



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Syndicat départemental d'énergie 35  
(SDE 35)  
(Ille-et-Vilaine)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 8 octobre 2020.

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	5
INTRODUCTION.....	6
1 présentation du SDE 35 .....	7
1.1 Généralités .....	7
1.2 Les statuts.....	8
1.3 Le président et les vice-présidents .....	9
2 La gestion de la concession et les relations avec Enedis .....	11
2.1 Présentation d'Enedis - délégataire du SDE 35 .....	12
2.2 Une concession marquée par des désaccords entre le SDE 35 et Enedis .....	13
2.3 Caractéristiques du réseau.....	14
2.3.1 Présentation du réseau .....	14
2.3.2 Un réseau de qualité générale correcte, malgré quelques points faibles .....	16
2.4 La reconduction de la concession .....	18
2.5 Les négociations relatives au renouvellement de la concession .....	20
2.6 Le transfert de droit à déduction de la TVA .....	21
3 La situation financière .....	22
3.1 La fiabilité des comptes .....	22
3.1.1 Le rattachement des charges et des produits .....	22
3.1.2 Les biens reçus en affectation ou mis à disposition .....	22
3.1.3 Inventaire et amortissements des immobilisations .....	23
3.1.4 Amortissement des subventions perçues .....	23
3.1.5 Les opérations pour compte de tiers (c/458) .....	23
3.1.6 Le service « infrastructures de recharge des véhicules électriques » (IRVE) .....	23
3.2 La situation financière.....	24
3.2.1 Les produits de fonctionnement .....	24
3.2.2 Les dépenses de gestion.....	26
3.2.3 La répartition des dépenses par missions budgétaires .....	27
3.2.4 La formation de l'autofinancement .....	29
3.2.5 La situation patrimoniale .....	30
4 éclairage public : Les relations avec les membres du SDE 35 .....	32
4.1 Le mécanisme de subventionnement .....	32
4.2 Subventions et propriété du réseau .....	33
5 La gestion interne .....	34
5.1 Les systèmes d'information et le logiciel métier .....	34
5.2 Les marchés .....	34

5.2.1 L'organisation de la commande publique et l'existence d'un guide de l'achat et de la commande publique .....	34
5.2.2 Analyse d'un échantillon de marchés.....	35
5.3 La gestion du parc automobile.....	37
5.4 L'organisation du SDE 35 .....	37
6 les nouvelles compétences : IRVE et la SEM ENERG'IV .....	38
6.1 L'activité « infrastructure de recharge des véhicules électriques » (IRVE) .....	38
6.2 La société d'économie mixte (SEM) Energ'iv .....	40
6.2.1 La création de la SEM .....	40
6.2.2 L'objectif poursuivi par le SDE 35 .....	40
6.2.3 L'objet social .....	41
6.2.4 Le plan d'affaires.....	42
ANNEXES .....	45

## SYNTHÈSE

Le syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine (SDE 35) a pour mission de moderniser et développer les réseaux électriques pour le compte des communes rurales (renforcements, sécurisations, extensions). Il est également chargé de leur effacement pour l'ensemble des communes. Il assure la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage sur les opérations de création, rénovation ou maintenance de l'éclairage public pour les communes qui lui ont délégué cette compétence. Par ailleurs, il accompagne les collectivités d'Ille-et-Vilaine en matière de transition énergétique : infrastructures de charge pour véhicules électriques, maîtrise de la demande en électricité.

### *La concession de distribution de l'électricité avec Enedis*

Autorité unique organisatrice de la distribution publique d'électricité sur le territoire et propriétaire des réseaux basse et moyenne tension, le SDE 35 a délégué la gestion courante de ce service à EDF, puis à sa filiale Enedis, détenant le monopole de la distribution d'électricité en France, en vertu d'un contrat conclu pour une durée de 30 ans en 1992.

Au niveau du département d'Ille-et-Vilaine, en 2018, Enedis gère 11 948 km de réseau haute tension, représentant 1,9 % du réseau national, et 14 288 km de réseau basse tension, représentant 2 % du réseau national. La qualité générale du réseau est correcte, avec des durées moyennes de coupures en diminution et inférieures aux moyennes nationales, malgré une augmentation du nombre de coupures et de clients impactés.

Le suivi de la délégation est de bonne qualité malgré d'importants désaccords sur les méthodes comptables appliquées par Enedis en matière de provisionnement et d'amortissement du réseau, qui déterminent les conditions financières de sortie de la concession, en particulier si le monopole d'Enedis venait à disparaître, hypothèse qui reste pour l'heure théorique. Pour autant, la négociation du renouvellement de cette concession revêt des enjeux majeurs pour le syndicat.

### *Une situation financière confortable*

Les produits de gestion, de 18,7 M€ en 2018, sont en croissance moyenne annuelle de 4,4 % et composés à 53 % du produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE), à 38 % de la redevance versée par Enedis pour l'utilisation du réseau concédé et, enfin, des participations des communes.

Les dépenses de gestion, de 5,3 M€ en 2018, progressent de 11,6 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2018. Cette croissance, dynamique et sans rapport avec celle des produits, porte à la fois sur les charges de personnel et les charges courantes.

Toutefois, grâce au dynamisme démographique du département, les ressources fiscales sont en hausse et permettent au SDE 35 de dégager un autofinancement stable sur la période. Des investissements ont pu être ainsi réalisés pour plus de 114,4 M€ entre 2015 et 2018, sans recours à l'emprunt, tout en laissant d'importants excédents budgétaires, à hauteur de 30 M€. La trésorerie, de 22,2 M€ au 31 décembre 2018, très importante, représentait 1 530 jours de charges courantes ou même 18 mois d'investissements, malgré d'importantes avances faites aux communes et à l'Etat à travers le FACÉ<sup>1</sup>.

En diminuant ses taux de TCCFE de 53 %, le SDE 35 aurait conservé 41 M€ d'autofinancement cumulés sur la même période 2015-2018 et, à niveau d'investissement égal, gardé des excédents budgétaires confortables de 18,6 M€. Le syndicat est donc invité à adapter le niveau des impositions à ses besoins réels.

### *Une diversification des actions menées par le SDE 35*

L'aisance financière du SDE 35 lui a permis d'intervenir dans le champ de l'aide à la transition énergétique, avec en particulier l'aide au développement de la mobilité électrique, ou encore la constitution d'une société d'économie mixte (SEM).

Le SDE 35 a notamment investi plus de 1,2 M€ pour le déploiement de l'infrastructure de recharge des véhicules électriques (IRVE) pour un coût de fonctionnement de 258 000 € en 2018. Ce sont ainsi 31 062 charges qui ont été assurées gratuitement jusqu'en 2019, principalement dans les communes les plus favorisées du département. Dans le même temps, l'aide aux usagers en situation de précarité énergétique n'a représenté que 97 000 €.

Le syndicat a fondé en septembre 2018 une SEM Energ'iV, dont l'objet est de faciliter la réalisation effective de projets émergents et de les promouvoir auprès du public. Le SDE 35 assure un suivi satisfaisant de cette SEM et des projets auxquels elle participe. Il est toutefois relevé que les fournisseurs de la SEM sont les autres actionnaires privés majoritaires, ce qui limite les contrôles de ces sociétés qui échappent ainsi aux règles de la commande publique.

Les premiers projets ont été initiés avec une rentabilité satisfaisante. En revanche, pour l'avenir, le plan d'affaires de la SEM Energ'iV prévoit des investissements à hauteur de 7,7 M€ entre 2018 et 2022 qui ne permettraient des bénéfices qu'à compter de 2025 à hauteur de 48 000 €. La rentabilité de ces projets, de 0,81 %, est très faible et n'offre que peu de marges de manœuvre. Le SDE 35 devra veiller au risque potentiel que pourrait représenter la SEM si la situation financière de cette dernière venait à se dégrader.

---

<sup>1</sup> Le « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

## RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	Adopter une délibération lorsqu'un mandat spécial doit être accordé. ....	10
Recommandation n° 2	Indiquer dans la délibération de prise de connaissance du rapport du déléguataire Enedis les éventuelles réserves portant sur les conditions d'amortissement des équipements. ....	14
Recommandation n° 3	Renseigner au titre des engagements hors bilan, la valeur nette comptable des biens de retours que le SDE 35 devrait indemniser en cas de non-renouvellement de la convention de concession et l'indemnisation que devrait Enedis au SDE 35 au titre des droits sur les ouvrages à renouveler.....	19

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

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat départemental d'énergie 35 (SDE 35) à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 17 septembre 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 23 janvier 2020 avec M. Didier NOUYOU, président.

La chambre, lors de sa séance du 11 mars 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 7 avril 2020 à Monsieur NOUYOU, président. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 8 octobre 2020, a arrêté ses observations définitives.

### ***Avertissement***

*L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.*

# 1 PRESENTATION DU SDE 35

## 1.1 Généralités

Les premiers syndicats intercommunaux d'électrification ont été créés dans les années 1925-1930, avec pour objet d'assurer la distribution d'énergie électrique. En Ile-et-Vilaine, le syndicat départemental d'électrification a été créé en 1964 et est devenu, en 2007, le syndicat départemental d'énergie (SDE 35).

Suite à la loi du 7 décembre 2006 sur le secteur de l'énergie (voir encadré ci-dessous), le syndicat devient autorité unique de distribution d'électricité dans le département<sup>2</sup>. Le contrat signé en 1992 entre le SDE 35 et EDF (puis Enedis à partir de 2008) fait l'objet, en 2012, d'un avenant pour intégrer les 18 contrats que possédait chacune des 18 communes ayant rejoint le syndicat en 2010. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le syndicat a changé de statut pour inclure la représentation des structures intercommunales, dont la métropole rennaise.

Le SDE 35 modernise et développe les réseaux électriques pour le compte des communes rurales (renforcements, sécurisations, extensions) et réalise leur effacement pour l'ensemble des communes. Il assure également la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage sur les opérations de création, rénovation ou maintenance de l'éclairage public pour les communes qui lui ont délégué cette compétence. Enfin, il accompagne les collectivités d'Ile-et-Vilaine en matière de transition énergétique (infrastructures de charge pour véhicules électriques, maîtrise de la demande en électricité, coordination de groupements d'achats d'énergie).

### Le cadre juridique

La loi du 15 juin 1906 crée le service public de la distribution d'électricité en accordant aux communes la compétence en matière de distribution d'électricité et leur attribue le pouvoir concédant. La concession devient le principal mode de gestion de la distribution d'énergie.

Dans son avis du 11 mars 1936, le Conseil d'Etat autorise la constitution de syndicats départementaux ayant pour objet le contrôle des concessions de distribution d'énergie électrique et de gaz.

La loi du 8 avril 1946 crée le monopole de la distribution du gaz et de l'électricité confié à GDF et EDF, concessionnaires obligés des collectivités. Toutes les entreprises privées concessionnaires des services publics d'électricité et de gaz sont nationalisées.

La loi du 7 décembre 2006 (art. 33) prévoit la création d'une autorité unique de la distribution d'électricité par département et le 1<sup>er</sup> janvier 2008, est créée ERDF, filiale d'EDF devenue Enedis, chargée de la distribution publique de l'électricité.

Dans le cadre de la transposition des directives européennes qui imposaient une ouverture au droit à la concurrence avant juin 2000, la loi du 10 février 2000 a créé la commission de régulation de l'énergie (CRE), une autorité administrative

<sup>2</sup> Arrêté préfectoral du 3 novembre 2009 portant création d'une autorité unique de la distribution d'électricité dans le département d'Ile-et-Vilaine.

indépendante, chargée de veiller au bon fonctionnement du marché de l'énergie (gaz et électricité) et d'arbitrer les différends entre les utilisateurs et les divers exploitants. Elle s'assure aussi que le marché reste concurrentiel et ne devienne pas un monopole.

Le cadre législatif impose également une séparation complète des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité. Les activités de production et de fourniture d'électricité sont désormais totalement ouvertes à la concurrence.

Cette ouverture s'est opérée progressivement à compter de 1999, des sites de consommation les plus importants (supérieurs à 100 GWh) jusqu'à la possibilité donnée à tous les consommateurs, dont les clients résidentiels, de choisir leur fournisseur d'énergie.

Elle s'est accompagnée, en 2014, d'une nouvelle méthode de construction des tarifs réglementés, et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la fin des tarifs réglementés pour les entreprises et collectivités territoriales qui souscrivent une puissance supérieure à 36 kVA.

## 1.2 Les statuts

Les compétences du syndicat ont évolué au fil des modifications statutaires<sup>3</sup>. En dehors de sa compétence en matière d'électricité, le SDE 35 exerce, à la demande d'un membre ou d'un tiers<sup>4</sup>, des activités accessoires. Il peut également exercer des compétences optionnelles qui lui sont transférées dans certains domaines, sur demande et pour le compte des communes disposant de ces compétences.

Depuis 2007, les compétences du SDE 35 se sont étendues, notamment au développement durable ou à la mutualisation des moyens et des savoirs. Ainsi, les statuts applicables en 2019 permettent au SDE 35 d'intervenir, au titre des compétences optionnelles, en matière de création d'infrastructures de recharge de véhicule au gaz (GNV).

Dans son précédent rapport, la chambre rappelait que le transfert des compétences entraîne le dessaisissement des communes, mais aussi le transfert des biens nécessaires à leur mise en œuvre. Le régime de droit commun est la mise à disposition dans les conditions des articles L. 1321-1 à L. 1321-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le SDE 35 ne prenait alors en charge que la seule maintenance de l'éclairage public, les travaux restant des dépenses communales. Cette situation était irrégulière et la chambre invitait le SDE 35 à exercer l'ensemble de la compétence éclairage public, y compris dans ses conséquences en matière de domanialité. Depuis 2015, le SDE 35 a régularisé cette situation et est devenu donc compétent en matière de travaux d'éclairage public.

---

<sup>3</sup> Le SDE 35 a notamment transmis les statuts du 1<sup>er</sup> mars 2007, du 3 novembre 2009, du 17 décembre 2010 et du 22 septembre 2011.

<sup>4</sup> Autre collectivité, autre établissement public de coopération intercommunale, syndicat mixte ou autre tiers.

