



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

LE HARAS NATIONAL D'HENNEBONT

*(Syndicat mixte du Haras National d'Hennebont, Lorient
Agglomération, Commune d'Hennebont, Sem SELLOR)*

(Département du Morbihan)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1 INTRODUCTION.....	7
2 LE CONTEXTE GENERAL : LA RECONVERSION DES HARAS NATIONAUX.....	8
3 UNE GOUVERNANCE COMPLEXE, FRUIT DU RETRAIT PAR ETAPES DE L'ETAT	12
3.1 Une gouvernance dépourvue de logique de site.....	12
3.1.1 Une architecture institutionnelle complexe et peu lisible	12
3.1.2 Une stratégie globale non validée politiquement	15
3.2 Le rôle prépondérant de Lorient Agglomération.....	16
3.2.1 L'acquisition du haras par Lorient Agglomération et ses conséquences sur la gouvernance.....	16
3.2.2 L'intervention des collectivités propriétaires du site en méconnaissance des compétences du syndicat mixte du haras national d'Hennebont	17
3.2.3 L'exploitation muséographique par la Sem SELLOR	19
3.3 Un syndicat mixte fragile	19
3.3.1 Un cadre juridique incertain en raison de statuts imprécis.....	19
3.3.2 Une organisation appuyée sur la SELLOR et Lorient Agglomération.....	22
3.3.3 La direction unique confiée à la SELLOR : une réponse opérationnelle mais irrégulière au morcellement de la gouvernance.....	23
3.4 Conclusion : un schéma de gouvernance à simplifier pour structurer un pilotage unique du site.....	25
4 UNE RECONVERSION AXEE SUR UNE VALORISATION PLURIELLE DU CHEVAL, QUI DOIT DESORMAIS CHANGER D'ALLURE.....	28
4.1 Un projet de site au confluent du Plan Cheval régional et de la stratégie touristique de Lorient Agglomération, qui reste à arbitrer au niveau politique.....	28
4.2 Une priorité accordée de longue date à la valorisation touristique et culturelle.....	30
4.2.1 Des initiatives anciennes qui produisent leurs premiers effets	30
4.2.2 Un projet de développement ambitieux porté par Lorient Agglomération.....	32

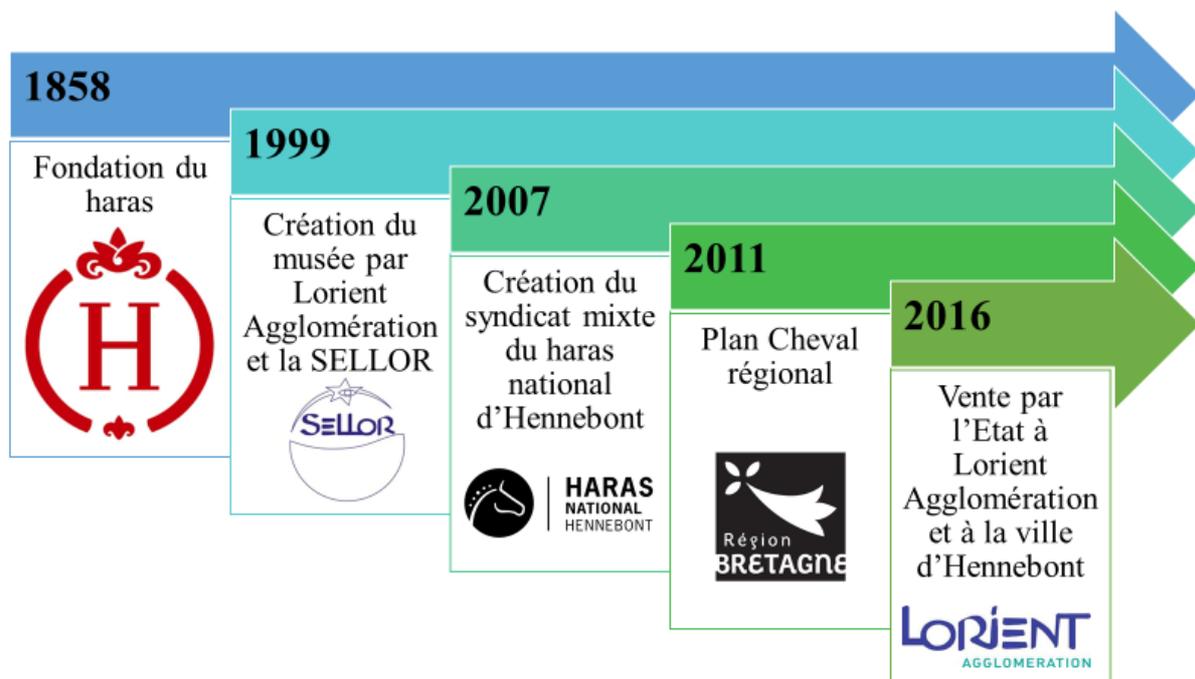
4.3 Un soutien fragile à la filière équestre.....	33
4.3.1 Une mission restructurée dans des installations qui restent néanmoins sous-utilisées	33
4.3.2 Une politique tarifaire trop discrétionnaire	34
4.3.3 Des pratiques tarifaires qui reviennent à subventionner des acteurs de la filière.....	37
4.3.3.1 Des rabais généralisés	37
4.3.3.2 Le cadre juridique des rabais accordés aux concours et entraînements sportifs 38	38
4.3.3.3 Le cadre juridique des rabais accordés aux résidents	39
4.4 Un patrimoine contraint et sous-utilisé en attente d'une stratégie globale, arbitrée et financée	40
4.4.1 L'acquisition par les collectivités d'un patrimoine bâti contraint, en piètre état et sous-utilisé.....	40
4.4.2 Des investissements ciblés sur les besoins d'exploitation en raison de capacités financières limitées	43
4.4.3 Un schéma directeur qui reste à arbitrer et à financer.....	44
4.5 Conclusion : une attractivité frémissante mais fragile qui doit être confortée par la mise en œuvre d'un projet global cohérent et financé	47
5 UN SITE MAJORITAIREMENT FINANCE PAR LES COLLECTIVITES DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE	50
5.1 Des équilibres d'exploitation fluctuants.....	52
5.2 Des dépenses d'investissement concentrées sur la valorisation touristique et culturelle	53
5.3 Un financement qui repose <i>in fine</i> principalement sur le budget de Lorient Agglomération	55
5.4 Conclusion : un nouveau modèle économique en gestation pour limiter le coût du haras pour les collectivités.....	57
ANNEXES.....	58
Annexe n° 1 : Réponse de la Maire d'Hennebont.....	59
Annexe n° 2 : Réponse du président du syndicat mixte du haras national d'Hennebont	62
Annexe n° 3 : Réponse du président de Lorient agglomération.....	63
Annexe n° 4 : Réponse des autres représentants légaux	64

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du haras national d'Hennebont pour les années 2017 et suivantes.

Le haras national d'Hennebont a été fondé en 1858 pour assurer la reproduction et l'élevage d'étalons de qualité, notamment à des fins militaires. La disparition de ce service public a conduit l'État à se désengager progressivement du site puis à le céder à Lorient Agglomération et à la ville d'Hennebont en décembre 2016.

Le haras est administré selon un schéma de gouvernance complexe, fruit du retrait par étapes de l'État sur 20 ans, qui fait intervenir quatre organismes publics : les deux propriétaires, Lorient Agglomération et la ville d'Hennebont, et deux exploitants, le syndicat mixte du haras national d'Hennebont (SM2H) et la société d'économie mixte (Sem) SELLOR.



Le syndicat mixte devait en principe assurer la coordination et le pilotage du site mais n'a jamais pleinement joué ce rôle, freiné par des moyens financiers limités et par une gouvernance de compromis. À sa place, Lorient Agglomération s'est investie de façon croissante dans la gestion du haras, quitte à méconnaître les transferts de compétences qu'elle avait opérés vers le syndicat mixte, et sans que l'équilibre institutionnel traduit par la gouvernance du syndicat mixte soit remis en cause. De même, la commune d'Hennebont a conservé la gestion de l'abbaye de la Joye et de la maison des confesseurs alors que celles-ci relèvent en principe du syndicat mixte.

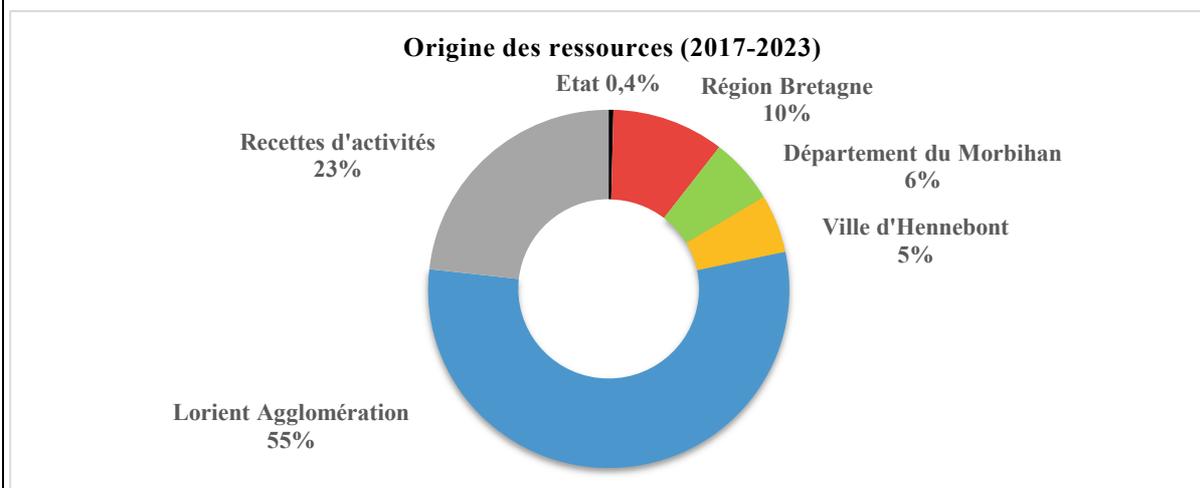
Cette gouvernance est peu efficiente et entrave la mise en œuvre d'une stratégie globale et cohérente pour le site. Ces inconvénients sont identifiés depuis 2011 mais n'ont pas été traités en raison de l'enchaînement de divers événements (rachat du site à l'État en 2016 et relance d'une activité, épidémie de covid, alternance politique à Lorient Agglomération en 2020). Pour tenter de les compenser, la direction opérationnelle du syndicat mixte a été confiée à la SELLOR mais selon un montage entaché d'irrégularités et générateur de risques juridiques.

Le désengagement de l'État étant désormais assimilé, la chambre invite les organismes publics locaux impliqués dans la gestion du haras à simplifier sa gouvernance dans l'objectif de désigner un pilote unique maîtrisant les leviers nécessaires au succès des projets de reconversion du site.

À ce jour, en effet, Lorient Agglomération et la SELLOR d'une part, le syndicat mixte d'autre part, ont pris en charge la transition du haras selon deux dynamiques différentes, en fonction de leurs priorités politiques et de leurs moyens financiers respectifs. Le musée et les spectacles équestres, portés par Lorient Agglomération, bénéficient d'une stratégie claire, d'un pilote identifié et d'investissements accrus depuis la cession du haras par l'État, qui produisent leurs premiers résultats en termes de fréquentation. À l'inverse, les volets portés par le syndicat mixte restent inaboutis : le soutien à la filière équestre est fragile, coûteux et son intérêt public reste dans certains cas à établir ; la requalification du patrimoine demeure à arbitrer et à financer.

Dès lors, les différents usages du site ne créent pas suffisamment de synergie pour favoriser son attractivité, alors qu'ils sont étroitement imbriqués. Cette gestion à deux vitesses risque de compromettre l'atteinte des objectifs fixés par Lorient Agglomération, en affaiblissant l'effet de levier que la collectivité attend des investissements qu'elle opère sur le site.

Entre 2017 et 2023, l'exploitation du haras a été financée à 77 % par les collectivités publiques (11,3 M€) et Lorient Agglomération a supporté 72 % de ces concours (8,1 M€) soit 55 % du financement total du site. Un programme d'investissement de 7 M€ est prévu sur les trois prochaines années.



Les projets et attentes des deux principaux financeurs, Lorient Agglomération et la région Bretagne, portent en germe une évolution convergente du modèle économique du haras : un effort d'investissement productif des collectivités pour parachever la transition du site, augmenter sa fréquentation sous toutes ses formes et accroître en conséquence ses recettes commerciales. Ce dernier objectif a d'ores et déjà été fixé par Lorient Agglomération s'agissant de l'activité touristique ; il doit désormais être étendu à l'ensemble du site, en particulier aux activités de soutien à la filière équestre ainsi qu'à la valorisation de l'abbaye de la Joye et de la maison des confesseurs. Le programme pluriannuel d'investissement devra être conçu comme un outil permettant d'exercer un effet de levier en ce sens.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** (SM2H) : À défaut de révision du schéma de gouvernance, mettre fin au marché de direction opérationnelle. 24
- Recommandation n° 2.** (Lorient Agglomération, commune d'Hennebont, SM2H) : Adopter un schéma de gouvernance désignant un pilote unique du site..... 25
- Recommandation n° 3.** (pilote unique) : Arrêter une stratégie globale sous la forme d'un projet de site actualisé et approuvé par les instances délibérantes compétentes. 49
- Recommandation n° 4.** (pilote unique) : Adopter un schéma directeur du patrimoine déclinant le projet de site. 49
- Recommandation n° 5.** (pilote unique) : Adopter un programme pluriannuel d'investissement financé du site..... 49

1 INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du haras national d'Hennebont. Le contrôle a concerné, à compter de l'année 2017, les quatre collectivités territoriales ou organismes publics directement impliqués dans la gestion du site : le syndicat mixte du haras national d'Hennebont, la communauté d'agglomération de Lorient, la commune d'Hennebont et la société d'économie mixte (Sem) SELLOR¹.

Les quatre ordonnateurs ou représentants légaux en fonction ainsi que leurs prédécesseurs sur la période contrôlée ont été informés par lettres du 5 septembre 2023. Les entretiens prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu les 25 et 28 mars et le 26 avril 2024.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 29 mai 2024. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 5 septembre 2024 aux ordonnateurs et à des tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 27 novembre 2024.

¹ Article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

En 2002, un référé de la Cour des comptes a demandé à l'État de réexaminer le dimensionnement du réseau des Haras nationaux et le périmètre de l'activité de monte publique, laquelle faisait depuis 1999 l'objet d'une action en concurrence déloyale, intentée par des éleveurs privés auprès du Conseil de la concurrence.

Historiquement, l'activité des Haras nationaux était centrée sur la reproduction des équidés : ils possédaient de nombreux étalons de races variées et proposaient aux éleveurs de chevaux de faire saillir leurs juments (activité d'élevage). Ils participaient ainsi au maintien de la qualité et de la diversité génétique des races équestres en France.

En 2003, l'État a fixé à l'EPHN, sur une période quadriennale (2004-2008), un objectif de réduction du nombre des haras (de 23 à 17), des stations de monte (réduction de moitié) et des étalons (réduction d'un tiers), ainsi que des effectifs de l'établissement (1 044 emplois prévus en 2008).

En 2008, il a été décidé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de « recentrer les Haras nationaux sur leurs seules missions de service public ». Il est aussi précisé qu'un « rapprochement avec l'École nationale d'équitation (ENE) sera envisagé » : créée en 1972 et située à Saumur, l'ENE abrite le Cadre noir, fleuron de l'équitation « à la française », assure des formations aux métiers et aux arts équestres, et participe à l'entraînement des cavaliers de haut niveau en lien avec la Fédération française d'équitation.

Après la création d'un comité de préfiguration en 2008 et d'un comité de réflexion interministériel en 2009, la fusion de l'EPHN et de l'ENE est décidée et donne naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) par un décret du 22 janvier 2010². Elle conduit également à la création, en décembre 2010, du groupement d'intérêt public (GIP) France-Haras, auquel sont dévolues les activités commerciales de reproduction équestre des Haras nationaux (l'élevage et le fonctionnement des centres de monte désormais intitulés « centres techniques ») afin d'en organiser en cinq ans le transfert vers le privé.

La Cour des comptes a consacré en 2016 un rapport à l'IFCE, intitulé « Une réforme mal conduite, une extinction à programmer », dans lequel elle estimait que « l'évolution qui a conduit des Haras nationaux et de l'ENE à l'IFCE et France-Haras apparaît comme l'illustration d'une réforme de l'État mal conçue, mal préparée et mal conduite. Sa mise en œuvre a été caractérisée par un grave manque d'anticipation et l'insuffisance des mesures d'adaptation nécessaires ». Elle concluait à « une disproportion coûteuse pour les finances publiques entre, d'un côté, les ressources humaines et le patrimoine immobilier dont dispose l'IFCE, et, de l'autre, les missions de service public qui subsistent. Sa situation n'est pas viable ». Elle invitait en conséquence l'État à supprimer l'IFCE et à organiser la cession de son patrimoine immobilier³.

² En 2010, l'IFCE comptait 20 haras, plus de 1 100 agents, 76 centres techniques (auparavant appelés « stations de monte ») et près de 1 500 chevaux (dont 323 chevaux de l'ex-ENE et 870 étalons des ex-Haras nationaux) ; ses dépenses en 2010 ont été (en équivalent année pleine) de 96 M€ en fonctionnement et 7 M€ en investissement.

³ Cour des comptes, rapport public annuel 2016, février 2016, p. 581.

Depuis, l'IFCE n'a pas disparu mais a réduit son activité. Le contrat d'objectifs et de performance signé en 2014 avec l'État avait prévu que les sites sur lesquels aucun partenariat avec les collectivités territoriales n'avait été organisé, seraient désaffectés et vendus. Seuls trois haras nationaux restent aujourd'hui propriétés de l'État⁴.

La Bretagne compte deux haras nationaux, situés à Lamballe (Côtes-d'Armor) et à Hennebont (Morbihan).

Le haras national d'Hennebont a été fondé par Napoléon III, inauguré en 1858 et inscrit à l'inventaire des Monuments historiques en 1995.

Photo n° 1 : Vue générale du haras national d'Hennebont



Source : projet de site.

Le Haras d'Hennebont est situé sur la rive gauche du Blavet, Il comprend 35 bâtiments d'une superficie totale de près de 15 000 m² au milieu d'un parc clos de 23 hectares. Le bâti à vocation équestre se trouve au sud-est. Il se compose de sept écuries, cinq carrières, un manège, trois maisons auparavant affectées aux cadres du haras, et de nombreuses dépendances, locaux techniques et logements. Le haras possède également 1,1 hectare de pâtures à proximité.

⁴ Pompadour (Corrèze), Uzès (Gard) et Gelos (Pyrénées Atlantiques).

Au nord-ouest du parc se trouve l'ancienne abbaye cistercienne Notre-Dame-de-la-Joye, fondée en 1260, ses dépendances et sa maison des confesseurs⁵. Désacralisée, elle a longtemps été utilisée comme écurie annexe et logis pour les palefreniers puis abandonnée. Elle est aujourd'hui inoccupée. La maison des confesseurs, qui donne sur le chemin de halage ouvert au public en bord de Blavet, a quant à elle été rachetée à l'euro symbolique par la commune d'Hennebont en 2007. Elle a été entièrement restaurée et accueille désormais ponctuellement des artistes en résidence.

Les collectivités locales ont été associées à la gestion du haras d'Hennebont dès 1999. Lorient Agglomération y a tout d'abord développé une activité muséographique. En 2007, la région Bretagne, le département du Morbihan, Lorient Agglomération et la commune d'Hennebont ont créé le Syndicat mixte du haras national d'Hennebont (SM2H), pour reprendre la gestion du site et substituer progressivement de nouvelles activités à l'activité historique d'étalement.

Dans le cadre des objectifs assignés à l'IFCE en 2014, ce dernier a achevé de se désengager du site d'Hennebont en décembre 2016 et l'État a cédé sa propriété à Lorient Agglomération et à la commune d'Hennebont. Les collectivités souhaitant maintenir une activité équestre, elles avaient au préalable conclu un protocole d'accord avec l'IFCE, en juillet 2016.

La gestion du haras national d'Hennebont présente donc deux enjeux principaux pour les acteurs publics locaux qui en sont responsables depuis le retrait définitif de l'État en décembre 2016 : l'entretien d'un vaste patrimoine historique et la reconversion de l'activité d'un site ayant perdu son affectation originelle.

⁵ La création du haras d'Hennebont résulte d'un échange entre l'État impérial et la Congrégation du Saint-Esprit. L'État a restitué à la Congrégation l'abbaye de Langonnet, dans le nord-ouest du Morbihan, aménagé en haras par Napoléon I^{er} en 1806. En échange, la Congrégation a cédé à l'État l'abbaye Notre-Dame-de-la-Joye, autour de laquelle a été aménagé le haras d'Hennebont.

3 UNE GOUVERNANCE COMPLEXE, FRUIT DU RETRAIT PAR ETAPES DE L'ETAT

3.1 Une gouvernance dépourvue de logique de site

3.1.1 Une architecture institutionnelle complexe et peu lisible

Le haras national d'Hennebont est aujourd'hui géré selon un schéma institutionnel particulièrement complexe qui résulte de la sédimentation des interventions des collectivités locales depuis 25 ans, en substitution progressive de l'État.

En 1999, les Haras nationaux ont autorisé Lorient Agglomération à occuper l'écurie d'honneur afin de la rénover et d'y créer un musée dédié à l'histoire du site et au cheval. Après avoir réalisé les travaux, la collectivité a confié l'exploitation du musée à la société d'économie mixte (Sem) SELLOR, opérateur dont elle détient la majorité du capital, dans le cadre d'un parcours touristique.

Après sa création en 2007, le syndicat mixte du haras national d'Hennebont (SM2H) a pris en charge certaines dépenses d'entretien et d'exploitation auparavant supportées par l'État, en contrepartie du maintien à Hennebont d'une partie des activités équestres. Il s'est vu octroyer par l'État une autorisation d'occuper le site d'une durée de 30 ans.

En 2016, l'IFCE a vendu le site à Lorient Agglomération, à l'exception de l'abbaye de la Joye, acquise par la commune d'Hennebont : l'État souhaitait une cession en bloc, mais l'Agglomération ne voulait pas assumer la rénovation de cet édifice alors estimée à 10 M€. En 2007, la commune d'Hennebont avait d'ailleurs acquis et rénové une dépendance de l'abbaye, la maison des confesseurs.

Carte n° 2 : Propriété du site du haras d'Hennebont



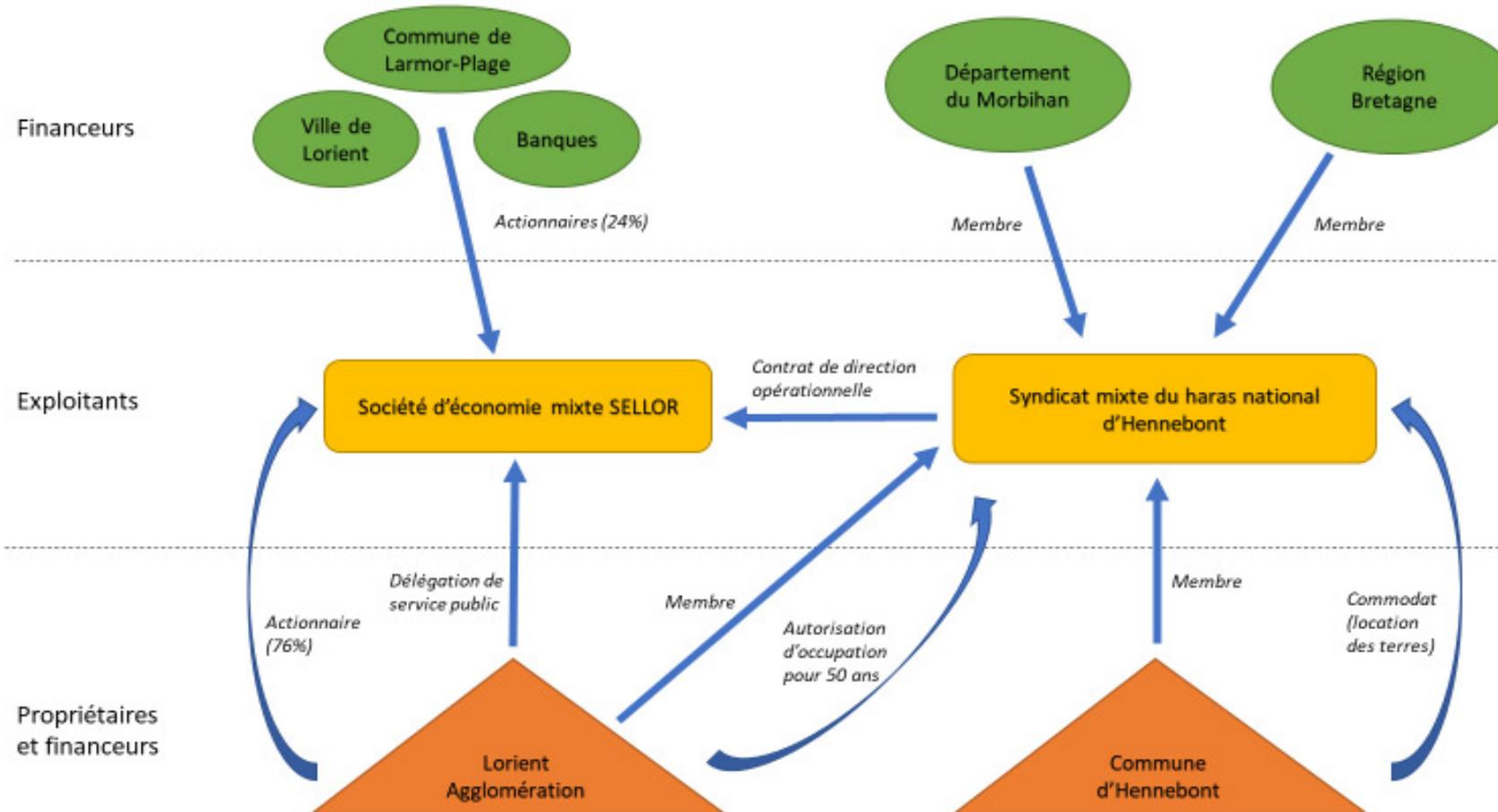
Source : Sem SELLOR.

Aujourd'hui, la gestion du haras d'Hennebont fait donc intervenir quatre acteurs publics locaux :

- Lorient Agglomération, propriétaire de la majeure partie du site ;
- la commune d'Hennebont, propriétaire de l'abbaye de la Joie et de la maison des confesseurs ;
- le syndicat mixte du haras national d'Hennebont, chargé de gérer le patrimoine, de développer les activités économiques, touristiques, culturelles et sportives en lien avec le cheval , de promouvoir le site et de coordonner ses utilisations. Il gère les activités équestres et le patrimoine ;
- la Sem SELLOR, chargée de l'animation touristique et culturelle, qui exploite le musée du haras, le parcours de visite et les spectacles équestres et assure également la direction opérationnelle du syndicat mixte.

Le syndicat mixte exerce ses missions pour le compte de ses quatre membres, qui lui ont transféré les compétences figurant dans ses statuts ; la SELLOR bénéficie quant à elle d'une délégation de service public attribuée par Lorient Agglomération.

Schéma n° 1 : Schéma institutionnel du haras national d'Hennebont



Source : Chambre régionale des comptes.

3.1.2 Une stratégie globale non validée politiquement

La multiplicité des intervenants complique le pilotage global du haras national d'Hennebont.

Aux termes de ses statuts, il appartient au syndicat mixte « *d'organiser et de coordonner la bonne cohabitation des différents usages et usagers du site, professionnels ou non* ». À cet effet, ses statuts ont été modifiés le 2 juillet 2019 et un comité de site a été créé. Réunissant les exécutifs des quatre collectivités membres ou leurs représentants, il « *a vocation à coordonner la stratégie globale du haras par des échanges entre les présidents et maire des collectivités représentées* ». Il n'a pas de pouvoir décisionnel mais définit les grandes orientations et fixe le cadrage budgétaire des cofinanceurs.

Le comité de site s'est réuni le 2 octobre 2018, le 26 juin 2019, le 31 mai 2022 et le 21 décembre 2023. Il n'a toutefois pas été dressé de compte-rendu des trois premières réunions ce qui ne permet pas de s'assurer que les orientations arrêtées ont ensuite été effectivement déclinées. En pratique, il a été informé des projets réalisés et envisagés mais n'a pas joué le rôle de coordination qui lui est confié par les statuts et qui a motivé sa création.

De même, les instances délibérantes des deux exploitants, le syndicat mixte et la SELLOR, ont peu de prise sur le pilotage du site.

D'une part, le comité syndical est régulièrement informé de l'avancée des projets stratégiques (projet de site, schéma directeur patrimonial) mais n'est jamais décisionnaire en la matière, en méconnaissance des statuts. De même, il n'a jamais délibéré sur la programmation des événements sportifs et culturels ou sur la politique d'accueil des cavaliers et artistes en résidence. Il ne prend que quatre à cinq délibérations par séance, relatives à la gestion financière (approbation des budgets et des comptes), à la tarification, à la gouvernance (élection des présidents et vice-présidents) ou à la gestion du personnel (mise à disposition, recrutements).

D'autre part, le conseil d'administration de la SELLOR est peu saisi des questions concernant le haras dans la mesure où il s'agit d'une activité accessoire pour la société⁶. De même, son directeur a indiqué au cours du contrôle s'appuyer largement sur le cadre affecté à cette activité par la Sem en tant que directeur de la muséographie.

Les instances du syndicat mixte et de Lorient Agglomération ont été régulièrement informées des projets conduits et envisagés sur le site mais sans jamais prendre de décision, notamment en matière d'orientations stratégiques et de financement.

En pratique, le pilotage du haras est assuré par le président du syndicat mixte et le directeur de la muséographie de la SELLOR. Outre leur mission de gestion opérationnelle, ils sont en effet les seuls à disposer d'une vision transversale : le président représente Lorient Agglomération, est administrateur de la SELLOR et était maire d'Hennebont jusqu'en mars 2021 ; le directeur de la muséographie exerce également les fonctions de directeur opérationnel du syndicat mixte.

⁶ La gestion du haras est évoquée une à trois fois par an en conseil d'administration, en des termes généraux, généralement à l'occasion du bilan annuel d'activité ou du renouvellement de la délégation de service public.

Le comité de site du 21 décembre 2023, réuni à la demande de la région Bretagne, a confirmé à la fois l'insuffisance du pilotage politique du site jusqu'alors et la volonté des collectivités partenaires d'y remédier. Cette réunion avait pour objectif « *l'adoption d'une méthodologie pour les projets structurants* » et des échanges sur la question « *quelle ambition pour le haras national d'Hennebont ?* ». En conclusion, les collectivités ont notamment acté « *l'ouverture d'une réflexion sur le modèle économique et la gouvernance du haras, pilotée par Lorient Agglomération* ».

La chambre observe que le schéma de gouvernance complexe du haras national d'Hennebont a pour effet l'insuffisance du pilotage politique global du site. Le comité de site, instance créée en 2019 pour y remédier, n'a pas joué ce rôle. En pratique, seuls le président du syndicat mixte et le directeur de la muséographie de la SELLOR, disposent, au travers des diverses fonctions qu'ils exercent, d'une vision transversale.

3.2 Le rôle prépondérant de Lorient Agglomération

3.2.1 L'acquisition du haras par Lorient Agglomération et ses conséquences sur la gouvernance

En 2016, les collectivités locales qui intervenaient depuis 2007 dans la gestion du haras national d'Hennebont ont fait le choix de ne pas faire porter l'acquisition du site par le syndicat mixte, pourtant compétent pour en gérer le patrimoine, mais par Lorient Agglomération.

Au cours du contrôle, Lorient Agglomération a expliqué ce choix par sa volonté de disposer de la maîtrise du site, notamment pour le développement des activités muséographiques, considérant qu'une acquisition « *directement par le syndicat mixte aurait, à terme, posé des difficultés pour leur partage entre les membres, en cas de dissolution par le syndicat mixte* ».

En 2019, son rôle prépondérant dans la gouvernance du haras a été consacré dans les statuts du syndicat mixte qui prévoient désormais que le président est nécessairement un représentant de la communauté d'agglomération⁷. Cette évolution est justifiée par son implication sur le site, sa qualité de propriétaire et son effort financier⁸.

Dans la continuité, le comité de site du 21 décembre 2023 a désigné Lorient Agglomération comme pilote de la réflexion lancée sur le modèle économique et la gouvernance du haras.

⁷ Article 6.1 des statuts.

⁸ Le comité syndical du 12 décembre 2018 a justifié cette disposition par « *la toute particulière implication de l'agglomération sur le site (propriété et espace découverte)* ».

3.2.2 L'intervention des collectivités propriétaires du site en méconnaissance des compétences du syndicat mixte du haras national d'Hennebont

Les collectivités membres du syndicat mixte ont entendu lui confier une mission générale de gestion du haras. Son objet consiste en effet à « *gérer et préserver le patrimoine bâti, arboré et immatériel du site, en particulier les savoirs et savoir-faire relatifs aux chevaux ainsi que le patrimoine vivant (en particulier la race bretonne) ; de développer directement ou favoriser le développement des activités économiques, touristiques, culturelles et sportives en lien avec le cheval conformément à la vocation première du site ; de promouvoir le site auprès de publics larges, en particulier au moyen d'une animation événementielle soutenue ; d'organiser et de coordonner la bonne cohabitation des différents usages et usagers du site, professionnels ou non* ».

Or, Lorient Agglomération et la commune d'Hennebont interviennent dans la gestion du site en méconnaissance des compétences qu'elles ont ainsi transférées au syndicat. Après avoir acquis le haras en décembre 2016, elles ont en effet choisi de conserver la maîtrise du foncier et du patrimoine immobilier et de ne mettre à la disposition du syndicat mixte que les biens et espaces nécessaires à l'exercice de ses missions. Par une convention du 8 décembre 2016, Lorient Agglomération a autorisé le syndicat à occuper le site pour une durée de 50 ans, à l'exception des espaces et bâtiments utilisés par la SELLOR au titre du parcours muséographique. La commune d'Hennebont conserve la maîtrise de l'abbaye de la Joye et de la maison des confesseurs et met ponctuellement les espaces naturels à la disposition du syndicat par voie de commodats d'un an⁹.

La chambre observe toutefois que ces modalités sont irrégulières dès lors que les statuts du syndicat lui confèrent une compétence exclusive en matière de gestion du patrimoine du site.

La loi dispose en effet que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...). La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens* »¹⁰. Ces règles sont applicables aux syndicats mixtes ouverts¹¹.

Cette mise à disposition ne constitue pas un transfert de pleine propriété : si l'usufruit revient au syndicat, les collectivités conservent la nue-propriété et recouvrent l'ensemble de leurs droits en cas de désaffectation des biens¹².

⁹ Le commodat est un prêt à usage, contrat par lequel une personne prête une chose corporelle à une autre (art. 1874 du code civil).

¹⁰ Articles L. 1321-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales.

¹² Article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales.

Au cours du contrôle, Lorient Agglomération a indiqué qu'elle avait préféré l'autorisation d'occupation temporaire à la mise à disposition car « *le transfert automatique des biens liés à l'exercice d'une compétence intervient (...) du fait et au moment de ce transfert de compétence. Le transfert des biens se justifie en effet dans les situations où la propriété des biens par la commune ou l'EPCI membre est antérieure au transfert de compétence. Or, l'acquisition des biens immobiliers est intervenue près de 10 ans après la création du syndicat mixte* ».

La chambre observe, au contraire, que la loi ne prévoit pas une telle exception au principe de mise à disposition. Dès lors, le syndicat mixte étant seul compétent pour la gestion patrimoniale du haras au sens large, il appartenait à Lorient Agglomération et à la commune d'Hennebont de mettre à sa disposition les biens acquis, même postérieurement à sa création, en décembre 2016.

De plus, le choix par Lorient Agglomération d'une convention d'occupation temporaire constitutive de droits réels, est inadapté puisqu'il ne peut être recouru à un tel support juridique que pour réaliser une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité¹³. Or, la collectivité avait transféré la compétence de gestion du site au syndicat mixte.

Le montage retenu avait pour objectif de permettre à Lorient Agglomération de conserver la maîtrise foncière et immobilière de la partie du haras affectée au parcours touristique, afin d'y investir et de la développer. La chambre observe que cette préoccupation opérationnelle a conduit à la mise en place d'un dispositif qui lui a certes permis d'investir de façon significative dans le développement du site (voir chapitre 4.2), mais qui n'en demeure pas moins irrégulier en ce qu'il conduit la collectivité à empiéter sur les compétences dévolues au syndicat mixte¹⁴.

Quant à la commune d'Hennebont, qui n'a pas non plus transféré l'abbaye de la Joye au syndicat mixte, elle n'a pas pour autant procédé à une valorisation de cet élément du patrimoine.

La chambre rappelle qu'en vertu du principe d'exclusivité, une collectivité locale qui a transféré une compétence à un syndicat mixte s'en dessaisit totalement et ne peut plus l'exercer¹⁵. La gestion du patrimoine en général et la réalisation d'investissements tels que le parcours muséographique, la halle équestre et la reconversion de l'abbaye de la Joye, relèvent donc en principe du syndicat mixte et non de Lorient Agglomération et de la commune d'Hennebont. L'implication de Lorient Agglomération en méconnaissance des compétences du syndicat traduit le décalage entre, d'une part, le compromis institutionnel convenu en 2006 à l'initiative de la région Bretagne en réponse au retrait de l'État et, d'autre part, la volonté de l'agglomération d'investir dans le haras pour y développer un pôle touristique et culturel.

¹³ Article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴ La convention d'occupation assortie de droits réels conclue par Lorient Agglomération présente, sur le plan comptable, les mêmes effets que la mise à disposition légale puisque les biens figurent en immobilisation affectée à l'actif du syndicat, pour la valeur totale d'acquisition par Lorient Agglomération en 2016. Les travaux opérés sur ces biens sont amortis par le syndicat.

¹⁵ Voir Conseil d'État, Assemblée, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier* ; 28 juillet 1955, *District de l'agglomération de Montpellier*.

3.2.3 L'exploitation muséographique par la Sem SELLOR

L'exploitation du musée et des spectacles du haras d'Hennebont constitue une activité accessoire pour la SELLOR, dont la mission première est la gestion des ports et équipements nautiques de l'agglomération lorientaise.

Les difficultés de principe posées par l'intervention de la SELLOR avaient déjà été relevées par la chambre dans le rapport qu'elle a consacré à la gestion de la société en octobre 2018. La chambre y rappelait que son objet social principal portant sur les activités portuaires et nautiques, les autres équipements de loisirs dont la gestion lui était confiée devaient constituer un complément normal de ces activités, ainsi que l'impose l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales¹⁶. Or, la Sem gère plusieurs équipements difficilement rattachables à son objet principal, dont le haras d'Hennebont.

La chambre constate que l'intervention de la SELLOR dans l'exploitation du haras d'Hennebont est contraire au principe de complémentarité qui régit les activités des sociétés d'économie mixte. Elle participe, selon la collectivité et la Sem, d'une logique touristique globale, mais elle complexifie la gestion du haras.

L'objection juridique de la chambre devrait être prochainement levée, dans la mesure où Lorient Agglomération et le département du Morbihan préparent le transfert de l'intégralité de l'activité portuaire de la SELLOR vers la Compagnie des ports du Morbihan. La SELLOR serait ainsi recentrée sur son activité d'exploitation « *d'équipements à caractère touristique, muséographique, culturel et sportif* »¹⁷.

3.3 Un syndicat mixte fragile

3.3.1 Un cadre juridique incertain en raison de statuts imprécis

Le fonctionnement d'un syndicat mixte ouvert est librement régi par ses statuts, à la différence d'un syndicat mixte fermé, davantage encadré par les dispositions du code général des collectivités territoriales¹⁸. S'agissant de la gestion administrative, les statuts du syndicat mixte du haras national d'Hennebont fixent quelques règles spécifiques (article 8) et renvoient aux dispositions législatives générales relatives aux syndicats mixtes ouverts. La gestion financière relève des dispositions applicables aux communes¹⁹.

¹⁶ Voir en ce sens Conseil d'État, 5 juillet 2010, *Syndicat national des agences de voyage*, n°308564.

¹⁷ Article 3 des statuts de la SELLOR.

¹⁸ Les syndicats mixtes fermés regroupent exclusivement des communes et/ou des intercommunalités et leur fonctionnement est régi par les règles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) ; les syndicats mixtes ouverts regroupent des collectivités territoriales de niveaux différents (communes, départements et régions) leurs regroupements et le cas échéant d'autres personnes morales de droit public, et leur fonctionnement est pour l'essentiel librement régi par leurs statuts constitutifs (articles L. 5721-1 et suivants du même code).

¹⁹ Article L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales.

Les statuts créent une confusion quant à la nature juridique de l'activité et, par conséquent, aux règles applicables.

La distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial

Les collectivités territoriales peuvent assumer des missions de service public de deux natures : administratif ou industriel et commercial. La nature d'une mission de service public est déterminée soit par la loi, soit au regard de critères tenant à la nature et aux modalités d'exercice de l'activité, définis par la jurisprudence²⁰.

Un service public est présumé administratif sauf à ce que son objet, son mode de financement et ses modalités d'organisation et de fonctionnement, présentent un caractère industriel et commercial. Ce dernier est caractérisé par un faisceau d'indices : activité de production et d'échanges de biens et de services susceptible d'être exercée par des entreprises privées ; financement assuré de façon prépondérante par les redevances versées par les usagers ; modalités d'organisation et de fonctionnement du service traduisant l'intention de la collectivité d'appliquer les règles de gestion propres aux entreprises privées (mode de gestion, statut du personnel, régime fiscal et comptable, usages du commerce, etc.).

La qualification retenue produit des conséquences sur le régime juridique applicable aux agents, aux contrats, aux relations avec les usagers et à la gestion budgétaire et comptable : les règles de droit public s'appliquent aux services publics administratifs tandis que les règles de droit privé s'appliquent largement aux services publics industriels et commerciaux.

L'article 8.4 des statuts prévoit que « *les règles de la comptabilité relative au service public industriel et commercial s'appliquent* » sans pour autant indiquer explicitement si, dans son ensemble, le syndicat présente un caractère industriel et commercial.

La classification des différentes activités du haras prises en charge par le syndicat mixte est complexe : la gestion du patrimoine bâti ou la préservation du cheval en tant que patrimoine vivant sont qualifiables de services publics administratifs tandis que les prestations concurrentielles assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), délivrées à des centres équestres, à des cavaliers professionnels ou à des organisations sportives (accueil de concours, location des installations sportives, d'écuries et de boxes et prestations associées), présentent clairement un caractère industriel et commercial. La mission de coordination des usages dévolue au syndicat mixte reflète la coexistence des deux catégories d'activités, qui s'illustre dans le mode de financement associant les contributions des membres et les recettes commerciales perçues sur les usagers.

²⁰ Conseil d'État, Assemblée, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

Les deux catégories d'activités peuvent cohabiter au sein d'un même organisme, alors dit « à double visage »²¹. Il est toutefois souhaitable que les statuts prévoient explicitement l'une des deux qualifications en s'appuyant sur l'activité dominante²², et en se conformant aux critères définis par la jurisprudence²³. Une réflexion statutaire sur le sujet est importante puisque l'identification de l'activité dominante produit des conséquences sur le régime juridique applicable à la gestion courante (personnel, contrats, etc.) : droit public pour une activité à caractère administratif et droit privé pour une activité à caractère industriel et commercial²⁴.

La qualification incertaine de l'activité se reflète en matière de gestion budgétaire et comptable : si les statuts prévoient l'application des « règles de la comptabilité relative au service public industriel et commercial », les budgets et comptes annuels du syndicat sont, dans les faits, construits selon l'instruction comptable M14 applicable aux services publics administratifs²⁵.

Les finances du syndicat sont retracées dans un budget unique, toutes activités confondues. Or, les activités industrielles et commerciales doivent être isolées dans un budget annexe dédié régi par l'instruction comptable M4, qui doit être équilibré par ses recettes propres, donc par les redevances perçues sur l'usager, sauf exceptions limitativement prévues par la loi²⁶. Par ailleurs, le syndicat ne tient pas une comptabilité analytique qui permettrait de s'assurer malgré tout que les recettes commerciales couvrent bien les charges relatives à l'activité concurrentielle.

La chambre constate que les statuts du syndicat mixte du haras national d'Hennebont ne se prononcent pas sur la qualification de l'activité dominante (administrative ou industrielle et commerciale) et, partant, sur le régime juridique applicable à l'établissement. Il en résulte une structure budgétaire inadaptée qui ne distingue pas les activités industrielles et commerciales des activités administratives. La chambre souligne que la qualification de l'activité dominante recoupe la nécessité de mieux définir la stratégie pour le site (voir chapitre 4) puisqu'elle dépend de la priorité accordée soit à l'aspect patrimonial et culturel (administratif) soit à l'aspect économique et touristique (industriel et commercial).

En réponse aux observations provisoires, le syndicat mixte du haras national d'Hennebont a pris acte de la nécessité de qualifier, en fonction de l'activité dominante, le service public rendu afin de déterminer le régime juridique applicable. Il a indiqué que cette dimension serait intégrée à la réflexion globale en cours sur le projet de site et sa gouvernance.

²¹ Par exemple l'Office national des forêts (Tribunal des conflits, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim*, n°02428).

²² Réponse du Ministre de l'Intérieur à une question du sénateur Masson, 24 septembre 2009, JO du Sénat p. 2257.

²³ Tribunal des conflits, 24 juin 1968, *Société Distillerie Bretonne*, n°01917 ; Conseil d'État, 4 juillet 1986, *Centre Français du Commerce Extérieur*, n°22836.

²⁴ De par sa nature même, le syndicat demeurera dans tous les cas un acheteur public soumis au code de la commande publique.

²⁵ Le syndicat a déployé la nouvelle nomenclature M57 depuis le 1^{er} janvier 2024.

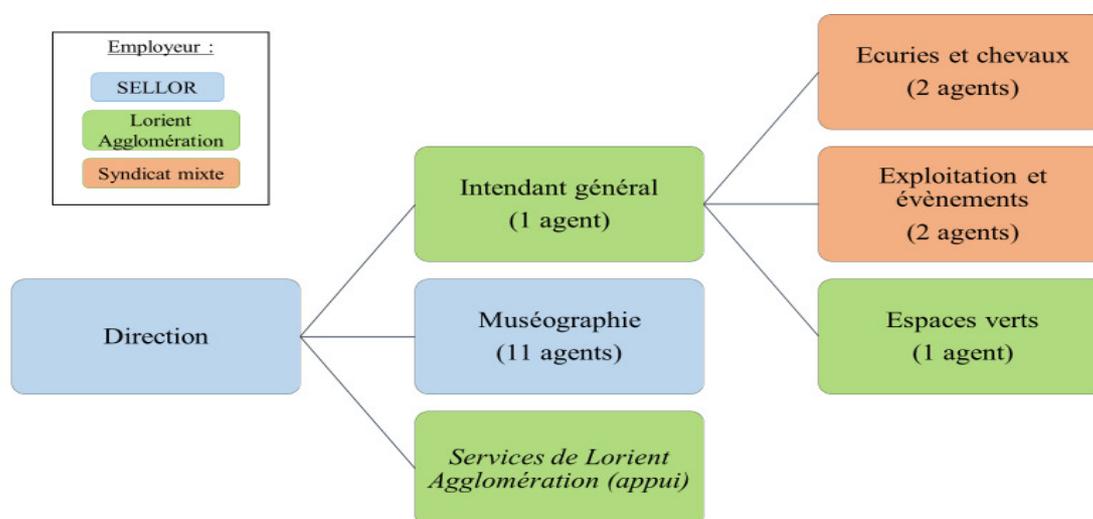
²⁶ Articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

3.3.2 Une organisation appuyée sur la SELLOR et Lorient Agglomération

Bien qu'affecté à plusieurs usages s'adressant à des publics différents, le haras d'Hennebont présente une unité physique et les usages y sont étroitement imbriqués. L'organisation opérationnelle des services a été conçue pour répondre à cette logique de site et pour compenser les lacunes du schéma de gouvernance à cet égard.

Au début des années 2000, les Haras nationaux affectaient une quarantaine d'agents à la gestion du site d'Hennebont. Après la cession du site en 2016, il est revenu aux collectivités d'y affecter du personnel. Fin 2023, l'effectif du site atteignait 19 agents permanents dont quatre du syndicat mixte, treize de la SELLOR et deux de Lorient Agglomération.

Organigramme n° 1 : Organigramme général du haras d'Hennebont (2023)



Source : Chambre régionale des comptes d'après organigrammes internes.

La direction opérationnelle du syndicat mixte est assurée par la SELLOR, en particulier par le directeur de la muséographie et son assistante. L'organisation mise en place requiert une adaptation aux règles de la gestion publique de la part d'agents plutôt formés à la gestion des sociétés commerciales. Cette mission repose ainsi sur une petite équipe, déjà mobilisée par la gestion courante du site, et complexifie son administration. Les onze autres agents de la SELLOR sont responsables du parcours muséographique et des spectacles équestres.

Le syndicat mixte ne dispose d'un effectif propre que depuis 2020. Ses quatre agents et les deux agents qui sont mis à sa disposition par Lorient Agglomération, assurent l'entretien du patrimoine, du parc et des chevaux, et la gestion des événements et hébergements équestres.

Lorient Agglomération met à la disposition du syndicat deux agents à plein temps : depuis 2013, un technicien dénommé intendant général, chargé de coordonner l'exploitation du site et l'entretien du patrimoine et, depuis 2011, un jardinier pour les espaces verts. Leur situation a été récemment régularisée, puisque les deux postes qu'ils occupent n'ont été créés par le comité syndical que le 20 décembre 2022. Le technicien a ensuite été formellement affecté sur le poste d'intendant général le 17 avril 2023 ; cette formalité reste à accomplir pour le jardinier.

Pour son fonctionnement courant, le syndicat mixte s'appuie depuis sa création sur les services de Lorient Agglomération. Interviennent principalement la direction des finances, qui assure la gestion budgétaire et comptable courante, et la direction juridique, qui pilote la passation et l'exécution des marchés publics. Les directions du tourisme et du patrimoine apportent également un appui. Les services de l'agglomération ont été gratuitement mis à disposition de 2008 à 2018 ; ils sont refacturés depuis 2019 pour un montant forfaitaire de 35 000 €, actualisé chaque année au vu de l'indice des salaires. Cette mise à disposition apparaît de bonne gestion en ce qu'elle permet au syndicat de s'appuyer sur les compétences et les outils des services support d'une structure plus charpentée. La chambre a notamment pu constater qu'elle sécurisait le processus d'achat du syndicat mixte. Sa mise en œuvre n'appelle pas d'observations.

La chambre constate l'effort de mutualisation des moyens humains entre Lorient Agglomération, la SELLOR et le syndicat mixte pour administrer le haras, articuler les différentes missions et maîtriser les charges d'exploitation du site.

3.3.3 La direction unique confiée à la SELLOR : une réponse opérationnelle mais irrégulière au morcellement de la gouvernance

Dès la création du syndicat mixte, les collectivités membres ont souhaité que le site dispose d'une direction unique. La direction du syndicat a ainsi été confiée à la SELLOR, qui intervenait déjà sur le site, depuis 1999.

Le 16 juillet 2007, le comité syndical a décidé de procéder sous la forme d'un marché public de prestations de services, dont l'objet est de confier à la SELLOR « *la responsabilité de la direction opérationnelle du syndicat mixte* ». Le périmètre incluait aussi initialement des missions d'entretien courant. Il ne concerne plus désormais que les seules missions de direction et d'assistance de direction, assurées par le directeur de la muséographie pour un tiers-temps et une secrétaire à mi-temps. Les paiements effectués en application de ce contrat se sont élevés au total 0,57 M€ entre 2017 et 2023 soit environ 80 000 € par an, ce qui représente un tiers du total des charges de personnel supportées par le syndicat.

Ce contrat soulève deux difficultés qui renvoient à une même problématique engendrée par le schéma de gouvernance : l'étroite cohabitation d'un établissement public et d'une société privée.

D'une part, si les conventions de gérance ou de gestion administrative entre sociétés sont courantes et admises en droit commercial, il en va autrement dans le secteur public. Le syndicat est un établissement public et sa direction doit être assurée par un agent public²⁷ et ne peut être confiée à une société privée par un contrat de prestations²⁸. L'objet même du marché public est par conséquent illicite, ce qui est une cause de nullité du contrat et impose au syndicat de mettre fin à la relation contractuelle²⁹.

²⁷ Voir Conseil d'État, 26 janvier 1923, *Robert Lafreygère* ; 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau* ; 15 décembre 1967, *Level*.

²⁸ Voir Cour administrative d'appel de Nantes, 29 octobre 2021, *Commune de la Remaudière*, n°20NT02088.

²⁹ Sur le fondement du principe de l'article 1131 du code civil selon lequel « *l'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite, ne peut avoir aucun effet* », repris par le Conseil d'État en 2008 (*commune de la Londe-les-Maures*, 15 février 2008, n°279045). Plus récemment, voir Conseil d'État, 5 avril

D'autre part, les modalités du contrat ne sont pas satisfaisantes : c'est la SELLOR qui désigne le personnel qu'elle affecte ; le directeur et son assistante interviennent à temps partiel, mais leur quotité de travail n'est pas précisée au contrat, ce qui ne permet pas de justifier la facturation ; le directeur et son assistante se font rembourser par le syndicat des frais de mission non prévus au contrat et qui devraient être pris en charge par la SELLOR ; le directeur signe les marchés publics de moins de 40 000 € HT sans la moindre délégation, ce qui constitue une infraction financière passible de poursuites devant la chambre contentieuse de la Cour des comptes³⁰ ; le directeur coordonne les équipes sans être le supérieur hiérarchique des agents du syndicat.

La gestion courante du syndicat se trouve ainsi placée dans une situation d'insécurité juridique.

La situation apparaît difficilement régularisable à schéma de gouvernance constant. La SELLOR ne peut en effet mettre son personnel à la disposition du syndicat que de façon limitée. Le code général de la fonction publique autorise en effet les établissements publics à bénéficier de la mise à disposition de salariés de droit privé mais seulement pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans des qualifications techniques spécialisées et pour une durée maximale de quatre ans³¹. Aussi, si la mise à disposition temporaire d'un salarié spécialisé dans le tourisme équestre peut s'envisager, ce n'est pas le cas du recours aux services de la SELLOR pour assurer la direction opérationnelle et la gestion courante du syndicat mixte.

La chambre constate que depuis la création du syndicat mixte, sa direction est assurée par la SELLOR en vertu d'un marché public de prestation de service. Si ce dispositif poursuit l'objectif d'organiser une direction opérationnelle unique du site, il est irrégulier et place le syndicat dans une insécurité juridique. La chambre demande au syndicat et à la SELLOR d'y mettre fin. Le maintien d'une direction unique, mais selon des modalités conformes à la réglementation, doit faire partie des enjeux de la simplification de la gouvernance recommandée par la chambre au chapitre suivant.

Recommandation n° 1. (SM2H) : À défaut de révision du schéma de gouvernance, mettre fin au marché de direction opérationnelle.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat mixte et Lorient Agglomération ont indiqué que la régularisation de la situation serait prise en compte dans la réflexion globale en cours sur la gouvernance du haras.

2023, *Commune de Hyères*, n°459834. Sur la nullité d'un marché public de prestation de service dont la cause est illicite, voir par exemple Cour administrative d'appel de Lyon, 22 mars 2012, *Société CTR*, n°11LY01452 ; 18 juin 2015, *Sémaphore*, n°14LY02786.

³⁰ Le total des achats passés par le directeur représente entre 300 000 et 500 000 € par an. Poursuites du chef de l'infraction prévue à l'article L. 131-13-3° du code des juridictions financières.

³¹ Articles L. 334-1 du code général de la fonction publique et 11 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008.

3.4 Conclusion : un schéma de gouvernance à simplifier pour structurer un pilotage unique du site

Le schéma de gouvernance actuel du haras national d'Hennebont est le fruit du désengagement progressif de l'État sur 25 ans. Il a permis d'associer et d'impliquer l'ensemble des acteurs publics locaux dans la reconversion du site mais n'est pas satisfaisant à présent que l'enjeu est de définir et de mettre en œuvre un projet de site. Il est source de complexité et d'irrégularités ; en l'absence de collectivité identifiée comme pilote, il entrave la mise en œuvre d'une stratégie globale et cohérente.

Cette difficulté avait été identifiée dès 2011 : le plan de développement du haras observait alors que « *le partage entre le syndicat mixte et la SELLOR peut aujourd'hui porter à confusion et ne permet que très difficilement au syndicat mixte de s'affirmer sur le site et d'être un porteur de projet unique sur le haras d'Hennebont* ». Elle n'a jamais été résolue.

De fait, le syndicat mixte n'a jamais pleinement assumé le rôle de pilote pourtant prévu dans ses statuts, freiné par des moyens financiers limités, une gouvernance de compromis et un fonctionnement fragile. La création d'un comité de site en 2019 n'y a pas remédié.

Lorient Agglomération s'est investie de façon croissante dans la gestion du haras, quitte à méconnaître les transferts de compétences opérés au syndicat mixte, mais sans que l'équilibre institutionnel reflété par la gouvernance du syndicat mixte soit remis en cause. De même, la commune d'Hennebont a conservé la gestion de l'abbaye de la Joye alors que celle-ci relève en principe du syndicat mixte.

De plus, la région Bretagne réinterroge actuellement sa participation à la gouvernance et au financement du site. Lors du comité de site du 21 décembre 2023, elle a annoncé son souhait de réduire de près de moitié sa contribution financière annuelle.

En définitive, la gouvernance actuelle apparaît peu efficiente et risque de fragiliser la dynamique de reconversion du site (cf. chapitre 4).

La chambre demande dès lors aux collectivités impliquées dans la gestion du haras national d'Hennebont de revoir sa gouvernance pour prendre en compte la position de chef de file occupée de fait par Lorient Agglomération depuis 2016. Il leur appartiendra de désigner un pilote unique, compétent pour l'ensemble du site. Cette évolution n'exclut pas le maintien de cofinancements par les membres actuels du syndicat mixte³².

Recommandation n° 2. (Lorient Agglomération, commune d'Hennebont, SM2H) : Adopter un schéma de gouvernance désignant un pilote unique du site.

Il conviendra ensuite d'identifier la forme juridique la plus adaptée pour gérer le site, répondant le mieux aux besoins et permettant de remédier aux risques et irrégularités relevés par la chambre. Sans prétention à l'exhaustivité, la chambre a identifié les principaux avantages et inconvénients des différents modes de gestion possibles :

³² Voir Chambre régionale des comptes de Normandie, rapport d'observations définitives sur l'établissement public du Haras national du Pin, 14 janvier 2024.

Solution	Avantages	Inconvénients
Syndicat mixte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solution de continuité. ➤ Révision minimale de la gouvernance. ➤ Exercice plein et entier des compétences déjà inscrites dans les statuts. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Volonté de la Région de se désengager de ce type de structure. ➤ Gouvernance peu réactive. ➤ Cohabitation des régimes relatifs aux services publics administratifs et industriels et commerciaux. ➤ Financement contraint. ➤ Risques à circonvier et irrégularités à rectifier dans la gouvernance et la gestion administrative (notamment contrat de direction opérationnelle). ➤ Transfert du patrimoine obligatoire donc impossibilité pour Lorient Agglomération d'investir directement sur le site. ➤ Impossibilité de confier au syndicat la qualité d'autorité délégante sur une partie seulement du contrat « muséographie » avec la SELLOR.
Lorient Agglomération	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La collectivité peut conserver la responsabilité des investissements. ➤ Subventionnement possible par les autres collectivités (notamment Région et Département). ➤ Autorité délégante de la SELLOR. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Articulation nécessaire avec la ville d'Hennebont pour la valorisation de l'abbaye de la Joye. ➤ Difficultés juridiques pour l'intégration du personnel SELLOR et notamment la direction du haras.
Groupe public d'intérêt public	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mode de gestion souple ➤ Liberté pour déterminer les membres, leur quote-part de financement, le mode de gouvernance, le statut du personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vocation transitoire, ne peut avoir pour objet de pérenniser un financement partenarial. ➤ Cohabitation des régimes relatifs aux services publics administratifs et industriels et commerciaux. ➤ Ne simplifie pas l'articulation avec la SELLOR.
Société publique locale (SPL)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Possibilité d'associer plusieurs niveaux de collectivités au sein de l'actionnariat. ➤ Pilotage de près par la ou les collectivités actionnaires. ➤ Régime juridique adapté à l'exercice d'une activité industrielle et commerciale. ➤ Transfert aisé du personnel SELLOR. ➤ Possibilité de partager le personnel avec la SELLOR. ➤ Possibilité pour les collectivités propriétaires de conserver la responsabilité de certains investissements. ➤ Financements et objectifs contractualisés. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrat « muséographie » avec la SELLOR à renégocier pour en extraire le volet haras.
Société d'économie mixte (SEM)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Idem SPL. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Idem SPL. ➤ Actionnaires privés à identifier. ➤ Mise en concurrence obligatoire.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat mixte du haras national d'Hennebont a indiqué que la réflexion globale sur la gouvernance du haras engagée à l'occasion du comité de site du 21 décembre 2023 intégrerait les observations de la chambre sur le pilotage et la gestion du haras.

4 UNE RECONVERSION AXÉE SUR UNE VALORISATION PLURIELLE DU CHEVAL, QUI DOIT DESORMAIS CHANGER D'ALLURE

4.1 Un projet de site au confluent du Plan Cheval régional et de la stratégie touristique de Lorient Agglomération, qui reste à arbitrer au niveau politique

L'activité du haras national d'Hennebont aujourd'hui doit être analysée à la lumière de la reconversion du site imposée par la disparition de la mission historique d'étalonnage. Le haras a pu accueillir à ce titre jusqu'à 300 chevaux. Le déclin progressif de l'usage du cheval a clairsemé les écuries et le service public de reproduction équestre a été supprimé au début des années 2010. Le nombre de chevaux hébergés à Hennebont était ainsi tombé à 60 en 2005 puis à un en 2018 ; il est remonté à une trentaine en 2024.

La reconversion s'est déroulée selon une démarche progressive initiée dans les années 1990 et réalisée en trois étapes :

- en 1999, ouverture par Lorient Agglomération d'un musée : l'espace découverte du cheval ;
- en 2007, prise en charge de la gestion et de l'animation du site par le syndicat mixte du haras national d'Hennebont ;
- en 2016, fin de l'activité de reproduction équestre et vente du site à Lorient Agglomération et à la commune d'Hennebont.

Le contrat d'objectifs et de performance signé en 2014 entre l'État et l'IFCE prescrivait à ce dernier de remembrer son patrimoine, soit en concluant des partenariats avec les collectivités locales pour qu'elles reprennent les haras et y maintiennent une activité en lien avec le cheval, soit en désaffectant les sites puis en s'en séparant.

La première option a été retenue à Hennebont.

En octobre 2011, la région Bretagne a arrêté un Plan Cheval dont l'un des objectifs est la structuration de la filière équestre. La mesure n° 5 du plan prévoit de « reconnaître et promouvoir des sites de développement équins à vocation régionale » dont Hennebont fait partie, « sur la base d'une complémentarité d'intervention qu'il conviendra d'améliorer ». Dans cette perspective, elle flèche le site d'Hennebont « sur l'ouverture au public avec un projet visant à accroître la diffusion de la connaissance, l'innovation équestre et l'approche, notamment touristique, auprès de différents publics ».

Parallèlement, le syndicat mixte a identifié les perspectives de développement du site autour de quatre axes : le tourisme (musée), la culture (spectacles), le sport (concours et centre équestre) et l'accompagnement des professionnels de la filière ; les deux premiers devaient être portés par la SELLOR et les deux derniers par le syndicat mixte. Ces orientations ont été déclinées en septembre 2015 par un projet de site proposant une destination pour chaque bâtiment.

En 2016, les collectivités impliquées ont confirmé leur intention en acquérant le haras pour « *imaginer un nouveau modèle économique visant à pérenniser, développer et diversifier les activités du site du Haras* ». En ce sens, le projet porté par la ville d'Hennebont autour de l'abbaye de la Joye devait être « *cohérent avec l'image et l'activité équestre du site* »³³. En conséquence, l'IFCE, Lorient Agglomération et la commune d'Hennebont ont signé un protocole d'accord le 10 novembre 2016 qui autorise les collectivités à utiliser à titre gratuit les actifs matériels (selles, voitures, etc.) et immatériels (marques) des Haras nationaux.

Depuis 2017, les collectivités gestionnaires se sont donc inscrites dans la continuité des activités qu'elles avaient auparavant développées pour compenser le retrait progressif de l'IFCE : un espace muséographique et des spectacles équestres d'une part, le soutien à la filière équestre d'autre part. Sur le site de l'abbaye de la Joye, la commune d'Hennebont a projeté un complexe hôtelier haut de gamme.

Au cours du contrôle, le président du syndicat mixte a précisé que « *devant l'ampleur de la tâche et les moyens nécessaires pour la porter, le parti-pris du Syndicat Mixte a été d'avancer par étapes, en privilégiant les investissements sur les outils de production du site, tout en réalisant des interventions de restauration et de sauvegarde sur les bâtiments utilisés dans le cadre des activités. Compte tenu des budgets alloués, il lui était impossible de faire davantage. Il fallait préalablement (...) montrer que la reprise d'une dynamique était possible* ».

La direction du haras a donc porté des projets visant à dynamiser ces différentes activités depuis que les collectivités ont la pleine maîtrise du site. En 2017, elle a proposé une affectation pour chacun des 35 bâtiments. Ces propositions ont été précisées et déclinées dans un programme de rénovation des équipements sportifs et équestres en novembre 2019 et dans un schéma directeur en février 2020 (cf. ch. 4.4.3).

Mais ces différents documents ne constituent pas une stratégie globale des collectivités propriétaires ou gestionnaires du haras, car ils restent captifs du schéma de gouvernance. Ils agrègent en effet des orientations à caractère touristique et culturel (Lorient Agglomération – SELLOR) et des orientations de soutien à la filière équestre (syndicat mixte) sans toujours chercher à les articuler et à les mettre en cohérence. Surtout, ils n'ont jamais été approuvés par les instances décisionnaires des collectivités compétentes.

La chambre observe que le haras national d'Hennebont fait l'objet d'un projet de site déclinant les orientations du Plan Cheval arrêté par la Région Bretagne en octobre 2011 et les axes de développement touristique définis par Lorient Agglomération, sans toujours chercher à articuler les stratégies des différents acteurs. Il ne peut être regardé comme une stratégie globale portée au niveau politique, n'ayant pas été approuvé par les assemblées délibérantes des collectivités compétentes.

³³ Délibération de Lorient Agglomération du 11 octobre 2016.

4.2 Une priorité accordée de longue date à la valorisation touristique et culturelle

4.2.1 Des initiatives anciennes qui produisent leurs premiers effets

Lorient Agglomération a créé en 1999 au sein du haras un musée consacré à l'histoire des Haras nationaux et aux activités équestres. Le parcours de visite comprend une exposition permanente sur l'histoire du haras, une déambulation dans les écuries accueillant les chevaux pensionnaires, la visite de la sellerie d'honneur qui met en valeur le patrimoine matériel des Haras nationaux, la cour de la forge dédiée aux métiers artisanaux, des animations estivales pour les enfants. Un chapiteau accueille également depuis 2015 des spectacles équestres. Le haras connaît des temps forts qui constituent des « produits d'appel », en particulier les journées du patrimoine en septembre et le marché de Noël en décembre.

À la suite du rachat du site en décembre 2016, Lorient Agglomération a souhaité renforcer la vocation touristique et culturelle du haras en étoffant son offre. À cet effet, elle a dégagé un budget de 6 M€ pour moderniser le parcours de visite et construire dans la cour du Puits une halle permanente dédiée aux spectacles équestres. Le nouveau parcours de visite a été inauguré en avril 2022. Au 31 décembre 2023, 2,8 M€ avaient été dépensés ; le reste de l'enveloppe est consacré à l'achèvement des travaux de la halle équestre, qui devrait être mise en service en septembre 2025. Envisagé depuis 2011, cet équipement est situé au milieu du périmètre des monuments historiques ; les échanges avec les architectes de l'État et la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) ont retardé le lancement des travaux.

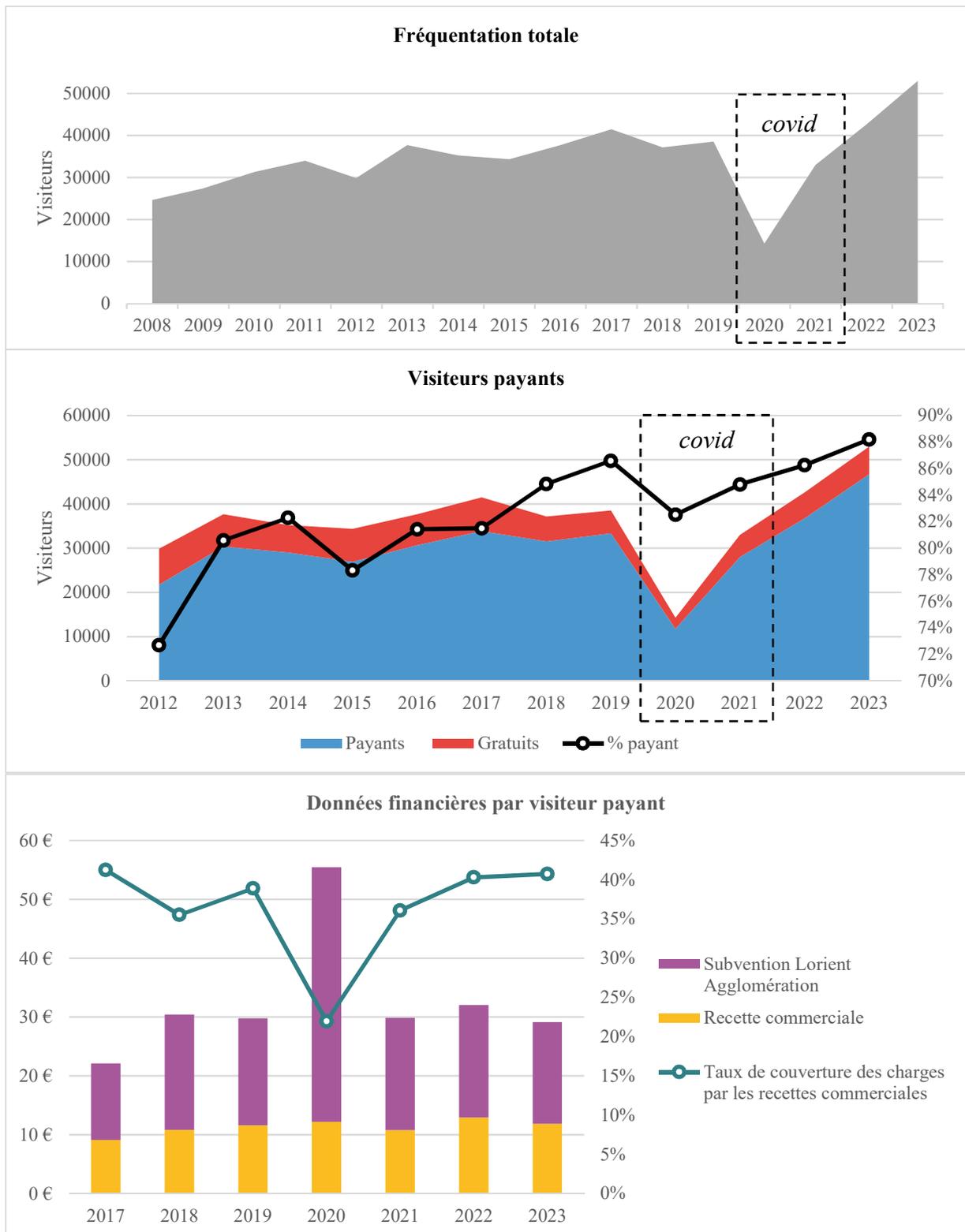
Cette orientation stratégique a été déclinée dans le contrat de délégation de service public confié à la SELLOR pour la période 2018-2023, qui demandait à cette dernière de s'appuyer sur ces investissements pour « conforter l'attractivité » du haras et en faire « l'un des principaux pôles touristiques du territoire ».

La fréquentation du parcours de visite et des spectacles est en progression tendancielle depuis 2008, les années 2020 et 2021 n'étant pas représentatives compte tenu des mesures gouvernementales prise en réponse à l'épidémie de covid. Le nombre total de visiteurs a ainsi plus que doublé entre 2008 et 2023 passant de 25 000 à 53 000, et la proportion des visiteurs payants est passée de 73 % en 2012 à 88 % en 2023.

La recette moyenne par visiteur est ainsi passée de 9 € en 2017 à 12 € en 2023. Le taux de couverture des charges du service par les recettes commerciales est de 40 %.

Dans le même temps, la motivation des visiteurs a fortement évolué puisque 80 % d'entre eux assistent désormais à un spectacle équestre et sont accessoirement amenés à visiter le site, contre 15 % en 2008. C'est le constat de cette tendance qui justifie l'investissement prioritaire dans la construction d'une halle permanente.

Graphique n° 1 : Indicateurs de l'activité touristique et culturelle



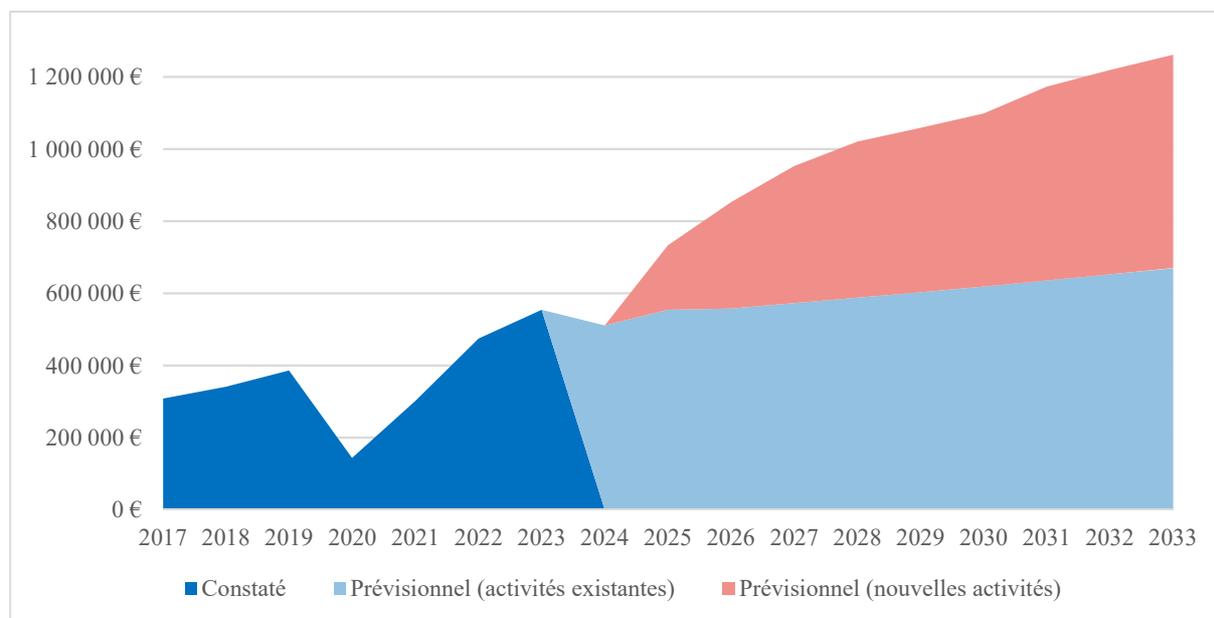
Source : Chambre régionale des comptes d'après rapports annuels, données et comptes SELLOR.

4.2.2 Un projet de développement ambitieux porté par Lorient Agglomération

Le nouveau contrat d'exploitation de l'espace muséographique, confié à la SELLOR par Lorient Agglomération à compter du 1^{er} janvier 2024, marque un tournant. La collectivité souhaite que les investissements qu'elle consent sur le site exercent un effet de levier sur sa fréquentation et, partant, sur les recettes commerciales. La SELLOR va participer à l'effort d'investissement à hauteur de 290 000 €, Lorient Agglomération lui ayant demandé d'accroître les espaces accessibles au public (ouverture plus fréquente du parc au public, installation d'hébergements insolites).

Lorient Agglomération a ainsi fixé à la SELLOR l'objectif très ambitieux de multiplier par 2,5 les recettes commerciales du haras à l'horizon 2033. À cette échéance, près de la moitié des recettes commerciales devraient résulter des nouveaux investissements. Lorient Agglomération souhaite ainsi faire baisser de 0,8 M€ la subvention d'équilibre qu'elle verse au titre de l'activité muséographie, afin de diminuer de 43 % le coût net qu'elle supporte.

Graphique n° 2 : Projection du chiffre d'affaires des activités muséographiques du haras



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes SELLOR et contrat 2024-2033 ; pour le chiffre d'affaires prévisionnel des activités existantes, la chambre a considéré que le haras représentait 20 % du total de l'activité muséographique.

Après avoir acquis le haras national d'Hennebont en décembre 2016, Lorient Agglomération y a engagé un programme d'investissement de 6 M€ pour moderniser le parcours de visite et construire une halle de spectacles équestres. Ces investissements ont pour objectif d'amplifier la dynamique de fréquentation du site constatée depuis 2008. En contrepartie, Lorient Agglomération a fixé à l'exploitant, la SELLOR, des objectifs de chiffre d'affaires très ambitieux en vue de réduire le coût net du site pour la collectivité de 43 % à l'horizon 2033.

4.3 Un soutien fragile à la filière équestre

4.3.1 Une mission restructurée dans des installations qui restent néanmoins sous-utilisées

La majeure partie du haras reste dédiée à la filière équestre, sous la responsabilité du syndicat mixte. Les statuts de celui-ci lui confèrent deux missions générales : « *préserver les savoirs et savoir-faire relatifs aux chevaux ainsi que le patrimoine vivant (en particulier la race bretonne)* » et « *développer ou favoriser le développement des activités économiques (...) et sportives en lien avec le cheval, conformément à la vocation première du site* ».

Au titre de la première mission, à caractère culturel, le haras s'implique dans la préservation et la valorisation du « cheval patrimonial », c'est-à-dire des races locales de trait menacées de disparition. Il possède six chevaux de trait qui participent aux démonstrations et dont l'écurie s'inscrit dans le parcours de visite. Les chevaux de trait sont également utilisés par la commune d'Hennebont (médiation auprès des enfants et des personnes âgées, ramassage des corbeilles de rue). Il accueille également en résidence des artistes dont les œuvres associent où valorisent les chevaux, et donnent lieu à des spectacles ouverts au public.

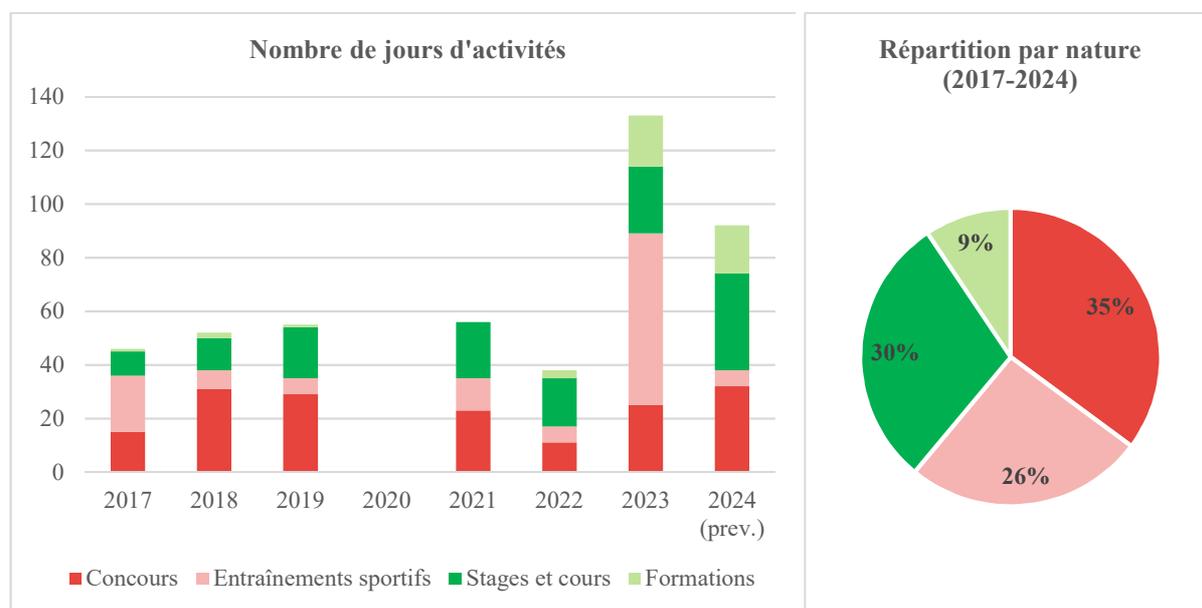
Au titre de la seconde mission, à caractère économique et sportif, le site accueille des cavaliers professionnels, des centres équestres, écoles spécialisées (attelage, dressage, poney de compétition), organisations sportives, pour des concours, entraînements, stages... Les installations sont ainsi mises à la disposition des acteurs de la filière ; elles peuvent être louées à l'heure. À l'occasion des concours hippiques, organisés une trentaine de jours par an, le site est ouvert au public. Sauf exception, le syndicat mixte n'organise pas lui-même d'événements. Le Conseil des équidés de Bretagne, association qui regroupe les acteurs de la filière équestre bretonne et promeut leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, identifie le haras national d'Hennebont comme « prestataire » disposant d'infrastructures complètes et adaptées aux différentes pratiques.

Le périmètre exact des missions de soutien à la filière équestre reste néanmoins difficile à déterminer dans la mesure où le syndicat mixte ne produit pas de rapport d'activité.

Entre 2017 et 2021, le haras a accueilli des activités équestres environ 50 jours par an. Après une baisse en 2022³⁴, ce nombre a fortement progressé (133 jours en 2023 et 92 jours en 2024). Les activités sportives (entraînements et concours) ont représenté 61 % du total et les stages et formations 39 %. Le syndicat mixte indique que 6 550 cavaliers ont participé aux activités équestres du haras en 2024.

³⁴ En 2020, les activités équestres ont été annulées en raison de l'épidémie de covid.

Graphique n° 3 : Statistiques des activités équestres



Source : Chambre régionale des comptes d'après calendrier SM2H (au 13 février 2024 pour l'année 2024).

Depuis 2019, le Haras a accueilli une quinzaine de professionnels pour des séjours de quelques semaines à plusieurs mois. Une trentaine de chevaux étaient hébergés à demeure en 2024.

La progression de la fréquentation a notamment été permise par une plus grande ouverture du site aux professionnels de l'équitation. Le syndicat mixte a en effet pris l'initiative en 2019 de ne pas renouveler la convention dont bénéficiait la Société Hippique Nationale.

Hors période de concours, les écuries, boxes et logements restent néanmoins encore sous-occupés.

La mission de soutien à la filière équestre assurée par le syndicat mixte au sein du haras d'Hennebont est variée. Elle présente à la fois une dimension patrimoniale et culturelle et une dimension économique et sportive au bénéfice des professionnels du secteur. La fréquentation des infrastructures équestres a progressé ces deux dernières années mais le haras reste dans l'ensemble sous-utilisé.

4.3.2 Une politique tarifaire trop discrétionnaire

Le syndicat mixte tire des recettes d'activité de la location des installations du haras et des prestations de service associées (mise à disposition des installations sportives, locations de boxes et de paddocks, vente de fourrages, logement, etc.).

Le pouvoir de fixation des tarifs appliqués aux usagers du haras demeure la prérogative exclusive du comité syndical. Il ne l'a pas délégué au président et ne pouvait en tout état de cause le faire, puisque les dispositions applicables³⁵ prévoient que le président ne peut recevoir de délégation pour « la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances »³⁶. Le président a en revanche délégué pour procéder aux locations et désigner les bénéficiaires.

Depuis 2016, le comité syndical a fixé le tarif d'un nombre croissant de prestations.

Tableau n° 1 : Périmètre des tarifs votés par le comité syndical

<i>Comité syndical</i>	6-juil.-16	20-sept.-17	20-févr.-18	12-déc.-18	11-déc.-19	2-juil.-19	15-déc.-20	21-oct.-21	10-févr.-22	14-déc.-22
Location de boxes	x			x	x		x	x	x	x
Location écuries ou barns					x		x	x	x	x
Location d'aire équestre	x			x	x		x	x	x	x
Location immobilière	x				x		x	x	x	x
Fourrage		x		x	x		x	x	x	x
Tentes de réception		x	x		x		x	x	x	x
Locations d'espaces			x		x		x	x	x	x
Prestations diverses			x	x	x	x	x	x	x	x

Source : délibérations du conseil syndical.

En pratique toutefois, la grille tarifaire votée par le comité syndical ne couvre pas l'ensemble des prestations proposées³⁷ et n'est pas toujours appliquée. Le pouvoir effectif de tarification est largement exercé par le président et le directeur.

Les prestations font l'objet d'une convention signée par le président lorsqu'elles répondent à un besoin permanent ainsi que pour certaines demandes ponctuelles. Dans les autres cas et pour l'organisation des concours, un devis appliquant en principe la grille tarifaire est validé par le directeur. Or, le directeur ne dispose pas d'une délégation du président l'autorisant à accorder l'occupation des installations ou à délivrer une prestation.

Lorsque la prestation prend la forme d'une convention signée du président, elle est parfois assortie d'un tarif personnalisé, sous la forme d'un forfait global tenant généralement compte de la durée de présence au haras, ce qui constitue une dégressivité tarifaire de fait. Mais ni le principe du tarif personnalisé ni les critères pour en bénéficier ni ses modalités de calcul n'ont été définis par le comité syndical. Le pouvoir du président est en pratique discrétionnaire. Or, sa délégation l'autorise à signer les conventions mais pas à personnaliser le tarif.

³⁵ Dispositions relatives aux syndicats mixtes fermés, auxquelles renvoie l'article 5.2 de statuts.

³⁶ Article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, visé et cité par les délibérations du comité syndical portant délégation au président.

³⁷ Elle omet par exemple la location de bureaux, d'espaces de stockages, de paddocks, de charge des véhicules électriques, etc.

Tableau n° 2 : Modalités de tarification des locations et prestations du haras

Type de besoin	Type de tarif	Devis (directeur)	Convention (président)
Besoin ponctuel	Grille tarifaire	X	
	Personnalisé		X
Organisation de concours	Grille tarifaire	X	
Besoin permanent	Grille tarifaire		X
	Personnalisé		X

Source : SM2H.

Jusqu'en 2021, des tarifs réduits étaient également appliqués aux « partenaires » qui s'engageaient à installer et développer une activité pérenne sur le site en lien avec le cheval, à favoriser le rayonnement équestre, culturel ou touristique du site, ou à porter un projet événementiel innovant. Ces critères couvrant potentiellement tout usager susceptible de louer les installations du haras, l'existence du tarif partenaire revenait en pratique à dessaisir le comité syndical de son pouvoir tarifaire.

Ainsi, alors que le président n'est pas habilité à s'écarter de la grille tarifaire, la pratique des tarifs personnalisés est généralisée. Il en résulte des rabais quasi systématiques, pour l'organisation des concours comme pour l'hébergement de professionnels de l'équitation.

Le président a indiqué au cours du contrôle que la pratique des conventions à tarif personnalisé avait été déployée sur les « conseils de la communauté d'agglomération, dans le cadre de la convention portant mise à disposition de services communautaires ».

La chambre observe que le syndicat ne propose pas une simple occupation du domaine dont il appartiendrait au président de décider des modalités en vertu de sa délégation, mais également un service permettant aux usagers d'exercer leur activité professionnelle tout en bénéficiant des installations et du personnel du haras. À ce titre, les usagers doivent s'acquitter d'une redevance pour service rendu³⁸. Au demeurant, le syndicat a entendu se placer sous ce régime en faisant adopter chaque année une grille tarifaire par le comité syndical.

La politique tarifaire du syndicat mixte du haras national d'Hennebont contrevient donc aux règles qui régissent la tarification des services proposés par les organismes publics. Le syndicat devra la régulariser en respectant les pouvoirs respectifs du comité syndical et du président et en appliquant les tarifs votés par le comité syndical. En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué qu'un travail était en cours pour régulariser la situation.

Les pratiques constatées créent de plus un double risque pour les dirigeants du haras.

³⁸ Voir Conseil d'État, Assemblée, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, 16 juillet 2007, n°293229.

D'une part, le fait que le président et le directeur consentent des rabais tarifaires sans y être habilités les expose à des poursuites pénales au titre du délit de concussion³⁹.

D'autre part, le président du syndicat est également trésorier du Conseil des équadés de Bretagne (CEB), association regroupant une partie des acteurs socio-économiques de la filière équestre et représentant leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Dans ce contexte, il doit être particulièrement vigilant et conserver un positionnement neutre à l'égard de ces acteurs, notamment ceux représentés au sein des instances décisionnelles du CEB. Tout ce qui pourrait être analysé comme un avantage économique accordé à l'un d'eux au sein du haras risquerait en effet de placer le président du syndicat, titulaire d'un mandat électif local et chargé d'une mission de service public, dans une situation de conflit d'intérêts.

4.3.3 Des pratiques tarifaires qui reviennent à subventionner des acteurs de la filière

4.3.3.1 Des rabais généralisés

L'organisation d'évènements sportifs et l'accueil de professionnels de l'équitation présentent un caractère économique. Le syndicat intervient donc dans un secteur concurrentiel et doit dès lors respecter les principes de la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de la concurrence. À cet égard, il doit justifier d'un intérêt public local lequel peut notamment résulter de la carence de l'initiative privée ou de modalités d'exploitation particulières. En outre, une telle intervention ne doit pas, par ses modalités, aboutir à exercer une concurrence déloyale à l'égard des acteurs privés⁴⁰. Le syndicat mixte doit, en d'autres termes, appliquer des tarifs non inférieurs au coût de revient et compatibles avec les conditions de marché, sauf justification d'intérêt général.

Or, le syndicat ne tient pas de comptabilité analytique qui lui permettrait de s'assurer que le niveau de la tarification est adapté (voir chapitre 3.3.1).

La grille tarifaire publique votée par le comité syndical, à supposer qu'elle soit compatible avec les prix de marchés, est en tout état de cause rarement respectée.

S'agissant de l'organisation des concours et entraînements sportifs, l'examen de 55 factures de la période 2018-2023 fait apparaître des recettes totales de 62 847 € alors qu'en appliquant la grille tarifaire, le syndicat aurait dû facturer 112 913 € soit un rabais global de 45 %.

S'agissant de l'hébergement de cavaliers professionnels, la chambre a examiné la situation de deux des principaux concernés. Dans les deux cas, le syndicat a délivré une prestation globale comprenant la location de boxes, l'usage partagé des installations du haras (paddocks, sellerie, douches, aires équestres, etc.), l'approvisionnement en foin, le curage des boxes et l'entretien des différents espaces. Le prix de cette prestation n'a pas été calculé au vu de la grille tarifaire mais sous la forme d'un « coût forfaitaire mensuel ». Par rapport aux tarifs de la grille, la chambre estime que l'un a bénéficié d'un rabais d'au moins 16 500 € TTC sur deux ans (2020-2021), et l'autre d'au moins 17 000 € TTC sur trois ans (2018-2020).

³⁹ Article 432-10 du code pénal.

⁴⁰ Voir Conseil d'État, Assemblée, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, 31 mai 2006, n°275531.

De même, depuis juillet 2023, le syndicat loue l'intégralité de l'écurie n° 5 à un centre équestre spécialisé dans l'élevage des poneys de compétition et la formation des jeunes cavaliers, avec accès aux équipements et infrastructures du haras. Le prix payé représente moins de 15 % du tarif public, soit une remise annuelle de près de 70 000 €⁴¹.

Ces exemples représentent à eux seuls près de 20 % du total des recettes commerciales du syndicat sur la période 2018-2023. Le manque à gagner est vraisemblablement plus élevé dans la mesure où la chambre n'a pas procédé à une analyse exhaustive des prestations délivrées et des conventions signées, et n'a pas pu évaluer le montant des prestations fournies gracieusement ou ne figurant pas dans la grille tarifaire. De plus, le calcul repose sur des tarifs votés dont la chambre n'a pas pu s'assurer qu'ils reflétaient le coût de revient des prestations.

Au cours du contrôle, le président a indiqué que ces pratiques tarifaires poursuivaient l'objectif de rendre les prix plus acceptables pour les acteurs de la filière équestre et ainsi les inciter à s'installer au haras. Elles n'en contreviennent pas moins, en l'état, aux règles qui régissent l'intervention économique des collectivités locales.

4.3.3.2 Le cadre juridique des rabais accordés aux concours et entraînements sportifs

S'agissant des concours et entraînement sportifs, l'intérêt public peut être constitué par la promotion des sports équestres et le besoin de disposer d'équipements structurants. En Bretagne, il n'existe en effet qu'un site par département aménagé et dimensionné pour accueillir tous types de compétitions équestres, et tous sont propriété des collectivités publiques⁴². Ils sont identifiés comme tels par le Plan Cheval régional de 2011.

Le syndicat mixte met ses installations à la disposition des organisateurs et des professionnels. Les concours étant ouverts au public, les installations ainsi utilisées doivent être regardées comme relevant du domaine public⁴³. Les organisateurs doivent dès lors acquitter une redevance qui tient compte des avantages de toute nature qui leur sont procurés⁴⁴ et qui peut être modulée pour tenir compte de la nécessité d'amortir les installations publiques⁴⁵.

Dans ce cadre, le rabais global de près de 45 % constaté sur les factures examinées apparaît manifestement disproportionné. Les principaux événements bénéficient pour la plupart de rabais de plus de 70 %, motivés selon le syndicat par le seul « *soutien à la filière* », ce qui ne constitue pas un motif valable de modulation à la baisse d'une redevance d'occupation du domaine public.

La chambre demande au syndicat mixte de fixer les tarifs d'utilisation des infrastructures sportives ainsi que les rabais possibles, selon des critères objectifs permettant de déterminer le montant et le cas échéant la modulation de la redevance, conformément à la réglementation.

⁴¹ Loyer annuel tout compris de 11 400 € contre 80 239 € par application des tarifs votés par le comité syndical. Calcul opéré en tenant compte des prestations prévues dans la convention et de l'utilisation des installations sportives à hauteur de quatre jours par mois.

⁴² Le haras national de Lamballe dans les Côtes-d'Armor, le haras national d'Hennebont dans le Morbihan, l'Equipôle de Landivisiau en Finistère (propriété intercommunale), et le stade équestre du Val Porée à Dinard en Ille-et-Vilaine (propriété communale).

⁴³ Article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴⁴ Article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴⁵ Motif d'intérêt général admis par le juge (voir Conseil d'État, *SEMMARIS*, 15 février 1991, n°70556).

4.3.3.3 Le cadre juridique des rabais accordés aux résidents

L'activité d'hébergement des professionnels de l'équitation entre en concurrence avec les centres équestres privés et les écuries de propriétaires. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent toutefois accorder des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques notamment sous la forme d'une location immobilière à loyer préférentiel, par exemple en créant une pépinière d'entreprises⁴⁶. Cette faculté est cependant encadrée : l'organe délibérant doit déterminer les conditions d'attribution et de versement⁴⁷ ; l'aide doit être calculée par référence aux conditions du marché⁴⁸ ; elle doit faire l'objet d'une convention.

Or, le syndicat mixte n'a jamais structuré sa politique d'accueil des résidents sur le format d'une pépinière d'entreprises ou de tout autre dispositif d'intérêt public local pouvant justifier des conditions tarifaires préférentielles. La sélection des résidents s'opère de gré à gré, sur sollicitations, et ne prend pas la forme d'appels à projets ou à manifestation d'intérêts. Elle ne répond pas à des critères objectifs fixés par le comité syndical, et n'est pas assortie d'une durée limitée d'hébergement.

Le soutien au poney de compétition est à cet égard illustratif. Le projet de création d'un pôle dédié comprenant un club-house, des vestiaires et une infirmerie, n'a pas abouti à ce jour, faute de financements. Depuis juillet 2023, le syndicat loue l'écurie n° 5 à un centre équestre privé spécialisé dans l'élevage de poneys de compétition et la formation de jeunes cavaliers, à un tarif très avantageux. La chambre rappelle que les investissements engagés par le syndicat mixte ne doivent pas conduire à faire financer par des fonds publics des aménagements qui ne bénéficieraient *in fine* qu'à un seul opérateur économique évoluant dans un milieu concurrentiel.

En pratique, le syndicat mixte s'efforce de faire vivre le site en y attirant autant que faire se peut des professionnels, des cavaliers et leurs chevaux.

Si le syndicat mixte souhaite mettre en place un incubateur d'entreprises équestres, ainsi qu'il l'a fait valoir au cours du contrôle, il lui appartient de structurer une démarche de pépinière d'entreprises conformément au code général des collectivités territoriales. En particulier, il devra appliquer des rabais calculés de façon objectivée et conforme à la réglementation, à partir du coût de revient complet des infrastructures.

Le syndicat mixte devra coordonner sa démarche avec le syndicat mixte du haras national de Lamballe et avec la région Bretagne à l'occasion de l'élaboration en cours du nouveau Plan Cheval régional. Un régime d'aide à l'immobilier d'entreprise doit en effet être compatible avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation⁴⁹ ; or, le soutien à la filière équestre n'est pas prévu par le schéma actuellement en vigueur.

⁴⁶ Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁷ Article R. 1511-4-2 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁸ Selon des règles de plafond et de zone déterminées par l'article R. 1511-4 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁹ Article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales.

En conclusion, la chambre constate que les collectivités locales ont souhaité que le haras national d'Hennebont reste largement dédié à la filière équestre. Les différentes activités déployées permettent au site de conserver un rapport vivant à l'équitation, de la promouvoir et de valoriser les infrastructures, mais aussi à des professionnels d'évoluer à bas prix dans un cadre privilégié. Ce dernier volet répond à une logique d'occupation du haras. Faute d'une application effective de tarifs reposant sur une analyse des coûts et en l'absence d'une démarche structurée de pépinière d'entreprises, il revient à faire subventionner par les collectivités donc par le contribuable l'activité de quelques acteurs économiques intervenant dans un secteur concurrentiel.

4.4 Un patrimoine contraint et sous-utilisé en attente d'une stratégie globale, arbitrée et financée

4.4.1 L'acquisition par les collectivités d'un patrimoine bâti contraint, en piètre état et sous-utilisé

En 2008-2009, le syndicat mixte a réalisé un diagnostic technique complet des 35 bâtiments, des ouvrages communs (voirie, réseaux, murs de clôture) et des arbres du site. Il en est ressorti que la plupart des bâtiments, bien qu'utilisables, étaient dans un état médiocre. L'expert estimait alors le coût des seules dépenses de mise en sécurité et de maintien en l'état à l'horizon 2030, hors abbaye de la Joye, à 3,6 M€. À lui seul, le budget de rénovation du logis abbatial a été estimé à 10 M€ en 2017.

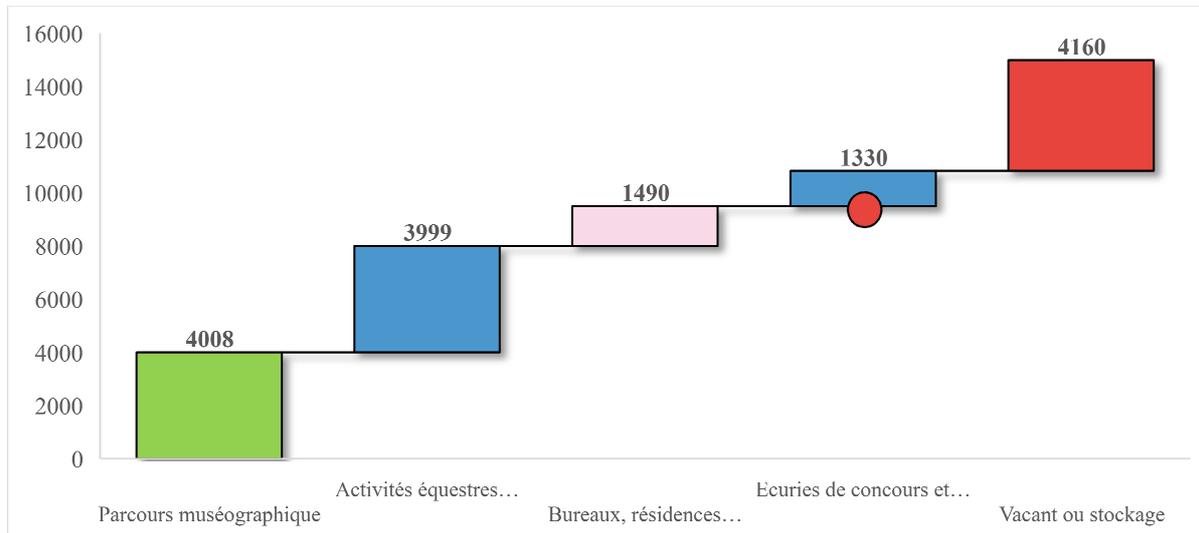
L'État a cédé la propriété du haras d'Hennebont à Lorient Agglomération et à la commune d'Hennebont le 6 décembre 2016. Le service des Domaines de l'État avait estimé la valeur globale du site (terrain et bâtiments) à 5,4 M€ mais l'État a finalement consenti un prix de vente de 0,75 M€ HT, partagé entre les deux collectivités. L'important rabais ainsi accordé a été justifié d'une part par des « *abattements pour l'achat en bloc et acquisition par voie amiable* », d'autre part par la déduction « *d'investissements réalisés par le syndicat depuis son implication sur le site du Haras et non amortis* » au jour de la vente⁵⁰. Si la chambre n'a pu vérifier le calcul de ce rabais, il apparaît qu'il a été consenti par l'État pour tenir compte du fait que l'IFCE avait gelé tout investissement depuis le début des années 2000 et que les collectivités acquéreuses allaient par conséquent devoir supporter d'importantes charges d'entretien et de rénovation.

Le site est largement protégé au titre des monuments historiques depuis 1995. Tous les bâtiments sauf un sont inscrits à l'inventaire et la maison des confesseurs est classée ; le sol des espaces extérieurs aux alentours des bâtiments équestres est également protégé. Les édifices ne peuvent donc être détruits ou déplacés, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans autorisation des services de l'État. Tous les travaux sont soumis à autorisation préalable à l'exception du petit entretien.

⁵⁰ Source : délibération de Lorient Agglomération du 11 octobre 2016.

Le patrimoine était sous-utilisé et le demeure. En 2024, 27 % de la superficie totale du bâti est affectée aux activités équestres permanentes, 27 % à l'activité muséographique, 10 % aux bureaux, résidences artistes et logements, 9 % est occasionnellement utilisé (concours et spectacles) et 28 % est affecté au stockage ou vacant.

Graphique n° 4 : Superficie des bâtiments selon leur affectation (en m²)



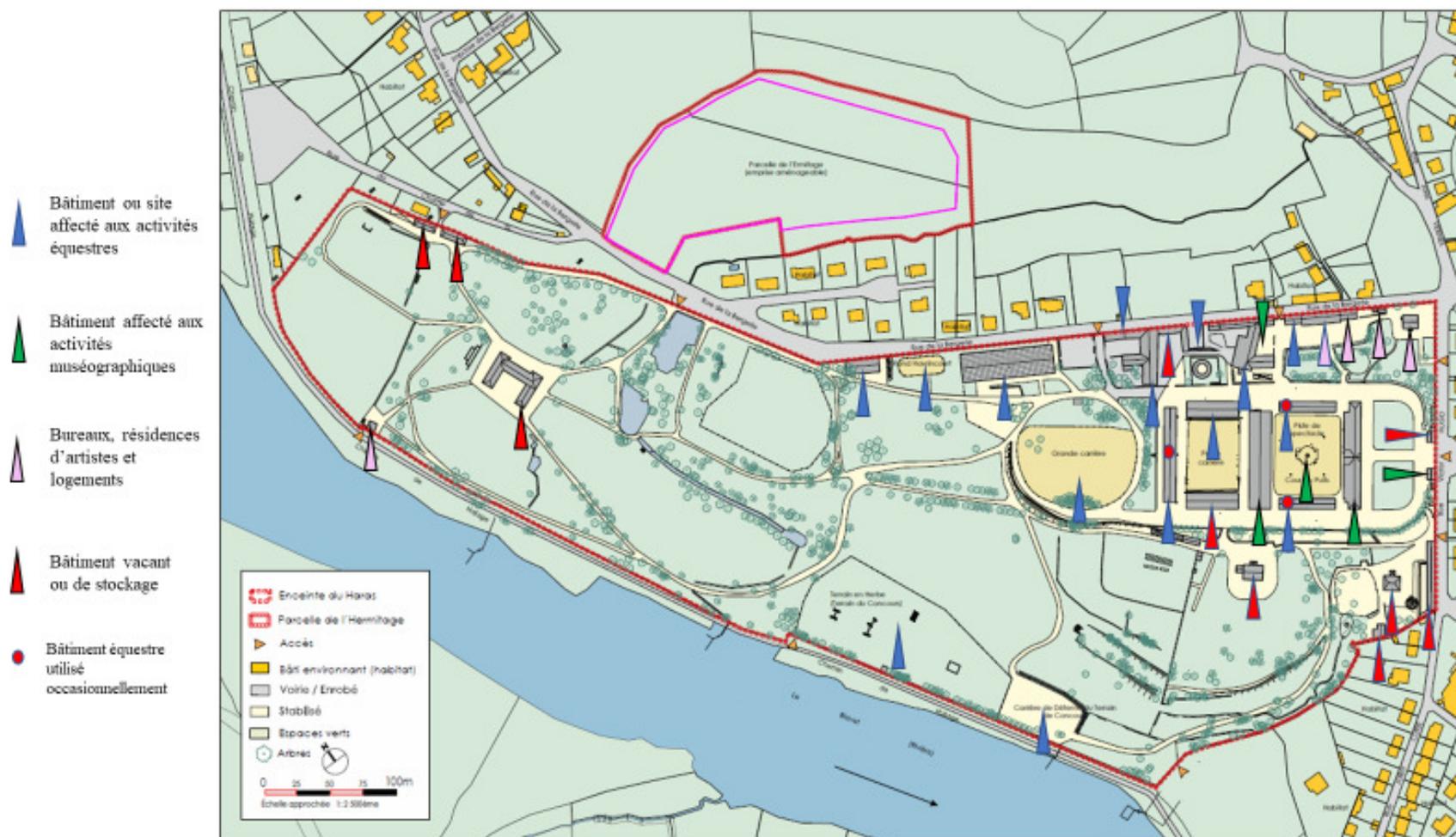
Source : Chambre régionale des comptes d'après schéma directeur de février 2020 ; actualisation 2024 (constat sur place).

Le bâti affecté aux activités équestres est ainsi largement sous-utilisé, n'accueillant en permanence qu'une trentaine de chevaux. L'écurie n° 2 héberge les 16 chevaux qui sont présentés dans le parcours de visite et participent aux démonstrations, dont 7 appartenant à des agents du haras. Depuis 2023, l'écurie n° 5 accueille un club de poney sportif qui y héberge en permanence 15 poneys. Les écuries n°3 et 4 (660 m²) sont ponctuellement utilisées pour héberger et préparer les chevaux des spectacles équestres ; l'écurie n° 6 (480 m²), en mauvais état, sert d'espace de stockage des voitures hippomobiles propriété de l'IFCE.

De même, les logements ne sont que très ponctuellement et partiellement occupés, par des artistes en résidence ou des cavaliers. La maison des confesseurs, achetée et rénovée par la ville d'Hennebont à la fin des années 2000 pour un coût de 750 000 €, a été occupée la moitié du temps sur la période 2017-2023. Elle a accueilli les artistes en représentation au théâtre municipal (44 % des jours d'occupation), une compagnie de théâtre privée implantée à Hennebont (28 %), des intervenants ponctuellement hébergés par la commune (22 %) ou par le haras (7 %). Les occupations privées n'ont presque jamais donné lieu à facturation d'un loyer. La commune a fait valoir en réponse aux observations provisoires qu'elle avait ainsi économisé des frais d'hôtellerie.

Les collectivités locales ont acquis en 2016 un important patrimoine bâti présentant un état général médiocre, à un prix fortement déprécié compte tenu des besoins d'investissement. Il reste aujourd'hui sous-utilisé et en partie inoccupé. Sa réhabilitation ou sa reconversion sont contraintes puisque le site a été spécialement conçu et aménagé pour les activités équestres et est inscrit à l'inventaire des Monuments historiques.

Carte n° 3 : Localisation des bâtiments et aménagements du haras selon leur affectation



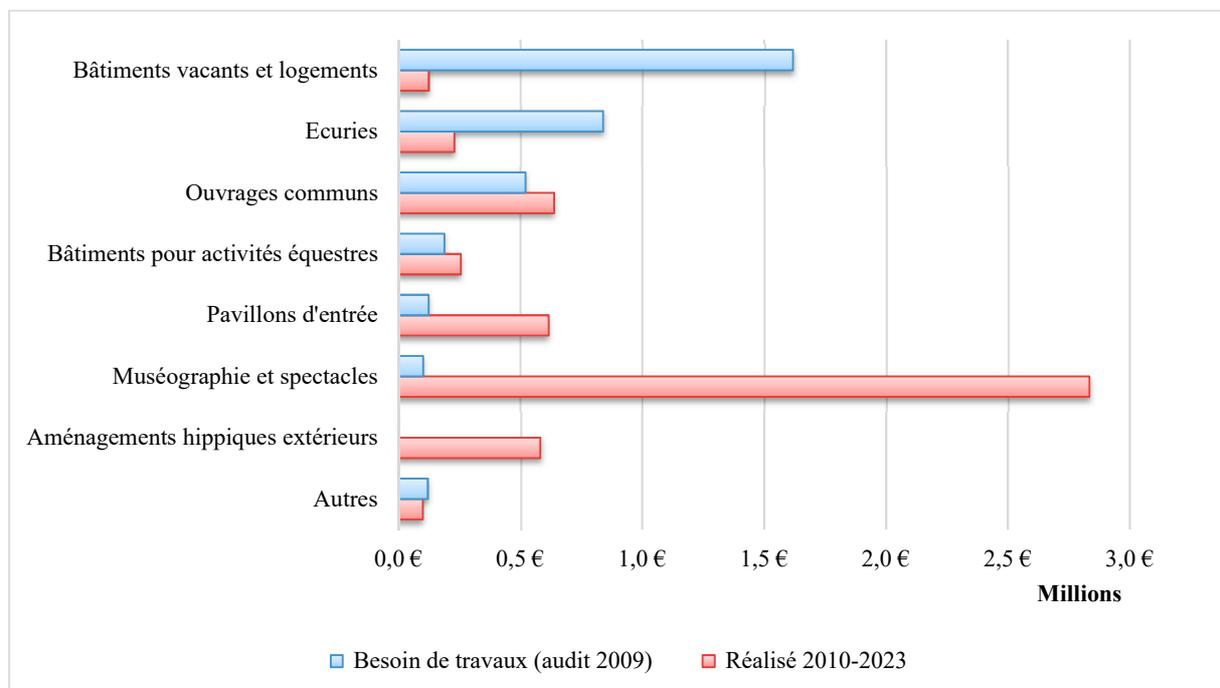
Source : Chambre régionale des comptes d'après programme de rénovation (novembre 2019) et schéma directeur (février 2020) ; actualisation 2024.

4.4.2 Des investissements ciblés sur les besoins d'exploitation en raison de capacités financières limitées

Les deux organismes chargés des investissements, le syndicat mixte et Lorient Agglomération, ont investi 5,6 M€ sur le site entre 2010 et 2023 (hors achat du haras). Ils ont arrêté des priorités différentes de celles identifiées par l'audit de 2009 et axé leurs interventions sur la réponse aux besoins d'exploitation, selon trois orientations :

- la rénovation des ouvrages communs dont le besoin était identifié par l'audit (voirie, clôtures et réseaux) ;
- l'amélioration des équipements nécessaires aux activités équestres, à destination des professionnels accueillis sur le site ; les investissements ont porté sur les aménagements extérieurs (carrières, gués, parcours de cross, barn) et les bâtiments affectés à ces activités (hangar à véhicules, vestiaires, local à fourrage, marcheur) ;
- le renforcement de l'offre muséographique avec la rénovation complète de l'écurie n° 1, la modernisation du parcours de visite et l'installation d'un chapiteau pour les spectacles équestres ; si Lorient Agglomération a supporté ces investissements (2,1 M€), le syndicat mixte a contribué à la démarche en rénovant les deux pavillons d'entrée et en concentrant les travaux d'entretien des écuries sur l'écurie n° 2 qui accueille les chevaux pensionnaires et s'inscrit dans le parcours de visite.

Graphique n° 5 : Travaux réalisés sur le site du haras entre 2010 et 2023



Source : Chambre régionale des comptes d'après projet de site par bâtiment (2017) ; grands livres SM2H et Lorient Agglomération.

En revanche, le syndicat mixte est intervenu *a minima* sur les deux catégories de bâtiments présentant le plus de besoins, à savoir les écuries et les logements et dépendances vacantes, qui représentent au total près de 7 000 m², soit la moitié de la surface totale du bâti du haras. Sur ce patrimoine, il s'en tient à l'entretien courant.

Lors du comité de site du 21 décembre 2023, les collectivités membres du syndicat ont approuvé un projet qui conciliera valorisation sportive et intervention sur le bâti historique : la rénovation de l'écurie n° 7 qui héberge les chevaux à l'occasion des concours et autres événements équestres.

Le syndicat a négligé certains travaux obligatoires de mise aux normes. La fumière n'est ainsi par conforme à la réglementation sanitaire dans la mesure où le fumier de cheval est stocké en limite de voie publique sans dispositif de séparation ni distance de précaution, à moins de 50 mètres d'une habitation et sans système d'évacuation et de traitement des écoulements⁵¹. Ces derniers, compte tenu de la pente de la rue, risquent de s'écouler jusque dans le Blavet.

Ces arbitrages s'expliquent principalement par les moyens financiers limités du syndicat mixte. Les contributions de ses membres ont en effet été fixées dans les statuts en 2018 et, compte tenu de l'inflation, ont baissé de 11 % en volume entre 2018 et 2023 ; il en a résulté une baisse de l'autofinancement disponible de 305 000 € en 2018 à 75 000 € en 2022. De plus, compte tenu de la priorité accordée aux investissements pour les activités commerciales sur la rénovation du patrimoine historique, le syndicat n'a obtenu qu'un soutien financier marginal de l'État (60 000 € en 2022). Pour ne pas recourir à l'emprunt, il a limité ses investissements à 1 M€ entre 2017 et 2022 tandis que Lorient Agglomération investissait 2,1 M€ dans la seule activité muséographique.

Entre 2010 et 2023, Lorient Agglomération et le syndicat mixte ont investi 5,6 M€ dans la rénovation du patrimoine du haras. Ils ont privilégié les travaux d'amélioration destinés à renforcer l'attractivité du site. Dès lors, compte tenu des moyens financiers limités du syndicat mixte, celui-ci n'a jusqu'à présent pas davantage été en mesure que les Haras nationaux de préserver les nombreux édifices inscrits à l'inventaire des Monuments historiques.

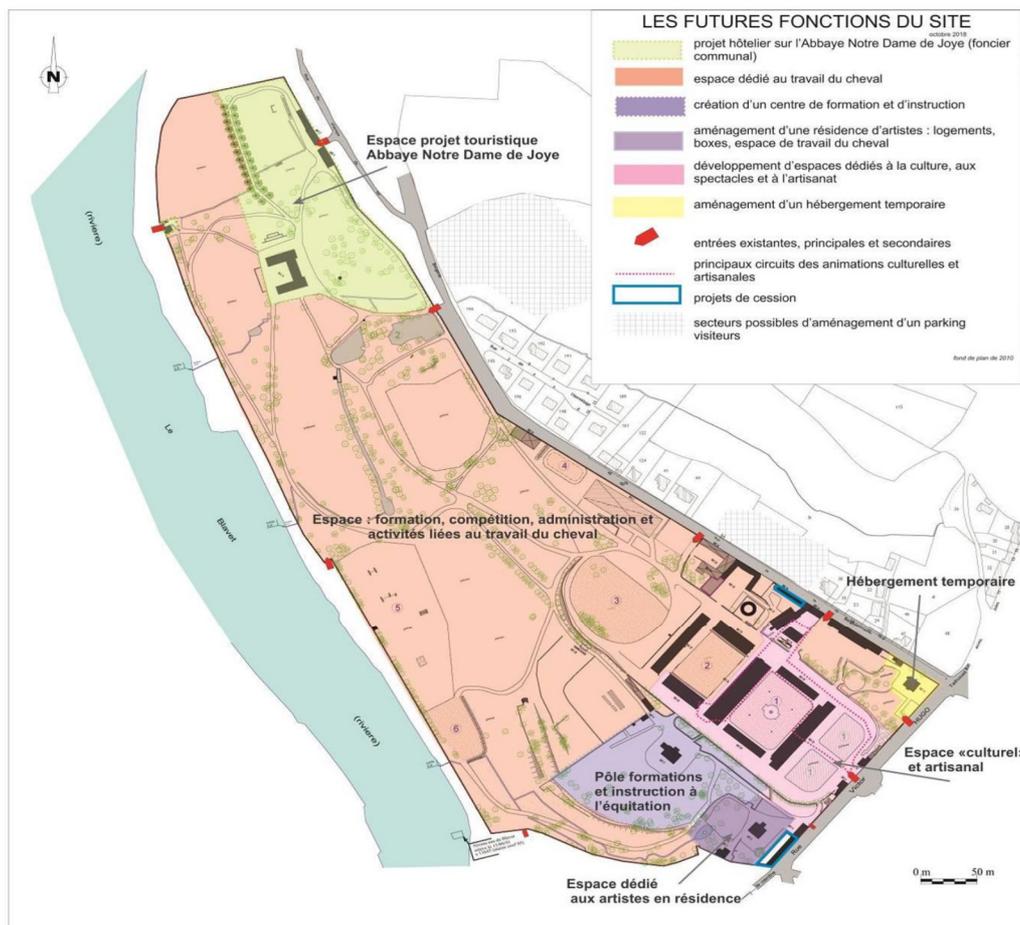
4.4.3 Un schéma directeur qui reste à arbitrer et à financer

Dès 2017, en s'appuyant sur l'audit de 2009, le syndicat mixte a souhaité définir une stratégie de gestion du patrimoine du haras. À cet effet, il a payé 75 000 € d'études entre 2018 et 2020, qui ont abouti à la rédaction d'un programme de rénovation des équipements sportifs et équestres en novembre 2019 puis d'un schéma directeur en février 2020.

⁵¹ Règlement sanitaire départemental et programme d'action national visant à réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (arrêté du 19 décembre 2011). En méconnaissant ces textes, le président encourt une contravention de troisième classe aux termes de l'article 165 du règlement sanitaire départemental, constatée dans les conditions prévues à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique.

Ces documents procèdent à un diagnostic de l'état du bâti, proposent pour chaque bâtiment une affectation et des travaux de réaménagement de l'espace. Parmi les principaux projets envisagés figurent : la mise aux normes de la fumière ; la création d'un manège, d'un club-house, d'écuries et d'une infirmerie dédiés aux poneys ; la construction de vestiaires et d'un club-house le long de la grande carrière ; la destruction du manège inutilisé pour y aménager un parking. Un temps envisagée, la rénovation de l'écurie n° 6 pour y exposer les voitures hippomobiles des Haras nationaux dans le cadre du parcours de visite a finalement été écartée, le syndicat mixte estimant la plus-value touristique limitée.

Graphique n° 6 : Affectation des différents espaces du haras



Source : projet de schéma directeur de février 2020.

Détaillés et argumentés, ces documents ont fait, à plusieurs reprises, l'objet d'une présentation en comité syndical. Ils ne sauraient toutefois être considérés comme valant stratégie immobilière du site dès lors, notamment, que le projet de schéma directeur n'a pas été formellement approuvé par cette instance. Faute de validation politique, le projet de schéma demeure donc un document de travail dépourvu de valeur décisionnelle.

De plus, il présente trois faiblesses.

En premier lieu, les projets liés au soutien à la filière équestre ne reposent pas sur une stratégie d'intérêt public clairement définie (voir chapitre 4.3.3).

En deuxième lieu, le syndicat ne s'est pas assuré préalablement qu'il disposait des capacités financières suffisantes pour le mettre en œuvre et le schéma n'est pas assorti d'un plan de financement. En dépit des demandes répétées d'élus du comité syndical depuis février 2018, le rapport d'orientation budgétaire du président n'a jamais comporté de programme pluriannuel d'investissement, en méconnaissance de la réglementation⁵². De même, le comité de site n'a pas joué le rôle que les statuts lui confient, de « *fixer les cadrages financiers des différents cofinanceurs, permettant au syndicat d'élaborer ses orientations budgétaires et ses budgets dans un cadre pluriannuel sécurisé* ».

Pour expliquer cette situation, le président du syndicat mixte a indiqué au cours du contrôle que compte tenu du besoin de financement, « *la présentation d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste aurait immédiatement fermé la porte à toute perspective de projet* ». De même, selon le président de Lorient Agglomération, « *l'actuel schéma de gouvernance conduit à la présentation d'orientations de financement prévisionnelles qui ne peuvent être traduites selon un format pluriannuel unifié et partagé* ».

En 2022, le président du syndicat mixte a présenté aux collectivités membres une demande de financement complémentaire appuyée sur un programme pluriannuel d'investissement en vue de la rénovation de l'écurie n° 7, pour un coût estimé à 2 M€ entre 2024 et 2026. En l'absence de stratégie globale discutée avec les collectivités membres, la région Bretagne a fait part de ses réserves, ce qui a provoqué le 21 décembre 2023 une réunion du comité de site (voir chapitre 3.1.2). Ce comité a validé le plan de financement de l'écurie n° 7 mais a exprimé le souhait, en contrepartie, de se prononcer sur un programme pluriannuel d'investissement afin de disposer d'une visibilité sur le besoin de financement du syndicat. Ce programme doit être élaboré en 2024.

Dans la mesure où le syndicat mixte dispose de capacités financières limitées, le schéma directeur de 2020 devra être repris et gagnerait à prévoir une optimisation de l'utilisation des bâtiments et un inventaire de ceux n'ayant pas vocation à être affectés à une mission d'intérêt général en vue de les céder. La chambre a identifié au moins quatre bâtiments dont la cession pourrait d'ores et déjà être envisagée sans que la privatisation de leur accès n'entre en conflit avec l'activité du haras et avec la protection du périmètre au titre des monuments historiques : les longères de la rue Victor Hugo, le pavillon du chef de dépôt, le logement adjoint et le bâtiment des stagiaires. En 2015, le Domaines de l'État avaient estimé la valeur totale de ces bâtiments à 956 000 €. Le produit de ces cessions contribuerait à viabiliser le programme pluriannuel d'investissement. Pour finaliser des cessions, il sera toutefois nécessaire d'attendre décembre 2026 ou de se rapprocher de l'IFCE pour renégocier la clause de complément de prix qui prévoit que sur une durée de dix ans à compter de la cession, la moitié de toute plus-value réalisée sur la vente d'un bâtiment devra être reversée à l'IFCE. Les bâtiments appartenant à Lorient Agglomération, cela supposera, en outre, que cette collectivité consente à flécher le produit de leur vente vers le financement du haras.

⁵² Les articles L. 2312-1, L. 5211-36 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales prescrivent au président de présenter chaque année un rapport d'orientations budgétaires précisant notamment les engagements pluriannuels envisagés. Le président du syndicat mixte présente bien un tel rapport annuel mais dépourvu de perspectives pluriannuelles.

En troisième lieu, le schéma n'inclut pas la reconversion de l'abbaye de la Joye qui demeure de la responsabilité de la commune d'Hennebont. Or, ce projet est au point mort depuis 2018 et n'apparaît pas comme une priorité pour la commune, qui a récemment engagé l'actualisation des études réalisées en 2018. Il devrait être inclus dans le schéma directeur et son pilotage confié au syndicat mixte, dont la chambre estime qu'il s'agit de l'une des missions statutaires (voir chapitre 3.2.2). Le syndicat pourra s'appuyer sur les services du développement économique et du tourisme de Lorient Agglomération.

Surtout, la commune d'Hennebont devra envisager de lever le principal frein identifié par les porteurs de projet jusqu'à présent : l'exigence de la collectivité de conserver la propriété du site et d'en confier l'exploitation par bail emphytéotique. La commune conservera une maîtrise du projet par l'intermédiaire du plan local d'urbanisme et du permis de construire, et en tant que propriétaire, elle gardera en tout état de cause le pouvoir de décision en cas de projet d'aliénation du site.

De même, la commune d'Hennebont gagnerait à réinterroger l'affectation de la maison des confesseurs qui apparaît sous-utilisée et presque jamais tarifée, dans un souci de cohérence avec les autres usages du haras, et d'optimisation financière. Elle a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle étudiait « *la possibilité de lui donner une nouvelle utilisation génératrice de revenus en synergie avec le projet hôtelier* » envisagé dans l'abbaye de la Joye.

La chambre observe que le syndicat mixte a réalisé plusieurs études approfondies sur l'important patrimoine du haras, qui ont abouti à un projet de schéma directeur en février 2020 mais pas à une stratégie validée par le comité syndical. Avant d'être approuvé, ce projet pourra être amélioré de trois manières :

- **en justifiant l'intérêt public de chaque projet dans le cadre de la révision de la stratégie de soutien à la filière équestre préconisée par la chambre (voir chapitre 4.3) ;**
- **en l'adossant à un plan de financement envisageant notamment la cession des bâtiments non affectés à une activité d'intérêt général ;**
- **en incluant la reconversion de l'abbaye de la Joye et une réflexion sur l'affectation de la maison des confesseurs.**

4.5 Conclusion : une attractivité frémissante mais fragile qui doit être confortée par la mise en œuvre d'un projet global cohérent et financé

La complexité du schéma de gouvernance du haras national d'Hennebont, l'absence de validation politique de la stratégie globale du site qui en découle et l'ambition inégale des collectivités impliquées, restent un frein à la reconversion et à la valorisation du site à la suite du retrait de l'État.

À défaut de projet de site porté au niveau politique, Lorient Agglomération et la SELLOR d'une part, le syndicat mixte d'autre part, ont pris en charge la transition du haras selon deux dynamiques différentes, en fonction de leurs priorités politiques et de leurs moyens financiers respectifs. Le volet touristique et culturel, porté par Lorient Agglomération, bénéficie d'une stratégie claire, d'un pilote identifié et d'investissements accrus depuis la cession du haras par l'État, et produit ses premiers résultats en termes de fréquentation. À l'inverse, les volets portés par le syndicat mixte restent inaboutis : le soutien à la filière équestre est fragile et cherche encore sa justification d'intérêt public ; la stratégie de gestion du patrimoine reste à compléter, à arbitrer et à financer.

Dès lors, les différents usages du site ne créent pas suffisamment de synergie pour favoriser son attractivité alors qu'ils sont étroitement imbriqués. Cette gestion à deux vitesses risque de compromettre l'atteinte des objectifs fixés par Lorient Agglomération en matière touristique et culturelle. La valorisation du patrimoine et l'articulation du soutien à la filière équestre avec la stratégie touristique constituent des facteurs de notoriété et d'attractivité susceptibles de créer les conditions favorables à l'amélioration de la fréquentation. Leur absence pourrait affaiblir l'effet de levier que Lorient Agglomération attend des investissements qu'elle opère sur le site.

Trois facteurs en particulier peuvent constituer un handicap :

- la sous-utilisation du patrimoine et l'absence de concrétisation des projets de cession des bâtiments non affectés aux missions d'intérêt public pénalisent l'animation du site au risque de le fermer sur lui-même ;
- la difficulté à concrétiser le projet hôtelier de l'abbaye de la Joye, atout pour le développement du tourisme d'affaires, alors que l'écurie d'honneur a été rénovée en 2022 précisément pour mieux accueillir des événements mais que sa fréquentation reste modeste ;
- l'absence de parking, qui complique le stationnement des visiteurs ; un aménagement est prévu au projet de schéma directeur mais n'est à ce jour ni validé ni financé.

Au cours du contrôle, les acteurs publics concernés ont indiqué que plusieurs événements avaient retardé l'appropriation politique du projet de site élaboré en 2015 et la structuration d'une démarche globale répondant au retrait définitif de l'État : le rachat du site à l'État en décembre 2016 puis la remise en ordre de sa gestion, l'épidémie de covid en 2020-2021, l'alternance politique à Lorient Agglomération en 2020. Tous conviennent que l'horizon apparaît désormais dégagé.

Lorsque les collectivités impliquées dans la gestion du haras national d'Hennebont auront désigné un pilote unique, ainsi que le préconise la chambre (recommandation n° 2), il appartiendra à celui-ci de structurer plus solidement le site autour de la spécialisation touristique et culturelle du site d'Hennebont, identifiée par le Plan Cheval régional de 2011.

Le projet de site gagnera dès lors à être actualisé en tenant compte du nouveau Plan Cheval en cours d'élaboration par le conseil régional, en réorganisant le soutien à la filière équestre autour d'un projet d'intérêt public et en y incluant un projet solide de reconversion de l'abbaye de la Joye. Il gagnerait de plus à s'appuyer sur une analyse des retombées socio-économiques, en particulier pour la filière équestre, car elles sont considérées comme une évidence par les acteurs mais ne sont pas objectivées⁵³. Il devra enfin être décliné dans un schéma directeur du patrimoine enrichi n'excluant pas la cession des bâtiments non affectés aux missions d'intérêt général, et dans un plan de financement pluriannuel. En dernière instance, le projet de site et ses déclinaisons devront être arbitrés et approuvés au niveau politique.

Recommandation n° 3. (pilote unique) : Arrêter une stratégie globale sous la forme d'un projet de site actualisé et approuvé par les instances délibérantes compétentes.

Recommandation n° 4. (pilote unique) : Adopter un schéma directeur du patrimoine déclinant le projet de site.

Recommandation n° 5. (pilote unique) : Adopter un programme pluriannuel d'investissement financé du site.

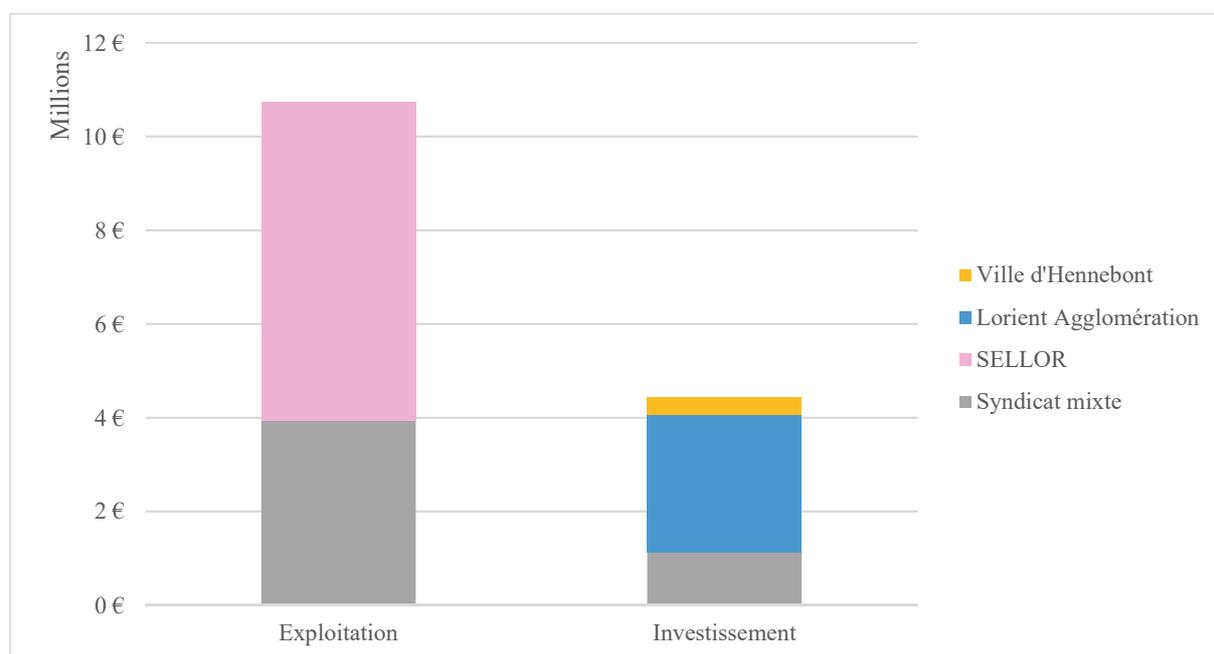
En réponse aux observations provisoires, Lorient Agglomération et le syndicat mixte du haras national d'Hennebont ont indiqué que la réflexion globale en cours sur le projet de site et sa gouvernance serait l'occasion d'entériner un plan de financement pluriannuel. Le syndicat a précisé qu'il en serait de même pour le projet de site.

⁵³ Par exemple sur le modèle de ce que l'Agence de développement de Lorient (Audélor) a publié en septembre 2023 sur les retombées économiques de la course au large. Sur ce besoin s'agissant des structures publiques de soutien à la filière équestre, voir par exemple Chambre régionale des comptes Normandie, Syndicat mixte Normandie Équine Vallée, rapport d'observations publié le 21 septembre 2023.

5 UN SITE MAJORITAIREMENT FINANCE PAR LES COLLECTIVITES DANS L'ATTENTE D'UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE

Au total, entre 2017 et 2023, la gestion du haras a représenté un budget de 10,7 M€ en exploitation et 4,4 M€ en investissement. Les dépenses d'exploitation ont été exposées par les deux exploitants : 63 % pour la SELLOR et 37 % pour le syndicat mixte. Les dépenses d'investissement ont été exposées par Lorient Agglomération à 66 %, par le syndicat mixte à 25 % et par la ville d'Hennebont à 8 % (achat de l'abbaye de la Joye).

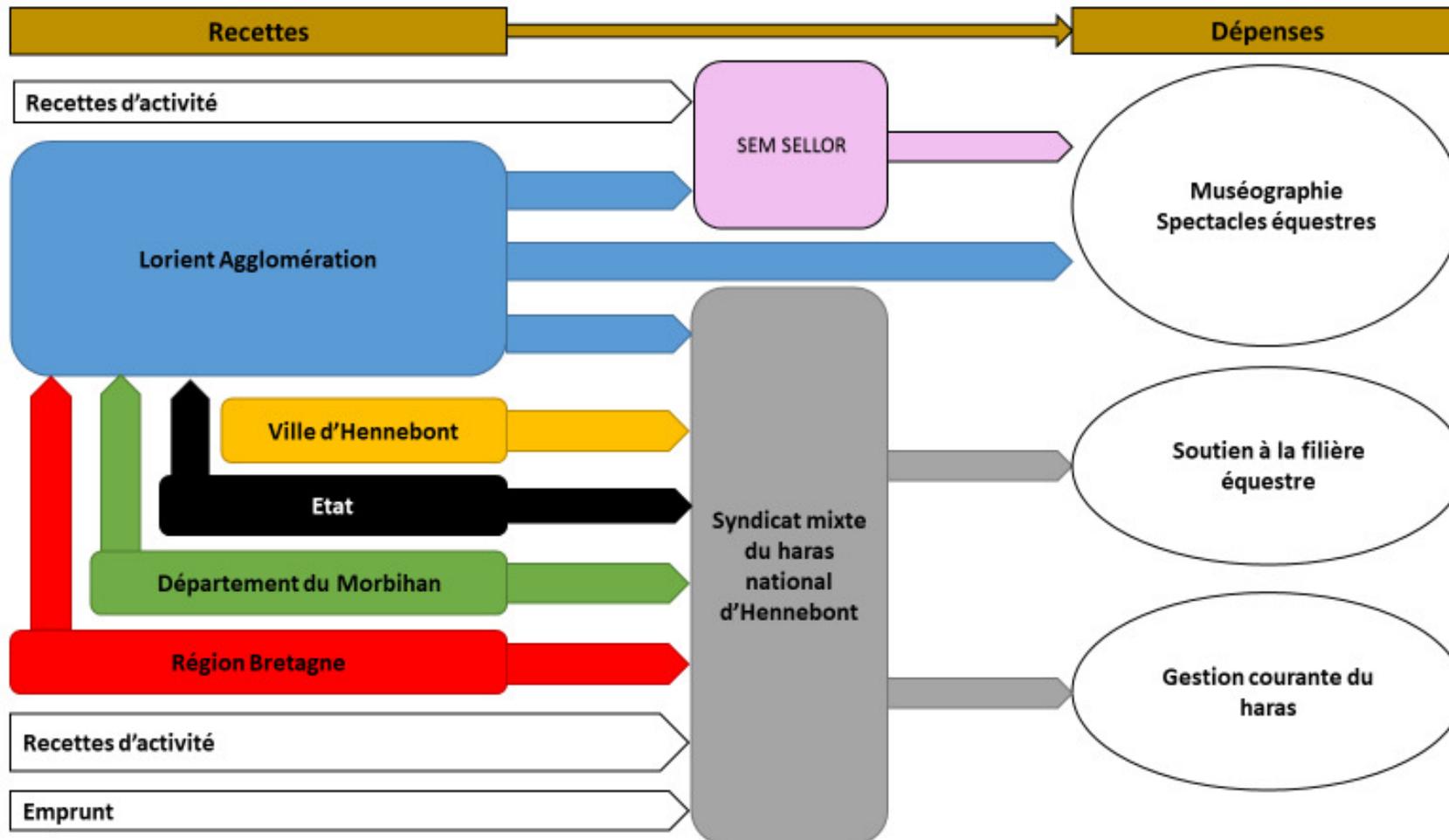
Graphique n° 7 : Montant des dépenses par organisme (2017-2023)



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes annuels et grands livres.

Le schéma de financement du haras national d'Hennebont depuis 2017 est complexe, à l'image de son schéma de gouvernance. Si les dépenses sont pour l'essentiel exposées par trois organismes, les financeurs et les modes de financement sont multiples. Dans le détail, Lorient Agglomération finance ses investissements sur fonds propres et perçoit des subventions ; le syndicat mixte perçoit des contributions de ses quatre membres et la SELLOR une subvention d'équilibre de Lorient Agglomération. Le syndicat et la SELLOR perçoivent également des recettes commerciales générées par l'activité du haras. L'État peut à la marge être amené à subventionner les investissements au titre des monuments historiques.

Schéma n° 2 : Schéma de financement du haras national d'Hennebont



Source : Chambre régionale des comptes.

5.1 Des équilibres d'exploitation fluctuants

Pour apprécier les équilibres d'exploitation du haras, la chambre a agrégé les recettes et les dépenses des deux exploitants : le SM2H et la SELLOR (à partir de son compte analytique « haras »).

Les produits d'exploitation ont presque doublé entre 2017 et 2023. La part des contributions des collectivités continue toutefois de représenter 60 à 65 % des recettes, comme en 2017, après avoir dépassé les 70 % entre 2018 et 2021.

Les principaux contributeurs du syndicat mixte sont Lorient Agglomération et la région Bretagne (225 000 € par an chacune) devant le département du Morbihan (125 000 €) et la commune d'Hennebont (60 000 €). Lorient Agglomération apporte à la SELLOR une contribution d'équilibre dont le montant net annuel a oscillé entre 0,5 et 0,6 M€.

Les dépenses d'exploitation sont composées à 52 % de charges générales (achats et services), à 47 % de charges de personnel et à 1 % d'autres charges. Elles ont progressé de 60 % entre 2017 et 2023 soit une augmentation moyenne de 8 % par an.

Tableau n° 3 : Dépenses et recettes d'exploitation

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes d'activité</i>	405 478	480 043	529 250	270 083	452 234	600 933	740 924
<i>Contribution nette des collectivités membres</i>	677 830	1 232 994	1 246 004	1 223 797	1 207 234	1 157 177	1 182 992
= Produits d'exploitation	1 083 307	1 713 037	1 775 255	1 493 880	1 659 468	1 758 110	1 923 916
<i>% des contributions</i>	63%	72%	70%	82%	73%	66%	61%
<i>Charges générales</i>	614 939	713 963	888 308	582 841	739 728	944 061	962 562
<i>Charges de personnel</i>	507 810	665 200	675 862	612 687	697 694	870 002	833 501
<i>Autres charges</i>	9 341	7 261	9 706	12 121	20 786	25 536	14 021
= Dépenses d'exploitation	1 132 090	1 386 424	1 573 877	1 207 649	1 458 207	1 839 600	1 810 085
Excédent brut d'exploitation	- 48 782	326 613	201 378	286 231	201 261	- 81 490	113 831
<i>en % des produits</i>	-5%	19%	11%	19%	12%	-5%	6%
+ Résultat financier	-	-	-	-	-	-	-806
+ Résultat exceptionnel	-	1 123	-	- 3 281	- 4 800	1 448	784
= CAF brute	- 48 782	327 736	201 377	282 950	196 461	- 80 042	113 809
<i>en % des produits</i>	-5%	19%	11%	19%	12%	-5%	6%

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes SM2H et compte d'exploitation analytique SELLOR.

L'année 2020 et dans une moindre mesure l'année 2021 sont marquées par une baisse des recettes d'activités et des charges générales liée à l'épidémie de covid qui a ralenti voire interrompu l'activité ouverte au public. Il en résulte que l'excédent brut d'exploitation a fluctué sans qu'une tendance soit nettement identifiable, mais est demeuré faible et s'est avéré négatif en 2017 et en 2022. En l'absence d'emprunt jusqu'en 2023, la capacité d'autofinancement brute a été d'un montant quasi identique à l'excédent brut d'exploitation.

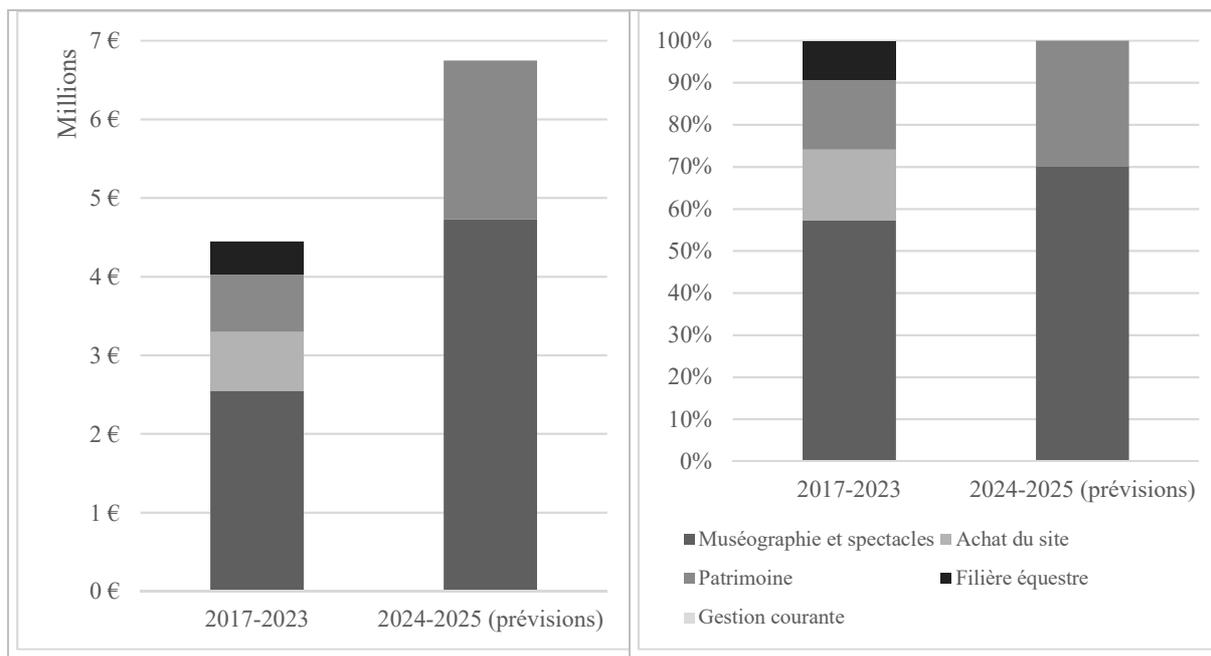
La chambre constate que le coût d'exploitation du haras national d'Hennebont est passé de 1,1 M€ en 2017 à 1,8 M€ en 2023 du fait du développement de l'activité du site. Sur la période, il a été financé à 70 % par des contributions des collectivités locales.

5.2 Des dépenses d'investissement concentrées sur la valorisation touristique et culturelle

Entre 2017 et 2023, les collectivités ont investi 4,4 M€ dans le haras, achat du site compris, dont plus de la moitié pour améliorer le parcours de visite et développer les spectacles équestres. Ces investissements ont été principalement financés par Lorient Agglomération (66 %) et par le syndicat mixte (25 %). Lorient Agglomération les a intégralement autofinancés ; le syndicat mixte a lui aussi principalement mobilisé son autofinancement (90 %) et à la marge des subventions (6,5 %) et un emprunt (3,5 %).

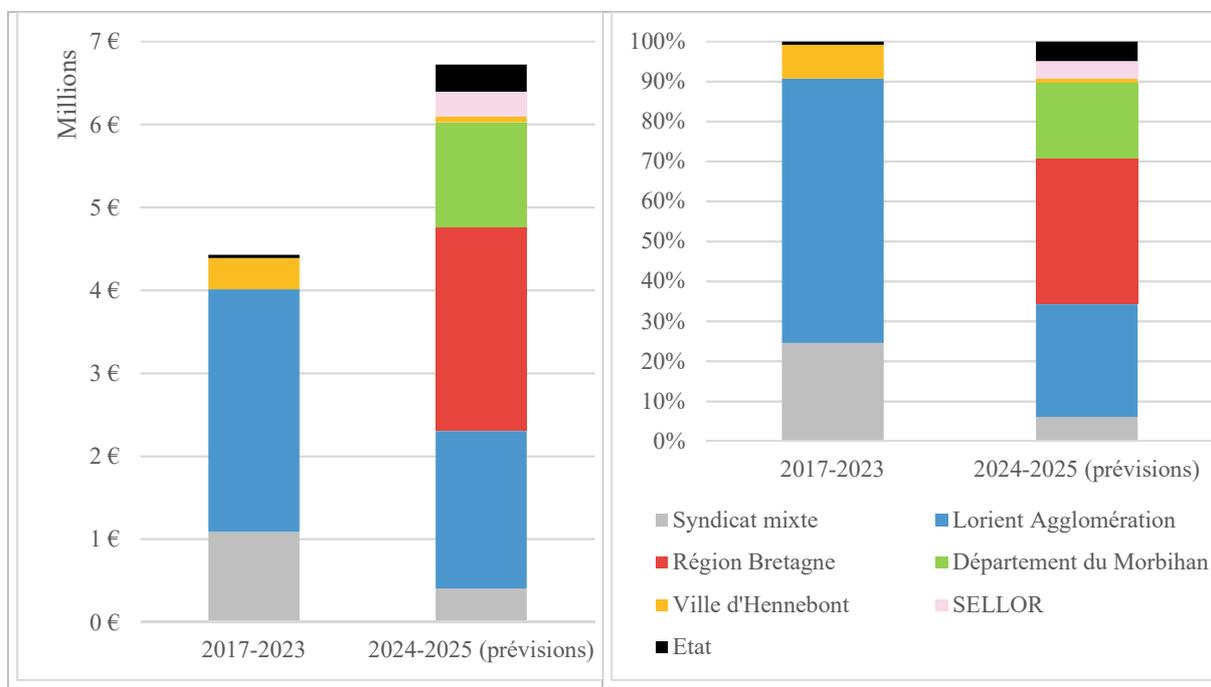
Un effort significatif d'investissement devrait être produit en 2024 et 2025 du fait de trois opérations significatives : la construction de la halle équestre par Lorient Agglomération (4,8 M€ au total), la rénovation de l'écurie n° 7 par le syndicat mixte (2 M€) et la diversification de l'offre touristique par la SELLOR (0,29 M€). Le financement de ces investissements devrait être supporté par la région Bretagne à 37% par Lorient Agglomération à 28 %, par le département du Morbihan à 19 %, par le syndicat mixte à 6%, par l'État à 5 %, par la SELLOR à 4 % et par la ville d'Hennebont à 1 %. Les autres investissements, structurants ou courants, restent à identifier et à financer dans le cadre du programme pluriannuel d'investissement que le syndicat mixte doit élaborer en 2024.

Graphique n° 8 : Répartition des dépenses d'investissement par fonction



Source : Chambre régionale des comptes d'après grands livres, budget 2024 et données Lorient Agglomération et SM2H.

Graphique n° 9 : Financement des investissements par financeur



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes annuels, décisions de subventions et budget SM2H 2024.

4,4 M€ ont été investis sur le site entre 2017 et 2023, financés aux deux tiers par Lorient Agglomération. Les collectivités ont prévu un effort d'investissement accru au cours des deux prochaines années, de près de 7 M€, afin de renforcer l'attractivité du site. La région Bretagne et Lorient Agglomération devraient assumer les deux tiers du financement.

5.3 Un financement qui repose *in fine* principalement sur le budget de Lorient Agglomération

Pour procéder à une analyse lisible du financement du site, la chambre a agrégé les dépenses et les recettes de l'ensemble des organismes impliqués, et neutralisé les flux entre eux notamment entre le syndicat mixte et la SELLOR. Cela permet de mettre en exergue la nature des financements en dernier ressort (recettes d'activité ou concours publics), le niveau d'implication de chaque financeur public ainsi que la fonction (objet) des dépenses en plus de leur nature (exploitation ou investissement). Le coût d'acquisition du haras par Lorient Agglomération et la ville d'Hennebont a été comptabilisé sur l'exercice 2016, afin de présenter une vue complète du financement du site depuis le retrait de l'État.

Entre 2017 et 2023, le site a bénéficié de 14,8 M€ de ressources d'exploitation et d'investissement cumulées, composées à 77 % de concours publics (11,3 M€) et 23 % de recettes d'activité (3,5 M€). La gestion du site a coûté 15,2 M€. Les 0,4 M€ de ressources manquantes ont été apportées par la SELLOR qui a mobilisé son fonds de roulement.

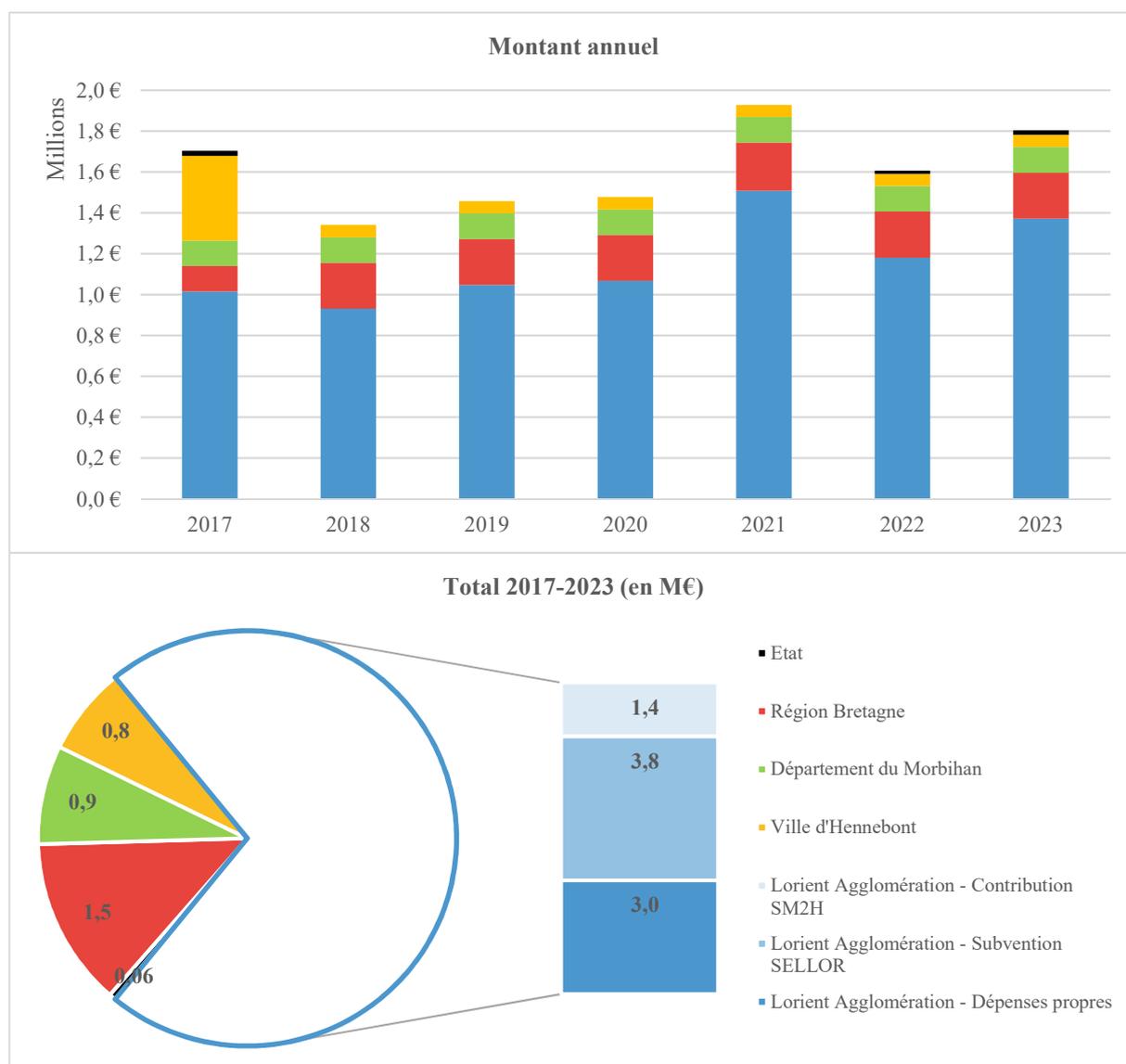
Graphique n° 10 : Sources de financement



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes SM2H, SELLOR, Lorient Agglomération et ville d'Hennebont. Agrégation de l'exploitation et de l'investissement.

Parmi les concours publics, l'engagement financier le plus important et le plus dynamique est celui de Lorient Agglomération, qui a apporté 72 % du total des concours publics devant la région Bretagne (13 %), le département du Morbihan (8 %), la ville d'Hennebont (7 %) et l'État (0,5 %). Ce financement majoritaire est cohérent avec le rôle prépondérant que Lorient Agglomération joue dans le pilotage du site.

Graphique n° 11 : Montant des concours publics par financeur



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes SM2H, SELLOR, Lorient Agglomération et ville d'Hennebont. Agrégation de l'exploitation et de l'investissement.

Entre 2017 et 2023, le haras national d'Hennebont a été financé à 77 % par des concours publics et 23 % par des recettes propres générées par l'activité. Lorient Agglomération a supporté 55 % du financement total.

5.4 Conclusion : un nouveau modèle économique en gestation pour limiter le coût du haras pour les collectivités

Le budget d'exploitation du haras d'Hennebont est passé de 1,1 M€ en 2017 à 1,8 M€ en 2023. Si les recettes d'activité ont progressé de 83 %, les contributions publiques ont, elles aussi, augmenté de 75 %. Sur la période contrôlée, le coût annuel d'exploitation du site à la charge des collectivités a donc progressé de 0,5 M€.

Le financement du site devrait sensiblement évoluer à l'initiative des deux principaux contributeurs : Lorient Agglomération et la région Bretagne.

D'une part, Lorient Agglomération a identifié le haras national d'Hennebont comme un pôle d'attractivité important dans son projet de territoire. Elle investit 4,8 M€ dans la construction d'une halle équestre et, en contrepartie, a fixé comme objectif à la SELLOR de multiplier les recettes commerciales par 2,5 à l'horizon 2033 afin de réduire à due concurrence la subvention d'équilibre qu'elle verse.

D'autre part, lors du comité de site du 21 décembre 2023, la Région a annoncé qu'elle souhaitait reconsidérer son implication financière dans le syndicat mixte en réduisant sa contribution annuelle d'exploitation de 100 000 € (-44 %) et, en contrepartie, s'engager sur un programme pluriannuel de financement des investissements.

La chambre observe que les projets des deux principaux financeurs portent en germe une évolution convergente du modèle économique du haras : un effort d'investissement productif par les collectivités pour parachever la transition du site, augmenter sa fréquentation sous toutes ses formes et accroître en conséquence ses recettes d'activité. Cette évolution apparaît indispensable pour maîtriser le coût du site supporté par le contribuable.

En conclusion, la chambre constate que l'exploitation du haras national d'Hennebont est financée à 77 % par des contributions et subventions des collectivités locales, et donc largement par le contribuable. L'objectif d'accroissement des recettes d'activité, récemment fixé par Lorient Agglomération pour l'activité touristique, devra être étendu à l'ensemble du haras, en particulier aux activités de soutien à la filière équestre ainsi qu'à la valorisation de l'abbaye de la Joye et de la maison des confesseurs. Le programme pluriannuel d'investissement attendu pour 2024, pour le moment limité au syndicat mixte, devra notamment être conçu comme un outil permettant d'exercer un effet de levier sur la fréquentation du site, donc sur les recettes d'activité.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Réponse de la Maire d'Hennebont.....	59
Annexe n° 2 : Réponse du président du syndicat mixte du haras national d'Hennebont.....	62
Annexe n° 3 : Réponse du président de Lorient agglomération.....	63
Annexe n° 4 : Réponse des autres représentants légaux	64

Annexe n° 1 : Réponse de la Maire d'Hennebont



Hennebont, le 14 janvier 2025

REÇU

Par Greffe , 16:07, 14/01/2025

Chambre Régionale des Comptes
3 rue Robert d'Arbrissel
CS64231
35042 RENNES cedex

N/Réf : DGS/SK/2025-01

Dossier suivi par : Philippe SARRET

☎ 02 97 85 16 11

REF contrôle n°2023-000372

Objet : réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Haras National d'Hennebont

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 16 décembre 2024 reçu en mairie d'Hennebont le même jour par voie dématérialisée vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat Mixte du Haras National d'Hennebont, Lorient Agglomération, SEM Sellor et de la commune d'Hennebont.

Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières, je souhaite vous apporter les réponses suivantes.

Plusieurs de vos recommandations, rejoignent les éléments que le magistrat instructeur avait pu m'exposer lors de notre rencontre du 25 mars dernier et concernent le projet de site et de gouvernance. Les suites qui seront données, de par leurs dimensions politiques, économiques et juridiques, nécessitent échanges et concertations avec les différents acteurs qui participent à la gestion du site ou qui le financent. Ces démarches sont engagées en associant l'ensemble des partenaires pour consolider le projet global. La question évoquée dans le rapport d'observations, de la prise en compte des biens immobiliers propriétés de la commune (maison des Confesseurs et Abbaye notamment) devra être traitée dans ce cadre pour être en cohérence avec un projet de site global. Cependant il est précisé que la gestion actuelle correspond aux volontés des différents acteurs de l'époque.

Concernant ces biens communaux, je souhaite vous apporter une réponse sur les éléments qui concernent directement leur gestion. La Ville s'est engagée dès les années 2000, bien avant la création du Syndicat Mixte, pour sauvegarder le patrimoine historique que constitue la maison des Confesseurs qu'elle a dû entièrement restaurée compte tenu de l'état dans lequel l'Etat l'avait laissée.

Dès l'origine du projet de restauration, compte tenu des faibles volumes du bâtiment, des difficultés d'accès, du manque d'accessibilité, la Ville a destiné ce lieu emblématique pour l'accueil d'artistes, soit en résidence dans une phase de conception artistique, soit en accueil de prestataires des activités culturelles. Cette utilisation a permis à la Ville l'économie de frais hôteliers ou d'hébergement qu'elle supportait précédemment et cela au regard d'un bâtiment générant très peu de frais de fonctionnement.

Concernant l'Abbaye, la Ville s'est projetée dans une opération visant à restaurer le bâtiment (lui aussi dans un piètre état) et lui donner une destination à vocation économique et touristique. Depuis son acquisition en 2016, la commune porte une attention toute particulière au devenir de ce bâtiment. Ce projet n'a jamais été au point mort et est toujours apparu comme une priorité pour la commune même s'il n'a pas encore abouti et si certaines actions sont menées discrètement.

Dès 2018, une étude de faisabilité et de marché ambitieuse pour la transformation des bâtiments conventuels en complexe hôtelier a été menée en amont d'un appel à manifestation d'intérêt. Celle-ci a été pilotée par In Extenso Tourisme Culture & Hôtellerie accompagné d'experts : l'agence Lizerand Architecte, le cabinet Dubois pour la partie économie du projet, le cabinet Bizot-Masse Ingénierie pour le diagnostic structures.

Les résultats de celle-ci ont validé la pertinence du scénario envisagé (hôtel 4 étoiles, accueil séminaires, spa, plus de 60 chambres), l'intérêt économique de ce projet, la forte demande touristique existant sur le territoire de Bretagne Sud et la carence en établissements hôteliers de haut de gamme.

Ceux-ci ont donc conforté le souhait du Conseil Municipal d'en faire un site à vocation économique et touristique. Le choix d'un montage juridique sous la forme d'un bail emphytéotique a été validé dans le cadre de cette étude permettant à la commune une maîtrise foncière et de maintenir ce bien dans le domaine public.

Parallèlement, la commune a mené une étude historique ainsi que des diagnostics archéologiques au sol, du bâti et dendrochronologique.

Mi-2019, un Appel à Manifestation d'Intérêt est lancé qui se soldera par plusieurs manifestations d'intérêt déclarées à l'époque mais toutes stoppées par le Covid, parfois également freinées par le contexte économique de l'époque et par le souhait de la municipalité de concéder le bien sous forme de bail emphytéotique.

Dès la fin du Covid, début 2022, la commune a poursuivi les démarches auprès de potentiels investisseurs. Des dizaines de visites ont eu lieu. Ces nouveaux investisseurs potentiels se sont déclarés avec des demandes légitimes de précision et d'actualisation de l'étude initiale. Cette actualisation de l'étude initiale a été confiée à la Banque des Territoires et la SCET, et a démarré en 2023.

Cette réactualisation a permis de préciser l'étude bâtementaire. La hausse du prix des matériaux et l'évolution globale des coûts imposaient une telle mise à jour des budgets prévisionnels de réhabilitation de l'abbaye, des dépendances et ceux de construction de la partie hôtelière proprement dite afin de permettre aux investisseurs pressentis de construire leur propre business plan. Elle a permis en particulier de :

- Vérifier, étayer ou interroger la pertinence des scénarios développés et, au besoin, les ajuster.
- Réinterroger le modèle d'exploitation et les modalités du montage de l'opération. La question du bail emphytéotique, déjà pointée lors de l'analyse des résultats de l'AMI de 2019 a de nouveau été évoquée. Vous soulevez ce point également en précisant dans votre rapport que « la Commune d'Hennebont, qui en est propriétaire, devra envisager de lever le principal frein identifié par les porteurs de projet, à savoir l'exigence de conserver la propriété du site... ». Ce point pourrait être soumis à l'avis du Conseil Municipal.
- Requestionner les hypothèses de performances commerciales et les scénarios envisagés par l'étude de marché portée par In extenso, notamment en prenant en compte les nouvelles dynamiques touristiques locales, en intégrant les nouveaux équipements du site des Haras, ...

Parallèlement à la réalisation de cette étude, les visites se sont poursuivies dans le cadre de contacts directs avec la commune ou via l'Agence Départementale du Tourisme.

Cette dernière a, par ailleurs, organisé un workshop le 12 novembre dernier auquel a participé la commune. Plusieurs porteurs de projet potentiels ont montré un vif intérêt pour le projet et de nouvelles visites ont eu lieu.

Au-delà de la question de l'Abbaye de la Joye, la question du pilotage stratégique du site est posée. La commune d'Hennebont, commune d'accueil du Haras depuis plus de 150 ans, mais aussi actrice du site depuis qu'elle est propriétaire de certains bâtiments, s'associera pleinement à l'écriture du futur de ce site tant pour sa population attachée à ce site que pour les personnes de passage qui y découvrent un joyau.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

La Maire,



Michèle DOLLÉ

Annexe n° 2 : Réponse du président du syndicat mixte du haras national d'Hennebont



**HARAS
NATIONAL
HENNEBONT**
Syndicat Mixte

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
Mme La Présidente
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

Hennebont,
Le 15 janvier 2025

REÇU
Par Greffe , 15:55, 16/01/2025

Transmission par courriel : bretagnegreffe@crtc.ccomptes.fr

Nos réf : AH/AL-2025-01-001

Objet : Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes de la gestion du Syndicat Mixte du Haras National d'Hennebont - Contrôle n°2023-000372

Madame la Présidente,

Nous avons pris connaissance du rapport des remarques définitives portant sur le Haras National d'Hennebont. Nous n'avons pas de complément à formuler.

Nous notons que le sujet central du rapport porte sur la gouvernance du Haras National d'Hennebont. Nous partageons le constat de complexité de l'organisation actuelle qui, bien que mise en place au fil du temps pour optimiser les charges de fonctionnement et assurer une cohérence dans la stratégie globale, présente néanmoins des fragilités juridiques et financières.

Aussi, en accord avec Lorient Agglomération, propriétaire du site et les collectivités membres, nous avons d'ores et déjà engagé une réflexion qui conduira à des propositions en vue d'une modification de l'organisation actuelle. Nous veillerons à ce que cette nouvelle organisation simplifie l'administration du Haras et soit adossée à un projet politique et à une stratégie globale, dans la continuité de celle portée actuellement par le Syndicat Mixte. Quelle qu'en soit la forme la nouvelle gouvernance devra bénéficier de l'implication financières des collectivités actuellement impliquées.

Nous considérons ce rapport conduit avec expertise et rigueur comme un outil utile permettant de rectifier des process internes tout en ouvrant de nouvelles perspectives de gouvernance assurant de poursuivre l'histoire du Haras National d'Hennebont dont nous sommes aujourd'hui dépositaires.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

Le Président

André HARTEREAU

Annexe n° 3 : Réponse du président de Lorient agglomération



REÇU

Par Greffe , 17:50, 16/01/2025

Pôle ressources

Personne chargée du dossier :
Agnès ALLJO
Direction des affaires juridiques et de l'achat

Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

Lorient, le 16 JAN. 2025

Transmission par courriel : bretagnegreffe@crtc.ccomptes.fr

Objet : Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes de la gestion du syndicat mixte du Haras National d'Hennebont - contrôle n°2023-000372

Madame la Présidente,

Vous m'avez notifié le rapport cité en objet, le 16 décembre dernier.

Il n'appelle pas de nouvelles observations de ma part.

Dans le prolongement des éléments apportés à la suite de votre rapport provisoire, je vous précise cependant que Lorient Agglomération a d'ores et déjà conclu un marché d'AMO pour accompagner la réflexion sur l'évolution de la gouvernance du Haras.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

Le Président,

Fabrice LOHER



LORIENT AGGLOMÉRATION - ESPLANADE DU PÉRISTYLE - CS 20001 - 56314 LORIENT CEDEX - TÉL. 02 90 74 71 00 - WWW.LORIENT-AGGLO.BZH

BRANDÉRIEN . BUBRY . CALAN . CAUDAN . CLÉGUER . GÂVRES . BESTEL . GROIX . GUIDEL . HENNEBONT . INGLINIEL . INZINZAC-LOCHRIST . LANESTER
LANGUIDIC . LANVAUDAN . LARMOR-PLAGE . LOCMIQUELIC . LORIENT . PLEMEUR . PLOUAY . PONT-SCORFF . PORT-LOUIS . QUÉVEN . QUISTINIC . RIANTEC
FREDERICH . BUBRI . KALANX . MOGAN . PLEBER . GARD . YESTEL . GRCE . DWDEL . HENBONT . ANIGNEL . ZINZAS-LOKRIST . LANMARSTER
LENSEDES . LANWODAN . ANARVSP . LORIMKRELIC . AVORVANT . PLANVOUR . FLOUE . PONT-SPORFF . PONTZ-LOEIZ . KÉLNENN . RUSTRID . RIANTEC

Annexe n° 4 : Réponse des autres représentants légaux

Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

Aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes par les autres représentants légaux ou anciens représentants légaux destinataires des observations définitives.



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne