	12 000	98 316
INTEGRATION KREIZ- BREIZH	14 500	14 500	14 500	14 500	16 700	74 700
RACINES D ARGOAT	13 566	14 700	14 000	14 000	15 800	72 066
ASS DIALOGUES AVEC LA NATURE	4 000	20 000	36 000	10 500	10 500	81 000

Source : fichier des mandats et titres.

**Tableau n° 25 : Comparatif 2021 des recettes de fonctionnement entre les huit EPCI costarmoricains
(en € et € par habitant)**

	CCKB	GPAA	LTM	LTC	LCBC	LAC	SBAA	DA	Total (*)
population 2021	19 130	75 957	69 404	103 329	52 766	31 882	156 540	100 240	609 248
Produits de gestion	8 633 697	35 601 802	41 739 063	53 786 672	15 471 896	13 019 444	60 499 657	36 213 907	264 966 138
Produits/habitant	451	469	601	521	293	408	386	361	435
Ressources fiscales	6 474 652	28 779 598	24 547 084	49 956 097	16 709 892	7 382 565	58 100 946	32 042 086	223 992 920
Ressources fiscales/hab	338,46	378,89	353,68	483,47	316,68	231,56	371,16	319,65	367,65
Ressources fiscales nettes (1)	5 667 197	21 949 411	21 935 115	32 672 662	5 984 790	4 996 562	33 271 716	19 516 155	145 993 608
Ressources fiscales nettes/hab	296,25	288,97	316,05	316,20	113,42	156,72	212,54	194,69	239,63
Ressources institutionnelles et dotations	2 467 646	8 494 450	10 648 857	15 411 877	8 117 702	4 234 395	19 846 710	13 355 431	82 577 068
Ress instit et dotations/hab	128,99	111,83	153,43	149,15	153,84	132,81	126,78	133,23	136
Dotation globale de fonctionnement	1 101 759	4 946 235	3 875 442	9 907 789	3 036 191	1 265 357	13 796 533	7 899 192	45 828 498
DGF/hab	57,59	65,12	55,84	95,89	57,54	39,69	88,13	78,80	75,22

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

(1) Il s'agit des ressources fiscales totales moins les sommes qui sont reversées aux communes

**Tableau n° 26 : Comparatif 2021 des charges de fonctionnement entre les huit EPCI costarmoricains
(en € et € par habitant)**

	CCKB	GPAA	LTM	LTC	LCBC	LAC	SBAA	DA	Total
population 2021	19 130	75 957	69 404	103 329	52 766	31 882	156 540	100 240	609 248
Charges de gestion	7 043 735	2 304 800	34 277 243	49 371 669	10 131 470	10 372 051	42 881 101	28 386 596	214 768 665
Charges/hab	368	425	494	478	192	325	274	283	353
charges à caractère général	2 455 800	10 166 462	6 652 506	10 823 096	3 248 929	2 581 327	8 524 531	5 479 063	49 931 715
Charges à caractère général/hab	128	134	96	105	62	81	54	55	82
dont prestations de service	536 285	4 858 018	119 225	1 539 297	244 346	407 384	1 103 097	445 347	9 252 998
dont prestations de service/hab	28	64	2	15	5	13	7	4	15
dont services extérieurs	998 175	598 795	2 607 640	1 134 167	374 953	822 966	2 163 636	562 820	9 263 153
dont services extérieurs/habitant	52	8	38	11	7	26	14	6	15
subventions	1 719 503	2 946 054	2 980 543	7 802 885	2 355 159	1 082 540	7 064 688	2 855 113	28 806 486
Subventions/hab	90	39	43	76	45	34	45	28	47
Charges de personnel	2 248 944	16 310 028	20 930 082	20 063 970	4 146 643	7 331 193	21 280 770	15 912 295	108 223 924
Charges de personnel/hab	118	215	302	194	79	230	136	159	178

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Ratios des EPCI costarmoricains