**Tableau n° 1 : Evolution des compétences entre 2007 et 2019**

Statuts de 2007	Statuts de 2019
<b>Compétence électricité</b> en tant qu'autorité organisatrice des missions de service public afférentes au développement et à l'exploitation du réseau de distribution publique d'électricité, ainsi qu'à la production et à la fourniture d'électricité.	<b>Compétence électricité</b> en tant qu'autorité organisatrice des missions de service public afférentes au développement et à l'exploitation du réseau de distribution publique d'électricité.
<b>Activités accessoires</b> (à la demande d'un membre) : domaine de l'éclairage public, des télécommunications, coordination de groupement de commande, aménagement et exploitation d'installations de production d'électricité...	<b>Activités accessoires</b> (à la demande d'un membre) : les précédentes, ainsi que l'aménagement et exploitation d'installations de production d'électricité <u>utilisant les énergies renouvelables</u> , réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'électricité, effacement (électricité, communications électroniques), perception et contrôle des taxes (TCFE...), activités visant à faciliter et promouvoir l'utilisation de données cartographiques, gérer les certificats d'économie d'énergie, conseil, assistance administrative, juridique et technique dans plusieurs domaines, réalisation d'études ou schémas relatifs aux réseaux d'énergie, etc.
<b>Compétences à caractère optionnel :</b> - Domaine du gaz ; - Domaine de l'éclairage ; - Réseaux et infrastructures de communications.	<b>Compétences à caractère optionnel :</b> - Domaine du gaz ; - Domaine de l'éclairage ; - Réseaux et infrastructures de communications ; - Réseaux de chaleur ; - Domaine des infrastructures de charge nécessaire à l'usage des véhicules électriques ou hybrides.

Source : Statuts 2007 et 2019.

### 1.3 Le président et les vice-présidents

La gouvernance du SDE 35 est assumée par un président et six vice-présidents qui perçoivent une indemnité applicable aux syndicats dont la population est supérieure à 200 000 habitants.

**Tableau n° 2 : Les indemnités perçues par les élus**

en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Indemnités (y c. cotisations) des élus	89 346	89 387	87 411	79 266	-3,9%
Autres frais des élus (formation, mission, représentation)	5 152	9 575	6 471	3 366	-13,2%

Source : comptes de gestion.

Le SDE 35 rembourse les frais de déplacement engagés par les élus à l'occasion des réunions de conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, ou encore d'organismes où ils représentent le syndicat lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que la leur, ce qui est conforme à l'article L. 5211-13 du CGCT.

Le SDE 35 rembourse également des frais aux élus dans le cadre de mandats spéciaux sans pour autant que ces missions soient autorisées au préalable par le comité syndical. L'article L. 2123-18 du CGCT subordonne pourtant ces remboursements à la « *présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal [...]* ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat a rappelé que la délibération confiant un mandat spécial à un élu devait strictement respecter le principe de non rétroactivité des actes administratifs<sup>5</sup>. En omettant de produire une délibération autorisant les mandats spéciaux, les remboursements de frais qui en découlent sont irréguliers quand bien même leurs montants ont été peu élevés sur la période 2015-2018 (2 149,20 €). La chambre recommande d'adopter des délibérations lorsqu'un mandat spécial doit être accordé. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président s'est engagé à mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

<b>Recommandation n° 1</b>	<b>Adopter une délibération lorsqu'un mandat spécial doit être accordé.</b>
----------------------------	---

---

<sup>5</sup> CE, 11 janvier 2006, Département des Bouches-du Rhône.

## 2 LA GESTION DE LA CONCESSION ET LES RELATIONS AVEC ENEDIS

La concession accordée à Enedis résulte d'une part du contrat passé en 1992 entre le SDE 35 et EDF et, d'autre part, de l'avenant d'octobre 2012 fusionnant les 19 cahiers des charges en vigueur sur le périmètre du syndicat.

La répartition des maîtrises d'ouvrage sur les travaux concernant les réseaux électriques sur les 345 communes du département est fonction de leur classement en zone urbaine (communes de catégorie A qui perçoivent la taxe communale sur la consommation finale d'électricité TCCFE) ou rurale (communes de catégorie B pour lesquelles le SDE 35 perçoit la TCCFE). En zone urbaine, Enedis assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux, à l'exception des effacements de réseaux, tandis qu'en zone rurale, le SDE 35 assure les renforcements, les extensions individuelles et collectives ainsi que les effacements. Les déplacements d'ouvrages, mises en conformité technique et déplacements restent à la charge du concessionnaire.

En 2014, huit communes<sup>6</sup> ont franchi le seuil de 5 000 habitants et ne bénéficient donc plus à compter de l'année 2015 du fonds financé par les distributeurs d'électricité en France, qui aide les collectivités rurales en charge de réseaux de distribution d'électricité dans le financement des travaux d'amélioration de ces réseaux (financement, des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ<sup>7</sup>). En contrepartie, ces huit communes sont en droit de percevoir en leur nom la TCCFE après délibération concordante avec le SDE35<sup>8</sup>. Un accord local a conduit à créer une catégorie C au sein du contrat de concession, permettant la perception de la TCCFE par le SDE 35 et son reversement pour 50 % aux profit de ces communes, le maintien d'une maîtrise d'ouvrage au SDE 35 à l'exception des renforcements et le maintien d'un régime d'aide du SDE 35. La répartition de la maîtrise d'ouvrage est modifiée pour les renforcements hors extension, qui sont assumés par Enedis.

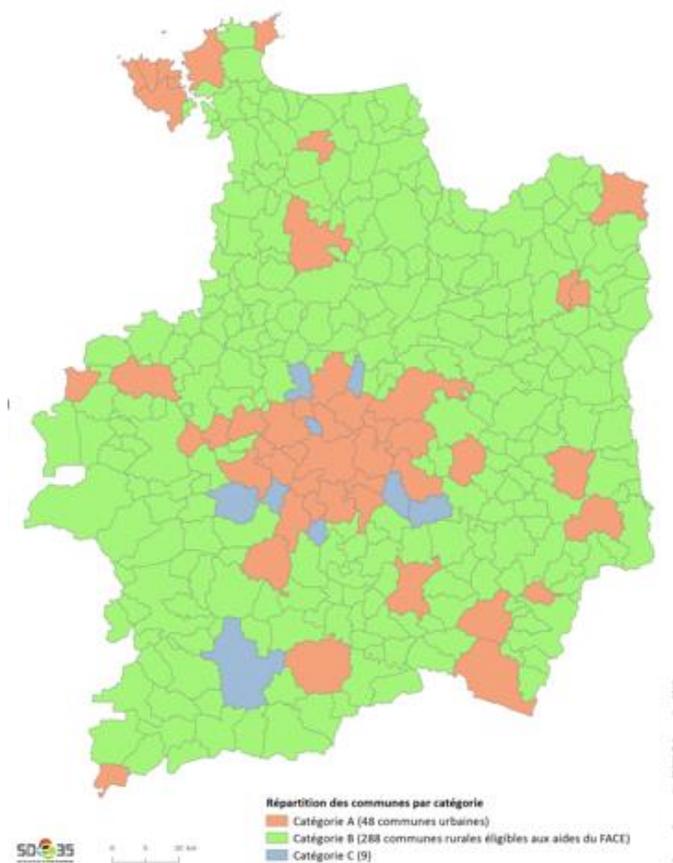
---

<sup>6</sup> Chavagne, Chevaigné, Domloup, La Mézière, Guipry Messac (commune nouvelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016), Montgermont, Pont-Péan et Bréal-sous-Montfort.

<sup>7</sup> Le « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

<sup>8</sup> Le classement en régime urbain et rural s'opère en fonction de critères fixés par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale modifié par le décret n° 2014-496 du 16 mai 2014. Sont éligibles aux aides du FACÉ les communes : dont la population totale est inférieure à 2 000 habitants et qui ne sont pas comprises dans une « unité urbaine »<sup>15(\*)</sup> dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants. Les communes qui ne satisfont pas à ces deux conditions cumulatives relèvent du régime urbain.

**Carte n° 1 : Répartition de la maîtrise d'ouvrage en 2018 selon le cahier des charges de la concession**



Source : SDE 35

## 2.1 Présentation d'Enedis - délégataire du SDE 35

Enedis est une entreprise de service public, filiale du groupe EDF, gestionnaire du réseau de distribution d'électricité qui développe, exploite, modernise le réseau électrique et gère les données associées. Indépendante des fournisseurs d'énergie chargés de la vente et de la gestion du contrat d'électricité, Enedis réalise les raccordements, le dépannage, le relevé des compteurs et toutes interventions techniques.

L'article L. 111-52 du code de l'énergie attribue à Enedis des droits exclusifs s'agissant de la gestion des réseaux de distribution d'électricité. C'est dans le cadre de ce monopole que l'exploitation du service public de distribution de l'électricité est assurée par Enedis, en tant que concessionnaire du SDE 35.

Le chiffre d'affaires national d'Enedis était de 14,1 Mds € en 2017 et de 17 Mds € en 2018, pour un bénéfice net de 609 M€ (596 en 2018). En 2017, l'actif immobilisé net d'Enedis était de 52,7 Mds € (dont 45,6 Mds € d'actifs nets en concession) pour des investissements qui atteignaient 3,8 Mds €. Enedis n'est pas endettée et dispose même d'une trésorerie de 2 Mds € intégralement déposée auprès d'EDF, son actionnaire unique.

Les concessions sont donc un enjeu majeur pour Enedis et EDF, dont la dette et les ratios de solvabilité sont améliorés par une filiale qui dégage un chiffre d'affaires important, des bénéfices et qui n'a pas de dettes. Dans ce contexte, l'équilibre actuel des concessions accordées par les syndicats d'électricité et leur renouvellement revêtent une importance stratégique pour EDF, endettée à hauteur de 33 Mds € en 2017.

## 2.2 Une concession marquée par des désaccords entre le SDE 35 et Enedis

Le fonctionnement financier de la concession est marqué par une série de désaccords entre le SDE 35 et le concessionnaire Enedis, en particulier au sujet des méthodes comptables appliquées par ce dernier en matière d'état des lieux patrimonial, de comptabilisation des provisions pour renouvellement de l'ensemble des biens concédés, ou encore d'amortissements du financement du concédant.

En effet, contrairement aux stipulations de l'article 10 du contrat<sup>9</sup>, Enedis n'effectue pas de provisions sur toutes les lignes d'ouvrages basse tension (BT)<sup>10</sup> ruraux (canalisations et postes). Le syndicat évalue à 44 M€ le montant de cette provision « rurale » manquante qui devrait lui revenir si les travaux correspondants n'étaient pas effectués. Par ailleurs, le SDE 35 affirme qu'Enedis cesse d'actualiser les valeurs de remplacement lorsqu'un ouvrage est arrivé au terme de son plan d'amortissement sans être renouvelé. Le contrat stipulant que le provisionnement doit prendre « *en considération le coût de renouvellement des immobilisations concernées* » (article 10), l'absence de provisionnement attaché aux ouvrages amortis déconnecterait progressivement la valeur de l'actif de son coût de remplacement. En 2017, l'enjeu était estimé à 12 M€ par le SDE 35.

De son côté, Enedis estime respecter les normes fiscales et comptables qui s'imposent à l'exécution du contrat.

De même, le SDE 35 relève qu'Enedis n'amortit pas les financements du concédant sur l'ensemble des ouvrages de BT rurale (canalisations et postes), ce qui contreviendrait aux obligations contractuelles résultant de l'article 10 qui impose l'amortissement de « *l'ensemble des biens concédés* ». Le SDE 35 serait ainsi pénalisé à hauteur de 102 M€ de moyens de renouvellement et qui feraient donc défaut dans le bilan de la concession.

En réponse, Enedis estime que les travaux réalisés en zone rurale sont financés par le FACE, fonds lui-même alimenté par une contribution prélevée sur la facture d'électricité. Pour Enedis, la charge d'amortissement, si elle était appliquée et alors même que le SDE 35 ne renouvelle pas ces équipements dans 80 % des cas, reviendrait à lui faire payer ces équipements deux fois, ce qui se répercuterait sur le client final à travers le tarif.

---

<sup>9</sup> Article 10 : « En vue de pourvoir au financement des travaux de renouvellement de l'ensemble des biens concédés, tels qu'ils figurent au bilan sous la rubrique « immobilisations du domaine concédé » [...], le concessionnaire sera tenu de pratiquer des amortissements industriels et de constituer des provisions pour renouvellement prenant en considération le coût de remplacement des immobilisations concernées ».

<sup>10</sup> En matière de réseaux ruraux, l'unité de décision élémentaire des maîtres d'ouvrages est le « départ basse tension » (BT). Un départ BT est une succession de tronçons de lignes appelés « dipôles » partant d'un poste de transformation MT-BT et sur lesquels sont raccordés des clients alimentés par le réseau.

Par ailleurs, selon le SDE 35, faute de transmission d'un certain nombre d'informations détaillées, il lui serait impossible, en tant que concédant, de vérifier les dotations aux provisions ainsi que le calcul des dotations aux amortissements. L'asymétrie d'information et de taille entre le SDE 35 et son concessionnaire, qui peut répartir des actifs selon des clés de répartition internes, ne favorise pas l'exercice d'un contrôle des actifs par le syndicat.

Ces désaccords peuvent entraîner d'importantes conséquences sur l'évaluation du patrimoine qui reviendrait au SDE 35 si la concession n'était pas reconduite pour des raisons législatives ou techniques, qui restent pour l'heure très hypothétiques. Dans ce cas, l'évaluation de la valeur des biens de retour déterminerait le montant des indemnités de rachat du réseau par le SDE 35. Ce désaccord revêt une importance particulière dans la perspective du renouvellement de la concession de distribution et de fourniture d'électricité, signée en 1992 et qui se termine le 30 juin 2022.

En 2019, les réserves formulées par le SDE 35 n'étaient ni détaillées ni rendues publiques. Il paraît donc souhaitable que ces réserves figurent dans la délibération de prise de connaissance du compte rendu d'activité d'Enedis à la collectivité (CRAC) afin de préserver une capacité de contestation en justice des conditions de sortie.

Dans sa réponse, le syndicat s'engage à mettre en œuvre la recommandation de la chambre et indique que les désaccords liés au bilan comptable de la concession ont fait l'objet d'une délibération du comité syndical le 21 janvier 2020. Cette délibération actait la suspension des négociations avec Enedis pour le prochain contrat de concession au vu des importants points de désaccord. Ils ont également été formalisés dans le courrier d'observations sur le CRAC 2019 envoyé par le SDE 35 à Enedis en juillet 2020.

**Recommandation n° 2 Indiquer dans la délibération de prise de connaissance du rapport du délégataire Enedis les éventuelles réserves portant sur les conditions d'amortissement des équipements.**

## 2.3 Caractéristiques du réseau

### 2.3.1 Présentation du réseau

Le réseau départemental concédé en Ile-et-Vilaine était composé en 2018 de 11 948 km de réseau haute tension A (HTA<sup>11</sup>), représentant 1,9 % du réseau national (11 801 km en 2016) et de 14 288 km de réseau basse tension<sup>12</sup> (BT), représentant 2 % du réseau national (14 097 km en 2016).

<sup>11</sup> La haute tension A ou HTA (ou moyenne tension) peut être comprise entre 1 000 volts (1 kV) et 50 000 volts (50 kV). En principe, elle est en France de 20 kV. Cependant des réseaux HTA à 15 kV et quelques-uns à 33 kV existent encore. Sont en principe raccordés sur ce niveau de tension les consommateurs qui ont besoin d'une puissance supérieure à 250 kW. Le réseau HTA est triphasé (trois fils conducteurs ou phases).

<sup>12</sup> **Lignes de distribution basse tension** Les lignes de distribution basse tension (entre 230 et 380 volts) sont les plus petites lignes du réseau électrique. Elles servent à alimenter les ménages, les artisans et les très petites

**Tableau n° 3 : Longueur des réseaux aériens et enfouis**

Réseau HTA (en Km)	2015	2016	2017	2018	% moy an.	National 2018
Réseau souterrain	3 959	4 088	4 231	4 343	3,1%	319 782
Réseau aérien	7 747	7 713	7 663	7 605	-0,6%	325 119
<b>Total réseau</b>	<b>11 706</b>	<b>11 801</b>	<b>11 894</b>	<b>11 948</b>	<b>0,7%</b>	<b>644 901</b>
Taux d'enfouissement	33,8%	34,6%	35,6%	36,3%	2,4%	49,6%
Réseau BT (en Km)	2015	2016	2017	2018	%	National 2018
Réseau souterrain	5 575	5 724	5 888	6 042	2,7%	330 015
Réseau aérien	8 454	8 373	8 306	8 245	-0,8%	390 985
<b>Total réseau</b>	<b>14 029</b>	<b>14 097</b>	<b>14 194</b>	<b>14 288</b>	<b>0,6%</b>	<b>721 000</b>
Taux d'enfouissement	39,7%	40,6%	41,5%	42,3%	2,1%	45,8%

Source : à partir des CRAC d'Enedis.

L'enfouissement des réseaux progresse de 2% par an, et représente entre 36 et 42 % du réseau en 2018 ce qui reste inférieur à la moyenne nationale, notamment en ce qui concerne le réseau HTA. Le nombre de postes de transformation HTA/BT était de 16 327 en 2018 (contre 16 075 en 2016).

Le nombre de points de livraison<sup>13</sup> a progressé en moyenne de 1,6 % par an entre 2015 à 2018 sur le territoire de la concession qui connaît une croissance démographique.

**Tableau n° 4 : Evolution du nombre de clients sur le territoire de la concession (2015 à 2018)**

	2015	2016	2017	2018	%
Nombre de clients	581 582	589 700	599 434	609 245	1,6%

Source : CRAC Enedis – 2016 à 2018.

Par ailleurs, les investissements globaux du concessionnaire sur le territoire d'Ille-et-Vilaine ont augmenté de façon très significative entre 2015 et 2018, passant de 44 à 66 M€, ce qui est dû principalement au déploiement des compteurs Linky (+ 7,3 M€ en 2016). En 2017, des investissements ont été réalisés pour la création de postes sources<sup>14</sup>.

**Tableau n° 5 : Investissements Enedis en Ille-et-Vilaine - évolution**

Investissements sur le territoire de la concession	2015	2016	2017	2018	%
Total des investissements Enedis (en M€)	44,2	55,4	63,8	66,4	14,5%

Source : à partir des CRAC d'Enedis.

industries en électricité. En France, elles représentent plus de la moitié du réseau national avec quelque 655 000 kilomètres de lignes parmi lesquelles près de 215 000 kilomètres de lignes souterraines.

<sup>13</sup> **Le point de livraison (PdL)** est l'information qui identifie le lieu exact de la consommation d'électricité. C'est à ce PdL qu'est connecté le compteur d'électricité. Le numéro de PdL permet au fournisseur de rattacher un contrat d'électricité au bon logement. Par définition, le PdL est rattaché à un logement quel que soit son occupant. En cas de changement de compteur, le PdL ne changera pas. De même en cas de déménagement.

<sup>14</sup> Poste de transformation électrique haute tension du réseau de distribution, dernier élément entre le réseau et le point de livraison.

Le nombre des réclamations augmente de 7 % par an, passant de 3 810 à 5 658 entre 2016 et 2018, en particulier à la suite du déploiement en masse des compteurs Linky (2016 et 2017). D'autres facteurs, tels que des événements climatiques en 2017 ou les possibilités offertes de saisir des médiateurs à partir de 2018, expliquent la croissance du nombre de réclamations.

**Tableau n° 6 : Nombre de réclamations**

	2016	2017	2018	% moy. An.
<i>Raccordements</i>	246	294	255	-6,9%
<i>Relève et facturation</i>	1 229	1 342	1 352	0,4%
<i>Accueil</i>	28	25	31	11,4%
<i>Interventions techniques</i>	1 039	1 792	2 291	13,1%
<i>Qualité de la fourniture</i>	1 268	1 476	1 729	8,2%
<b>Total réclamations</b>	<b>3 810</b>	<b>4 929</b>	<b>5 658</b>	<b>7,1%</b>

*Source : à partir des CRAC d'Enedis.*

L'énergie acheminée en 2018 dans le cadre de la concession a représenté 6 365 millions de kWh, dont 3 332 pour les clients ayant souscrit un abonnement inférieur à 36 KVA et 2 248 pour les clients alimentés en HTA. Les recettes d'acheminement d'Enedis étaient en 2018 de 231,3 M€. La production d'électricité de la concession n'est que de 0,3 millions de kWh, dont 136 487 kWh d'origine éolienne et 114 853 d'origines telles que la biomasse ou le biogaz. La concession comptait 7 427 installations de production d'électricité en 2018 dont 7 350 pour les seuls sites de production photovoltaïques.

### 2.3.2 Un réseau de qualité générale correcte, malgré quelques points faibles

Les coupures longues, c'est-à-dire six coupures supérieures à trois minutes, n'ont concerné que 628 clients BT en 2018 et les coupures supérieures à cinq heures consécutives, 15 286 clients. Toutefois, ces évolutions sont sujettes à de fortes variations d'une année sur l'autre.

Le nombre de « clients mal alimentés »<sup>15</sup> est passé de 1 094 en 2015 à 2 975 en 2018 que ce soit en zone rurale ou urbaine. Ces « clients mal alimentés » représentaient cependant 0,63 % du nombre total de clients en Ile-et-Vilaine. Enedis explique cette augmentation par l'accroissement de la qualité du relevé des index de consommation grâce aux compteurs Linky, l'arrivée massive de la production décentralisée, la modification du comportement des consommateurs et des usages électriques, et, enfin, l'évolution des données climatiques.

<sup>15</sup> En **basse tension**, un client est dit « Client Mal Alimenté » (CMA) lorsque la tension à son point de livraison (en valeur efficace moyennée sur 10 min) sort, au moins une fois par an, de la plage de variation admise.

Le nombre d'incidents HTA et BT rapporté à 100 km de réseau augmente respectivement en moyenne annuelle de 10 % et 2 %. Ces chiffres, en augmentation jusqu'en 2017, connaissent une diminution en 2018. Globalement, la durée annuelle moyenne des coupures est en baisse de 20 %, et s'établit en-dessous des moyennes nationales. La durée moyenne, hors incidents exceptionnels (Critère B<sup>16</sup> HIX), était de 63,6 minutes en Ille- et- Vilaine contre une durée moyenne nationale de 64,3 minutes en 2017. En 2018, elle est de 54,5 minutes en Ille-et-Vilaine, contre 64 minutes au niveau national.

La durée moyenne des coupures sur les réseaux BT et HTA, suite à incidents, est donc inférieure à la moyenne nationale en 2018. Elle est sensiblement équivalente pour les coupures ayant des travaux pour origine.

**Tableau n° 7 : Données quantitatives sur les coupures réseaux – Panorama des incidents**

Panorama des incidents	2015	2016	2017	2018	%
Nbre clients BT affectés par plus de 6 coupures longues > à 3 min.	206	1 380	801	628	45,0%
Nbre clients BT coupés > à 5H consécutives *	57 971	17 609	19 825	15 286	-35,9%
Nbre clients BT mal alimentés - Communes rurales	1 094	1 608	1 304	2 975	39,6%
Nbre clients BT mal alimentés - Communes urbaines	320	359	443	893	40,8%
Nbre d'incidents HTA / 100 km de réseau	2,0	2,6	2,9	2,7	10,5%
Nbre d'incidents BT / 100 km de réseau	7,4	7,7	8,8	7,8	1,8%
Nombre de coupures sur incident réseau BT et HTA (> à 3 min.)	1 270	1 389	1 583	1 439	4,3%
Nombre de coupures sur incident réseau BT et HTA (1 sec. < coupure > 3 min.)	454	780	673	995	29,9%
Nbre de coupures pour travaux (BT et HTA)	1 934	1 963	2 142	2 075	2,4%
Total investissements Enedis (en M€)	44,2	55,4	63,8	66,4	14,5%

Source : à partir des CRAC d'Enedis.

\* Jusqu'en 2017, le critère se basait sur six heures consécutives ; en 2018, Enedis a pris en compte le nouvel indicateur TURPE, soit le nombre de clients coupés pendant plus de cinq **heures** consécutives, toutes causes confondues.

<sup>16</sup> La continuité de l'alimentation est évaluée à partir d'un indicateur que le concessionnaire suit dans le temps : le **critère B**. Il mesure le temps, exprimé en minutes, pendant lequel un client alimenté en basse tension est en moyenne privé d'électricité, quelle que soit la cause de l'interruption de fourniture (travaux ou incident fortuit sur le réseau de distribution publique, incident en amont du réseau public de distribution d'électricité).

**Critère B HIX** : conformément à la décision de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 12 décembre 2013, sont notamment considérés comme des événements exceptionnels « les phénomènes atmosphériques d'une ampleur exceptionnelle au regard de leur impact sur les réseaux, caractérisés par une probabilité d'occurrence annuelle inférieure à 5 % pour la zone géographique considérée dès que, lors d'une même journée et pour la même cause, au moins 100 000 consommateurs finaux alimentés par le réseau public de transport et/ou par les réseaux publics de distribution sont privés d'électricité ». Les incidents entrant dans le champ de la décision précitée sont exclus des statistiques de coupure de façon à produire le **critère B hors événements exceptionnels (critère B HIX)**.

## 2.4 La reconduction de la concession

L'article 50 du contrat de concession prévoit une durée de 30 ans, jusqu'au 30 juin 2022. Selon l'article 31 du même contrat, un an au moins avant le terme, c'est à dire en 2021, le SDE 35 devra choisir entre le renouvellement et la fin de la concession d'exploitation du service public de distribution d'électricité.

L'option contractuelle est subordonnée soit à la survenue de conditions de perte d'intérêt du maintien du service, notamment suite à des circonstances économiques ou techniques de caractère permanent, soit parce que le SDE 35 jugerait préférable d'organiser un service nouveau tenant compte des progrès de la science. Enedis conservant son monopole, cette hypothèse apparaît improbable.

Ainsi, en cas de renouvellement de la concession, l'excédent éventuel des provisions constituées par le concessionnaire pour le renouvellement ultérieur des ouvrages concédés par rapport aux sommes nécessaires pour ces opérations, sera remis au syndicat. Le SDE 35 aura alors l'obligation de l'affecter à des travaux sur le réseau concédé. Le CRAC 2018 valorise l'excédent de ces provisions devant revenir au SDE 35 à près de 88,2 M€.

Si le SDE 35 choisissait de ne pas renouveler la concession, le concessionnaire reverserait alors le solde des provisions constituées pour le renouvellement des ouvrages, complété des amortissements industriels constitués dans la proportion de la participation du concédant. En revanche, le SDE 35 devrait « *une indemnité égale à la valeur non amortie réévaluée des ouvrages faisant partie de la concession dans la proportion de sa participation à leur établissement. Cette réévaluation sera déterminée par référence au taux moyen des financements à long terme du concessionnaire [TMO]* ».

Cette dernière réévaluation, qui aboutirait à valoriser des équipements au-delà de leur valeur nette comptable, apparaît contraire à la réglementation<sup>17</sup>. Selon le Conseil d'Etat, à l'expiration de la convention de concession de service public, les biens nécessaires au fonctionnement du service public, appelés biens de retour, redeviennent la propriété de l'autorité délégante, d'une part, et, d'autre part, font nécessairement retour à l'autorité délégante gratuitement, sous réserve qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat. La réévaluation de la valeur des biens de la concession apparaît juridiquement fragile.

Le SDE 35 a engagé, dès 2019, un travail sur le renouvellement de la concession sur la base du nouveau modèle de cahier des charges arrêté en décembre 2017 par les fédérations représentatives des concédants (FNCCR, France Urbaine) et les concessionnaires.

Afin de préparer cette négociation, le syndicat a missionné un cabinet pour auditer la concession. Selon ce cabinet, en cas de non renouvellement de la concession par le concédant ou le concessionnaire, ce dernier reverserait le solde des provisions constituées pour le renouvellement des ouvrages (70 à 75 M€ estimés pour mi-2022), complété des amortissements industriels constitués dans la proportion de la participation du concédant.

---

<sup>17</sup> CE Ass 21 décembre 2012, Commune de Douai, req. N° 342788.

En regard, l'indemnité à verser à Enedis concernant le financement des biens de retour a amené ce cabinet à retenir trois scénarios. Le premier, fondé sur la lecture du contrat et de son exécution retenue par Enedis, conduirait à payer à ce dernier 219 M€ (valeur au 31 décembre 2017). Un second scénario, supprimant l'actualisation au TMO, allègerait ce coût pour le ramener à 27 M€. Enfin, un troisième scénario, reprenant les retraitements patrimoniaux souhaités par le SDE 35, conduirait au contraire Enedis à lui verser 193 M€.

A défaut d'entente, les parties pourront choisir un expert ou recourir à un arbitrage de trois experts désignés conjointement ou par ordonnance du président du tribunal administratif.

Les désaccords sur la valeur des biens concédés et sur les amortissements pratiqués empêchent d'apprécier exactement le risque lié aux conséquences financières de l'absence de renouvellement de la concession. Enedis, dans son CRAC 2018, ne mentionne aucunement ces difficultés.

Faute de changements économiques, juridiques ou techniques intervenus depuis la mise en œuvre du traité de concession, les conditions qui permettraient au SDE 35 de ne pas renouveler la concession ne sont pas remplies. Dès lors, le versement d'une indemnité à Enedis pour la reprise des actifs de la concession en 2022 apparaît hautement improbable, même si les enjeux liés au renouvellement de la concession sont majeurs.

Selon la M14 (comptes de classe 8 – comptes spéciaux), « *les comptes d'engagements hors bilan enregistrent les droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine ou des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures* ».

En cas de non renouvellement de la concession, le SDE 35 s'est engagé à reprendre l'actif d'Enedis mais a également reçu l'engagement d'Enedis à reverser le solde des provisions pour renouvellement non utilisées. Ces engagements réciproques devraient figurer dans l'annexe des comptes du SDE 35 et être revalorisés chaque année au regard du CRAC le plus récent reçu d'Enedis, le cas échéant en émettant des réserves sur les valeurs communiquées par Enedis et qui n'ont pu être auditées de manière contradictoire. De même, les conditions de réalisation de ces engagements réciproques (la fin du monopole d'Enedis), devraient être indiquées afin d'offrir au lecteur des comptes une information complète.

<p><b>Recommandation n° 3     Renseigner au titre des engagements hors bilan, la valeur nette comptable des biens de retours que le SDE 35 devrait indemniser en cas de non-renouvellement de la convention de concession et l'indemnisation que devrait Enedis au SDE 35 au titre des droits sur les ouvrages à renouveler.</b></p>
--

## 2.5 Les négociations relatives au renouvellement de la concession

Les concessions d'électricité reposent sur un modèle national élaboré en 1992, de manière conjointe, entre la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), et EDF (alors établissement public). Bien qu'ayant un caractère supplétif, ce modèle a été adopté par la quasi-totalité des autorités concédantes de l'époque, au gré du renouvellement de leurs contrats de concession entre 1992 et 1995.

De nombreuses concessions arriveront à échéance d'ici 2023 et la plupart des concessionnaires doivent procéder à leur renouvellement. Le cadre national négocié par FNCCR, France urbaine, Enedis et EDF a abouti à la rédaction d'un « modèle » de contrat de concession adopté fin décembre 2017, sans qu'il s'impose au SDE 35.

L'accord-cadre quadripartite qui accompagne ce nouveau modèle de contrat encourage une renégociation rapide et coordonnée des contrats en vigueur, dès 2018, avec pour objectif, un renouvellement selon le nouveau modèle au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021, indépendamment de l'échéance contractuelle des contrats de concession en cours.

Cela implique donc que les collectivités concernées résilient leur contrat de concession. Dans ce but, le modèle de convention prévoit des conditions financières favorables avec la création d'un terme complémentaire, dénommé F, sur la redevance perçue par les collectivités concédantes au titre de l'utilisation des actifs de la concession, et une majoration exceptionnelle pendant cinq ans d'une partie de cette redevance de concession. Le nouveau modèle refond les formules de calcul des redevances, avec pour cible affichée une réévaluation nationale de 35 M€.

Le SDE 35, qui avait obtenu une modification très favorable de sa redevance à partir de 2013, est amené à évaluer son intérêt à s'inscrire dans ce dispositif national. Dans un premier temps, le cabinet que le SDE 35 avait missionné indiquait que le nouveau calcul de la redevance inciterait le SDE 35 à anticiper le renouvellement de la concession et à opter pour une durée longue, mais une simulation définitive plaiderait plutôt pour un renouvellement à l'échéance de la convention actuelle, si toutefois Enedis maintenait les conditions obtenues par la FNCCR dans le cadre de la négociation nationale. Quelle que soit l'hypothèse retenue, les redevances perçues par le SDE 35 seraient probablement amenées à diminuer de près de 0,4 M€, voire plus.

Le projet national de convention ne prend toutefois pas en compte les difficultés soulevées par le SDE 35 quant aux méthodes comptables retenues par Enedis. De même, il conserve une revalorisation des ouvrages de la concession par référence au taux moyen des obligations (TMO), ce qui ne tient pas compte de la jurisprudence administrative qui retient une valorisation sur la base de la valeur nette comptable.

## 2.6 Le transfert de droit à déduction de la TVA

Le SDE 35 n'étant pas assujéti à la TVA pour sa compétence électricité, les redevances perçues sur Enedis ne sont pas taxées. Pour récupérer la TVA sur ses dépenses d'investissement, le SDE 35 transfère donc à Enedis un droit à déduction, assorti d'un reversement de la taxe payée. Ce dispositif, contesté, depuis, par la Commission européenne, a été supprimé à compter de 2016 par le décret n° 2015-1763 du 24 décembre 2015<sup>18</sup> pour toutes les nouvelles délégations de service public.

Pour son prochain contrat, le SDE 35 pourra opter pour l'assujettissement à la TVA des redevances relatives à l'investissement perçues sur Enedis, comme l'y invite le modèle de traité de concession négocié par la FNCCR.

Néanmoins, ce choix comporte une incertitude puisque l'administration fiscale estime qu'une rémunération de l'utilisation des investissements, dont le niveau apparaîtrait dérisoire ou symbolique, ne présenterait pas un caractère onéreux, ce qui conduirait à refuser la déduction de la TVA acquittée par le SDE 35<sup>19</sup>. Le niveau de la redevance, faible au regard des actifs confiés, pourrait être regardé comme insuffisant par l'administration fiscale.

Le SDE 35 dispose d'une deuxième option en demandant à bénéficier du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui compense de manière forfaitaire la TVA si la voie fiscale était refusée<sup>20</sup>. Le FCTVA, s'il présente des garanties de sûreté pour le concédant, est toutefois moins favorable que la récupération directe puisqu'il n'assure la récupération que de 98,4 % de la TVA payée, au lieu de la totalité en récupération directe.

---

<sup>18</sup> Le décret n° 2015-1763 en date du 24 décembre 2015 met fin au transfert de droit à déduction de TVA. Auparavant, une collectivité locale (ou son groupement) perdait le droit à FCTVA en cas de mise à disposition à un tiers non éligible au FCTVA, en cas de délégation de service public (DSP) notamment, mais un transfert du droit à récupération de TVA revenait à une situation comparable. Ce dispositif était prévu par l'article 210, I de l'annexe II au code général des impôts (CGI) en faveur des concessionnaires, fermiers et délégataires de service public sur la TVA.

<sup>19</sup> Instruction fiscale n°BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10 n°93 : « Par ailleurs, lorsqu'une collectivité territoriale confie l'exploitation d'un service à un tiers, la mise à disposition à titre onéreux des investissements que la collectivité a réalisés est constitutive d'une activité économique imposable. Par conséquent, la redevance d'affermage qui lui est versée par son délégataire en contrepartie de cette mise à disposition est soumise à la TVA. A cet égard, il est rappelé que le lien direct entre un service et sa rémunération peut être établi **sans pour autant que la rémunération corresponde à la valeur économique du service** (BOI-TVA-CHAMP-10-10-10 au II-B § 90 et suivants). Néanmoins, lorsque la mise à disposition des investissements est effectuée contre une rémunération dont le niveau apparaît dérisoire ou symbolique, l'opération ne présente pas un caractère onéreux et la mise à disposition est alors considérée comme fournie à titre gratuit. (...) Ne sont également pas visés les contrats de concession dans lesquels le concessionnaire a la charge de financer et réaliser les investissements nécessaires à la réalisation du service ».

<sup>20</sup> Circulaire NOR INTB 1601970N du 8 février 2016.

## **3 LA SITUATION FINANCIERE**

### **3.1 La fiabilité des comptes**

#### **3.1.1 Le rattachement des charges et des produits**

Le SDE 35 ne se conforme pas à l'obligation de rattachement des charges et des produits à l'exercice. Il en résulte que les comptes ont pu être faussés par la comptabilisation de seulement trois trimestres de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) sur l'exercice 2016<sup>21</sup> et de cinq trimestres en 2017.

Ceci aboutit à des variations de recettes de TCCFE de près de 2 M€ en plus ou en moins par rapport à une moyenne de 10 M€ : 7,9 M€ en 2016, 12,2 M€ en 2017, et 10,3 M€ en 2018. Ces variations altèrent la lecture des comptes de manière significative.

Par ailleurs, les redevances perçues sur Enedis ont pu varier sans réelles raisons, puisqu'elles prennent en compte le produit de la TCCFE, ce qui aurait également dû amener à enregistrer des produits constatés d'avance.

Le SDE 35 a procédé en 2020 pour l'exercice 2019 au rattachement de ses charges et de ses produits au bon exercice.

#### **3.1.2 Les biens reçus en affectation ou mis à disposition**

Les communes mettent à disposition du syndicat des parcelles de terrains pour l'implantation des postes de transformation électrique ou des bornes de recharge des véhicules électriques. Une convention est signée à cet effet mais cette opération et les droits qui y sont attachés ne sont pas renseignés dans la comptabilité du syndicat. Il doit être mis fin à cette anomalie.

De même, les équipements réalisés par le syndicat et mis à disposition du concessionnaire lors de leur réception, restent imputés en immobilisations en cours et ne sont pas comptabilisés en compte 24 « immobilisations affectées, concédées, affermees ou mises à disposition ». Ce maintien en immobilisations en cours n'est pas conforme à la réalité juridique de ces biens et ne doit pas perdurer. Les comptes ne reflètent donc pas une image fidèle de ce patrimoine.

---

<sup>21</sup> Le chèque d'EDF avait été envoyé à la trésorerie, mais avait été égaré et encaissé le 17 janvier 2017 après la clôture des comptes.

### 3.1.3 Inventaire et amortissements des immobilisations

L'état de l'inventaire du patrimoine du SDE 35 conserve des actifs qui, bien qu'anciens, sont affichés comme n'étant pas totalement amortis alors qu'ils le sont, ce qui est anormal. De même, la valorisation des réseaux concédés en 2014 est de 52,6 M€ mais correspond en réalité à plusieurs exercices, l'intitulé de cette immobilisation étant trompeur voire erroné, en raison d'un changement de méthode comptable intervenu en 2015, non mentionné dans les comptes. Le syndicat est invité à procéder aux rectifications nécessaires.

### 3.1.4 Amortissement des subventions perçues

Le SDE 35 enregistre dans son bilan pour 0,6 M€ de subventions perçues transférables, c'est-à-dire rattachées à des biens amortissables. Alors que ces ressources ont vocation à être amorties au même rythme que les équipements qu'elles ont aidé à financer, le SDE 35 n'a pas procédé à ces écritures comptables. Il lui revient de les effectuer.

### 3.1.5 Les opérations pour compte de tiers (c/458)

Les comptes dédiés au suivi des opérations pour compte de tiers sont subdivisés par opération et leur solde varie chaque année. Ils sont utilisés correctement avec une individualisation par opération et un apurement régulier. Une seule opération (l'opération 12099) présente un compte en recettes supérieur à sa contrepartie en dépenses. Elle doit être régularisée.

### 3.1.6 Le service « infrastructures de recharge des véhicules électriques » (IRVE)

Le SDE 35 a déployé des infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) proposées gratuitement aux usagers jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2019. Depuis, le recours aux recharges sur les bornes du réseau Béa (Borne électrique pour automobile) du SDE 35 est payant. Le tarif est identique à celui pratiqué dans les départements des Côtes-d'Armor, du Finistère et de la Loire-Atlantique.

Ce service, dont l'objet correspond à des activités généralement accomplies par des personnes privées, est géré dans des conditions comparables à celles d'une entreprise commerciale.

Cependant, compte tenu de son caractère gratuit ou financé marginalement par des recettes propres, ce service fonctionne pour l'heure comme un service public administratif. S'il venait à être financé pour l'essentiel par les redevances payées par les usagers en contrepartie de la prestation qui leur est fournie, ou que la redevance perçue était calculée de manière à correspondre au coût réel du service, sa requalification en service public industriel et commercial devrait amener le SDE 35 à individualiser ce service dans un budget annexe<sup>22</sup>. Son subventionnement par le budget principal serait alors également limité aux exceptions prévues par le code général des collectivités territoriales.

---

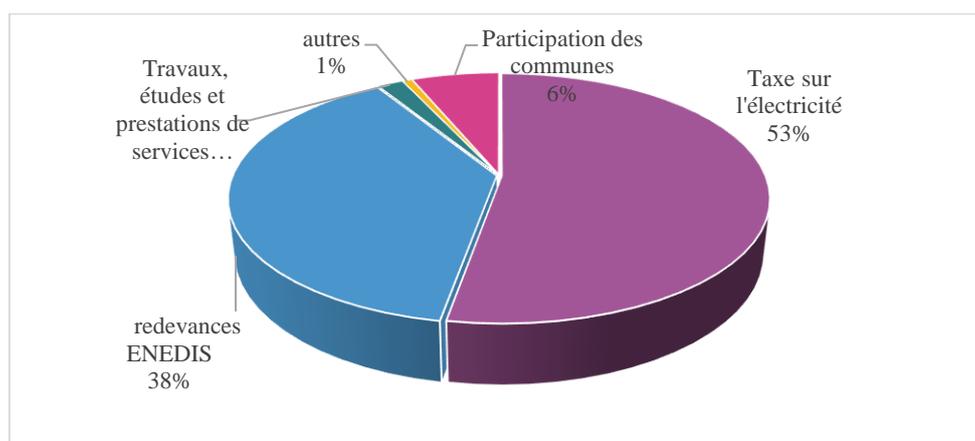
<sup>22</sup> Articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT.

## 3.2 La situation financière

### 3.2.1 Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion, de 18,7 M€ en 2018, sont en croissance moyenne annuelle de 4,4 % soit une augmentation de 2,2 M€ entre 2015 et 2018.

**Graphique n° 1 : La répartition des produits de gestion en 2018**



Source : d'après compte de gestion 2018.

La TCCFE dont le produit s'élève à 10,3 M€ est en croissance de 2,4 % en moyenne annuelle mais le SDE 35 en reverse désormais 0,4 M€ à des communes devenues urbaines<sup>23</sup>. 18 communes breilliennes comptent une population comprise entre 4 000 et 5 000 habitants pour un total de 80 700 habitants sur 468 000 habitants sur 293 communes. Le risque d'érosion de la recette de la TCCFE, dès lors qu'elle sera perçue par ces communes, apparaît réel avec le développement de la deuxième couronne rennaise, mais le champ de compétence territoriale du SDE 35 serait, lui aussi, réduit.

Les syndicats intercommunaux disposent d'un pouvoir de modulation de la taxe qu'ils prélèvent en choisissant un coefficient parmi les valeurs suivantes : 0 ; 2 ; 4 ; 6 ; 8 et 8,50. C'est ce dernier taux qui a été adopté par le SDE 35.

Par délibération du 17 septembre 2019, seules les communes de Bréal-sous-Monfort, Chavagne, et Domloup restent en catégorie C ; Montgermont, La Mézières et Chevaigné passant en catégorie A urbaines, deviennent bénéficiaires de la TCCFE. Les deux autres (Pont-Péan et Guipry-Messac), restent également en catégorie C, reportant leur décision à plus tard.

<sup>23</sup> Sur les 345 communes du département, les communes de catégorie A de plus de 5 000 habitants classées en zone urbaine perçoivent la TCCFE tandis qu'Enedis y assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux. Le SDE 35 réalise les renforcements, les extensions individuelles et collectives ainsi que les effacements dans les communes rurales (communes de catégorie B pour lesquelles le SDE 35 perçoit la TCCFE). Un accord local a conduit à créer une catégorie C au sein du contrat de concession, permettant la perception de la TCCFE par le SDE 35 et son reversement pour 50 % au profit de ces communes.

**Tableau n° 8 : Les produits de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 573 197	7 875 174	11 895 249	9 872 482	1,0%
+ Ressources d'exploitation	5 864 265	6 089 440	6 078 365	7 589 837	9,0%
<i>dont redevances ENEDIS</i>	5 083 277	5 666 571	5 636 315	7 179 733	12,2%
<i>dont Travaux, études et prestations de services</i>	408 199	417 060	384 300	348 080	-5,2%
<i>dont Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	372 790	5 809	57 750	62 023	-45,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 018 388	1 232 305	1 442 012	1 240 878	6,8%
<i>Dont communes</i>	1 018 234	1 228 305	1 402 127	1 174 334	4,9%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>16 455 850</b>	<b>15 196 920</b>	<b>19 415 627</b>	<b>18 703 196</b>	<b>4,4%</b>

Source : comptes de gestion.

La redevance versée par le concessionnaire passe de 5 à 7,2 M€ entre 2015 et 2018, toutefois l'année 2018 n'apparaît pas représentative. La formule de calcul de la redevance fait intervenir les investissements réalisés en N-2 et en déduction de la moitié des montants de la taxe d'électricité perçue en N-2. L'exercice 2016 n'ayant comptabilisé que trois trimestres pour le fournisseur principal EDF, la redevance est majorée de près de 1 M€ en 2018 et sera sous-estimée d'autant en 2019. Ainsi, le taux de croissance des recettes de gestion de 4,4 % apparaît surévalué et plus proche en réalité de 2,5 %.

Le nombre de clients du réseau est de 589 700, en progression moyenne annuelle de 1,3 %. La consommation électrique, variable d'un exercice à l'autre, reste en croissance de 1,7 % depuis 2014.

Sur la base du recensement 2019, les communes A pour lesquelles le SDE 35 ne perçoit pas la TCCFE comptent 606 226 habitants et les communes B et C pour lesquelles le SDE 35 perçoit la TCCFE regroupent 441 328 habitants.

### **La taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)**

Le bénéficiaire de la taxe communale est la commune ou selon le cas l'EPCI ou le département qui lui est substitué au titre de sa compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité. Le bénéficiaire de la taxe départementale est le département. Les fournisseurs d'électricité sont les personnes physiques ou morales qui produisent ou achètent de l'électricité en vue de la revendre à un utilisateur final.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, les taxes locales d'électricité sont calculées à partir des quantités d'électricité consommées par les usagers pour une puissance souscrite inférieure ou égale à 250 kVA. Les tarifs de référence sont mentionnés au 2 de l'article L. 3333-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le tarif de base applicable à ces consommations est unique, il est fixé pour 2017 à 0,75 € par MWh, quelle que soit la puissance souscrite, dès lors que celle-ci est inférieure ou égale à 250 kVA.

Ces tarifs sont actualisés chaque année en proportion de l'indice moyen des prix à la consommation hors tabac (IMPC) pour l'avant-dernière année par rapport à l'indice établi pour l'année 2013. Le coefficient multiplicateur, permettant de moduler les tarifs de référence, doit être voté par l'assemblée délibérante de la collectivité concernée avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année pour une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

Le coefficient multiplicateur est encadré par un minimum et un maximum. Pour 2015, le coefficient multiplicateur de la taxe communale doit être compris entre 0 et 8,50.

Le SDE 35 perçoit la taxe communale sur la consommation finale d'électricité pour les communes du département en dehors de 44 qui la perçoivent directement.

La TCCFE n'est pas une taxe affectée.

En 2017, EDF prélevait 89 % de la TCCFE (82,5 % en 2018), Engie 5,8 % et Direct Energie 4,4 %, le solde de 0,8 % se répartissant entre 25 autres fournisseurs d'énergie.

### 3.2.2 Les dépenses de gestion

Les dépenses de gestion, de 5,3 M€ en 2018, progressent de 11,6 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2018. Cette forte croissance, sans rapport avec celle des produits, porte à la fois sur les charges de personnel et les charges courantes.

**Tableau n° 9 : Les dépenses de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 800 017	2 394 282	2 822 632	2 720 005	14,8%
+ Charges de personnel	1 789 132	1 973 848	2 223 112	2 321 382	9,1%
+ Subventions de fonctionnement	125 000	283 587	90 220	163 723	9,4%
+ Autres charges de gestion	94 498	104 722	96 659	83 155	-4,2%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 808 646</b>	<b>4 756 438</b>	<b>5 232 624</b>	<b>5 288 266</b>	<b>11,6%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>12 647 203</b>	<b>10 440 481</b>	<b>14 183 003</b>	<b>13 414 930</b>	<b>2,0%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	76,9%	68,7%	73,0%	71,7%	-2,3%

Source : comptes de gestion.

La croissance des dépenses à caractère général s'explique par la hausse des dépenses d'entretien qui atteignent 1,7 M€ en 2018 (+ 0,5 M€ depuis 2015), laquelle est liée à l'augmentation du nombre de communes et d'intercommunalités ayant transféré au SDE 35 la compétence optionnelle « éclairage public ». Un marché de déploiement d'infrastructures de recharge de véhicules électriques (IRVE) en 2016 a induit des charges nouvelles (près de 150 000 €).

La masse salariale, de 2,3 M€ en 2018, est en croissance moyenne annuelle régulière de 9 %. Les effectifs sont passés de 30 équivalent temps plein (ETP) en 2015 à 37,6 en 2017 et 42 au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit une croissance moyenne annuelle de 12 %. Au 31 décembre 2019, le syndicat comptait 48 agents. En proportion des travaux menés, la part de la masse salariale est passée de 4,9 à 5,9 % en partie en raison du développement de ses compétences.

### **3.2.3 La répartition des dépenses par missions budgétaires**

La présentation budgétaire a été complétée par une présentation par missions, programmes et actions qui permet un affichage par objectifs de politiques publiques.

Les dépenses de fonctionnement en faveur de l'aide aux usagers en situation de précarité énergétique étaient ainsi de 97 000 €, tandis que l'aide à la mobilité électrique était de 273 000 €. Les dépenses de fonctionnement en faveur de la SEM créée par le SDE 35 pour développer les énergies renouvelables étaient de 168 000 €.

Tableau n° 10 : Compte administratif 2018 par missions

N°	Progr	DF - Liquidé	DI - Liquidé	Dépenses Liquidées	RF - Liquidé	RI - Liquidé	Recettes liquidées	Résultat Fonctionnement	Résultat d'investissement
<b>1</b>	<b>Réduction des consommations</b>	<b>2 236 913 €</b>	<b>11 137 360 €</b>	<b>13 374 273 €</b>	<b>1 229 075 €</b>	<b>5 508 468 €</b>	<b>6 737 543 €</b>	-1 007 838 €	-5 628 892 €
	Rénover et assurer la performance des installations d'éclairage	2 147 228 €	11 137 360 €	13 284 587 €	1 229 075 €	5 508 468 €	6 737 543 €	-918 153 €	-5 628 892 €
	Sensibiliser la population	32 689 €		32 689 €			0 €	-32 689 €	0 €
	Participer à la maîtrise des consommation d'énergie des collecti	54 366 €		54 366 €		0 €	0 €	-54 366 €	0 €
	Favoriser des initiatives de MDE Réseau	2 630 €		2 630 €			0 €	-2 630 €	0 €
	Adapter les modes de travail du SDE35 (télétravail...)			0 €			0 €	0 €	0 €
<b>2</b>	<b>Efficacité</b>	<b>1 256 168 €</b>	<b>25 390 711 €</b>	<b>26 646 879 €</b>	<b>6 831 222 €</b>	<b>18 690 290 €</b>	<b>25 521 512 €</b>	5 575 054 €	-6 700 421 €
	Réseaux électricité	936 990 €	25 222 569 €	26 159 560 €	6 824 773 €	18 466 900 €	25 291 673 €	5 887 783 €	-6 755 670 €
	Mobilité électrique	273 063 €	122 482 €	395 545 €	6 449 €	223 390 €	229 840 €	-266 614 €	100 909 €
	Réseaux gaz	26 657 €	11 940 €	38 597 €			0 €	-26 657 €	-11 940 €
	Mobilité gaz	10 690 €	33 720 €	44 410 €			0 €	-10 690 €	-33 720 €
	Smart grids réseaux	8 767 €		8 767 €			0 €	-8 767 €	0 €
<b>3</b>	<b>Renouvelables</b>	<b>179 299 €</b>	<b>1 926 151 €</b>	<b>2 105 450 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	-179 299 €	-1 926 151 €
	Entreprise publique locale Energies renouvelables	168 889 €	1 926 151 €	2 095 040 €			0 €	-168 889 €	-1 926 151 €
<b>4</b>	<b>Relation aux usagers</b>	<b>176 490 €</b>	<b>0 €</b>	<b>176 490 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	-176 490 €	0 €
	Aide aux usagers en situation de précarité énergétique	97 363 €		97 363 €			0 €	-97 363 €	0 €
<b>5</b>	<b>Mutualisation des moyens et expériences</b>	<b>307 672 €</b>	<b>761 882 €</b>	<b>1 069 554 €</b>	<b>63 906 €</b>	<b>724 749 €</b>	<b>788 655 €</b>	-243 766 €	-37 133 €
	Mutualisation des travaux et des infrastructures de réseaux	50 944 €	732 766 €	783 710 €	1 370 €	724 749 €	726 118 €	-49 575 €	-8 017 €
	PE Breizh	78 724 €		78 724 €	58 537 €		58 537 €	-20 188 €	0 €
	Réseaux professionnels (FNCCR, Amorce...)	69 220 €		69 220 €			0 €	-69 220 €	0 €
		69 220 €						-69 220 €	0 €
<b>6</b>	<b>Contrôle concessions</b>	<b>72 280 €</b>	<b>0 €</b>	<b>72 280 €</b>	<b>814 426 €</b>	<b>0 €</b>	<b>814 426 €</b>	742 146 €	0 €
<b>7</b>	<b>Moyens généraux</b>	<b>4 231 976 €</b>	<b>5 334 734 €</b>	<b>9 566 710 €</b>	<b>29 131 289 €</b>	<b>19 879 510 €</b>	<b>49 010 800 €</b>	24 899 314 €	14 544 776 €
	Excédents et opérations d'ordre	2 689 339 €	5 265 252 €	7 954 590 €	18 665 068 €	19 764 170 €	38 429 238 €	15 975 730 €	14 498 919 €
<b>Total</b>		<b>8 460 797 €</b>	<b>44 550 838 €</b>	<b>53 011 635 €</b>	<b>38 069 919 €</b>	<b>44 803 017 €</b>	<b>82 872 935 €</b>	29 609 121 €	252 179 €
	Total hors écritures d'ordre	5 771 459 €	39 285 586 €	45 057 045 €	19 404 850 €	25 038 847 €	44 443 697 €	13 633 392 €	-14 246 740 €

Source : compte administratif 2018

### 3.2.4 La formation de l'autofinancement

La croissance des recettes de gestion est inférieure à celle des dépenses de gestion, mais celles-ci ne représentant que 28 % des produits, la capacité d'autofinancement reste stable et passe de 12,7 à 12,6 M€ sur la période (après déduction de la redevance Enedis, surévaluée de près de 1 M€ en 2018). Le SDE 35 n'est pas endetté et dispose de marges de manœuvre importantes.

**Tableau n° 11 : Evolution de l'autofinancement**

en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<b>= Produits de gestion</b>	<b>16 455 850</b>	<b>15 196 920</b>	<b>19 415 627</b>	<b>18 703 196</b>	<b>4,4%</b>
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 808 646</b>	<b>4 756 438</b>	<b>5 232 624</b>	<b>5 288 266</b>	<b>11,6%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>12 647 203</b>	<b>10 440 481</b>	<b>14 183 003</b>	<b>13 414 930</b>	<b>2,0%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	76,9%	68,7%	73,0%	71,7%	-2,3%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	124 609	92 624	293 551	218 461	20,6%
<b>= CAF brute</b>	<b>12 771 812</b>	<b>10 533 106</b>	<b>14 476 554</b>	<b>13 633 392</b>	<b>2,2%</b>
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>12 771 812</b>	<b>10 533 106</b>	<b>14 476 554</b>	<b>13 633 392</b>	<b>2,2%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	77,6%	69,3%	74,6%	72,9%	-2,1%

Source : comptes de gestion.

NB : les recettes 2018 sont surestimées de 1 M€ (cf. supra pour le lien entre recettes de TCCFE et redevances perçues sur Enedis).

La structure de financement du SDE 35 repose sur une taxe et une redevance qui lui assurent des recettes garanties et structurellement en hausse. Le taux d'imposition voté se situe au plafond légal tandis que, pour garder des taxes communales, le SDE 35 garantit un régime préférentiel aux communes qui acceptent de lui transmettre le produit de leur TCCFE<sup>24</sup>. En regard, les dépenses de fonctionnement sont faibles, le syndicat ayant surtout vocation à financer des investissements.

La croissance du niveau de la masse salariale, bien supérieure à celle des investissements, témoigne d'un coût de maîtrise d'ouvrage en augmentation, mais aussi du développement de missions nouvelles comme l'IRVE, grâce à des ressources très supérieures aux besoins réels du syndicat.

<sup>24</sup> Cette catégorie C au sein du contrat de concession permet la perception de la TCCFE par le SDE 35 et son reversement pour 50 % aux profit de ces communes, le maintien d'une maîtrise d'ouvrage au SDE 35 à l'exception des renforcements et le maintien d'un régime d'aide du SDE 35.

### 3.2.5 La situation patrimoniale

Entre 2015 et 2018, le SDE 35 a investi pour plus de 114,4 M€ nets des remboursements de la TVA par Enedis, dont 8 M€ correspondant à des subventions d'équipement aux communes membres.

**Tableau n° 12 : Les investissements réalisés**

en €	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	30 653 046	30 496 009	30 250 073	31 205 778	122 604 906
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 126 775	2 157 210	1 498 120	2 228 827	8 010 932
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-4 757 768	-4 421 767	-4 150 312	-4 129 813	-17 459 661
- Participations et inv. financiers nets	806 906	-1 026 313	-168 910	1 650 637	1 262 320
<b>Total</b>	<b>28 828 959</b>	<b>27 205 138</b>	<b>27 428 971</b>	<b>30 955 429</b>	<b>114 418 497</b>

Source : comptes de gestion.

Le SDE 35 n'a pas mobilisé d'emprunt et a autofinancé ces investissements à hauteur de 51,4 M€, en ayant reçu pour 55,6 M€ de subventions. Son excédent budgétaire s'est réduit de 6,2 M€ pour atteindre 29,8 M€ au 31 décembre 2018.

La construction du réseau IRVE et la prise de participation dans la SEM Energ'iV expliquent la moitié de la réduction du fonds de roulement.

La prise de la compétence « éclairage public » en 2015 a amené le SDE 35 à avancer des fonds et à ne demander le versement des participations communales qu'en N+1. Aussi, en 2015, en matière d'éclairage public, le SDE 35 a réalisé pour 1,9 M€ d'immobilisations, tandis qu'aucune subvention d'équipement n'avait été reçue. Alors qu'auparavant, les appels de participation étaient réalisés au fur et à mesure de l'avancement des travaux, le SDE 35 demande à présent un acompte de 50 % du montant du devis. Ce dispositif devrait réduire les avances faites aux collectivités et abonder la trésorerie du syndicat.

Plus globalement, l'appel de la participation du FACE<sup>25</sup> est réalisé une fois par an, ce qui entraîne d'importantes créances au 31 décembre (7,2 M€ au 31 décembre 2017, 8,8 M€ au 31 décembre 2018). En décalant les demandes de subventions, le SDE 35 n'optimise pas le niveau de sa trésorerie.

<sup>25</sup> Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité - AODÉ (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats d'électrification) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

**Tableau n° 13 : Le financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>12 771 812</b>	<b>10 533 106</b>	<b>14 476 554</b>	<b>13 633 392</b>	<b>51 414 864</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	283 097	20 748	334 142	677 350	1 315 337
+ Subventions d'investissement reçues	14 099 922	12 254 339	13 096 920	16 147 223	55 598 404
+ Produits de cession	1 200	0	0	0	1 200
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>14 384 219</b>	<b>12 275 087</b>	<b>13 431 062</b>	<b>16 824 573</b>	<b>56 914 941</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>27 156 031</b>	<b>22 808 193</b>	<b>27 907 616</b>	<b>30 457 964</b>	<b>108 329 804</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	13 610	-13 610	-23 471	-125 271	-148 742
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-1 659 317</b>	<b>-4 410 555</b>	<b>455 174</b>	<b>-622 736</b>	<b>-6 237 435</b>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 659 317	-4 410 555	455 174	-622 736	-6 237 435

Source : comptes de gestion.

**Tableau n° 14 : La trésorerie du SDE 35**

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	34 439 417	30 028 862	30 484 036	29 861 300	-4,6%
- Besoin en fonds de roulement global	6 210 125	7 040 795	4 785 601	7 686 054	7,4%
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>28 229 292</b>	<b>22 988 067</b>	<b>25 698 436</b>	<b>22 175 246</b>	<b>-7,7%</b>

Source : comptes de gestion.

Les excédents budgétaires sont très importants et la trésorerie de 22,2 M€ au 31 décembre 2018 représentait 1 530 jours de charges courantes ou 18 mois d'investissements, malgré d'importantes avances faites aux communes et à l'Etat à travers le FACE.

S'il avait diminué ses taux d'imposition de 53 %, le SDE 35 aurait encore conservé 41 M€ d'autofinancement cumulés sur la même période 2015-2018, et, à niveau d'investissement égal, gardé des excédents budgétaires confortables de 18,6 M€, sans même s'endetter (cf. annexe n°1).

## 4 ECLAIRAGE PUBLIC : LES RELATIONS AVEC LES MEMBRES DU SDE 35

### 4.1 Le mécanisme de subventionnement

Dans le cadre du transfert de compétence, le SDE 35 participe au financement des installations qui relèvent de l'éclairage public, l'éclairage extérieur des installations sportives et divers éclairages extérieurs (éclairages de mise en valeur du patrimoine).

Le SDE 35 a arrêté un « guide des aides » qui décrit les modalités d'attribution des participations. Pour mémoire, les communes y sont classées en trois catégories (A, B et C) en fonction de leur statut, classement qui détermine le niveau d'intervention financière du SDE 35. Depuis 2015, l'éclairage constitue la principale compétence du syndicat. Les intercommunalités non adhérentes ne peuvent pas percevoir d'aides du SDE 35 au titre de cette compétence.

**Tableau n° 15 : Répartition des aides par catégories de communes**

<i>Catégories de communes</i>	<b>Critères (situation au regard de la TCCFE)</b>	<b>Situation au regard du FACE et des subventions</b>	<b>Interventions respectives d'Enedis et du SDE 35</b>
<i>Catégorie A</i>	Communes urbaines qui conservent la TCCFE qu'elles perçoivent auprès des fournisseurs d'électricité.	Bénéficient de subventions moindres de la part du SDE35. En principe pas éligibles aux aides du FACE.	Le gestionnaire de réseau (Enedis) y assure la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le réseau basse tension à l'exception des travaux d'effacements assurés par le SDE35 (à l'exception de la ville de Rennes).
<i>Catégorie B</i>	Communes rurales sur le territoire desquelles le SDE35 perçoit des fournisseurs d'électricité la TCCFE	Bénéficient de subventions plus importantes que les communes de catégorie A. En principe éligibles aux aides du FACE.	Le SDE35 assure, sur leur territoire, la maîtrise d'ouvrage des travaux d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique des réseaux basse tension.
<i>Catégorie C</i>	Communes urbaines pour lesquelles le SDE35 perçoit 100 % de la TCCFE et en reverse 50% aux communes.	Bénéficient d'un régime de subventions spécifique. En principe pas éligibles aux aides du FACE.	Le SDE35 et Enedis se partagent la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le réseau basse tension.

Source : Guide 2019 des aides.

Afin d'assurer une péréquation entre les communes du département, le SDE 35 arrête chaque année un taux de modulation des aides pour chaque commune qui est aligné sur celui défini, dans le cadre de ses contrats de territoire, par le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine à partir de huit critères<sup>26</sup> regroupés dans un indice synthétique. Cet indice est encadré par des bornes. Dans son rapport sur le département d'Ille-et-Vilaine du 23 mai 2017, la chambre avait relevé, dans la construction de ces indices, des erreurs méthodologiques telles que des moyennes incohérentes ou arbitraires, ou encore la définition de méthodes de calcul qui accentuaient les écarts entre les dotations par habitant attribués à chaque EPCI.

Compte tenu de leur complexité, les calculs de ces indices n'ont pas été audités par le SDE 35 qui définit donc une politique sans en maîtriser tous les éléments ou s'assurer de leur fiabilité.

## 4.2 Subventions et propriété du réseau

Pour que le SDE 35 puisse exercer ses compétences, électricité ou éclairage public, les communes mettent à sa disposition des biens meubles et immeubles dans le cadre d'une convention type, dont la qualité n'appelle pas d'observation.

Les mises à disposition s'effectuent dans le cadre des procédures prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), en particulier son article L. 5211-5 III<sup>27</sup>. A cet effet, des procès-verbaux de mise à disposition sont rédigés. Chacun constate le transfert de toute la compétence éclairage public d'une commune au profit du SDE 35 qui « *exerce la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre de tous les investissements sur les installations d'éclairage [...]. Ainsi que la maintenance et le fonctionnement des installations d'éclairage comprenant, entre autre, l'entretien préventif, les dépannages et le cas échéant, l'achat d'électricité* ».

Le SDE 35 conserve le contrôle des immobilisations mises à disposition, bénéficie de l'ensemble des droits qui y sont attachés mais ne s'acquitte pas des consommations électriques qui lui incombent, les laissant à la charge des communes. Cette situation est irrégulière, les obligations attachées aux biens transférés, dont les dépenses de fonctionnement font partie, devant, elles-aussi, être transférées au SDE 35.

---

<sup>26</sup> Le potentiel financier par habitant; les revenus des ménages (fiches DGF) ; le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal; l'évolution du nombre de personnes à charge, le rapport logements sociaux / logements totaux, l'évolution de la population, l'évolution des emplois de 1982 à 2007, l'indice de développement humain (IDH).

<sup>27</sup> Cet article prévoit que « *le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert* » de plusieurs articles qui définissent les conditions de mise à disposition (établissement d'un procès-verbal contradictoire, conditions financières, propriété, etc.).

## **5 LA GESTION INTERNE**

### **5.1 Les systèmes d'information et le logiciel métier**

Un ingénieur et trois techniciens composent le pôle « systèmes d'information » auquel est rattaché le système d'information géographique tandis que la sécurité du réseau est globalement pilotée par le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'Ille-et-Vilaine (CDG 35) au Village des collectivités<sup>28</sup> où sont situés le SDE 35 et le CDG 35.

Les logiciels métiers d'un syndicat d'électricité sont structurants pour l'organisation de son activité. Celui utilisé par le SDE 35 nommé « APPLI » est une application Excel développée par l'ancien directeur du SDE 35, à partir d'une multitude de macros verrouillées par mot de passe. De nombreux documents types sont rentrés dans APPLI, garantissant un traitement et une démarche homogènes des dossiers par des saisies automatiques lors de telle ou telle phase d'avancement de ceux-ci. Les procédures sont souvent hiérarchisées en étapes ; des sécurités paramétrées permettent de bloquer un dossier si la procédure n'est pas suivie dans le traitement de celui-ci.

Cet outil, complet pour l'exercice des missions du SDE 35, présente cependant le défaut d'avoir été développé sous une ancienne version d'Excel (2003) et le SDE 35, en 2015, a lancé un dialogue compétitif visant à remplacer cet outil conçu en interne par un logiciel web, accessible à la fois par les services du syndicat et par les tiers (certaines rubriques) pour des opérations de travaux. Un nouveau logiciel, dont le développement n'est pas entièrement achevé, fonctionne partiellement. La phase « étude préliminaire » a été livrée en décembre 2019 tandis que la phase « étude » devrait être livrée fin janvier 2020 et la phase « travaux » avant mars 2020. Le développement de cet outil se fait en étroite collaboration avec le syndicat. Il devrait permettre la gestion des différents dossiers liés aux compétences du syndicat comme c'était le cas avec APPLI, mais en améliorant l'utilisation en réseau et en développant des interfaces avec le progiciel financier et comptable. Une partie destinée aux « énergies renouvelables » sera implémentée ultérieurement. En attendant son déploiement complet, APPLI est toujours utilisé, de manière transitoire.

### **5.2 Les marchés**

#### **5.2.1 L'organisation de la commande publique et l'existence d'un guide de l'achat et de la commande publique**

Le SDE 35 dispose en interne de plusieurs guides relatifs à la commande publique : un guide interne de la commande publique, un guide de mise en œuvre des procédures non formalisées et un document remis au comité syndical concernant les marchés formalisés existants et le programme de consultation 2018. Le premier reprend les grands principes de l'achat public et détaille les différentes étapes d'une consultation à l'intention des gestionnaires des services. Le deuxième est une synthèse d'une page des différentes procédures à appliquer selon les tranches de prix tandis que le troisième est un bilan annuel des marchés en cours au SDE 35, avec des analyses sur leur fonctionnement ainsi que les projets à venir.

---

<sup>28</sup> Situé à Thorigné-Fouillard, le Village des collectivités regroupe sept structures œuvrant pour les collectivités d'Ille-et-Vilaine, dont le SDE 35.

Les deux premiers documents ont pour objet d'encadrer les pratiques des opérationnels du syndicat et leur rédaction n'appelle pas de commentaire.

### 5.2.2 Analyse d'un échantillon de marchés

Sur une liste de 130 marchés fournie par le SDE 35 seuls quatre, dont la valeur estimée était comprise entre 10 et 40 M€, ont été déclarés infructueux sur la période contrôlée par la chambre. Deux appellent des observations.

#### 5.2.2.1 Le marché de travaux, maintenance, études et gestion des installations d'éclairage public

Le marché de travaux, maintenance, études et gestion patrimoniale des installations d'éclairage des collectivités d'Ille-et-Vilaine, concerne toutes les collectivités qui ont transféré leur compétence éclairage au SDE 35. Ce marché est un accord cadre à bons de commande compris entre 3,6 et 14,4 M€ HT par an sur quatre ans, répartis sur trois lots géographiques de montants égaux. La procédure négociée avec mise en concurrence préalable prévue par les articles 26 et 74 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics a été retenue.

La collectivité a reçu quatre offres et la commission d'appel d'offres, réunie le 14 septembre 2018, les a admises, sauf trois pour le seul lot n° 1 relatif au secteur ouest. Après examen des offres, la procédure a été déclarée sans suite pour motif d'intérêt général, la concurrence ayant été estimée insuffisante. De plus, les prix remis par deux entreprises ont été jugés insatisfaisants par rapport aux attentes du SDE 35 et aux offres déposées pour le lot n° 1. Une procédure négociée avec mise en concurrence préalable a été relancée.

Le règlement de consultation exigeait qu'un candidat ne puisse avoir qu'un seul lot compte tenu des délais d'interventions jugés courts (parfois trois heures suivant le problème). Le SDE 35 souhaitait s'assurer ainsi de la disponibilité des fournisseurs. Une entreprise proposait des prix nettement inférieurs à ses concurrents sur les trois lots mais n'a pu être retenue que sur un seul.

La procédure choisie est réservée aux seules entités adjudicatrices opératrices de réseau<sup>29</sup>. Le SDE 35, qui semble être un pouvoir adjudicateur, ne pouvait recourir à cette procédure dérogatoire. Le pouvoir adjudicateur doit pouvoir justifier que les conditions de recours à ces procédures, qui s'interprètent strictement<sup>30</sup>, sont remplies<sup>31</sup>. A défaut, le marché est entaché d'une nullité que le juge est tenu de soulever d'office<sup>32</sup>. Le choix de la procédure retenue par le SDE 35, non motivé et mal renseigné, était de nature à l'entacher d'irrégularité.

---

<sup>29</sup> Articles 11 et 12 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « I. - Sont des activités d'opérateur de réseaux au sens de la présente ordonnance : 1° La mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution de gaz ou de chaleur ; 2° La mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'électricité ».

<sup>30</sup> CJCE, 14 septembre 2004, Commission c/République Italienne, Aff. C-385/02, pts. 19 et 37.

<sup>31</sup> CJUE, 27 octobre 2011, Commission c. République Hellénique, Aff. C-601/10, pt. 32.

<sup>32</sup> CE, 28 juillet 2000, Jacquier, n°202792.

Sans que cela n'ait d'implication dans le cas présent, le SDE 35 estimait que ce marché était un marché de travaux compte tenu de son code CPV<sup>33</sup> principal affiché (34993000). Faute de figurer dans la liste des codes qui relèvent du marché de travaux définie par l'annexe II de la directive 2014/24/UE, ce marché relevait en fait des marchés d'entretien.

Enfin, le syndicat a choisi de limiter le nombre de lots attribués à une seule entreprise, dans un secteur économique caractérisé par la présence d'entreprises de grandes tailles, aptes à couvrir l'ensemble du département. Pourtant, l'ouverture de l'ensemble des lots à une seule entreprise accompagnée d'un contrôle approfondi relatif aux capacités, aurait permis d'améliorer les chances du SDE 35 de bénéficier d'une mise en concurrence efficace et de prix inférieurs.

### 5.2.2.2 Le marché de fourniture et acheminement d'électricité et services associés

Le SDE 35 coordonne un groupement d'achat d'énergie dont la fourniture et l'acheminement d'électricité, objet de la consultation, est une composante. Cette consultation, passée sous la forme d'une procédure formalisée d'appel d'offres en vue de la conclusion d'un accord-cadre multi attributaires et à marchés subséquents sans minimum ni maximum était estimée pour l'ensemble des lots à 35 844 480 € HT sur trois ans.

Pour le lot 4 « Fourniture et acheminement d'électricité pour les points de livraison BT<36 kVA, BT> 36 kVA et HTA, distribuée par Enedis, avec énergie d'origine 100% ENR (renouvelable), appartenant aux membres du groupement de commandes », le seul candidat qui avait répondu n'aurait pas respecté l'article 3.2 du cahier des charges techniques et notamment le NOTA 2 qui précisait : « *le mécanisme des garanties d'origine ne pourra pas justifier de la qualité d'énergie renouvelable de l'électricité vendue. En effet, ce mécanisme garantit que de l'électricité d'origine renouvelable a été injectée sur le réseau en quantité équivalente à ce qui est vendu, mais ne garantit pas que l'électricité financée est d'origine renouvelable (elles peuvent s'adosser à de l'électricité achetée en bourse ou auprès de l'ARENH)* ». L'offre est jugée inappropriée et n'a pas été notée.

Un candidat, titulaire du précédent marché, avait demandé durant la procédure une prolongation de délai faute de moyens suffisants pour répondre au lot n°4 dans les temps. Cette prolongation n'a pu être accordée mais, en déclarant la procédure infructueuse, le SDE 35 lui a permis d'être retenu dans le cadre d'une nouvelle procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable. L'article L. 2122-1 du code de la commande publique (CCP) prévoit que « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'Etat lorsqu'en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur* ». Si les acheteurs qui recourent aux marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables ne sont pas soumis à l'ensemble des règles de procédure prévues par le code de la commande publique, ils doivent néanmoins respecter les grands principes de la commande publique, rappelés à l'article L. 3 du CCP, ainsi que des règles qui leur sont propres.

---

<sup>33</sup> Le code CPV a été mis en place, au niveau européen. Il s'agit d'un système de classification pour les marchés publics de l'Union Européenne.

A ce titre, l'opérateur doit être le seul à pouvoir répondre aux besoins de l'acheteur ou il doit apparaître qu'aucun autre procédé ne peut les satisfaire<sup>34</sup>. La définition du besoin par l'acheteur ne doit pas non plus avoir réduit la concurrence.

Le choix de s'exempter d'une mise en concurrence est anormal alors que d'autres fournisseurs, qui avaient répondu dans les délais impartis lors de la première procédure, étaient en mesure de proposer une offre.

### **5.3 La gestion du parc automobile**

Le SDE 35 ne procède pas à un relevé régulier du kilométrage des véhicules ou même à un suivi des consommations de sa flotte de 16 véhicules. La mise en place d'un carnet de véhicule serait de nature à réduire les risques d'un usage anormal de cette flotte.

### **5.4 L'organisation du SDE 35**

Le SDE 35 est organisé sous l'autorité du président, d'un directeur général qui gère directement quatre pôles (communication, système d'information, éclairage et énergie-mobilité). Deux directeurs généraux adjoints, qui ne sont pas détachés sur des emplois fonctionnels, gèrent un pôle moyens généraux et les pôles études-urbanisme, travaux, topographie et concession.

Les effectifs sont composés de 39 agents titulaires, deux stagiaires et six non titulaires (onze agents de catégorie A, vingt-deux de catégorie B et quinze C) et un agent en détachement soit 47,6 agents équivalent temps plein.

---

<sup>34</sup> CE, 11 octobre 1999, M. Avrillier, n°165510.21.

## 6 LES NOUVELLES COMPETENCES : IRVE ET LA SEM ENERG'IV

### 6.1 L'activité « infrastructure de recharge des véhicules électriques » (IRVE)

Le plan de déploiement initial de l'IRVE a été décidé par délibération du 12 février 2014 dans le cadre de la loi Grenelle II qui confie aux communes et à leurs groupements la compétence du déploiement des infrastructures de recharge. Le SDE 35 s'inscrit dans cette compétence que 227 communes lui délèguent.

Le SDE 35 souhaitait prendre à sa charge le financement des bornes de recharge afin « *de favoriser un déploiement équilibré et efficace* » pour un budget prévu de 1 788 000 €, subventionné par l'ADEME et la région à hauteur de 1 214 000 €, dont la consistance a dû être modifiée pour tenir compte du plan de réseau de 500 bornes envisagé par le groupe Bolloré.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 103 bornes publiques « Béa » (Borne électrique pour automobile) sont accessibles en Ile-et-Vilaine : 91 normales / accélérées et 12 rapides<sup>35</sup>. L'infrastructure de recharge réalisée sous la maîtrise d'ouvrage du SDE 35 comprend les opérations de fourniture et de pose d'une infrastructure de recharge, avec si nécessaire une protection mécanique, les opérations de génie civil (raccordement au réseau de distribution publique d'électricité), les opérations d'aménagement avec la réalisation des signalétiques horizontales et verticales, les opérations de télégestion et d'interopérabilité. En 2019, les bornes de Rennes Métropole ont été intégrées au réseau Béa.

Après trois ans de gratuité, une tarification commune avec plusieurs départements est appliquée à partir du 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>36</sup>.

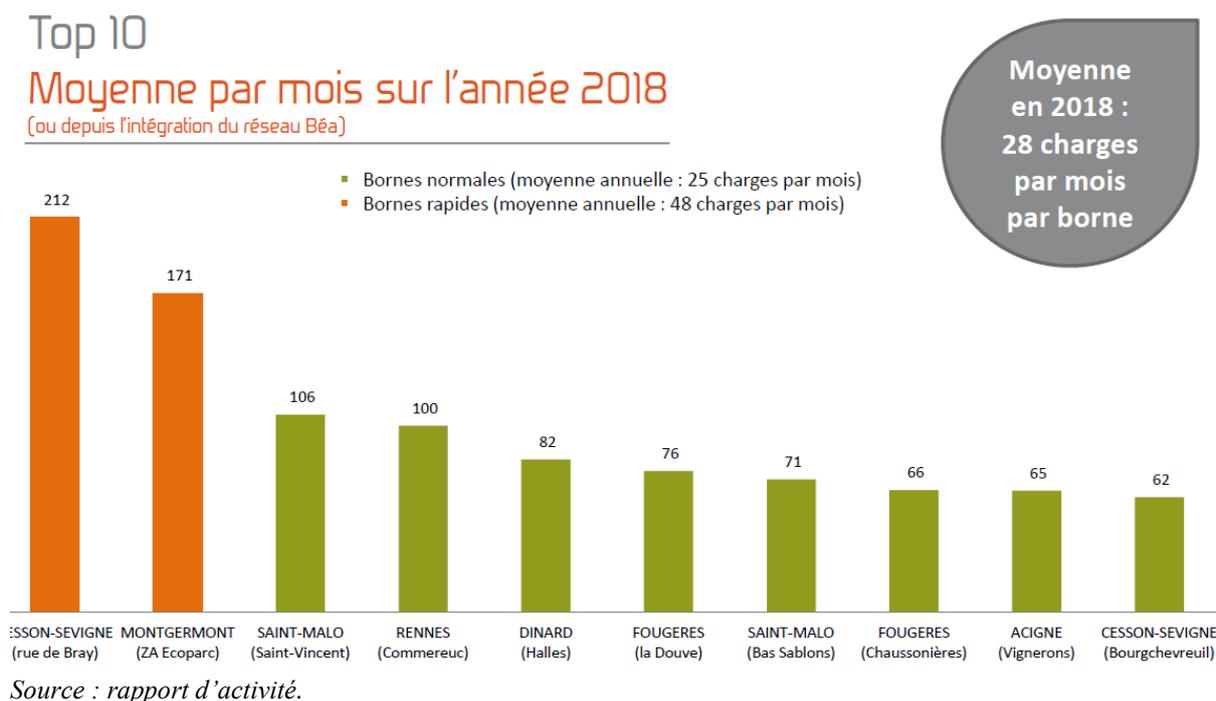
En 2018, sur les 103 bornes du réseau, un peu plus de 31 000 charges ont été comptabilisées, soit une moyenne de 2 589 charges mensuelles et 28 charges par borne, soit moins d'une charge par jour. Dix bornes représentent 20 % des charges effectuées dans le département en 2018. Celles-ci sont situées dans l'agglomération rennaise, à Saint-Malo, Dinard et Fougères, là où les revenus par habitant sont les plus élevés. A l'inverse, les dix bornes qui représentent 1 % des charges 2018 se situent dans des zones rurales (Bazouges la Pérouse, Iffendic, Irodouer).

---

<sup>35</sup> Le mode de charge permet la recharge d'un véhicule électrique en : charge normale sur courant alternatif monophasé en environ 8 heures ; en charge accélérée sur courant alternatif monophasé ou triphasé pour une recharge entre 1 et 4 heures tandis qu'en charge rapide utilisant le courant alternatif triphasé la recharge du véhicule électrique s'effectue en 30 minutes.

<sup>36</sup> Abonné : 0,30 € TTC/kwh (borne rapide) et 0,20 € TTC/kwh (borne normale-accélérée). Le coût d'un badge est de 10 €. - Non abonné : 0,30 € TTC /kwh + 1€ par charge (borne rapide) et 0,20 € TTC/kwh + 1€ par charge (borne normale-accélérée).

## Graphique n° 2 : Bornes les plus utilisées du réseau Béa



L'accès à ces bornes via les badges Béa représente près de 80 % des accès. Au 31 décembre 2018, plus de 1 400 badges sont en service, 70 % des titulaires habitent en Ille-et-Vilaine.

Ce dispositif dont le coût a été entre 2016 et 2018 de 1,2 M€ pour 0,6 M€ de charges de fonctionnement cumulées, revient à subventionner un badge à 184 € ou la charge de la batterie pour 8,34 € (31 000 charges en 2018) hors investissement.

Tableau n° 16 : Dépenses et recettes de l'activité IRVE

	2016	2017	2018	Total général
<b>Fonctionnement</b>	<b>115 262</b>	<b>204 030</b>	<b>258 493</b>	<b>577 785</b>
Dépenses	115 262	204 030	264 942	584 234
Recettes			6 449	6 449
<b>Investissement</b>	<b>348 321</b>	<b>419 880</b>	<b>-100 909</b>	<b>667 292</b>
Dépenses	659 218	453 768	122 482	1 235 468
Recettes	310 897	33 888	223 390	568 176
<b>Total</b>	<b>463 583</b>	<b>623 910</b>	<b>157 584</b>	<b>1 245 077</b>

Source : SDE d'après le fichier des mandats – titres bilan IRVE.

En 2019, aucune recette n'a été comptabilisée au titre de la facturation de la tarification dans la comptabilité alors qu'une somme de 9 500 € a été encaissée par un prestataire pour le compte du SDE 35. Même si elles restent modestes au regard des dépenses engagées, le SDE 35 doit veiller à les comptabiliser régulièrement.

La chambre constate à ce stade un faible nombre de charges, alors que le volume des investissements a été significatif.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le syndicat explique avoir voulu renforcer l'équilibre territorial par une implantation de bornes de recharge tous les 20-30 kilomètres, y compris dans les communes rurales, afin de garantir l'accessibilité de tous les habitants du département à un service public de recharge.

Cependant, si l'usage du véhicule électrique se développe, le SDE 35 constate encore de fortes disparités sociologiques dans l'accès aux véhicules électriques, ceux-ci restant encore majoritairement achetés par des personnes aux revenus plus élevés que la moyenne, habitant principalement dans des zones urbaines. Par ailleurs, les électro-mobilistes résidant en milieu rural disposent en général d'une prise de recharge domestique et ont moins besoin de recharges en espace public. Cette possibilité est beaucoup moins aisée en logement collectif, plus fréquent en zone urbaine. Aussi, la différence importante de typologie de logements, et donc d'accès à la prise domestique, entre zones rurales et zones urbaines participe également à la différence constatée du taux d'utilisation.

## **6.2 La société d'économie mixte (SEM) Energ'iv**

### **6.2.1 La création de la SEM**

Le SDE 35 a fondé en septembre 2018 avec le département d'Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole, la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations), le Crédit mutuel Arkéa, la Caisse d'épargne et de prévoyance Bretagne-Pays de Loire et la Caisse régionale du crédit agricole d'Ille-et-Vilaine, une SEM dont il est actionnaire majoritaire (64,2 %).

Le capital social prévu par les statuts est de 6 M€, dont 3,85 M€ pour le SDE 35 qui dispose de 11 représentants au conseil d'administration sur les 18 prévus par le pacte d'actionnaires. Le capital a été complètement libéré en 2019.

La SEM, présidée par le président du SDE 35, est hébergée par le SDE 35, dispose du même directeur et le personnel est mis à disposition de la SEM par le biais d'une convention signée par M. NOUYOU pour les deux entités.

### **6.2.2 L'objectif poursuivi par le SDE 35**

*Le préambule des statuts et du pacte d'actionnaires constate que « la production d'énergie renouvelable en Ille-et-Vilaine reste très en deçà des objectifs nationaux et régionaux fixés pour répondre aux défis de la transition énergétique et à l'urgence climatique. À titre d'exemple, le taux de couverture en électricité renouvelable d'Ille et Vilaine, qui représente le rapport de l'énergie injectée par rapport à la consommation du département, ne représentait que 7,4 % en 2016. Ce taux est doublé si l'on y ajoute la production de l'usine marémotrice de la Rance, directement injectée sur le réseau RTE ».*

Une étude de faisabilité estimait que la création d'une SEM permettrait de créer un outil public commun spécialisé en énergie renouvelable entre le SDE 35, Rennes Métropole et le département, de mutualiser les ressources (ingénierie, exploitation, gestion administrative) notamment dans les phases d'amorçage et de développement des projets, de disposer d'un outil de financement local capable d'assumer un couple risque/rendement<sup>37</sup> moins favorable que ce qu'exigent les investisseurs institutionnels, de développer des partenariats avec des entreprises privées du secteur et d'intervenir sur des champs complémentaires (mobilité, maîtrise de la demande en énergie) et ponctuellement en dehors du département.

Les principaux objectifs fixés par les actionnaires fondateurs de ce nouvel outil public local de l'énergie sont notamment de massifier le développement des projets d'énergies renouvelables en facilitant la réalisation effective des projets émergents recensés et en investissant dans des études préalables, ou encore de favoriser l'acceptation des projets par les citoyens, en intégrant systématiquement une démarche de concertation le plus en amont possible, et en favorisant l'investissement citoyen dès que les projets le permettent.

La société veut ainsi développer des projets énergétiques dans une démarche de développement durable et de rentabilité économique.

Jusqu'en 2016, le consommateur acquittait déjà à travers sa facture d'électricité une contribution au service public de l'électricité (CSPE) dont un des quatre objectifs est le financement des obligations d'achat pour les producteurs d'électricité renouvelable. Le montant de la CSPE était de 4,2 Md€ en 2016<sup>38</sup>.

La chambre relève que la création d'une SEM par le SDE 35, en très grande partie grâce à la TCCFE, fait peser sur le consommateur, le temps que le projet devienne rentable, un coût qu'il supporte déjà par une autre taxe dédiée spécifiquement à une politique nationale de développement des énergies renouvelables. Il s'agit de la CSPE jusqu'en 2016, et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et le charbon (TICC), ainsi que du produit de la mise aux enchères des garanties d'origine par l'Etat depuis 2017.

### 6.2.3 L'objet social

L'objet social de la SEM est très large :

- La production d'énergies renouvelables, notamment par des installations situées sur le territoire des actionnaires du collège public ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire ;
- La réalisation ou l'apport de concours à des projets, opérations ou actions portant sur la production, la promotion, l'utilisation, le transport ou la distribution des énergies renouvelables, la maîtrise ou l'optimisation de la demande ou de l'utilisation de l'énergie, et/ou la réduction du recours aux énergies fossiles.

---

<sup>37</sup> Dans la théorie économique, les investisseurs ne sont prêts à prendre plus de risques qu'en échange d'un rendement attendu supérieur. Symétriquement, un investisseur souhaitant améliorer la rentabilité de son portefeuille doit accepter de prendre plus de risques. Chaque investisseur est plus ou moins averse au risque et a sa propre appréciation de l'équilibre « optimal » risque/rendement. Le comportement vis-à-vis du risque dépend aussi du montant à épargner. Si le montant de l'épargne est important, l'investisseur peut consacrer une partie du montant total à des placements risqués. (Source : [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr)).

<sup>38</sup> Sources : commission des finances du Sénat – recettes du compte d'affectation spécial « transition énergétique »

De même, « la société peut agir directement ou indirectement, soit en association, participation, groupement ou société avec toutes autres personnes ou sociétés, notamment par voie de création de sociétés et de groupements nouveaux, d'apport, de commandite, de souscription, d'achat de titres ou de droits sociaux, de fusion, ou autrement, de création, d'acquisition, de location, de prise en location gérance de tous fonds de commerce ou établissements, de prise d'acquisition, d'exploitation ou de cession de tous procédés et brevets contribuant à la réalisation de l'objet de la société. D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toute opération financière, commerciale, industrielle, civile, mobilière et immobilière ... ».

La prise de participation dans le capital d'entreprises privées permise en matière de production d'énergies renouvelables, reste dérogatoire aux articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4111-1-6° du CGCT, qui interdisent toute prise de participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif.

Le SDE 35 a arrêté des modalités de contrôle sur ces participations qui apparaissent cohérentes pour suivre les risques hors bilan qui découlent de ces prises de participation.

#### 6.2.4 Le plan d'affaires

Le pacte d'actionnaires<sup>39</sup> comprend un plan d'affaires. Les frais de fonctionnement, de 265 000 € la première année, monteraient à 440 000 € la cinquième année dont 225 000 € pour le développement des projets. Les investissements programmés à hauteur de 7,659 M€ entre 2018 et 2022, ne permettraient des bénéfices qu'à compter de la huitième année pour 47 792 €. Le délai de récupération des investissements est de 20 ans (2037) et le taux de rendement interne du projet est de 0,81 %. Le total cumulé des besoins de trésorerie atteindrait 16,8 M€ en 2037 en raison des importants investissements prévus.

Parmi les projets retenus, celui d'une centrale solaire photovoltaïque située à Pont-Péan aurait un délai de récupération de 15 ans et une rentabilité de 4,5 % alors que le projet de parc éolien à Acigné aurait un rendement de 2,16 %.

L'ambitieux programme d'investissement de la SEM, tel qu'il ressort du pacte d'actionnaires, offre au SDE 35 une rentabilité limitée voire risquée au regard des faibles marges globales.

---

<sup>39</sup> Le pacte d'actionnaires est un contrat qui est conclu entre l'ensemble des actionnaires d'une société par actions. Il définit et encadre un ensemble de conditions dans la gestion de la société (distribution des rémunérations, stratégies, entrées ou sortie du capital...). Ce pacte d'actionnaires s'ajoute aux statuts de la société et comprend des clauses qui ne seraient pas stipulées dans les statuts.

#### 6.2.4.1 Le projet de centrale photovoltaïque au sol, la SAS Marc Energies

La SEML Energ'iV participe au capital d'une société par actions simplifiée avec la SA Marc, qui souhaite construire une centrale solaire photovoltaïque au sol sur le site de l'ancienne mine de Pont-Péan dont elle est propriétaire. Ce projet, identifié depuis plusieurs mois, figurait dans le plan d'affaires initial de la SEML Energ'iV. La société Initiatives et Energies Locales (IEL), qui réalise les études de faisabilité, est également actionnaire de la nouvelle société. La SEM intervient donc avec deux sociétés qui réaliseront les travaux et les études mais aussi percevront des loyers (24 000 € en année 1, en croissance de 1,5 % chaque année). IEL a déjà signé trois contrats en août 2018 avec la société.

Ce projet, initialement abandonné en 2010 faute de modèle économique compatible, envisage la réalisation d'un parc photovoltaïque sur une superficie d'environ 21 ha, avec une surface de panneaux de 73 000 m<sup>2</sup> dont le nombre serait de 35 180 et la puissance prévue de 15,8 MWc (MW crête). La production annuelle de cette ferme solaire est évaluée à 17,2 GWh, ce qui correspond à la consommation annuelle d'électricité (chauffage inclus) d'environ 4 900 habitants.

Les montants à engager pour l'investissement sont estimés à 10,8 M€ dont 1,6 M€ de fonds propres portés par une société dédiée où la participation de la SEML Energ'iV serait de 19 % du capital. La SEML Energ'iV complètera son apport initial par une contribution à même proportion en compte courant d'associés, afin notamment de couvrir les frais de développement. La société sera administrée par un dirigeant de la société Marc SA.

Le plan d'affaires prévoit un investissement à 9,6 M€ dont 1 M€ de fonds propres sur une durée moyenne du projet de 20 ans, avec un rendement des capitaux propres de 12 % et un rendement interne de 3 % sur 20 ans. Le projet ne prévoit pas le démantèlement des installations, dont le coût, tel qu'il est estimé par la chambre, ne semble pas de nature à altérer sensiblement la rentabilité du projet.

Le bilan carbone de ce projet n'est pas renseigné.

#### 6.2.4.2 Le projet IEL de Grand-Fougeray

La société IEL travaillait au développement d'un projet éolien sur la commune de Grand-Fougeray. A cette fin, elle a créé la Société IEL Exploitation. Afin de favoriser ce projet, la SEM s'est associé à IEL, qui assure le développement du projet jusqu'à l'obtention des autorisations, son plan de financement, l'installation et l'exploitation des parcs éoliens et de centrales solaires. La SEM s'assure de la relation avec les élus, les collectivités locales, les services de l'Etat, les gestionnaires de réseaux et de la concertation avec les acteurs locaux.

Le projet envisageait en novembre 2018, trois éoliennes de 100 m de diamètre de rotor. A l'issue d'une étude, la SEM avait alors pour ambition de jouer un rôle pour étendre la zone de foncier au Sud-Est en s'appuyant sur son rôle d'acteur public pour convaincre les propriétaires et exploitants puis valoriser ces accords fonciers en apport en nature.

Le cadre partenarial proposé par IEL proposait un pilotage technique du projet par IEL, la détention de 30 % du capital par la SEM, soit un niveau inférieur à la minorité de blocage, permettant d'empêcher des modifications statutaires, alors que la gérance échappe à la SEM.

Là encore, la société ad hoc utilise les services de la maison mère. Ainsi, pour la construction, le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) prévoyait un niveau de rémunération jugé très élevé par le SDE 35 (180 000 € renégociés à 150 000 €), qui ne pourrait se justifier que par des missions très étendues, ce qui ne semblait pas être le cas.



Dans ces deux projets, la participation minoritaire de la SEM à des projets lancés par des entreprises apparaît rentable même si des risques subsistent quant aux relations des sous-traitants par ailleurs actionnaires largement majoritaires, la SEM ne conservant qu'un pouvoir marginal dans la gouvernance. La réduction des profits de la SEM voire leur annulation par ces contrats qui échappent au code de la commande publique reste toujours possible.

\* \* \*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1.      Simulation d'une baisse du coefficient de la TCCFE à 4 au lieu de 8,5 ... 46

## Annexe n° 1. Simulation d'une baisse du coefficient de la TCCFE à 4 au lieu de 8,5

**Tableau n° 17 : Simulation d'une baisse du coefficient de la TCCFE à 4 au lieu de 8,5**

en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 757 551	3 705 964	5 597 764	4 645 874	-11,7%
+ Ressources d'exploitation	7 272 088	8 174 045	9 227 108	9 203 141	8,2%
<i>dont redevances ENEDIS</i>	6 491 100	7 751 176	8 785 057	8 793 037	10,6%
<i>dont Travaux, études et prestations de services</i>	408 199	417 060	384 300	348 080	-5,2%
<i>dont Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	372 790	5 809	57 750	62 023	-45,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 018 388	1 232 305	1 442 012	1 240 878	6,8%
<i>Dont communes</i>	1 018 234	1 228 305	1 402 127	1 174 334	4,9%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>15 048 027</b>	<b>13 112 315</b>	<b>16 266 884</b>	<b>15 089 892</b>	<b>0,1%</b>
en €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 800 017	2 394 282	2 822 632	2 720 005	14,8%
+ Charges de personnel	1 789 132	1 973 848	2 223 112	2 321 382	9,1%
+ Subventions de fonctionnement	125 000	283 587	90 220	163 723	9,4%
+ Autres charges de gestion	94 498	104 722	96 659	83 155	-4,2%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 808 646</b>	<b>4 756 438</b>	<b>5 232 624</b>	<b>5 288 266</b>	<b>11,6%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>11 239 380</b>	<b>8 355 876</b>	<b>11 034 261</b>	<b>9 801 626</b>	<b>-4,5%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	76,9%	68,7%	73,0%	71,7%	-2,3%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	124 609	92 624	293 551	218 461	20,6%
<b>= CAF brute/ CAF nette</b>	<b>11 363 989</b>	<b>8 448 501</b>	<b>11 327 812</b>	<b>10 020 088</b>	<b>41 160 389</b>
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	283 097	20 748	334 142	677 350	1 315 337
+ Subventions d'investissement reçues	14 099 922	12 254 339	13 096 920	16 147 223	55 598 404
+ Produits de cession	1 200	0	0	0	1 200
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>14 384 219</b>	<b>12 275 087</b>	<b>13 431 062</b>	<b>16 824 573</b>	<b>56 914 941</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>25 748 208</b>	<b>20 723 588</b>	<b>24 758 874</b>	<b>26 844 660</b>	<b>98 075 330</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	30 653 046	30 496 009	30 250 073	31 205 778	122 604 906
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 126 775	2 157 210	1 498 120	2 228 827	8 010 932
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-4 757 768	-4 421 767	-4 150 312	-4 129 813	-17 459 661
- Participations et inv. financiers nets	806 906	-1 026 313	-168 910	1 650 637	1 262 320
<b>Total</b>	<b>28 828 959</b>	<b>27 205 138</b>	<b>27 428 971</b>	<b>30 955 429</b>	<b>114 418 497</b>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-3 080 751</b>	<b>-6 481 550</b>	<b>-2 670 097</b>	<b>-4 110 769</b>	<b>-16 343 167</b>

Source : CRC



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>