Tableau n° 27 : Ratios EPCI Costarmoricains 2021

	CCKB	GPAA	LTM	LTC	LCBC	LAC	SBAA	DA	Total
population 2021	19 130	75 957	69 404	103 329	52 766	31 882	156 540	100 240	609 248
CAF brute BP	1 384 798	2 708 085	7 105 241	2 962 811	4 747 661	1 701 104	15 120 798	7 273 293	43 003 792
CAF/hab	72	36	102	29	90	53	97	73	71
Dép investissement	2 345 638	9 365 857	12 866 971	13 614 445	9 646 585	3 401 506	15 480 448	9 307 130	76 028 580
Dép invest/hab	123	123	185	132	183	107	99	93	125
Dette au 31/12	3 436 818	21 344 898	26 964 441	49 268 920	25 726 845	8 972 578	51 309 303	16 404 084	203 427 887
Dette/hab	180	281	389	477	488	281	328	164	334
capacité de désendettement en années	2,5	7,9	3,8	16,6	5,4	5,3	3,4	2,3	4,7

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 28 : Ratios EPCI Costarmoricains 2020

	CCKB	GPAA	LTM	LTC	LCBC	LAC	SBAA	DA	Total
population 2020	19 267	75 957	69 076	103 412	52 865	31 859	156 350	99 622	608 408
CAF brute BP	1 417 047	3 784 249	5 486 674	7 081 038	6 000 724	1 512 344	15 702 172	7 109 988	48 094 238
CAF/hab	74	50	79	68	114	47	100	71	79
Dép invest.	2 315 122	9 033 414	10 307 818	12 082 368	8 975 924	2 253 986	15 480 448	11 498 517	71 947 596
Dép invest/hab	120	119	149	117	170	71	99	115	118
Dette au 31/12	3 892 414	17 368 554	25 167 984	46 639 135	24 247 459	8 509 089	56 091 460	14 866 922	196 783 018
Dette/hab	202	229	364	451	459	267	359	149	323
capacité désend.	2,7	4,6	4,6	6,6	4,0	5,6	3,6	2,1	4,1

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 29 : Ratios EPCI Costarmoricains 2019

	CCKB	GPAA	LTM	LTC	LCBC	LAC	SBAA	DA	Total
population 2019	19 356	76 381	69 133	103 730	52 949	31 934	156 652	99 639	609 774
CAF brute BP	1 294 545	4 273 122	5 196 791	5 851 879	5 315 846	989 433	13 938 532	8 844 116	45 704 264
CAF/hab	67	56	75	56	100	31	89	89	75
Dép invest.	2 323 971	6 364 182	9 149 439	12 211 081	10 810 918	2 394 114	16 883 830	9 660 662	69 798 197
Dép invest/hab	120	83	132	118	204	75	108	97	114
Dette au 31/12	4 324 382	16 160 554	22 406 721	43 641 938	22 139 093	8 104 899	55 729 197	13 168 660	185 675 443
Dette/hab	223	212	324	421	418	254	356	132	304
capacité désend.	3,3	3,8	4,3	7,5	4,2	8,2	4,0	1,5	4,1

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 30 : Les performances de l'ensemble des communautés de commune bretonnes

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	409 825 539	423 219 915	444 175 370	448 055 297	437 686 699
+ Fiscalité reversée	-158 854 830	-156 759 841	-152 696 707	-149 360 661	-148 244 543
= Fiscalité totale (nette)	250 970 709	266 460 074	291 478 662	298 694 635	289 442 155
+ Ressources d'exploitation	52 985 657	57 159 901	57 598 088	55 334 768	55 559 572
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	129 496 813	129 443 473	136 621 562	131 016 755	148 138 018
+ Production immobilisée, travaux en régie	425 042	394 844	836 398	320 025	832 800
= Produits de gestion (A)	433 878 221	453 458 292	486 534 710	485 366 183	493 972 546
Charges à caractère général	109 840 451	117 798 185	121 032 504	105 178 316	110 663 141
+ Charges de personnel	145 473 076	157 025 273	163 821 003	168 790 204	174 324 127
+ Subventions de fonctionnement	38 194 087	40 407 365	41 895 689	41 102 920	43 026 069
+ Autres charges de gestion	43 466 579	46 932 600	49 715 367	54 135 146	54 979 874
= Charges de gestion (B)	336 974 193	362 163 423	376 464 564	369 206 586	382 993 210
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	96 904 028	91 294 869	110 070 146	116 159 597	110 979 336
<i>en % des produits de gestion</i>	22,3%	20,1%	22,6%	23,9%	22,5%
+/- Résultat financier	-5 448 729	-5 142 675	-5 229 841	-4 707 859	-4 251 638
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	159 282	159 282	318 563	159 282	159 282
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	5 910 520	4 592 257	8 431 982	8 198 416	8 013 409
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-1 579	-25 454	3 325	-4 615	-7 348
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 457 470	-3 520 226	-982 619	-1 791 896	-2 365 084
= CAF brute	83 085 730	78 014 257	95 429 030	101 456 811	96 341 856

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Analyse financière prospective

Tableau n° 31 : Évolution prévisionnelle des ressources fiscales de la CCKB (scénario n°1)

En €	2021	2022 (*)	2023 (**)	2024 (**)	2025 (**)	2026 (**)
CFE (1)	784 794	827 884	894 943	956 694	1 022 706	1 093 272
TFB (1)	502 860	522 800	565 147	604 142	645 828	690 390
TFNB (2)	350 610	363 225	389 014	411 966	436 272	462 012
Ressources avec taux voté	1 638 264	1 713 909	1 849 104	1 972 802	2 104 806	2 245 674
taxe add FNB	13 047	16 168	16 330	16 493	16 658	16 824
TH (3)	500 996	516 857	552 520	590 644	631 398	674 965
Fraction TVA (4)	2 174 850	2 383 636	3 139 794	3 233 988	3 331 007	3 430 937
CVAE (5)	625 683	603 799				
IFER (6)	330 384	374 084	400 000	404 000	408 040	517 120
TASCOM (7)	226 778	217 444	221 793	226 229	230 753	235 368
TEOM (1)	979 591	1 015 931	1 086 030	1 160 966	1 241 073	1 326 707
Ressources fiscales indépendantes des taux votés	4 851 329	5 127 919	5 416 467	5 632 320	5 858 930	6 201 923
Ressources fiscales	6 489 593	6 841 828	7 265 571	7 605 121	7 963 735	8 447 597

Source : CRC (*) données provisoires (**) données prévisionnelles.

(1) La loi prévoit que les bases de taxe foncière sont augmentées chaque année de l'inflation constatée en n-1. Le taux d'évolution de la CFE, la TFB et la TEOM est ainsi celui de l'inflation augmenté d'un point pour tenir compte des nouvelles constructions. Pour 2023, l'augmentation des bases retenue est de 7,1 %.

(2) Le taux d'évolution de la TFNB qui s'applique à des terrains nus est uniquement celui de l'inflation.

(3) La TH à partir de 2021 ne concerne plus que les résidences secondaires et les dépendances non rattachables à une résidence principale.

(4) La fraction de TVA a augmenté de 9,6 % en 2022. Il est prévu qu'elle augmente de 5,1 % en 2023 puis de 3 % par an ensuite.

(5) La CVAE va disparaître en 2023 pour être remplacée par une fraction de la TVA nationale qui devrait être relativement dynamique (hypothèse de 3 %) ; cette fraction de TVA avait déjà compensé la suppression de la TH sur les résidences principales et l'abattement de 30 % sur la CFE en 2021.

(6) L'IFER va augmenter surtout en fonction de l'ouverture de nouveaux parcs éoliens.

(7) La TASCOM augmente de 2 % par an.

Prévisions hypothèse 2 avec des investissements portés à 3 M€

Tableau n° 32 : Évolution des ressources fiscales (scénario n°2)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
CFE	784 794	827 884	886 664	923 904	948 849	967 826
TFB	502 860	522 800	559 919	598 554	599 189	611 172
TFNB	350 610	363 225	389 014	405 353	416 297	424 623
Ressources avec taux voté	1 638 264	1 713 909	1 835 597	1 927 810	1 964 335	2 003 621
taxe add FNB	13 047	16 168	16 330	16 493	16 658	16 824
TH	500 996	516 857	552 520	581 251	602 757	620 840
Fraction TVA	2 174 850	2 383 636	3 139 794	3 233 988	3 331 007	3 430 937
CVAE	625 683	603 799				
IFER	330 384	374 084	402 000	406 020	410 080	519 681
TASCOM	226 778	217 444	221 793	226 229	230 753	235 368
TEOM	979 591	1 015 931	1 088 062	1 133 761	1 164 372	1 187 660
Ressources fiscales indépendantes des taux votés	4 851 329	5 127 919	5 420 499	5 597 741	5 755 628	6 011 311
Ressources fiscales	6 489 593	6 841 828	7 256 096	7 525 551	7 719 963	8 014 933

Source : CRC.

(1) Le taux d'évolution des bases fiscales prévu pour 2023 est de 7,1%. La loi prévoit que les bases de taxe foncière sont augmentées chaque année de l'inflation constatée en n-1. Le taux d'évolution de la CFE, la TFB et la TEOM est ainsi celui de l'inflation augmenté d'un point pour tenir compte des nouvelles constructions et des agrandissements.

(2) Le taux d'évolution de la TFNB qui s'applique à des terrains nus est uniquement celui de l'inflation.

(3) La TH à partir de 2021 ne concerne plus que les résidences secondaires et les dépendances non rattachables à une résidence principale.

(4) La fraction de TVA a augmenté de 9,6 % en 2022. Il est prévu qu'elle augmente de 5,1 % en 2023 puis de 3 % par an ensuite.

(5) La CVAE va disparaître en 2023 pour être remplacée par une fraction de la TVA nationale qui devrait être également relativement dynamique ; cette fraction de TVA avait déjà compensé la suppression de la TH sur les résidences principales et l'abattement de 30 % sur la CFE en 2021.

(6) L'IFER va augmenter surtout en fonction de l'ouverture de nouveaux parcs éoliens.

(7) La TASCOM augmente de 2 % par an.

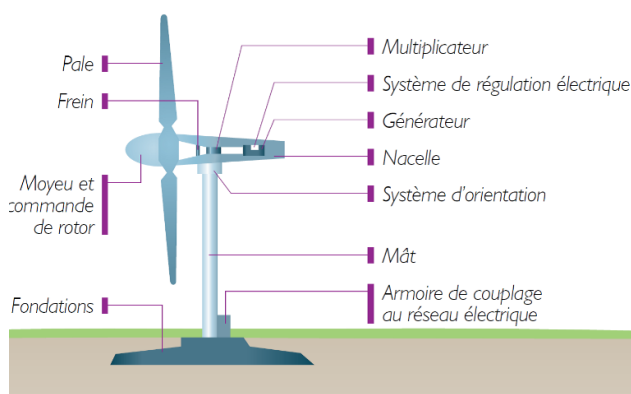
Annexe n° 6. L'énergie éolienne

L'énergie éolienne¹⁴³ provient du vent, dont la force motrice peut être transformée en une énergie utilisable et renouvelable, elle-même convertie en électricité. Cette énergie est produite grâce à des machines couramment appelées éoliennes. Celles-ci sont constituées d'un mât et d'un rotor qui comporte en général trois pales tournant autour d'un axe horizontal.

Le site internet de l'IFPEN¹⁴⁴ résume le fonctionnement d'une éolienne comme suit : *« En tournant, les pales entraînent un générateur qui produit de l'énergie électrique. Dans les éoliennes de conception classique, le générateur nécessite une vitesse de rotation entre 1 000 et 2 000 tours par minute, alors que les pales tournent plus lentement (entre 5 et 25 tours par minute). Dans ces éoliennes, un multiplicateur (ou boîte de vitesse) est installé entre l'hélice et le générateur pour augmenter la vitesse de rotation [...]. L'ensemble constitué par les pales, le rotor, le multiplicateur et le générateur forme la nacelle.*

La nacelle est installée au sommet d'un mât mesurant entre 50 et 200 mètres de haut. Un système permet de l'orienter pour que le rotor et les pales soient toujours face au vent. Les éoliennes fonctionnent généralement à des vitesses de vent comprises entre 10 et 90 km/h. Au-delà de cette vitesse maximum, elles s'arrêtent automatiquement pour éviter tout accident.

L'énergie électrique produite par le générateur est acheminée le long du mât via des câbles jusqu'à un transformateur, avant d'être injectée dans le réseau électrique par des câbles souterrains ».



Source : Guide Ademe.

L'énergie éolienne dépend des conditions météorologiques, elle est dite « intermittente ». La production d'électricité commence lorsque la vitesse du vent atteint environ 10 km/h et s'arrête au-delà de 90 km/h pour éviter d'endommager l'équipement. Sur une année, les éoliennes peuvent produire des quantités d'électricité utilisables entre 75 et 95 % du temps, à une puissance variable en fonction de la force du vent. Les éoliennes terrestres ont un facteur de charge annuel d'environ 25 % (à 100 % l'éolienne est à son rendement maximal).

¹⁴³ Le mot « éolienne » vient d'Éole, nom du dieu des vents dans la mythologie grecque.

¹⁴⁴ L'IFPEN est un EPIC défini aux articles R. 144-2 à R. 144-23 du code de l'énergie, acteur majeur de la recherche et de la formation dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement.

Une turbine éolienne terrestre actuelle a une puissance comprise entre 2 et 3 MW. Une éolienne de 2 MW produit en moyenne 4 200 MWh par an, soit la consommation électrique moyenne de plus de 800 ménages français.

Alors que les éoliennes sont devenues de plus en plus performantes¹⁴⁵ et que le coût de production de l'énergie éolienne est aujourd'hui inférieur au prix du marché, l'appropriation sociétale constitue souvent la principale condition de son développement. Le succès des implantations dépend en effet de la concertation avec la population locale lors du montage des projets et de l'intégration environnementale. D'après l'Ademe, « *l'implication financière locale des citoyens ou des collectivités dans les projets constitue par ailleurs un fort levier sur la perception de l'éolien, permettant le développement de projets territoriaux structurants.* »

¹⁴⁵ Les caractéristiques d'une éolienne aujourd'hui sont :

- Puissance : entre 1,8 et 3 MW
- Diamètre du rotor : entre 80 et 110 m
- Hauteur du mat : 80 à 100 m
- Hauteur totale : entre 120 et 155 m.

Annexe n° 7. Business plan CCKB production de 2100 heures/an, calculs d'actualisation CRC

Tableau n° 33 : Période 2021-2031

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2 028	2 029	2 030	2 031
Prix du rachat du KWh		0,0720	0,0722	0,0724	0,0726	0,0729	0,0731	0,0733	0,0735	0,0737	0,0740	0,0742
Chiffre d'affaires		997 920	1 000 914	1 003 917	1 006 928	1 009 949	1 012 979	1 016 018	1 019 066	1 022 123	1 025 189	1 028 265
Charges d'exploitation	20 000	210 196	219 757	237 338	218 937	221 570	245 312	248 763	252 265	255 817	259 420	276 330
Valeur ajoutée	- 20 000	787 724	781 157	766 579	787 991	788 379	767 667	767 255	766 801	766 306	765 769	751 935
Impôts et taxes	3759	68 428	69 436	70 068	70 730	71 791	72 868	73 961	75 070	76 196	77 339	78 499
EBE	- 23 759	719 296	711 721	696 511	717 261	716 588	694 799	693 294	691 731	690 110	688 430	673 436
Dotation aux amortissements		797 755	728 257	666 577	611 837	563 254	520 138	481 871	447 910	417 770	391 020	367 280
Charges financières	365 285	178 286	169 282	160 016	150 477	140 656	130 540	122 966	115 245	107 372	99 346	91 163
Résultat avant impôts	- 389 044	- 256 745	- 185 818	- 130 082	- 45 053	12 678	44 121	88 457	128 576	164 968	198 064	214 993
IS		-	-	-	-	-	-	-				
Résultat net	- 389 044	- 256 745	- 185 818	- 130 082	- 45 053	12 678	44 121	88 457	128 576	164 968	198 064	214 993
Dividendes société		- 77 023	- 55 745	- 39 025	- 13 516	3 803	13 236	26 537	38 573	49 490	59 419	64 498
Taux actualisation 2%	1	1	1,0200	1,0404	1,0612	1,0824	1,1041	1,1262	1,1487	1,1717	1,1951	1,2190
Dividendes actualisés taux de 2%	-	- 77 022,90	- 54 652,42	- 37 509,37	- 12 736,26	3 513,76	11 988,49	23 564,14	33 579,91	42 239,60	49 719,44	52 910,74

Tableau n° 34 : Période 2032-2045

2 032	2 033	2 034	2 035	2 036	2 037	2 038	2 039	2 040	2 041	2 042	2 043	2 044	2 045	Total 21-45
0,0744	0,0746	0,0749	0,0751	0,0753	0,0755	0,0758	0,0760	0,0762	0,0750	0,0751	0,0752	0,0752	0,0753	
1 031 350	1 034 444	1 037 547	1 040 660	1 043 782	1 046 913	1 050 054	1 053 204	1 056 364	1 039 500	1 040 886	1 042 272	1 042 272	1 043 658	25 746 173
280 236	284 200	288 221	292 300	310 716	315 129	319 605	324 146	328 753	325 843	330 503	335 230	340 027	344 893	7 085 507
751 114	750 244	749 326	748 360	733 066	731 784	730 449	729 058	727 611	713 657	710 383	707 042	702 245	698 765	18 660 666
79 677	80 872	82 085	82 316	84 566	85 835	87 122	88 429	89 755	91 102	92 468	93 855	95 263	96 692	2 038 182
671 437	669 372	667 241	666 044	648 500	645 949	643 327	640 629	637 856	622 555	617 915	613 187	606 982	602 073	16 622 484
346 210	343 901	343 901	343 901	343 901	343 901	343 901	343 901	343 901						9 091 087
82 819	74 313	65 641	56 799	47 785	38 594	29 224	19 670	9 930						2 255 409
242 408	251 158	257 699	265 344	256 814	263 454	270 202	277 058	284 025	622 555	617 915	613 187	606 982	602 073	5 275 988
21 881	62 789	64 425	66 866	64 203	65 864	67 550	69 265	71 006	155 639	154 479	153 297	151 746	150 518	1 319 527
220 527	188 369	193 274	198 478	192 611	197 591	202 651	207 794	213 018	466 916	463 436	459 890	455 237	451 555	3 956 461
66 158	56 511	57 982	59 243	57 783	59 277	60 795	62 338	63 906	140 075	138 953	137 811	136 650	135 468	1 303 198
1,2434	1,2682	1,2936	1,3195	1,3459	1,3728	1,4002	1,4282	1,4568	1,4859	1,5157	1,5460	1,5769	1,6084	
53 208,47	44 558,27	44 822,17	44 899,05	42 933,80	43 180,12	43 417,70	43 646,69	43 866,77	94 266,32	91 677,90	89 141,73	86 657,22	84 223,18	886 095

Source : CCKB, CRC



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne