



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT DÉPARTEMENTAL D'ÉNERGIE DES CÔTES-D'ARMOR

LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LA MOBILITE BAS CARBONE

(Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2020 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT	9
2 LES MISSIONS	10
2.1 Présentation du syndicat	10
2.2 Une diversification allant parfois au-delà des compétences statutaires	11
2.2.1 Un investissement dans la production d'énergies renouvelables reposant sur une base fragile	11
2.2.1.1 Le champ de compétence limité des autorités organisatrices de la distribution d'électricité	11
2.2.1.2 La production d'énergies renouvelables par les collectivités territoriales : des fondements juridiques complexes et non encore stabilisés	12
2.2.1.3 La nécessaire sécurisation du cadre d'intervention	14
2.2.2 Le transfert incomplet des compétences relatives à la mobilité bas carbone	16
3 L'ACTION EN FAVEUR DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	18
3.1 Le développement des énergies renouvelables : une politique publique prioritaire	18
3.1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France	18
3.1.2 Une production d'énergies renouvelables soutenue par une tarification administrée.....	21
3.1.3 Une sous-production en Bretagne à laquelle une forte progression de la production renouvelable doit remédier	22
3.1.3.1 La Bretagne, région à faible autonomie énergétique	22
3.1.3.2 Les objectifs régionaux	24
3.1.3.3 Les objectifs territoriaux dans les Côtes-d'Armor.....	24
3.2 L'implication dans la gouvernance locale de la transition énergétique	26
3.2.1 À l'échelle régionale : la coordination des syndicats départementaux d'énergie au sein du Pôle Énergie Breizh.....	26
3.2.2 À l'échelle intercommunale : le fonctionnement de la commission consultative de l'énergie.....	27
3.3 Les modes d'intervention	28
3.3.1 La création de la Sem Énergies 22	28

3.3.2 L'accompagnement des collectivités costarmoricaines pour répondre à l'objectif régional en matière photovoltaïque	28
3.3.2.1 Des objectifs régionaux qui impliquent une massification de la production d'énergie photovoltaïque	28
3.3.2.2 Une offre de service à simplifier et à sécuriser juridiquement	29
3.3.2.3 L'organisation d'opérations d'autoconsommation collective d'électricité photovoltaïque	31
4 LE DÉPLOIEMENT D'INFRASTRUCTURES POUR LA MOBILITÉ BAS CARBONE	33
4.1 Les infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE).....	33
4.1.1 Une stratégie de déploiement qui s'adapte progressivement au développement rapide de l'offre privée	33
4.1.1.1 Un réseau déployé selon une logique d'aménagement du territoire	33
4.1.1.2 Une généralisation de l'offre privée désormais prescrite par la loi	34
4.1.1.3 Un schéma des mobilités rendu caduc par le développement rapide de l'offre privée.....	34
4.1.2 Un modèle économique à adapter pour tendre vers l'équilibre financier.....	36
4.1.2.1 Un cadre budgétaire et comptable inapproprié.....	36
4.1.2.2 Un réseau inégalement utilisé.....	36
4.1.2.3 Un point d'équilibre économique atteint par seulement 25 % des bornes en 2024	38
4.1.2.4 Un service structurellement déficitaire.....	39
4.2 Les stations de gaz naturel pour véhicules (GNV).....	42
4.3 Le projet Armor Hydrogène	42
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	45
5.1 Des équilibres de fonctionnement favorables	45
5.2 Un effort d'investissement soutenu et fortement subventionné	47
5.3 Un bilan structuré par les immobilisations liées aux réseaux	48
5.4 Une gestion de trésorerie qui reste à optimiser	50
ANNEXES.....	53
Annexe n° 1. Détail des compétences optionnelles.....	54
Annexe n° 2. Données financières détaillées	55
Annexe n° 3. Réponse de l'ordonnateur.....	57

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor (SDE 22) pour les années 2020 et suivantes.

Des missions historiques, qui représentent le principal poste d'investissement

Le syndicat départemental, créé en 1937 afin d'aider les syndicats locaux à étendre les réseaux électriques à tous les bourgs, est devenu, depuis la loi du 7 décembre 2006, l'autorité organisatrice unique de la distribution d'électricité dans le département des Côtes-d'Armor.

Le SDE 22 assure la surveillance et la modernisation du réseau, dont la gestion est confiée à Enedis. Cette mission historique continue de représenter son principal poste d'investissement. Il exerce une autre compétence structurante, facultative mais que lui ont confiée toutes les communes du département : l'éclairage public.

Pour exercer ces missions, le syndicat bénéficie d'une situation financière favorable, dans la continuité de celle décrite par la chambre dans son précédent rapport publié en octobre 2021 : excédents de fonctionnement stables issus de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, programmes d'investissement soutenus, fortement subventionnés et ciblés sur le cœur de métier, faible endettement, gestion de trésorerie tendue mais qui peut être améliorée.

Une diversification dans la transition énergétique, parfois au-delà des compétences statutaires

Depuis une dizaine d'années, le SDE 22 s'appuie sur ces marges de manœuvre financières pour développer et diversifier son activité, sous la forme de compétences optionnelles et de prestations de service, dans l'objectif d'accompagner la transition énergétique des collectivités : déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques, production d'énergies renouvelables, réseaux de chaleur et de froid, maîtrise de la demande en énergie.

Dans ce contexte, et partant du constat d'imprécisions et d'obsolescences dans leur rédaction, le SDE 22 a engagé en juillet 2024 une refonte de ses statuts. À cette occasion, la chambre l'invite à sécuriser l'exercice de deux missions qu'il exerce aujourd'hui sur une base juridique fragile : la production d'énergies renouvelables d'une part, la construction et la gestion de stations de distribution de gaz naturel et d'hydrogène pour véhicules d'autre part. Il a indiqué en réponse aux observations provisoires que la révision statutaire en cours procèderait à « *une clarification des niveaux des compétences* ».

Un soutien à la production d'énergies renouvelables qui s'inscrit dans la gouvernance locale de la transition énergétique

En 2023, les Côtes-d'Armor ont produit 22 % de l'électricité consommée dans le département. Le développement des énergies renouvelables répond donc à la fois à un enjeu de transition énergétique et de contribution à la sécurisation de l'approvisionnement du territoire. En ce sens, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des intercommunalités fixent des objectifs ambitieux de déploiement d'installations de production d'énergies renouvelables.

Le SDE 22 a organisé ses interventions directes dans ce domaine en cohérence avec la gouvernance locale de la transition énergétique prévue par la loi, qui consacre le rôle central des intercommunalités et positionne le syndicat d'énergie comme animateur départemental chargé d'apporter son expertise technique aux communes et intercommunalités.

Le SDE 22 intervient dans la production d'énergies renouvelables, de deux manières.

D'une part, il investit dans des unités de production d'énergies renouvelables par l'intermédiaire d'un opérateur créé pour la circonstance, la société d'économie mixte (Sem) Énergies 22, dont il est l'actionnaire majoritaire. La chambre consacre un rapport spécifique à la gestion de cette société.

D'autre part, il a créé en 2021 un service d'accompagnement des collectivités du département en vue de massifier la production d'électricité photovoltaïque sur les bâtiments et espaces publics. Il apporte à ses membres une ingénierie de projet, se positionne comme organisateur d'opérations d'autoconsommation collective et a créé en 2023 une société publique locale (SPL) destinée à piloter des projets photovoltaïques pour le compte des collectivités costarmoricaines. Si la création de cette dernière société apparaît adaptée pour répondre aux besoins du département, qui ne peut adhérer au SDE, son ouverture aux communes et intercommunalités est à l'origine de fragilités juridiques auxquelles le SDE 22 devra remédier.

Un réseau de bornes de recharge pour véhicules électriques qui doit continuer de s'adapter au développement de l'offre privée et atteindre l'équilibre financier

Depuis 2015, le SDE 22 déploie des infrastructures de recharge pour véhicules électriques. En 2024, le réseau, dénommé Brev'Car, comptait 206 bornes implantées selon une logique de maillage du territoire départemental. En septembre 2023, le syndicat a adopté un schéma directeur prévoyant le doublement du réseau à l'horizon 2030. Cet objectif a toutefois été rapidement rendu caduc par le développement rapide de l'offre privée de recharge prescrit par la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019. Le syndicat a revu ses objectifs en conséquence et a freiné le développement de son réseau.

Alors qu'il constitue un service public industriel et commercial devant en principe être financé par ses recettes propres, le réseau est structurellement déficitaire. Seul un quart des bornes ont été suffisamment fréquentées pour atteindre un équilibre économique en 2024, et leur excédent ne suffit pas à couvrir le déficit du reste du réseau. Entre 2019 et 2024, le budget général du syndicat a supporté 42 % des dépenses du réseau, ce qui revient à faire subventionner la recharge des véhicules électriques de certains usagers par l'ensemble des consommateurs d'électricité costarmoricains, qu'ils utilisent ou non un véhicule électrique. Sur la période contrôlée, chaque charge a été payée par l'utilisateur à hauteur de 4,5 € et subventionnée par le syndicat à hauteur de 4 €, sans compter le financement des investissements intégralement supporté par ce dernier.

Le SDE 22 a réduit le déficit du service en 2024 grâce à une augmentation des tarifs associée à une maîtrise des dépenses d'exploitation. Il devrait être en mesure de le réduire encore en 2025 à la faveur d'une baisse de 10 % du prix d'achat de l'électricité. La chambre évalue à près de 23 000 le nombre de charges supplémentaires que le réseau Brev'Car devra néanmoins enregistrer pour espérer atteindre l'équilibre financier en 2025. À défaut, le syndicat devra redimensionner son réseau en révisant l'implantation du tiers des bornes dont la fréquentation est la plus faible.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Régulariser l'exercice de la compétence en matière de production d'énergies renouvelables..... 16

Recommandation n° 2. : Régulariser l'exercice des compétences optionnelles en matière d'infrastructures de charge pour véhicules au gaz naturel. 17

Recommandation n° 3. : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature comptable M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Brev'Car..... 36

Recommandation n° 4. : Procéder à l'amortissement comptable des infrastructures de recharge pour véhicules électriques. 36

Recommandation n° 5. : Atteindre l'équilibre financier du service de la mobilité électrique et, dans l'attente, respecter les obligations fixées par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. 42

Recommandation n° 6. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la Sem Énergies 22 et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation..... 50

Recommandation n° 7. : Établir un plan de trésorerie sur 18 mois..... 51

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor, à compter de l'année 2020.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 2 octobre 2024 adressée au président en fonctions, M. Dominique Ramard.

L'entretien prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 mars 2025 avec M. Dominique Ramard.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 1^{er} avril 2025. Un rapport d'observations provisoires a été notifié le 7 mai 2025 à M. Dominique Ramard, président en fonction, et, sous forme d'extrait, à un tiers mis en cause, ainsi qu'au préfet des Côtes-d'Armor.

Après avoir procédé à l'audition des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et de l'association Pôle Energies Breizh (PEB) le 14 mai 2025, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 1^{er} juillet 2025.

La chambre avait publié le 5 octobre 2021 un rapport sur la gestion du syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations correspondantes figure au chapitre I.

Le présent rapport est thématique, et ciblé sur l'action du syndicat dans les domaines de la production d'énergies renouvelables (EnR) et de la mobilité bas carbone.

1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT

Le précédent rapport de la chambre sur le SDE 22, publié le 5 octobre 2021, comportait six recommandations.

Quatre ont été mises en œuvre, relatives à la complétude du compte administratif, à la cohérence des restes à réaliser avec la comptabilité des engagements, à la suppression de la prime annuelle dépourvue de base légale et à l'élaboration d'un schéma directeur informatique.

Deux n'ont pas été mises en œuvre, relatives à la valorisation des engagements hors bilan liés à la concession du réseau de distribution d'électricité, et à l'établissement d'un plan de trésorerie.

La valorisation des engagements hors bilan fait l'objet d'un désaccord avec Enedis. Elle nourrit un litige national entre les syndicats départementaux d'énergie et leur concessionnaire, qui ne pourra être résolu que par un accord à l'échelle nationale. Un tel accord constitue un préalable nécessaire à la valorisation comptable sincère qui faisait l'objet de la recommandation. L'avancement des négociations de la commission de conciliation constituée à cet effet a fait l'objet de points d'information en comité syndical. Cette circonstance ne dispense toutefois pas le syndicat de mentionner dans ses comptes ses engagements hors bilan au titre de la concession de distribution d'électricité en indiquant l'existence d'un litige et de négociations à ce titre.

En ce qui concerne le plan de trésorerie, la persistance du besoin sera examinée au chapitre 5.4.

2 LES MISSIONS

2.1 Présentation du syndicat

Historiquement, plusieurs lois successives ont structuré l'activité de distribution d'électricité. La loi du 15 juin 1906 a créé le service public de distribution d'électricité, et conféré aux communes la compétence en la matière, leur attribuant ainsi le pouvoir concédant. La concession est devenue le principal mode de gestion de la distribution d'énergie. En 1936, le Conseil d'État a autorisé 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 a instauré un monopole de la distribution du gaz et de l'électricité, au bénéfice de GDF et EDF, concessionnaires obligés des collectivités. La loi du 7 décembre 2006 a prévu la création d'une autorité unique de la distribution d'électricité par département sous la forme d'un syndicat départemental. En 2008, dans le cadre européen de l'ouverture à la concurrence de l'activité de fourniture d'électricité, ERDF, devenue Enedis en 2016, filiale à 100 % d'EDF, a été créée et chargée de la distribution publique de l'électricité.

Le contrôle de la mission de distribution d'électricité concédée à Enedis, prévu à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), constitue la principale mission des syndicats départementaux d'électricité, désormais devenus des syndicats départementaux d'énergie à la faveur d'une diversification de leurs activités, organisée par plusieurs lois depuis 2009¹.

Le syndicat départemental d'électrification des Côtes-d'Armor (SDE 22) a été créé en 1937, afin d'aider les syndicats locaux à étendre les travaux d'électrification à tous les bourgs. Au gré de l'extension de ses compétences, il est devenu syndicat d'électricité en 1992, puis syndicat d'énergie en 2016. Depuis la loi du 7 décembre 2006, il est l'autorité organisatrice unique de distribution dans le département.

Le SDE 22 est un syndicat mixte constitué exclusivement de communes et d'intercommunalités. Il regroupe l'ensemble des 348 communes et les huit intercommunalités du département.

En dehors de la compétence de distribution d'électricité, à laquelle l'ensemble des communes du département a l'obligation d'adhérer, le SDE 22 est un syndicat dit « à la carte » ses membres pouvant y adhérer pour une partie seulement des compétences exercées². Ses statuts lui permettent d'exercer des compétences optionnelles (article 4.2) ainsi que des activités « *qui sont l'accessoire normal et nécessaire de ses compétences* » (articles 3 et 5). La liste des membres du syndicat, la liste des compétences que celui-ci peut exercer et les conditions dans lesquelles chaque membre lui transfère tout ou partie des compétences, figurent dans les statuts.

Le SDE 22 disposait en 2024 d'un budget de 110 M€, dont 38 M€ en fonctionnement et 72 M€ en investissement. Il est administré par une équipe de près de 80 agents.

¹ Lois « Grenelle » des 3 août 2009 et 12 juillet 2010 et loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015.

² Article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales.

2.2 Une diversification allant parfois au-delà des compétences statutaires

Depuis une dizaine d'années, le syndicat diversifie son activité en développant ses compétences optionnelles : éclairage public, distribution de gaz, infrastructures de recharge pour véhicules électriques, groupements d'achat d'énergie, réseaux de chaleur et de froid, maîtrise de la demande en énergie³. Il délivre également des prestations de services aux organismes publics membres et non membres, en premier lieu dans le domaine de la production d'énergies renouvelables.

Dans ce contexte, et partant du constat d'imprécisions et d'obsolescences dans leur rédaction, le SDE 22 a engagé en juillet 2024 une refonte de ses statuts⁴. Celle-ci a pour objectifs d'intégrer l'évolution des domaines d'intervention liés notamment à l'énergie, de mieux identifier ce qui relève du transfert de compétence ou de l'accompagnement conventionnel, de simplifier et de clarifier l'annexe détaillant les transferts de compétences à la carte, tout en conservant toutes les possibilités offertes par les statuts actuels.

La chambre invite le syndicat à remédier, à cette occasion, à deux fragilités constatées dans l'exercice de compétences dans les domaines de la production d'énergies renouvelables et de la mobilité bas carbone.

2.2.1 Un investissement dans la production d'énergies renouvelables reposant sur une base fragile

Le SDE 22 a développé un pôle d'expertise pour accompagner les collectivités dans l'étude, la réalisation et l'exploitation de centrales photovoltaïques. Il a également créé la société d'économie mixte « Sem Énergies 22 » en décembre 2018, puis la société publique locale « SPLET'Armor » en novembre 2023, pour investir dans des installations de production d'énergie renouvelables (cf. chapitre 3.3).

2.2.1.1 Le champ de compétence limité des autorités organisatrices de la distribution d'électricité

Le SDE 22 est l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité dans le département. Son champ de compétence à ce titre est régi notamment par les articles L. 2224-31 et L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales.

Il inclut trois interventions possibles dans le domaine des énergies renouvelables :

- « recevoir [des] aides pour la réalisation, dans les communes rurales, d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables et d'autres actions concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique mentionnés aux articles L. 100-1 à L. 100-4 du code de l'énergie (...) lorsque ces différentes opérations permettent d'éviter directement ou indirectement des extensions ou des renforcements de réseaux » (art. L. 2224-31 alinéa 9) ;

³ Le tableau détaillé des compétences optionnelles figure en annexe n°1.

⁴ Délibération du 12 juillet 2024.

- « dans le cadre de ses missions de distribution publique d'électricité, (...) le déploiement des installations de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, au sens de l'article L. 811-1 du code de l'énergie, implantées sur son territoire » (art. L. 2224-31 dernier alinéa) ;
- « dans le cadre de la distribution publique d'électricité, (...) aménager, exploiter directement ou faire exploiter par leur concessionnaire de la distribution d'électricité toute installation de production d'électricité de proximité d'une puissance inférieure à un seuil fixé par décret [1 MW⁵], lorsque cette installation est de nature à éviter, dans de bonnes conditions économiques, de qualité, de sécurité et de sûreté de l'alimentation électrique, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'électricité relevant de leur compétence » (art. L. 2224-33).

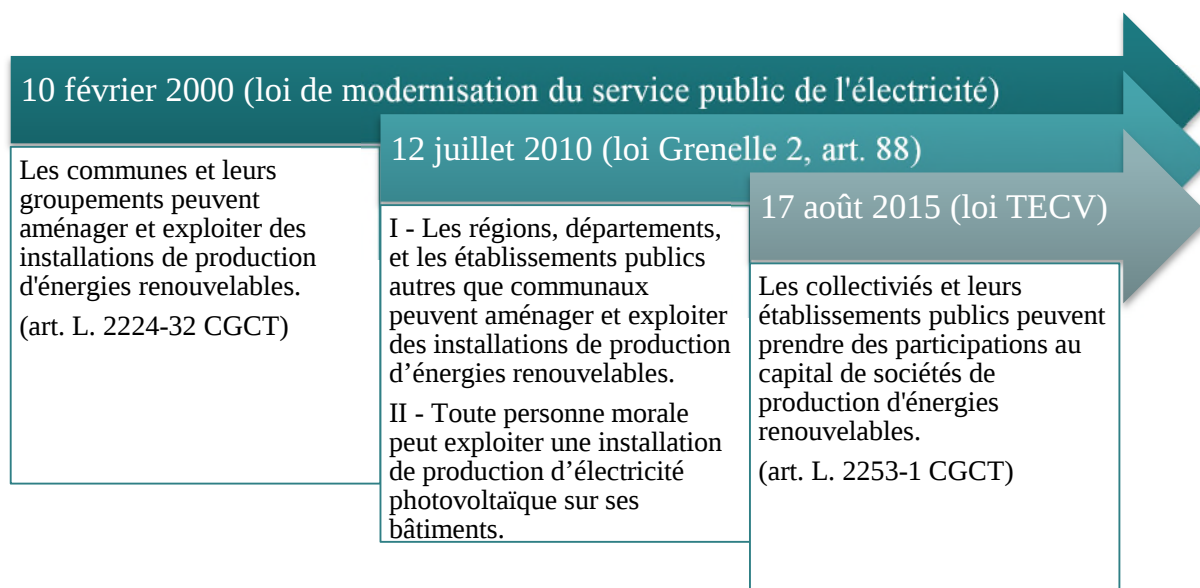
Ces interventions sont toutes expressément rattachées au bon fonctionnement du réseau de distribution d'électricité. Ces textes ne sauraient donc, selon la chambre, fonder une compétence générale de production d'énergies renouvelables dévolue aux syndicats départementaux d'énergie, dont l'objectif ne serait pas le bon fonctionnement du réseau électrique, mais l'atteinte des objectifs de la politique publique de transition énergétique ou d'autonomie énergétique des collectivités territoriales, même s'ils peuvent y concourir. Il en va en particulier ainsi des dispositions de l'article L. 2224-33 qui ne sauraient être interprétées comme autorisant un syndicat départemental d'énergies à créer et exploiter une installation de production d'électricité en dehors du cas où elle vise à éviter d'étendre ou renforcer le réseau de distribution d'électricité, et est donc directement en lien avec sa compétence de droit commun.

2.2.1.2 La production d'énergies renouvelables par les collectivités territoriales : des fondements juridiques complexes et non encore stabilisés

Trois dispositions législatives encadrent l'intervention des collectivités et de leurs groupements dans la production d'énergies renouvelables :

⁵ Décret n°2004-46 du 6 janvier 2004 fixant le seuil mentionné à l'article L. 2224-33 du CGCT.

Schéma n° 1 : Fondements légaux de l'intervention des collectivités territoriales dans la production d'énergies renouvelables



Source : Chambre régionale des comptes (CRC).

En ce qui concerne les syndicats départementaux d'énergie, ces dispositions doivent être conciliées avec les principes généraux du droit des établissements publics, notamment le principe de spécialité, en vertu duquel « *la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission* »⁶. Un établissement public tel qu'un syndicat départemental d'énergies ne peut donc intervenir que dans le champ de compétence qui lui est expressément attribué par la loi ou ses statuts⁷. À l'inverse, lorsqu'une compétence est transférée au syndicat, la commune ou l'intercommunalité à l'origine du transfert ne peut plus l'exercer en vertu du principe d'exclusivité⁸.

Le SDE 22 dispose d'une compétence statutaire limitée en matière de production d'énergies renouvelables. Parmi les compétences optionnelles prévues à l'article 4.2 de ses statuts, qui peuvent lui être transférées par les communes, figure la compétence « *production d'énergie : aménagement et exploitation, dans le cadre de délégations de service public, de groupement autorisé, de prises de participations ou en régie, de toute installation de production d'énergie dans les conditions mentionnées à l'article L. 2224-32 du CGCT* ». Mais les statuts ne mentionnent qu'une seule commune (Le Mené) ayant effectivement transféré cette compétence au syndicat, sur les 348 que compte le département. La compétence du SDE en matière de production d'énergies renouvelables, sur la base de ses statuts, est donc limitée à la seule commune du Mené.

⁶ Conseil d'État, avis, 7 juillet 1994, *Diversification des activités d'EDF/GDF* ; section, *Consorts le Clerc*, 4 mars 1938.

⁷ Conseil d'État, 19 novembre 1975, *Commune de Thaon-Les-Vosges*, n°97491 ; 29 décembre 1999, *Société Consortium français de localisation*, n°185970.

⁸ Conseil d'État, Assemblée, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n°71536 ; 28 juillet 1995, *District de l'agglomération de Montpellier*, n°149863.

Or, le SDE 22 est intervenu dans plusieurs communes, mais pas au Méné.

Les syndicats départementaux d'énergies bretons et la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui représente leurs intérêts⁹, ont fait valoir au cours du contrôle une interprétation particulièrement souple des différentes dispositions législatives précitées, qui dispenserait les syndicats d'obtenir de la part de leurs membres le transfert d'une compétence statutaire.

En premier lieu, ils soutiennent qu'il n'est pas nécessaire à un syndicat de disposer d'une compétence statutaire car la loi conférerait aux collectivités et à leurs groupements une compétence partagée en matière de production d'énergies renouvelables. Ce caractère partagé résulterait de la lettre de l'article L. 2224-32 du CGCT qui concerne « *les communes et les établissements publics de coopération* ». Par détermination de la loi, le principe d'exclusivité ne serait dès lors pas applicable.

En second lieu, ils font valoir que la production d'énergies renouvelables peut constituer une simple activité accessoire de la compétence obligatoire d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité.

En troisième lieu, en ce qui concerne l'investissement dans des sociétés d'économie mixte (Sem) de production d'énergies renouvelables, ils considèrent que l'article L. 2253-1 du CGCT, qui autorise les collectivités et leurs établissements publics à prendre des participations au capital de sociétés de production d'énergies renouvelables, ouvre une faculté d'intervention économique et non une compétence répondant aux principes de spécialité et d'exclusivité.

La chambre considère toutefois que les interprétations juridiques avancées par les syndicats départementaux d'énergies bretons et mises en œuvre par le SDE 22, sont pour la plupart trop fragiles, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence.

2.2.1.3 La nécessaire sécurisation du cadre d'intervention

Ainsi, en ce qui concerne le caractère partagé de la compétence instituée par l'article L. 2224-32 du CGCT, l'interprétation littérale de ce dernier, faite par les syndicats, ne va pas de soi, dès lors que la compétence serait alors susceptible d'être exercée en son entier concurremment, ou conjointement, par les syndicats et leurs membres (communes ou intercommunalités). Une telle interprétation déroge à deux principes généraux du droit, celui de spécialité et son corollaire, celui d'exclusivité. Or, d'une part, une telle intention du législateur ne ressort pas des travaux parlementaires et, d'autre part, la jurisprudence reste à stabiliser sur ce point¹⁰.

⁹ La FNCCR accompagne ses adhérents dans l'organisation technique, administrative et financière des services publics locaux en réseau, et exprime leur point de vue collectif, notamment lors de la préparation des textes législatifs et réglementaires et dans le cadre de négociations à caractère national avec des entreprises délégataires.

¹⁰ Voir Tribunal administratif de Rennes, 25 janvier 2024, *Commune de Plourin*, n°2300530. Ce jugement est frappé d'appel.

En revanche, cette compétence étant potentiellement sécable, à l'instar par exemple de la gestion des déchets ménagers, qui peut séparer la collecte du traitement, rien ne s'oppose à ce que les membres d'un syndicat départemental d'énergie lui en transfèrent une fraction, limitée par exemple à certains types d'énergies renouvelables ou à certaines puissances d'installations.

S'agissant des activités accessoires, elles doivent, en vertu du principe de spécialité, s'inscrire « *dans le prolongement des compétences* » statutaires et rester « *l'accessoire de ce qui est la vocation première [de l'] établissement* ». À ce titre, elles doivent constituer « *techniquement et commercialement le complément normal de la mission statutaire principale ou au moins connexe à ces activités* »¹¹. Au cas présent, il n'est pas certain qu'une activité générale de production d'énergies renouvelables puisse être regardée comme « *techniquement et commercialement le complément normal* » de la mission statutaire limitée à la distribution d'électricité, dévolue aux syndicats départementaux d'énergie. Les cas dans lesquels ces syndicats peuvent réaliser des installations de production, mentionnés au chapitre précédent, sont en effet expressément prévus par la loi et systématiquement rattachés à la mission d'autorité concédante du réseau de distribution d'électricité.

En ce qui concerne la prise d'une participation au capital d'une société de production d'énergies renouvelables, la jurisprudence administrative tend aujourd'hui à la traiter plutôt comme une modalité d'intervention, comme soutenu par les syndicats, mais reste à confirmer par le Conseil d'État¹². Elle n'apparaît cependant pas applicable à la participation du syndicat dans la Sem Énergies 22, dès lors que cette société n'a pas pour objet exclusif la production d'énergies renouvelables mais intervient également dans le déploiement d'infrastructures pour la mobilité décarbonée.

Aussi, dans l'attente d'une clarification et d'une stabilisation du cadre juridique, le SDE 22 doit sécuriser les fondements de son intervention dans la production d'énergies renouvelables.

En effet, si le transfert de compétence de la part d'au moins une commune (Le Mené) peut être regardé comme suffisant pour fonder l'intervention de la Sem Énergies 22, tel n'est pas le cas pour les autres modes d'intervention.

En ce qui concerne ses actions propres, le SDE doit obtenir un transfert de compétence de la part de chaque collectivité membre concernée.

Il en va de même pour les interventions de la SPLET'Armor. En effet, contrairement à ce qui a été indiqué au comité syndical du 25 novembre 2022, la création d'une SPL ne dispense pas d'un transfert de compétence puisque les collectivités ne peuvent en devenir actionnaires que « *dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi* » et que les SPL interviennent « *exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres* »¹³. Le SDE doit donc, en tout état de cause, disposer d'une compétence statutaire effective en matière de production d'énergies renouvelables, sur le territoire de chaque collectivité bénéficiaire des prestations de la SPL.

¹¹ Conseil d'État, avis, 7 juillet 1994, *Diversification des activités d'EDF/GDF* - Réponse du ministre de la cohésion sociale et des relations avec les collectivités territoriales à la question d'un parlementaire (question 7070 – réponse publiée au JO le 5 mars 2019).

¹² Cour administrative d'appel de Nantes, 19 avril 2024, *Commune de Congrier*, n°23NT01257. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

¹³ Article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 1. : Régulariser l'exercice de la compétence en matière de production d'énergies renouvelables.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué que la révision de ses statuts qui doit aboutir en 2026 précisera « *la sécabilité de certaines compétences, notamment en matière de productions d'énergies renouvelables* » ainsi que « *les interventions du Syndicat (hors transfert de compétences) en matière d'activités complémentaires* ».

2.2.2 Le transfert incomplet des compétences relatives à la mobilité bas carbone

Les communes, leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'électricité peuvent, en vertu de l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides ou de navires à quai (IRVE), ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou navires.

La création de ce service figure à l'article 4.2.5 des statuts du SDE 22 qui décomposent la compétence « *mobilités* » en quatre branches, selon l'énergie mobilisée : IRVE, gaz naturel pour véhicules (GNV), Hydrogène ou « *autre source de carburant propre* ». Il s'agit toutefois d'une compétence optionnelle, qui doit donc être transférée par chaque collectivité membre pour que le syndicat puisse l'exercer sur le territoire des membres concernés, et le cas échéant, l'introduire dans l'objet social de sa Sem.

L'annexe des statuts répertoriant les transferts de compétences réalisés par les membres du SDE ne mentionne pas la compétence mobilité en tant que telle, et ne reprend spécifiquement que sa composante IRVE, qui a été transférée par 166 des 348 communes du département¹⁴.

En ce qui concerne les points d'avitaillement en GNV, aucun transfert n'est donc mentionné. Le SDE 22 a pourtant investi, par l'intermédiaire de la Sem Énergies 22, dans la construction et l'exploitation de trois stations de distribution de GNV sur les communes de Trégueux, Châtelaudren-Plouagat et Quévert. Le syndicat est donc intervenu sans disposer d'une compétence dans ce domaine.

La poursuite du portage des stations GNV par la Sem Énergies 22 est donc subordonnée au transfert au SDE 22 de la compétence par au moins une des communes membres.

Au demeurant, le déploiement de telles infrastructures, lorsqu'il est réalisé à l'initiative des communes et de leurs groupements, constitue un service public. **Dès lors que le SDE 22 avait décidé de l'externaliser auprès d'une Sem, il aurait donc dû faire l'objet d'une délégation de service public.**

¹⁴ L'annexe aux statuts mentionne également un transfert de la part de six intercommunalités qui ne disposent pourtant, aux termes de leurs statuts, d'aucune compétence dans le domaine de la mobilité bas carbone.

Recommandation n° 2. : Régulariser l'exercice des compétences optionnelles en matière d'infrastructures de charge pour véhicules au gaz naturel.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué que la révision de ses statuts, qui doit aboutir en 2026, précisera « *la sécabilité de certaines compétences, notamment en matière [...] de mobilités bas carbone* » ainsi que « *les interventions du Syndicat (hors transfert de compétences) en matière d'activités complémentaires* ».

Par ailleurs, en ce qui concerne la production et la distribution d'hydrogène, le syndicat s'est engagé dans le projet Armor Hydrogène en partenariat avec Saint-Brieuc Armor Agglomération. Si son intervention se limite jusqu'à présent au co-financement d'études, un éventuel investissement dans le projet nécessitera, suivant ses modalités, un transfert de compétence préalable de la part de l'intercommunalité briochine ou de ses communes membres s'il est porté directement par le SDE, ou un transfert de compétence par au moins un membre du SDE s'il est réalisé par l'intermédiaire de la Sem.

CONCLUSION SUR LES MISSIONS

Le SDE 22 est l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité dans le département des Côtes-d'Armor. Il assure la surveillance et la modernisation du réseau dont la gestion est confiée à Enedis. Cette mission historique continue de représenter son principal poste d'investissement. Il exerce une autre compétence structurante, facultative mais que lui ont confiée toutes les communes du département : l'éclairage public.

Ces dernières années, le syndicat a diversifié ses compétences optionnelles et ses prestations de service, notamment dans l'objectif d'accompagner la transition énergétique des collectivités : déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques, production d'énergies renouvelables, réseaux de chaleur et de froid, maîtrise de la demande en énergie.

Dans ce contexte, et partant du constat d'imprécisions et d'obsolescences dans leur rédaction, le SDE 22 a engagé en juillet 2024 une refonte de ses statuts. À cette occasion, la chambre l'invite à sécuriser l'exercice de deux missions qu'il exerce aujourd'hui directement ou par l'intermédiaire d'entreprises publiques locales (Sem, SPL), sur une base juridique fragile : la production d'énergies renouvelables d'une part, les stations de distribution de gaz naturel pour véhicules d'autre part.

3 L'ACTION EN FAVEUR DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

3.1 Le développement des énergies renouvelables : une politique publique prioritaire

3.1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France

Pour limiter l'impact du réchauffement climatique, l'accord de Paris de 2015 a fixé pour objectif de maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 2 °C d'ici à 2100 par rapport aux niveaux de la période préindustrielle (1850-1900)¹⁵. À cet effet, les pays signataires s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, et donc à réduire leur consommation d'énergie d'origine fossile (charbon, gaz et pétrole).

La France s'est ainsi engagée dans un programme de transition énergétique visant d'une part, à limiter les consommations d'énergies fossiles, qui représentent encore 60 % du mix énergétique¹⁶ actuel et d'autre part, à augmenter la production d'énergies renouvelables. Pour y parvenir, elle s'est dotée de deux outils de planification, issus de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) : la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)¹⁷ et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)¹⁸.

La SNBC fixe la trajectoire à long terme pour parvenir à la neutralité carbone. Cette feuille de route a fait l'objet d'une première modification en mars 2020 en vue d'accélérer la mise en œuvre de l'accord de Paris et d'atteindre la neutralité carbone dès 2050. La consommation d'énergie étant à l'origine de plus des trois-quarts des émissions de gaz à effet de serre françaises, l'un des enjeux de la SNBC est de « *décarboner totalement le secteur de l'énergie en réalisant des efforts très ambitieux d'efficacité énergétique et de sobriété et en remplaçant toutes les énergies fossiles par des énergies n'émettant pas de gaz à effet de serre* »¹⁹. L'un des objectifs consiste à faire passer la part des énergies renouvelables à 33 % dans la consommation d'énergie et à 40 % dans la consommation d'électricité dès 2030.

La PPE décline les actions prioritaires à engager sur 10 ans pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC. Les principaux axes retenus sont l'amélioration de l'efficacité énergétique et la baisse des consommations d'énergie notamment fossile, l'amélioration de l'offre d'énergie et le développement des énergies renouvelables et de récupération, ainsi que la sécurisation de l'approvisionnement et le développement des infrastructures et des réseaux. S'agissant des énergies renouvelables, la PPE fixe des objectifs de production par filière (éolien, photovoltaïque, etc.).

¹⁵ Accord signé à l'issue de la COP 21 tenue à Paris entre le 30 novembre et le 12 décembre 2015. En novembre 2021, 193 membres de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sont parties à l'accord.

¹⁶ Le mix énergétique, ou bouquet énergétique, est la répartition des différentes sources d'énergies primaires (pétrole, nucléaire, gaz, éolien, solaire, charbon, etc.) consommées sur un territoire donné.

¹⁷ Article L. 222-1 B du code de l'environnement.

¹⁸ Articles L. 141-1 à L. 141-6 du code de l'énergie.

¹⁹ Introduction (Point 1.3.4 page 18) de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie 2019-2023 2024-2028, ministère de la transition écologique et solidaire.

Les nouvelles SNBC et PPE sur dix ans qui devaient être finalisées en 2024 après l'adoption d'une loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC)²⁰, notamment pour tenir compte du relèvement des objectifs européens²¹, ont été reportées *sine die* en raison du contexte politique.

Dans l'attente, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER) du 10 mars 2023 a prévu des mesures pour favoriser le développement de l'énergie solaire (thermique, photovoltaïque et agrivoltaïque) et des installations de production d'énergie renouvelable en mer. Elle contient également des mesures visant à accélérer et coordonner les implantations de projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

Le déploiement des énergies renouvelables repose sur une logique moins centralisée que celle qui a prévalu pour les sources d'énergies plus classiques. Ainsi, alors que la France compte 18 centrales nucléaires, 19 centrales thermiques et 425 centrales hydroélectriques, le nombre de points de production d'électricité, pour l'essentiel des panneaux photovoltaïques, atteignait 842 000 fin 2023, et il croît de façon exponentielle : en 2023, plus de 200 000 ont été raccordés au réseau.

Dès lors, la loi TECV a prévu une planification décentralisée afin de territorialiser les objectifs et les actions, et a désigné la région comme animateur de la transition énergétique²². Cette dernière doit décliner les objectifs et règles nationaux au sein du Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)²³. Les objectifs de la future PPE seront déclinés en objectifs régionaux, fixés par décret, avec lesquels les prescriptions du Sraddet devront être compatibles.

Les objectifs et les règles du Sraddet sont ensuite déclinés dans les documents de planification et de programmation des autres collectivités territoriales : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans climat air énergie territoriaux (PCAET)²⁴ et plans de déplacements urbains (PDU). Ces documents doivent prendre en compte les objectifs du Sraddet et être compatibles avec ses règles générales²⁵.

²⁰ Cette loi de programmation, prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, doit fixer les « *priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* ».

²¹ Paquet climat « Fit for 55 » adopté le 22 juin 2022 : objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 (avant d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050). Pour la France, cela se traduirait par un objectif de réduction passant de 37 à 47,5 %. La part-cible des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité devra à cette occasion être relevée de 40 à 42,5 % en application de la directive européenne sur les énergies renouvelables de mars 2023.

²² Articles 3 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et 188 de la loi TECV.

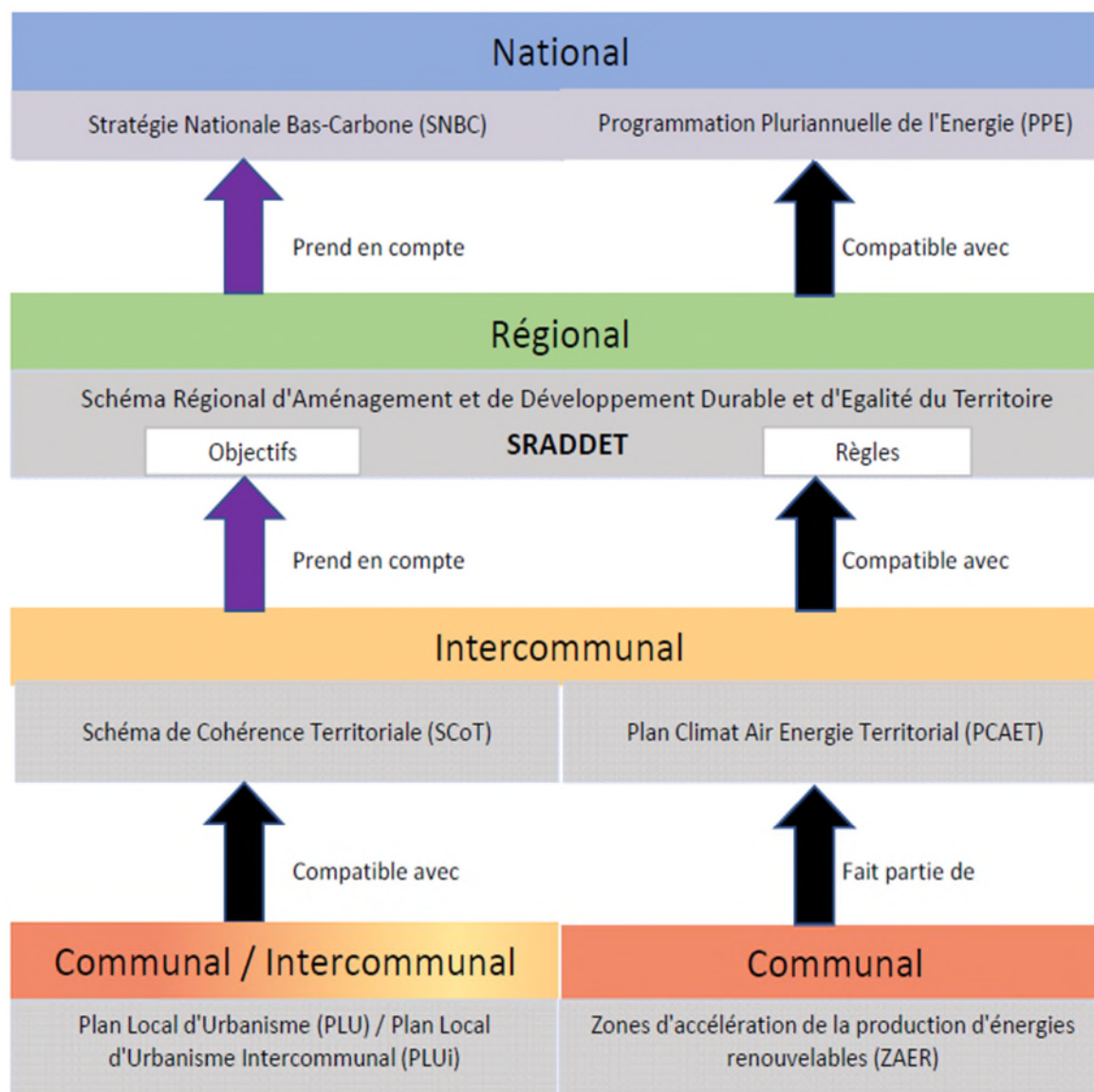
²³ L'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les objectifs et les règles générales du Sraddet doivent être compatibles avec la PPE et prendre en compte la SNBC.

²⁴ Les PCAET, élaborés par les intercommunalités, sont issus des PCET créés par la loi Grenelle II de juillet 2010 auxquels le volet Air a été ajouté par la loi TECV d'août 2015 (article 188). Ils sont repris aux articles L. 229-26 et suivants du code de l'environnement.

²⁵ Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la loi APER du 10 mars 2023 a confié aux communes l'identification sur leurs territoires de « zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables » (ZAER), où l'implantation des projets sera prioritaire et facilitée²⁶.

Schéma n° 2 : Schéma de gouvernance de la transition énergétique



Source : CRC.

²⁶ Zones identifiées par les communes après concertation avec la population, vote du conseil municipal et présentation à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ; zonage ensuite arrêté par le référent préfectoral nommé par le préfet de département, puis transmis au comité régional de l'énergie (qui estime si ces zones sont suffisantes ou non pour l'atteinte des objectifs régionaux de la PPE).

Sur le plan opérationnel, la gouvernance locale de la transition énergétique est définie par la loi de façon partenariale. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a créé le comité régional de l'énergie, instance de concertation coprésidée par le président du conseil régional et par le préfet de région²⁷. La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'énergie²⁸. Elle doit structurer une gouvernance régionale en s'appuyant principalement sur les intercommunalités, qui coordonnent la transition énergétique sur leur territoire²⁹, ainsi que sur les syndicats départementaux d'énergie, qui président la commission consultative de l'énergie, instance départementale de coordination des actions et de mise en cohérence des politiques d'investissement dans le domaine de l'énergie³⁰.

3.1.2 Une production d'énergies renouvelables soutenue par une tarification administrée

Les coûts de production des énergies renouvelables demeurent trop élevés pour assurer aux opérateurs une rentabilité suffisante sur la base des prix de marché. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques³¹. Ils sont de deux ordres :

- **l'obligation d'achat**, qui implique que tout kWh injecté sur le réseau par une installation éligible doit obligatoirement être acheté par un opérateur donné (principalement EDF), à un tarif d'achat fixé à l'avance par voie réglementaire et supérieur au prix moyen de marché³² ;
- **le complément de rémunération**, qui consiste en une prime versée au producteur en complément du prix de vente sur le marché de l'électricité produite. Cette prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de la vente de l'électricité produite et un niveau de rémunération de référence, fixé par voie réglementaire³³.

Les producteurs d'énergies renouvelables peuvent bénéficier de ces dispositifs soit de droit³⁴, à guichet ouvert, soit en répondant à un appel d'offres concurrentiel instruit par la Commission de régulation de l'énergie³⁵. Le premier dispositif est réservé aux installations de petite taille mettant en œuvre une technologie mature (photovoltaïque et éolien pour l'essentiel) ; le second concerne les installations plus conséquentes.

²⁷ Article L. 141-5-2 du code de l'énergie.

²⁸ Article L. 1111-9-II-3° du code général des collectivités territoriales.

²⁹ Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

³⁰ Article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales.

³¹ Entre 2011 et 2021, le mécanisme de soutien des énergies renouvelables a coûté 47 Md€. La crise énergétique mondiale de 2022-2023 a ponctuellement généré une recette pour le budget de l'État, de 4,6 Md€ sur deux ans. En 2024, ce mécanisme a de nouveau présenté un coût de 4,2 Md€ pour l'État. La [Commission de régulation de l'énergie](#) estime que ce coût devrait atteindre 8,9 Md€ en 2025, similaire à celui constaté avant la crise de 2022-2023.

³² Articles L. 314-1 à -13 du code de l'énergie.

³³ Articles L. 314-18 à -27 du code de l'énergie.

³⁴ Articles D. 314-15 et D. 314-23 du code de l'énergie.

³⁵ Articles L. 311-10 et suivants et R. 311-13 à R. 311-25-15 du code de l'énergie.

Depuis 2016, le ministère de la transition écologique a ainsi lancé une douzaine d'appels d'offres pour le photovoltaïque et l'éolien, couvrant deux périodes (2016-2021 et 2021-2026). Ces périodes correspondent à la durée pour laquelle la Commission européenne a autorisé le régime de prix administré au regard de la réglementation sur les aides d'État ; les projets sont alors sélectionnés par la Commission de régulation de l'énergie dans la limite d'une enveloppe de crédits prédéfinie.

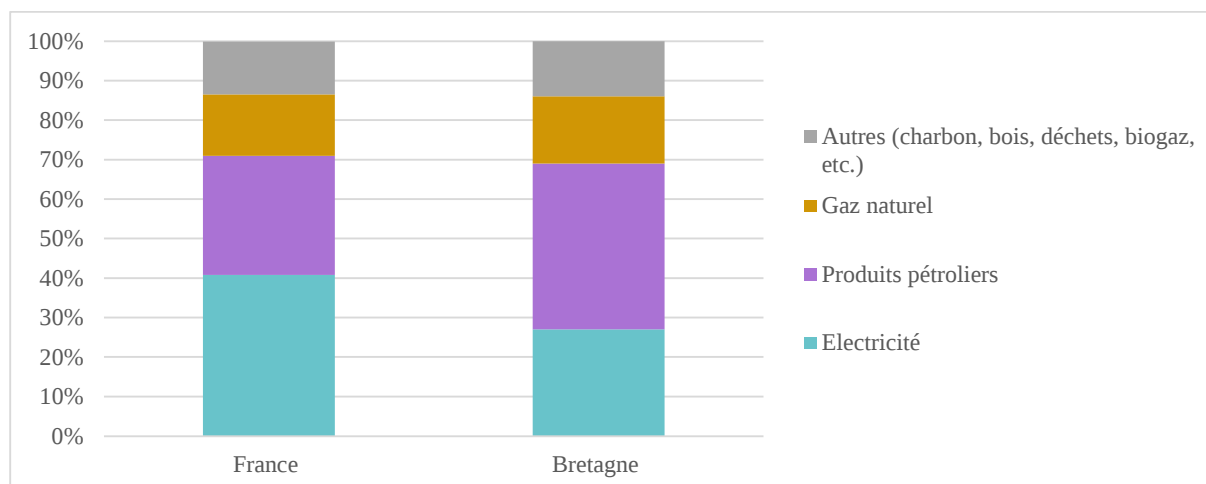
Pour favoriser l'acceptation locale de l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables, la loi prévoit que dans le cadre des appels d'offres, les projets comportant une participation des collectivités locales ou des citoyens au sein de la société porteuse bénéficient d'un bonus³⁶. La loi APER de mars 2023 a également prévu la possibilité d'attribuer un bonus et de moduler le complément de rémunération dans les zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables, en cours de définition³⁷.

3.1.3 Une sous-production en Bretagne à laquelle une forte progression de la production renouvelable doit remédier

3.1.3.1 La Bretagne, région à faible autonomie énergétique

La Bretagne se distingue du niveau national par une part plus importante des produits pétroliers (42 % contre 30 %) et moindre de l'électricité (27 % contre 41 %) dans sa consommation énergétique. Les énergies fossiles, nécessairement importées, représentent 60 % de cette consommation.

Graphique n° 1 : Consommation d'énergie en 2022 par type d'énergie



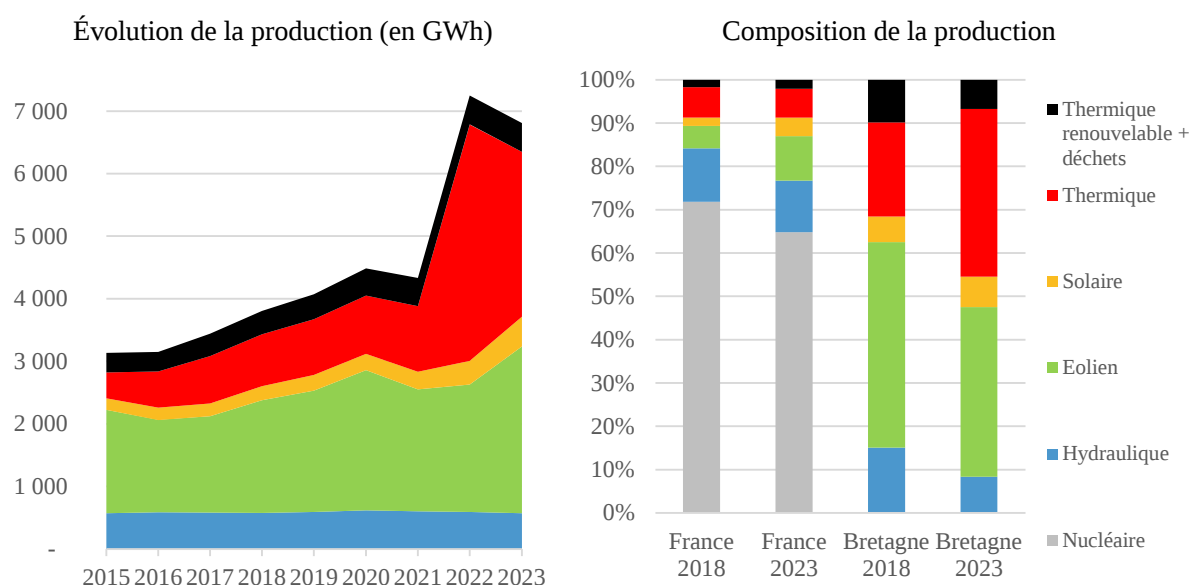
Source : Insee et observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB).

³⁶ Article 111 de la loi TECV. Sur la période 2016-2021, le bonus consistait en une majoration du complément de rémunération. Depuis 2021, le bonus consiste en des points supplémentaires au stade de la sélection des offres.

³⁷ Article L. 311-10-1 du code l'énergie. Les zones d'accélération n'ayant pas encore été définies, les appels d'offres lancés jusqu'à ce jour n'ont pas intégré ces dispositifs.

Pour la seule énergie électrique, en 2023, la Bretagne représentait 4,9 % de la consommation française (21,37 TWh), soit une part correspondant approximativement à sa part de population (5,2 %), mais ne produisait que 1,4 % de l'électricité nationale (6,8 TWh). Elle ne couvrait donc que 32 % de ses besoins, le solde étant importé des régions voisines. La production régionale a progressé de 50 % depuis 2020, grâce principalement à la mise en service fin 2021 de la centrale à gaz de Landivisiau. Elle doit encore augmenter, de près de 20 % en 2024 (+1,2 TWh), du fait de la mise en service du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc. Ce dernier devrait atteindre en 2025 sa production annuelle nominale, de 1,8 TWh.

Graphique n° 2 : La production électrique bretonne



Source : CRC d'après Insee et Réseau de transport d'électricité (RTE).

En l'absence de centrale nucléaire, les énergies renouvelables représentent déjà plus de 50 % de la production électrique régionale contre 29 % en moyenne en France, mais ne couvrent que 17 % de la consommation.

La Bretagne est identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables en matière d'approvisionnement énergétique. Son taux d'indépendance énergétique³⁸, l'un des plus faibles de France (15 % contre 50 % en moyenne), et sa situation péninsulaire constituent des facteurs de risque dès lors que son territoire est éloigné des sites de production et est sensible aux pics de consommation³⁹. Les solutions pour remédier à cette vulnérabilité résident dans l'accroissement de la production domestique et des interconnexions⁴⁰.

³⁸ Définit le rapport entre production et consommation d'énergies primaires.

³⁹ Dossier « Sécurité d'approvisionnement en électricité » du 3 août 2022, site du ministère de la transition écologique (www.ecologie.gouv.fr) : la Bretagne est l'une des trois régions de France où l'approvisionnement est le plus fragile, les deux autres étant les régions Provence Alpes Côte d'Azur et l'Île de France.

⁴⁰ Les sociétés RTE et EirGrid ont engagé la construction d'une liaison électrique de 575 km entre l'Irlande et le Finistère nord (projet Celtic Interconnector).

En Bretagne, le développement des énergies renouvelables et l'électrification des usages répondent à la fois à un enjeu de transition énergétique et de sécurisation de l'approvisionnement.

3.1.3.2 Les objectifs régionaux

Pour répondre à ces enjeux, la Bretagne s'est dotée le 14 décembre 2010 d'un « Pacte électrique breton » reposant sur trois piliers : la maîtrise de la demande d'énergie, le développement des énergies renouvelables et la sécurisation de l'approvisionnement électrique⁴¹. Pour chacun de ces piliers, le Pacte définissait des objectifs chiffrés et un plan d'actions multi-partenarial. Ces orientations ont ensuite été reprises dans le Schéma Régional Climat Air Énergie en 2013 puis au volet énergie du Sraddet, adopté le 18 décembre 2020 et révisé en 2024.

En matière de transition énergétique, le Sraddet fixe trois principaux objectifs, avec l'année 2015 comme référence :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 34 %, 50 %, et 65 % à l'horizon 2030, 2040 et 2050 ;
- la baisse de la consommation d'énergie de 32 % à l'horizon 2030 et de 44 % à l'horizon 2050 ;
- la multiplication de la production d'énergies renouvelables par 4,9 à l'horizon 2030 et par 9,4 à l'horizon 2050 ; en valeur absolue, la production doit atteindre 30,4 TWh en 2030 contre 6,16 TWh en 2012 ; elle était de 12,5 TWh en 2022.

Ces objectifs doivent être déclinés dans les autres documents stratégiques territoriaux. En particulier, les PCAET doivent comporter un objectif de production d'énergies renouvelables global et par type d'énergie, et identifier sur leur territoire les sources d'énergie de récupération ; les SCoT et les PLU doivent identifier les secteurs potentiels de développement des énergies renouvelables ; les PDU doivent définir des objectifs de mobilité décarbonée et identifier les zones dédiées pour l'installation des infrastructures d'avitaillement des véhicules à carburant alternatif ouvertes au public.

Le Sraddet breton fixe aux collectivités territoriales de la région des objectifs ambitieux en matière de production et d'utilisation des énergies renouvelables, qui doivent être déclinés dans les documents stratégiques locaux consacrés à l'aménagement du territoire.

3.1.3.3 Les objectifs territoriaux dans les Côtes-d'Armor

Sept des huit intercommunalités des Côtes-d'Armor comptent plus de 20 000 habitants et ont l'obligation d'arrêter un PCAET. Au 1^{er} janvier 2025, six avaient adopté leurs plans. Celui de Lannion Trégor Communauté est en cours ; il a été transmis pour avis aux autorités préfectorales et environnementales en décembre 2024.

⁴¹ Signataires : l'État, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la région, RTE et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah).

Tableau n° 1 : Adoption des documents au 1^{er} janvier 2025

Intercommunalité	Adoption du PCAET
CC Kreiz Breizh (CCKB)	Non obligé
Lamballe Terre & Mer	Juillet 2024
Guingamp Paimpol Armor Agglomération	Avril 2021
Dinan Agglomération	Février 2023
Lannion Trégor Communauté	Novembre 2024 (projet)
Leff Armor Communauté	Novembre 2022
Loudéac Communauté Bretagne Centre	Décembre 2022
Saint-Brieuc Armor Agglomération	Septembre 2019

Source : CRC.

L'ambition des objectifs du Sraddet en matière de baisse de la consommation finale d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de production d'énergies renouvelables, se retrouve à des degrés variables dans les objectifs chiffrés figurant dans les PCAET.

Tableau n° 2 : Objectifs des PCAET à l'horizon 2050

	Année de référence	Baisse de la consommation finale d'énergie	Réduction des émissions de GES	Part d'EnR dans la consommation finale en 2050
Rappel Sraddet	2015	-44%	-66%	97%
Lamballe Terre & Mer	2018	-49,6%	-69%	83%
Guingamp Paimpol Armor Agglomération	2010	-47,7%	-70,6%	85,4%
Dinan Agglomération	2010	-46%	-83%	41%
Lannion Trégor Communauté	2018	-33%	-44%	53%
Leff Armor Communauté	2015	-41%	-65%	54%
Loudéac Communauté Bretagne Centre	2018	-25%	-69%	44% (2030)
Saint-Brieuc Armor Agglomération	2010	-50%	-65%	57%

Source : PCAET.

Plusieurs intercommunalités ont également prévu ou initié l'élaboration d'un « schéma directeur des énergies renouvelables et de récupération », avec l'appui du SDE 22. Procédant d'une démarche volontaire et non encadrée par la réglementation, ce document de planification présente les choix énergétiques du territoire, les potentiels de développement des énergies renouvelables, les scénarios d'évolution des usages sur le territoire et les actions de production, de consommation et de distribution à mettre en œuvre.

La plupart des PCAET identifient le syndicat comme partenaire privilégié pour la mise en œuvre des programmes d'actions en lien avec les énergies, la mobilité décarbonée et la maîtrise de la demande en énergie.

3.2 L'implication dans la gouvernance locale de la transition énergétique

3.2.1 À l'échelle régionale : la coordination des syndicats départementaux d'énergie au sein du Pôle Énergie Breizh

Les quatre syndicats départementaux d'énergie bretons ont créé en avril 2011 l'entente « Pôle énergie Bretagne » (PEB). Brest Métropole les a rejoints en octobre 2019 et le PEB est devenu une association en juin 2022. Elle est actuellement présidée par le président du syndicat des Côtes-d'Armor.

L'objectif de cette structure est de coordonner les actions des cinq autorités organisatrices de la distribution d'énergie en Bretagne et d'assurer leur représentation collective auprès des interlocuteurs institutionnels. Depuis 2018, les membres du PEB se sont réunis trois à quatre fois par an pour échanger et partager leurs pratiques en matière de réseau de charge pour véhicules, de projets d'autoconsommation d'électricité, de zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables, de contrôle des concessions confiées à Enedis.

En mars 2019, le PEB a signé avec l'État, l'Ademe et la région Bretagne un protocole d'actions prioritaires pour atteindre les objectifs nationaux et régionaux fixés en matière de transition énergétique. Conclu pour trois ans, il définit les actions de portée régionale à mettre en œuvre, à faciliter ou à soutenir dans cinq domaines : réduction des consommations énergétiques, développement des énergies renouvelables, orientation vers la mobilité bas carbone et non polluante, amélioration de l'efficacité énergétique et renforcement de la solidarité territoriale. Il traduit la volonté de l'État et de la région, chef de file de la transition énergétique, de s'appuyer sur les autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour mettre en œuvre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone et par le Sraddet, alors en cours d'élaboration.

Ce protocole est toutefois demeuré de peu d'effet. L'animation régionale prévue sous la forme d'un comité de pilotage et d'un comité technique, la rédaction de « fiches actions » pour chacune des actions prioritaires communes, le bilan annuel et le suivi des indicateurs du Sraddet n'ont pas été mis en œuvre. Le protocole n'a d'ailleurs pas été renouvelé en 2022.

La création du comité régional de l'énergie par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a déplacé au sein de cette instance la coordination générale entre l'État, la région et les syndicats départementaux d'énergie, ainsi que le suivi des indicateurs du Sraddet. Les autorités organisatrices de la distribution d'électricité sont représentées par le PEB au sein du comité.

En juin 2023, le conseil d'administration du PEB a décidé d'élaborer une feuille de route pour formaliser et prioriser les actions à mener. Ce travail est toujours en cours.

La chambre observe que le Pôle Énergie Bretagne, initiative des syndicats départementaux d'énergie pour animer leur concertation à l'échelle régionale, constitue une bonne pratique, dès lors que les objectifs à atteindre dans le domaine de la transition énergétique sont fixés par le conseil régional et suivis dans le cadre du comité régional de l'énergie. Les membres du PEB gagneraient désormais à donner davantage de contenu à leur concertation et à la décliner en actions communes.

3.2.2 À l'échelle intercommunale : le fonctionnement de la commission consultative de l'énergie

L'article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales résultant de l'article 198 de la loi TECV a instauré une commission consultative départementale de l'énergie rassemblant à parité des représentants du syndicat départemental d'énergie et des intercommunalités. Elle est présidée par le président du syndicat départemental et doit se réunir au moins une fois par an.

La vocation de cette commission est d'animer la concertation entre le syndicat d'énergie et les collectivités pilotes à l'échelon local par l'intermédiaire des PCAET. Elle *« coordonne l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, met en cohérence leurs politiques d'investissement et facilite l'échange de données »*.

Dans les Côtes-d'Armor, la commission a été instituée en mars 2016. Elle s'est inscrite dans un partenariat solide préexistant entre le SDE et les intercommunalités costarmoricaines qui étaient déjà toutes adhérentes du syndicat. La commission s'est réunie huit fois depuis 2016.

La commission constitue une véritable instance de concertation : le SDE 22 présente ses actions (mobilité bas carbone, soutien au photovoltaïque, projets de la Sem Énergies 22) tandis que les intercommunalités font état de l'avancement de leurs PCAET et de leurs projets. Au-delà de ce que prévoit la loi, le président du SDE a pris l'initiative, pour une meilleure coordination des acteurs, d'y associer des représentants de l'État (Ademe, direction départementale des territoires et de la mer -DDTM) et de la région Bretagne.

En février 2021, le président du SDE 22 a proposé de resserrer cette coordination en dotant les parties prenantes d'« *une trajectoire commune, en cohérence avec la stratégie régionale* », permettant « *aux collectivités, au SDE et à la Sem Énergies 22 de programmer et prioriser les projets* », et de la décliner sous la forme d'une « *conférence financière de la transition énergétique* » pour financer les projets de production ainsi priorisés. L'absence de mise en œuvre de cette proposition, faute de consensus entre les intercommunalités, traduit les limites de cette gouvernance paritaire entre le syndicat et les planificateurs locaux de la transition énergétique.

Le fonctionnement de la commission consultative paritaire de l'énergie traduit la volonté du SDE 22 de la positionner comme une véritable instance de coordination entre les multiples acteurs publics locaux de la transition énergétique, en y associant les services de l'État et de la région Bretagne. Une coordination plus opérationnelle des politiques d'investissement dans les projets de production et du suivi des objectifs des PCAET reste à développer, constat que le SDE 22 a indiqué partager en réponse aux observations provisoires.

3.3 Les modes d'intervention

3.3.1 La création de la Sem Énergies 22

La société d'économie mixte (Sem) Énergies 22, créée le 21 décembre 2018 par le SDE, était dotée d'un capital social initial de 1,6 M€ détenu à 60 % par le syndicat ; il a été relevé à 11,6 M€ en octobre 2024, et est désormais détenu à 71% par le syndicat. Cette société a pour objet principal d'investir dans des projets de production d'énergies renouvelables, en visant une production totale annuelle d'électricité de 150 GWh, soit environ 5 % de la consommation départementale.

La chambre consacre à la gestion de la Sem Énergies 22 un rapport d'observations spécifique.

3.3.2 L'accompagnement des collectivités costarmoricaines pour répondre à l'objectif régional en matière photovoltaïque

3.3.2.1 Des objectifs régionaux qui impliquent une massification de la production d'énergie photovoltaïque

Le Sraddet breton fixe un objectif de production d'électricité photovoltaïque (PV) de 4 380 GWh à l'horizon 2050, soit une multiplication par 14 par rapport à 2021. Il attend des installations sur toiture qu'elles représentent à cette échéance 85 % du total (3 722 GWh).

Tableau n° 3 : Objectifs de production d'électricité photovoltaïque fixés par le Sraddet

en GWh	Production 2021	Objectifs 2040	Objectifs 2050	Évolution 2021-2050
PV sur toitures	269	2 680	3 722	x 13
PV au sol	38	470	658	x 17
TOTAL	307	3 150	4 380	x 14

Source : Sraddet.

Pour atteindre cet objectif ambitieux, la région Bretagne a élaboré en 2022 une feuille de route visant à la massification de l'usage de l'énergie photovoltaïque (*Heol Breizh*). Elle fixe comme orientations prioritaires l'équipement des toitures, bâtiments et espaces dégradés, l'occupation des espaces déjà artificialisés⁴², la construction de petites centrales (moins de 250 kWc⁴³), l'autoconsommation et le partage d'énergie.

⁴² Dans cet esprit, les lois Énergie et Climat (2019), Climat et Résilience (2021) et APER (2023) ont instauré une obligation de végétalisation ou de solarisation des bâtiments et parkings de surface significative : plus de 500 m² pour les bâtiments à l'exception des bureaux (1 000 m²) et de 1 500 m² pour les parkings.

⁴³ La puissance crête est la puissance maximale qu'un panneau solaire peut délivrer en électricité. L'unité de mesure de cette puissance est le watt crête (Wc). La production est exprimée en MWh.

3.3.2.2 Une offre de service à simplifier et à sécuriser juridiquement

En février 2020, le SDE 22 a décidé « *de définir les objectifs de nouvelles missions sur le sujet, de déterminer les enjeux, et de construire une stratégie photovoltaïque globale* »⁴⁴.

En avril 2021, le comité syndical a autorisé la mise en place d'un service d'assistance technique au bénéfice des collectivités costarmoricaines et de la Sem Énergies 22, pour le développement de projets photovoltaïques. Doté de trois agents, ce service a réalisé une centaine d'études de faisabilité depuis sa création ; son coût net s'est élevé à 266 000 € sur la période 2022-2023. S'y ajoute un quatrième agent chargé plus généralement d'appuyer les collectivités dans leurs projets de production d'énergies renouvelables, dont le coût annuel est partiellement pris en charge par la région Bretagne et par l'Ademe dans le cadre du dispositif « *Les Générateurs* »⁴⁵.

Le syndicat a ensuite souhaité s'impliquer directement dans le développement et la réalisation des projets. Pour ce faire, il a créé en avril 2023 la société publique locale Énergies et Territoires d'Armor (SPLET'Armor), dont il détient 67,6%, avec le département des Côtes-d'Armor (12 %), cinq intercommunalités (20,2 %) et cinq communes (0,5%)⁴⁶. Dotée d'un capital de 0,5 M€, cette société a vocation à apporter une ingénierie aux collectivités du département dans le domaine de la production d'énergie photovoltaïque⁴⁷.

Les modalités d'intervention envisagées pour la SPLET'Armor au bénéfice des communes apparaissent juridiquement fragiles. Le SDE a justifié la création de cette structure par la volonté du département des Côtes-d'Armor, qui ne peut adhérer au syndicat, de bénéficier de son ingénierie, et par le souhait de proposer aux collectivités des prestations dispensées de mise en concurrence préalable. Selon le SDE, les communes actionnaires pourraient recourir directement aux services de la SPL sous la forme d'un contrat de quasi-régie⁴⁸.

⁴⁴ Délibération n°021.2020 du 20 février 2020.

⁴⁵ Réseau de conseillers en énergies renouvelables répartis sur le territoire. En Bretagne, le déploiement de ce réseau fait suite à un appel à manifestations d'intérêts lancé en 2021 par l'Ademe, auquel les acteurs bretons ont répondu sous la forme d'une candidature unique intitulée « BEER – Breizh Ensemble Énergie Renouvelable ».

⁴⁶ Au 26 février 2025, les intercommunalités actionnaires étaient la communauté de communes du Kreiz Breizh (1,7%) et de Leff-Armor (2,2%), les communautés d'agglomération de Saint-Brieuc (5,7%), Dinan (5,8%) et Guingamp-Paimpol (4,9%) ; les communes actionnaires étaient les communes de Binic-Étables, Plévenon, Plédéliac, Trégastel et Saint-Brieuc, chacune détenant une action (0,1% du capital). Étaient en cours d'entrée au capital deux intercommunalités (Lamballe Terre & Mer et Lannion-Trégor) et une commune (Runan).

⁴⁷ Elle a pour objet, « *en vue de décliner des actions des Plans Climat Air Énergie Territoriaux, de développer des projets de production, de distribution et d'usage d'énergies à partir de ressources non fossiles, sur leurs patrimoines (leur appartenant en propre ou pour lesquels la collectivité actionnaire possède des parts)* ».

⁴⁸ Les contrats de quasi-régie sont régis par les articles L. 2511-1 à -5 du code de la commande publique.

Selon la loi, il peut être passé un contrat de quasi-régie si la commune acheteuse « *exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'[elle] exerce sur ses propres services* ». Ce contrôle suppose que la commune « *exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur* ». Il a été jugé qu'une commune qui dispose d'une fraction négligeable du capital, n'est pas directement membre du conseil d'administration d'une SPL et n'est représentée que par l'intermédiaire d'une assemblée spéciale dépourvue de pouvoir décisionnaire, ne saurait justifier d'un contrôle analogue⁴⁹. La représentation minoritaire ou indirecte au sein des instances décisionnelles de la SPL peut être prise en compte, mais à la seule condition qu'elle permette à la collectivité d'exercer une « *influence décisive* » sur les décisions de la société⁵⁰.

Or, le mécanisme d'intervention défini par la SPLET'Armor ne répond pas aux critères légaux puisqu'une commune souhaitant bénéficier de ses services doit acquérir une seule action et est représentée au conseil d'administration par l'intermédiaire d'un représentant commun des petits actionnaires désigné par l'assemblée spéciale, ce qui ne permet pas, en vertu de la jurisprudence, de caractériser un contrôle analogue. Au cas présent, ces modalités de représentation ne confèrent pas aux communes une « *influence décisive* » sur la conduite de la société puisque les orientations stratégiques de la SPL sont définies en conseil d'administration par les actionnaires du « noyau dur » (SDE, département et intercommunalités). La charte du contrôle analogue signée par les actionnaires rappelle en effet que « *les délibérations de l'Assemblée Spéciale prennent la forme de préconisations et d'avis (...) non liants et consultatifs* ».

En l'état, les communes actionnaires ne sont donc pas fondées à conclure avec la SPLET'Armor des contrats de quasi-régie dispensés de publicité et de mise en concurrence préalables, ce qui fait perdre tout intérêt à leur entrée au capital de la société.

En définitive, en se dotant d'une compétence statutaire en ingénierie de projets photovoltaïques comme il aurait en tout état de cause dû le faire (cf. chapitre 2.2.1), le SDE aurait pu atteindre de manière plus simple et juridiquement sécurisée ses deux objectifs :

- intervenir directement au bénéfice de ses communes, non sous la forme d'une prestation de service mais de l'exercice d'une compétence statutaire ; il se serait ainsi dispensé de créer une nouvelle structure et d'organiser une rotation complexe de l'actionnariat des communes, source de fragilités juridiques ;
- veiller à la cohérence des projets avec les PCAET, toutes les intercommunalités costarmoricaines étant membres du syndicat.

Le SDE, auquel le département ne peut adhérer, pouvait se limiter à créer, avec celui-ci, une SPL pour l'accompagner dans le déploiement de centrales photovoltaïques sur son patrimoine. À ce jour, seul le département a d'ailleurs recouru aux services de la SPLET'Armor⁵¹.

⁴⁹ Conseil d'État, *Commune de Marsannay-la-Côte*, 6 novembre 2013, n°365079. Au cas d'espèce, la commune détenait des actions représentant 1% du capital et était représentée au conseil d'administration par l'intermédiaire d'un représentant commun des petits actionnaires désigné par l'assemblée spéciale.

⁵⁰ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 22 décembre 2022, *Sambre & Biesme et Commune de Farciennes*, n°s C-383/21 et C-384/21.

⁵¹ Règlement total de 5 100 € TTC (entre juillet et septembre 2024).

La chambre invite par conséquent le SDE 22, après avoir régularisé l'exercice de sa compétence en matière de production d'énergies renouvelables (recommandation n°1), à restructurer son offre de prestations en matière photovoltaïque en vue de la simplifier et de remédier aux fragilités juridiques du modèle actuel de la SPLET'Armor.

3.3.2.3 L'organisation d'opérations d'autoconsommation collective d'électricité photovoltaïque

En vertu de l'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent installer et exploiter des installations photovoltaïques sur leur patrimoine bâti et en ombrières sur leurs parkings.

L'électricité produite par ces installations peut être vendue à un fournisseur d'électricité et injectée sur le réseau public de distribution, ou autoconsommée⁵², en intégralité ou en partie (avec revente du surplus), individuellement ou collectivement. L'autoconsommation collective concerne plusieurs consommateurs finaux situés à proximité d'une installation de production pilotée par une personne morale organisatrice (PMO), qui est l'interlocuteur unique du gestionnaire du réseau de distribution.

Le SDE 22 se positionne depuis peu comme un acteur du développement des opérations d'autoconsommation collective. Il a décidé en décembre 2024 la création d'une PMO départementale sous la forme d'une association dénommée Part'EnR 22. L'association rassemblera le syndicat, la Sem Énergies 22, la SPLET'Armor, des communes et intercommunalités, ainsi que des acteurs privés concernés par les opérations (producteurs, consommateurs, acteurs économiques de l'aménagement).

Ce positionnement apparaît cohérent avec la vocation première du syndicat, autorité organisatrice de la distribution d'électricité.

⁵² L'autoconsommation est régie par les articles L. 315-1 à-8 du code de l'énergie.

CONCLUSION SUR LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

En 2023, les Côtes-d'Armor ont produit 22 % de l'électricité consommée dans le département. Le développement des énergies renouvelables répond donc à la fois à un enjeu de transition énergétique et de contribution à la sécurisation de l'approvisionnement du territoire. En ce sens, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des intercommunalités fixent des objectifs ambitieux de déploiement d'installations de production d'énergies renouvelables.

Le SDE 22 a organisé ses interventions directes dans ce domaine en cohérence avec la gouvernance locale de la transition énergétique telle que prévue par la loi, qui consacre le rôle central des intercommunalités et positionne le syndicat d'énergie comme animateur départemental chargé d'apporter son expertise technique aux communes et intercommunalités.

Le syndicat intervient dans la production d'énergies renouvelables de deux manières.

D'une part, il investit dans des unités de production d'énergies renouvelables par l'intermédiaire d'un vecteur d'investissement créé pour la circonstance : la société d'économie mixte (Sem) Énergies 22, dont il est actionnaire majoritaire. La chambre consacre un rapport spécifique à la gestion de cette société.

D'autre part, il a créé en 2021 un service d'accompagnement des collectivités du département en vue de massifier la production d'électricité photovoltaïque sur les bâtiments et espaces publics. Il apporte à ses membres une ingénierie de projet, se positionne comme organisateur d'opérations d'autoconsommation collective et a créé en 2023 une société publique locale (SPL) destinée à piloter des projets photovoltaïques pour le compte des collectivités costarmoricaines. Si la création de cette dernière société apparaît adaptée pour répondre aux besoins du conseil départemental, qui ne peut adhérer au SDE, son ouverture aux communes est à l'origine de fragilités juridiques auxquelles le SDE 22 devra remédier.

4 LE DÉPLOIEMENT D'INFRASTRUCTURES POUR LA MOBILITÉ BAS CARBONE

L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales confère aux communes et à leurs groupements une compétence en matière de distribution d'énergie bas carbone pour la mobilité. Il dispose que « *sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire, les communes peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou pour navires, ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation de telles infrastructures ou points de ravitaillement. (...) Elles peuvent transférer cette compétence (...) aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31 (...)* ».

4.1 Les infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE)

4.1.1 Une stratégie de déploiement qui s'adapte progressivement au développement rapide de l'offre privée

4.1.1.1 Un réseau déployé selon une logique d'aménagement du territoire

La stratégie de développement de la mobilité propre annexée à la programmation pluriannuelle de l'énergie, fixe un objectif de production de 4,4 millions de véhicules hybrides et électriques en France d'ici 2030 et d'installation de 7 millions de points de charge sur l'ensemble du territoire. La France doit ainsi se mettre en mesure de répondre à la fin de la commercialisation des véhicules thermiques neufs à compter de 2035, prévue par la réglementation européenne.

Dès 2011, la région Bretagne avait lancé un « Plan Véhicule Vert Bretagne » fixant l'objectif d'implanter sur le territoire 880 bornes de recharge à l'horizon 2017⁵³. Mi-2014, 140 points de charge répartis sur 51 sites, publics et privés étaient dénombrés. Pour accélérer le déploiement, la région s'est appuyée sur les syndicats départementaux d'énergies.

Le SDE 22 s'est doté de la compétence et a organisé un premier plan de déploiement du réseau par délibération du 7 avril 2014. Ce plan portait sur 223 bornes (446 points de charge dont 16 rapides) pour un budget total de 2,55 M€ financé par l'Ademe à hauteur de 1,2 M€.

⁵³ Le Sraddet de 2020 ne fixe pas d'objectif régional de déploiement d'IRVE et renvoie aux documents de planification des mobilités la charge de « *définir les objectifs de mobilité décarbonée et identifier les zones d'implantation des infrastructures de recharge* » (règle IV-1).

Le SDE 22 a implanté son réseau, dénommé « Brev'Car », selon une logique de maillage territorial afin d'amorcer l'usage du véhicule électrique. À l'issue de la première phase de déploiement, au 31 décembre 2019, il comptait 172 bornes. Depuis 2019, l'exploitation commerciale des bornes a été mutualisée sous la marque « OuestCharge », créée par sept syndicats départementaux d'énergie de l'ouest de la France⁵⁴.

4.1.1.2 Une généralisation de l'offre privée désormais prescrite par la loi

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 26 décembre 2019 a imposé que les bâtiments tertiaires, industriels et de service public, les bâtiments neufs ainsi que les commerces et cinémas soient équipés d'une ou plusieurs stations de recharge pour véhicules électriques.

L'effet de cette prescription législative est perceptible. En Bretagne, le nombre de points de charge accessibles au public est passé de 3 846 au 31 mai 2023 à 5 659 au 31 mai 2024 (+ 47 %). Ceux-ci sont implantés sur des sites commerciaux ou d'entreprises à 48 %, sur des aires de stationnement à 35 % et sur la voirie à 17 %⁵⁵. Comme pour les stations essence, les parkings des commerces de grande et moyenne surface deviennent des sites de recharge incontournables.

4.1.1.3 Un schéma des mobilités rendu caduc par le développement rapide de l'offre privée

L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales ouvre aux syndicats départementaux d'énergie la faculté d'élaborer un schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables (SDIRVE). Ce schéma définit les priorités de l'action des autorités locales afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables, pour le trafic local et le trafic de transit. Il est élaboré en concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité, avec la région ainsi qu'avec les gestionnaires de voiries concernés.

Le SDE 22 a lancé l'élaboration d'un schéma directeur en juillet 2021, puis l'a étendu six mois plus tard à l'ensemble des stations d'avitaillement en carburant bas carbone (gaz naturel pour véhicules et hydrogène). Ce schéma des mobilités a été adopté en septembre 2023.

En ce qui concerne l'électromobilité, le document repose sur une évaluation des besoins tenant compte des prévisions de commercialisation de véhicules électriques, des hypothèses de consommation et d'autonomie des véhicules, et de couverture des besoins par des bornes privées et de la densité du réseau existant. Il identifie un besoin de déploiement de 2 934 nouveaux points de charge accessibles au public à l'horizon 2030, soit une multiplication par cinq de l'offre actuelle. Les principaux besoins sont ciblés sur les territoires des communautés d'agglomération de Saint-Brieuc, Lannion-Trégor, Dinan et Guingamp-Paimpol, où 73 % des nouvelles bornes sont attendues.

⁵⁴ Syndicats départementaux d'Ille-et-Vilaine, des Côtes-d'Armor, du Finistère, de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Mayenne et de Vendée.

⁵⁵ Source : Baromètre Gireve – mai 2024.

Le schéma costarmoricain acte le caractère subsidiaire du réseau Brev'Car puisqu'il prévoit un effort de déploiement supporté à 86 % par des opérateurs privés, notamment dans le cadre des obligations introduites par la loi LOM. La part des bornes gérées par le SDE 22 doit ainsi passer de 56 % en 2022 à 21 % en 2030.

Le SDE 22 peine cependant à disposer d'une visibilité sur le déploiement de l'offre privée. Une « *Charte de bonnes pratiques des opérateurs* » est annexée au schéma directeur, en vue d'« *assurer un déploiement coordonné entre les parties prenantes, favorisant un maillage territorial cohérent sur son périmètre* »⁵⁶. Elle comporte l'engagement « *d'informer chaque année des projets d'implantation de bornes afin que le SDE22 puisse actualiser les précisions de déploiement sur le territoire, et s'assurer de l'atteinte des objectifs prévus au SDIRVE* ». Aucun opérateur n'avait cependant signé cette charte à la clôture du contrôle de la chambre.

Le schéma prévoit également le doublement du nombre de points de charge du réseau Brev'Car à l'horizon 2030. Le syndicat n'a toutefois pas arrêté de plan de déploiement pluriannuel et s'adapte au développement rapide de l'offre privée, dont il peine à avoir une connaissance exhaustive. Fin 2024, il lui restait encore à installer 65 bornes pour atteindre l'objectif 2025.

Aussi dès janvier 2025, le syndicat a annoncé un ajustement de sa stratégie : « *compte tenu du développement d'une offre privée plus importante que celle envisagée, le SMOB élaboré en 2023 va devoir être actualisé. L'installation de bornes va se poursuivre mais de manière plus restreinte en privilégiant l'implantation de super-chargeurs permettant d'équilibrer davantage le service. 36 nouvelles bornes devraient être mises en service dans le courant de l'année 2025 (la plupart étant déjà en stock) dont 8 bornes rapides et 2 super-chargeurs* ».

Le SDE 22 a donc revu à la baisse les perspectives de développement du réseau Brev'Car et entend se repositionner en priorisant l'accompagnement des acteurs publics pour répondre à leurs besoins propres (bornes destinées aux agents et aux visiteurs) et l'optimisation de la gestion de son réseau au sein de l'alliance OuestCharge.

Peu après l'adoption du schéma des mobilités, le SDE 22 a revu ses objectifs pour les adapter au développement rapide de l'offre privée. Il a freiné le déploiement de ses propres bornes et privilégie désormais l'optimisation du réseau existant et l'accompagnement des acteurs publics pour répondre à leurs besoins propres. Cette évolution apparaît cohérente avec le cadre légal, qui dote le syndicat d'une compétence subsidiaire limitée à la carence de l'initiative privée.

⁵⁶ SDIRVE, page 80.

4.1.2 Un modèle économique à adapter pour tendre vers l'équilibre financier

4.1.2.1 Un cadre budgétaire et comptable inapproprié

Lorsqu'il est assuré par un syndicat départemental d'énergie, le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques constitue un service public industriel et commercial⁵⁷. Dès lors, les opérations relatives à ce service doivent être isolées dans un budget annexe dédié et suivies selon la nomenclature comptable M4, et un compte au Trésor dédié doit être ouvert.

Or, les flux financiers relatifs à la gestion du réseau Brev'Car sont imputés sur le budget principal du syndicat. La comptabilité analytique ne permet pas de les isoler de façon exhaustive car les charges de personnel (1,5 équivalent temps plein-ETP- depuis 2023) ne sont pas ventilées entre les différentes activités.

Par ailleurs, les IRVE constituent des immobilisations productives de revenus qui à ce titre, doivent faire l'objet d'un amortissement comptable⁵⁸. Or, le SDE 22 ne procède pas à un tel amortissement.

Recommandation n° 3. : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature comptable M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Brev'Car.

Recommandation n° 4. : Procéder à l'amortissement comptable des infrastructures de recharge pour véhicules électriques.

En réponse aux observations provisoires, le SDE 22 s'est engagé à mettre en place un budget annexe et à examiner les conditions de mise en place de l'amortissement comptable des infrastructures.

4.1.2.2 Un réseau inégalement utilisé

Le précédent rapport de la chambre observait que « dix bornes (sur les 164 bornes accélérées), principalement situées à Saint-Brieuc et sur la côte, représentent 50 % des charges effectuées dans le département en 2019. À l'inverse, les dix bornes les moins utilisées, situées principalement dans les terres et dans des communes rurales, ne représentent que 0,14 % du nombre total de recharges dans le département des Côtes-d'Armor, trois d'entre elles n'ayant été utilisées qu'une seule fois dans l'année. 30 bornes sur 164 ont enregistré moins de 10 charges sur l'année 2019, les bornes les plus utilisées étant situées dans les communes les plus peuplées du département et sur la côte ». Il précisait également que « le nombre de charges a augmenté entre 2018 et 2019 pour atteindre une moyenne de charges mensuelles de 1 808 et 11 charges mensuelles par borne », soit environ 21 700 charges annuelles.

⁵⁷ Article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, figurant dans le chapitre « Services publics industriels et commerciaux ».

⁵⁸ Article R. 2321-1 alinéa 2° du code général des collectivités territoriales.

Entre 2020 et 2022, la fréquentation du réseau a été multipliée par trois, avant de connaître une légère diminution en 2023, qui a coïncidé avec l'augmentation des tarifs votée en février⁵⁹. La hausse tarifaire a finalement été assimilée et en 2024, la fréquentation avait retrouvé son niveau de 2022.

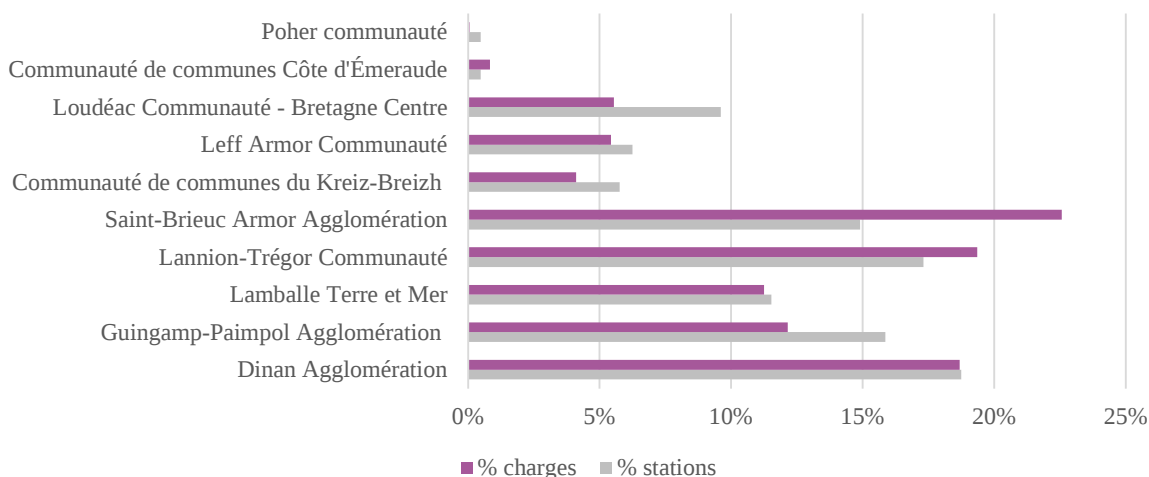
Tableau n° 4 : Statistiques de fréquentation du réseau d'IRVE

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de charges</i>	19 251	31 005	61 795	56 135	62 081
<i>Nombre de bornes</i>	172	179	179	196	206
<i>Nombre moyen de charges par borne</i>	112	173	345	286	301

Source : CRC d'après données SDE 22.

Dans la continuité du constat dressé dans le précédent rapport de la chambre, la fréquentation des bornes s'avère très variable et apparaît plus forte en zone urbaine dense et dans les stations balnéaires. Sur les dix bornes qui ont enregistré plus de 1 000 charges en 2024 et représentent 21 % du total des charges, cinq se situent dans des centres urbains (Saint-Brieuc, Dinan et Lannion) et cinq sur le littoral touristique (Perros-Guirec, Erquy, Paimpol, Saint-Quay-Portrieux, Trégastel). À l'inverse, les 66 bornes qui ont enregistré moins de 100 charges annuelles sont presque toutes situées dans les terres et en secteur rural.

Graphique n° 3 : Répartition géographique des bornes selon leur fréquentation (2024)



Source/note : CRC d'après données SDE pour 2024 ; seules les communes costarmoricaines sont prises en compte pour Poher Communauté et la communauté de communes de la Côte d'Émeraude.

⁵⁹ Délibération n°013.2023 du 3 février 2023 : « *augmenter raisonnablement nos tarifs reste nécessaire pour couvrir a minima l'électricité et contribuer à l'amortissement des investissements* », tout en précisant que « *bien que le déficit d'exploitation en Côtes-d'Armor persiste, il n'augmente pas dans la même proportion que celui de nos voisins notamment en raison de nos contrats d'achat d'électricité nous sécurisant jusqu'à fin 2024* ».

4.1.2.3 Un point d'équilibre économique atteint par seulement 25 % des bornes en 2024

Le SDE 22 ne suit pas le point d'équilibre économique des bornes, c'est-à-dire le nombre de charges à partir duquel le chiffre d'affaires couvre le coût annuel complet de l'installation (charges d'exploitation + amortissement des infrastructures). La chambre a procédé à une estimation pour 2024.

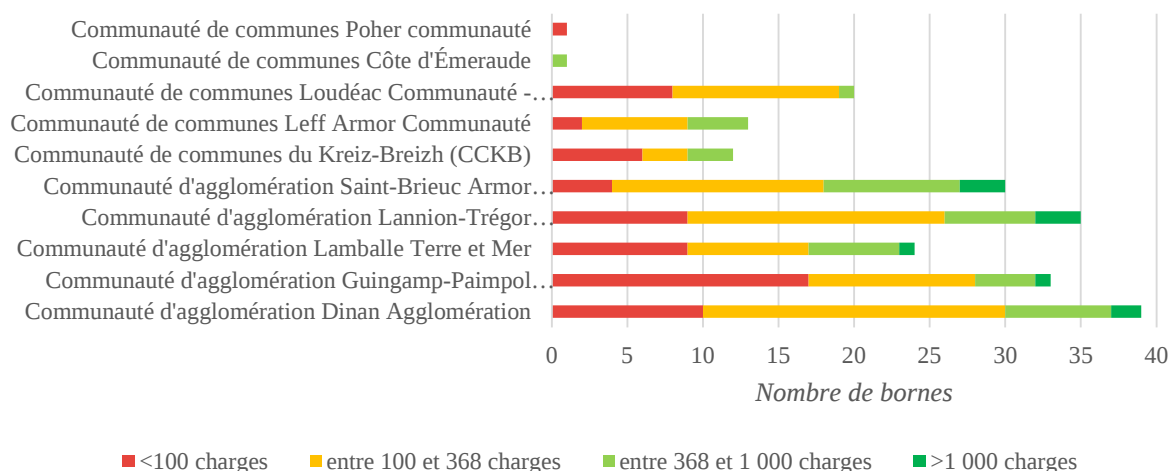
Tableau n° 5 : Estimation du point d'équilibre économique en 2024

Bornes		Points de charge (PDC)	
Nombre de bornes	206	Nombre de PDC	412
Charges d'exploitation	447 295 €		
Amortissement théorique	53 460 € ⁶⁰		
Charges d'exploitation / borne	2 171 €	Charges d'exploitation / PDC	1 086 €
+ Amortissement / borne	260 €	+ Amortissement / PDC	130 €
= Coût complet / borne	2 431 €	= Coût complet / PDC	1 215 €
÷ Chiffre d'affaires par charge	6,6 €		
= Point d'équilibre d'une borne	368 charges	= Point d'équilibre d'un PDC	184 charges

Source/note : CRC d'après comptabilité analytique et données SDE (données 2024) ; les charges d'exploitation incluent la rémunération brute du chargé de mission « mobilité ».

La chambre évalue le coût complet moyen d'une borne à 2 431 € en 2024, soit 1 215 € par point de charge. Il peut dès lors être considéré que le point d'équilibre d'une borne est atteint lorsqu'elle enregistre 368 charges annuelles, soit 184 charges par point de charge. Ce point d'équilibre peut varier selon la nature de la borne (de lente à ultra-rapide) ; il est relativement bas comparativement aux autres syndicats départementaux d'énergie bretons, en raison du tarif avantageux d'achat d'électricité dont bénéficie le SDE 22 et de coûts d'exploitation maîtrisés.

⁶⁰ Pour calculer l'amortissement à prendre en compte, la chambre a retenu une durée de 15 ans conformément à l'annexe A3 du compte administratif pour 2023.

Graphique n° 4 : Répartition des bornes selon le nombre de charges (2024)

Source/note : CRC d'après données SDE 22 pour 2024 ; seules les communes costarmoricaines sont prises en compte pour Poher Communauté et la communauté de communes de la Côte d'Émeraude.

En 2024, le réseau Brev'Car a enregistré 301 charges par borne en moyenne, soit un niveau inférieur de 18 % au point d'équilibre. Seules 51 bornes ont atteint le point d'équilibre, dont 10 le dépassent largement avec plus de 1 000 charges annuelles. À l'inverse, un tiers du réseau (66 bornes) a enregistré une fréquentation très faible, de moins de 100 charges.

Ce constat doit conduire le syndicat à réévaluer la pertinence de certaines implantations, pour atteindre l'objectif, évoqué au cours du contrôle, de trois charges par jour et par borne, soit plus de 1 000 charges par an. Le syndicat a indiqué au cours du contrôle qu'il reverrait l'emplacement des bornes à mesure de leur obsolescence technique, au vu de leur fréquentation.

4.1.2.4 Un service structurellement déficitaire

Le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques constitue un service public industriel et commercial⁶¹. Ce service doit dès lors être équilibré en recettes et en dépenses. Le SDE 22 ne peut en conséquence prendre en charge sur son budget principal des dépenses relatives à ce service, de quelque façon que ce soit (subvention, imputation de charges, flux de trésorerie, etc.). Une dérogation est permise par la loi si les exigences du service public conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou si le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Toute prise en charge par le budget principal doit, à peine de nullité, faire l'objet d'une délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités ainsi que les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, elle ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement⁶².

⁶¹ Article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, figurant dans le chapitre « Services publics industriels et commerciaux ».

⁶² Articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

Le SDE 22 tient une comptabilité analytique isolant les dépenses et les recettes d'exploitation propres à cette activité. Cette comptabilité présente cependant deux lacunes : elle ne tient pas compte de la rémunération du chargé de mission « mobilité », que la chambre a ajoutée, et elle n'inclut pas l'amortissement comptable des infrastructures.

Il apparaît que le service de recharge pour véhicules électriques, qui n'a été rendu payant pour les usagers qu'à partir de 2019, reste structurellement déséquilibré. Il a accumulé un résultat déficitaire de près de 0,9 M€ entre 2020 et 2024. Sur la période contrôlée, les recettes du service n'ont couvert que 58 % des dépenses. De plus, le réseau déployé avant 2019, d'une valeur à l'actif de 2,1 M€, n'a pas été amorti.

Le déficit du service a été presque effacé en 2024 à la faveur de la perception d'une participation ponctuelle de la Caisse des dépôts et consignations de 60 000 € pour financer le schéma directeur des mobilités, dont les dépenses avaient été imputées sur l'exercice 2023. Sans cette participation, le déficit aurait atteint environ 85 000 €.

Tableau n° 6 : Compte d'exploitation de l'activité IRVE

<i>en €</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de charges</i>	19 231	31 005	58 755	56 135	62 081
Achats électricité	87 305	140 344	270 344	279 269	272 289
<i>Achat d'électricité par charge</i>	4,54	4,53	4,61	4,97	4,39
+ Prestations de services	95 952	85 634	54 043	114 715	59 844
+ Etudes et recherches	0	0	0	75 300	0
+ Réparation et maintenance	49 914	35 822	25 868	32 874	62 653
+ Charges de personnel et assimilées	16 091	16 091	32 183	48 275	48 275
+ Autres charges	802	3 496	1 704	25 979	4 234
= Charges d'exploitation	250 065	281 386	384 764	576 412	447 295
Chiffre d'affaires	46 284	103 331	238 559	228 299	410 624
<i>Chiffre d'affaires par charge</i>	2,4	3,3	3,9	4,1	6,6
+ Autres produits	1 764	7 626	7 464	16 174	65 755
= Produits d'exploitation	48 048	110 957	246 022	244 473	476 379
Résultat d'exploitation	-202 017	-170 429	-138 742	-331 939	29 084
- Amortissement sur 15 ans	0	0	5 662	22 367	53 460
= Résultat net	-202 017	-170 429	-144 404	-354 306	-24 376

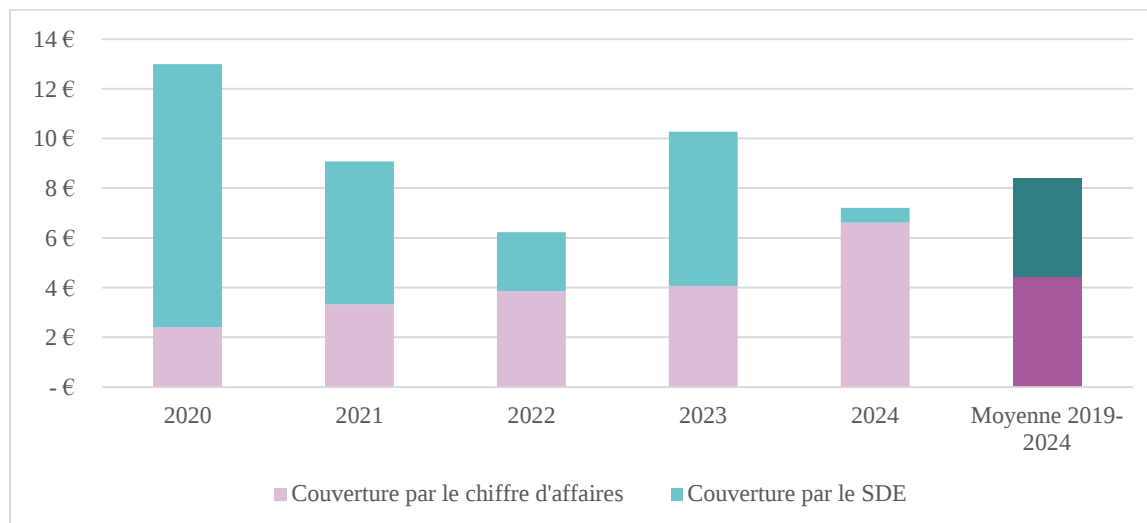
Source : CRC d'après comptabilité analytique SDE ; charges de personnel issues des bulletins de salaire.

Le chiffre d'affaires, nul jusqu'en 2018, faible jusqu'en 2020, et en forte croissance depuis, illustre le décalage entre l'aménagement du réseau et la dynamique de conversion du parc automobile, plus récente. Sur les premières années, le SDE 22 aurait donc pu fonder les subventions du budget principal sur l'une des dérogations légales, mais n'a jamais pris la délibération motivée prévue par la loi à peine de nullité.

L'électrification des usages reste à ce jour insuffisante pour équilibrer le service. Après la forte augmentation des tarifs en 2023, le chiffre d'affaires moyen par charge est passé de 2,4 € à 6,6 €. Il reste toutefois insuffisant pour résorber le déficit du service de l'électromobilité.

Entre 2019 et 2024, chaque charge a été en moyenne payée par l'utilisateur 4,5 € et subventionnée par le syndicat à hauteur de 4 €, sans compter le financement des investissements. Au-delà de sa fragilité juridique, ce mode de financement revient à faire subventionner la recharge des véhicules électriques de certains usagers par le budget général du SDE, et donc par l'ensemble des consommateurs d'électricité de Côtes-d'Armor, qu'ils utilisent ou non un véhicule électrique.

Graphique n° 5 : Financement de l'exploitation du réseau Brev'Car, par charge



Source : CRC d'après les données et la comptabilité analytique du SDE.

La subvention a toutefois sensiblement baissé en 2024 (0,6 €/charge). Le service pourrait approcher l'équilibre en 2025 puisque le nouveau contrat d'achat d'électricité entré en vigueur au 1^{er} janvier présente un prix inférieur de 10 % au précédent. Dans ces conditions plus favorables, toutes choses égales par ailleurs, la chambre estime que le réseau devra tout de même enregistrer plus de 23 000 charges supplémentaires (+38 %) pour atteindre l'équilibre financier.

La chambre observe qu'en dépit du recours au levier tarifaire en 2023 et de charges d'exploitation maîtrisées, le service de la mobilité électrique reste structurellement déficitaire, les ressources dégagées par les bornes rentables étant insuffisantes pour compenser le déficit des bornes insuffisamment fréquentées. Le SDE 22 bénéficiera en 2025 d'une baisse de 10 % du prix auquel il achète l'électricité alimentant le réseau : dans ces nouvelles conditions, un surplus de fréquentation de près de 40 % sera néanmoins nécessaire pour atteindre l'équilibre financier. À défaut, la chambre invite le SDE à redimensionner à la baisse son réseau en remettant en cause l'implantation des stations les moins fréquentées (environ un tiers du total), dans l'objectif de mettre fin au subventionnement par l'ensemble des consommateurs d'électricité costarmoricains d'un service destiné à un nombre restreint d'usagers. D'ici-là, le comité syndical devra délibérer chaque année pour justifier le principe et le montant de la couverture du déficit du service par le budget général du syndicat.

Recommandation n° 5. : Atteindre l'équilibre financier du service de la mobilité électrique et, dans l'attente, respecter les obligations fixées par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires, le SDE 22 s'est engagé à respecter la réglementation en matière de subventionnement du service de la mobilité électrique.

4.2 Les stations de gaz naturel pour véhicules (GNV)

Le SDE 22 s'est inscrit dans une coopération à l'échelle régionale lancée en 2018 pour développer un réseau de stations de distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV), solution de transition adaptée aux véhicules lourds (bus et camions). **Cette activité a été prise en charge par la Sem Énergies 22 et est analysée dans le rapport d'observations dédié à cette société.**

4.3 Le projet Armor Hydrogène

En juillet 2020, la région Bretagne a adopté une feuille de route « hydrogène 2030 », qui souligne que l'électrolyse est une technologie mature pour produire de l'hydrogène en grande quantité mais que son application industrielle n'a pas encore atteint l'échelle critique permettant de faire baisser les coûts de production et de la rendre compétitive par rapport notamment aux énergies fossiles. Elle estime que la généralisation de l'utilisation de l'hydrogène est un objectif de moyen terme et que cette technologie devrait être accessible au plus grand nombre autour de 2035.

L'hydrogène « renouvelable »

L'hydrogène est un élément chimique qui se présente à l'état gazeux dans des conditions normales et peut être utilisé pour stocker et pour produire de l'électricité. Produit par électrolyse de l'eau⁶³, il permet d'utiliser pour sa fabrication la surproduction d'électricité renouvelable générée par les sources intermittentes (éolien, solaire). Il est alors stocké sous forme gazeuse et peut être ensuite réutilisé, notamment quand la production des sources intermittentes est insuffisante. Pour produire de l'électricité, l'hydrogène est combiné à l'oxygène de l'air dans une pile à combustible qui peut notamment être installée dans un véhicule à propulsion électrique. L'hydrogène est qualifié de « renouvelable » quand son électrolyse est elle-même réalisée à partir d'électricité renouvelable.

⁶³ L'électrolyse est un processus de séparation des atomes de l'eau sous l'effet d'un courant électrique, permettant de récupérer de l'hydrogène et de l'oxygène.

En 2021, le SDE 22 a financé une étude conjointe avec Saint-Brieuc Armor Agglomération et la chambre de commerce et d'industrie des Côtes-d'Armor, en vue de convertir la flotte de bus urbains et de bennes à ordures de l'agglomération briochine à la motorisation à l'hydrogène renouvelable. Ces flottes seraient alimentées par une unité de production d'hydrogène desservant deux stations de distribution. L'étude a conclu à la faisabilité du projet, qui a obtenu un soutien financier de l'État et de la région Bretagne dans le cadre des appels à projets « Écosystèmes territoriaux H2 ». Le coût total du projet est estimé à 16 M€, subventionnés à hauteur de 4,5 M€ par l'État (Ademe) et de 1M€ par la région Bretagne.

Pour sécuriser les débouchés de l'unité de production d'hydrogène, Saint-Malo Agglomération et la Sem Énerg'iV, opérateur du syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine, ont été associées au projet. Dans ce cadre, à l'instar de l'agglomération de Saint-Brieuc, celle de Saint-Malo veut convertir ses bus urbains et ses bennes à ordures à la motorisation à l'hydrogène.

En 2021, les parties prenantes ont sélectionné un groupement d'entreprises pour réaliser les installations puis ont constitué avec ces entreprises un consortium dénommé Armor Hydrogène. Le schéma des mobilités du SDE 22 prévoit qu'à l'horizon 2030, le projet Armor Hydrogène sera le seul projet public de mobilité à l'hydrogène dans le département⁶⁴.

Une société de projet éponyme a été créée le 7 juin 2024 ; le SDE 22 doit à terme acquérir 4,7 % du capital. Si son engagement financier initial devrait être modique (47 € sur un capital social de 1 000 €), les fonds propres de la société Armor Hydrogène devront être renforcés à l'issue de la phase de développement, pour financer la construction des infrastructures.

Or, la chambre a constaté à l'occasion de ses contrôles qu'en dépit des importantes subventions dont elles bénéficient, la viabilité financière des infrastructures de mobilité hydrogène reste très incertaine, en raison de surcoûts sur les infrastructures et de l'insuffisance de l'offre de véhicules sur le marché.

Dans le cas d'Armor Hydrogène cependant, la présence d'une clientèle publique ayant des besoins pour les bus urbains et les bennes à ordures constituerait un facteur de sécurisation des débouchés. Le bilan à mi-parcours de la feuille de route régionale « hydrogène 2030 » souligne en effet qu'en l'absence, à ce stade, de visibilité sur les débouchés grand public, la viabilité économique des infrastructures de mobilité hydrogène reste dépendante des flottes publiques captives.

La chambre invite en conséquence le SDE 22 à mesurer son engagement financier et celui de son opérateur dans le projet Armor Hydrogène, pour limiter son exposition aux risques résultant de l'immaturation du modèle économique de la mobilité hydrogène.

⁶⁴ Deux projets privés sont également identifiés à Loudéac et à Rostrenen. À Loudéac, le projet Green Pig est porté par un éleveur qui ambitionne de transformer l'urine de ses porcs en hydrogène renouvelable.

CONCLUSION SUR LA MOBILITÉ BAS CARBONE

Depuis 2015, le SDE 22 déploie des infrastructures de recharge pour véhicules électriques et au gaz naturel. Son objectif est d'amorcer l'utilisation de véhicules bas carbone afin de contribuer à la transition énergétique de la mobilité routière.

Les quatre stations de distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV) ont été confiées à la Sem Énergies 22, opérateur dont le syndicat est l'actionnaire majoritaire et qui fait l'objet d'un rapport dédié, parallèlement publié par la chambre.

Le SDE 22 a également déployé un réseau de recharge pour véhicules électriques, dénommé Brev'Car, selon une logique de maillage du territoire départemental, avec 206 bornes existantes en 2024. En septembre 2023, il a adopté un schéma directeur prévoyant le doublement du réseau à l'horizon 2030. Cet objectif a été rapidement rendu caduc par le développement rapide de l'offre privée de recharge, prescrit par la loi LOM de 2019. Le syndicat a revu ses objectifs en conséquence et a freiné le développement de son réseau.

Alors qu'il constitue un service public industriel et commercial devant en principe être financé par ses recettes propres, le réseau est structurellement déficitaire. Seul un quart des bornes a eu une fréquentation suffisante pour atteindre un équilibre économique en 2024, et leur excédent ne suffit pas à couvrir le déficit du reste du réseau. Entre 2019 et 2024, le budget général du syndicat a supporté 42 % des dépenses du réseau. Sur la période contrôlée, chaque charge a été payée par l'utilisateur 4,5 € et subventionnée par le syndicat à hauteur de 4 €, sans compter le financement des investissements, intégralement supporté par le syndicat. Ce mode de financement revient à faire subventionner la recharge des véhicules des usagers du réseau par l'ensemble des consommateurs d'électricité costarmoricains, utilisateurs ou non d'un véhicule électrique.

Le SDE 22 a réduit le déficit du service en 2024 grâce à une augmentation des tarifs, conjuguée à une maîtrise des dépenses d'exploitation. Il devrait être en mesure de le réduire encore en 2025 à la faveur d'une baisse de 10 % du prix d'achat de l'électricité. La chambre évalue à près de 23 000 le nombre de charges supplémentaires que le réseau Brev'Car devra néanmoins enregistrer pour espérer atteindre l'équilibre financier en 2025. À défaut, le syndicat devra redimensionner son réseau en révisant l'implantation du tiers des bornes dont la fréquentation est la plus faible.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les finances du SDE 22 sont retracées dans un budget unique.

Le précédent rapport de la chambre observait qu'à la clôture de l'exercice 2019, le SDE 22 présentait une « *situation financière saine* » caractérisée par « *un haut niveau d'investissement, une politique de participation au bénéfice des communes favorable à ces dernières, ce qui se traduit par une trésorerie déficitaire* ».

Les données financières détaillées de la période 2020-2023 figurent en annexe n°2.

5.1 Des équilibres de fonctionnement favorables

Tableau n° 7 : Les soldes intermédiaires de gestion

en €	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion</i>	19 077 533	18 268 094	18 884 681	22 940 560
<i>dont TICFE nette</i>	10 556 861	11 446 104	11 002 798	12 353 564
<i>dont redevances Enedis</i>	2 469 030	1 270 750	2 146 277	2 870 962
<i>dont participations communes</i>	1 735 835	1 913 998	2 084 480	2 212 260
<i>dont production immobilisée</i>	1 893 193	2 543 968	2 540 734	2 738 978
<i>dont autres</i>	2 422 614	1 093 274	1 110 392	2 764 796
<i>- Charges de gestion</i>	8 612 936	7 091 045	8 240 618	10 845 739
<i>dont charges à caractère général</i>	3 292 668	3 598 165	4 090 285	5 978 289
<i>dont charges de personnel</i>	3 002 622	3 067 467	3 551 746	4 336 606
<i>dont autres charges</i>	2 317 646	425 413	598 587	530 844
= Excédent brut de fonctionnement	10 464 597	11 177 049	10 644 062	12 094 820
<i>en % des produits de gestion</i>	54,9%	61,2%	56,4%	52,7%
<i>+ Résultat financier</i>	-108 262	-88 626	-49 450	-215 764
<i>+ Résultat exceptionnel</i>	-1 601	-5 344	-2 826	-28 494
= CAF brute	10 354 734	11 083 078	10 591 787	11 850 562
<i>en % des produits de gestion</i>	54,3%	60,7%	56,1%	51,7%
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1 498 760	1 472 898	1 545 312	1 395 578
= CAF nette ou disponible	8 855 974	9 610 180	9 046 475	10 454 984

Source/note : CRC d'après les comptes de gestion. CAF : capacité d'autofinancement.

Les recettes de fonctionnement du syndicat reposent majoritairement sur la perception de la part communale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Le SDE 22 perçoit environ 11 M€ par an au titre de cette taxe, et 11 % de ce produit brut est reversé à une trentaine de communes. Le produit net, après reversement, a représenté 57 % des recettes de fonctionnement totales du syndicat entre 2020 et 2023.

La taxe sur la consommation finale d'électricité

La taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité (TICFE), aussi appelée « Accise sur l'électricité », résulte de la fusion, organisée par la loi de finances pour 2021, des anciennes taxes communales (TCCFE) et départementales (TDCFE). Elle est régie par les articles L. 2333-2 et L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales.

La TICFE est prélevée au bénéfice des collectivités exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité. Elle est acquittée par les fournisseurs sur l'électricité livrée à un utilisateur final sur un point de livraison situé sur le territoire français. Lorsque l'autorité organisatrice est un syndicat intercommunal, ce dernier perçoit le produit de la taxe en lieu et place des communes. Il peut être convenu d'un reversement partiel au bénéfice des communes ou des intercommunalités.

Jusqu'en 2022, le taux de la taxe, qui prend la forme d'un coefficient, pouvait être fixé par chaque collectivité entre 0 et 8,5. Depuis 2023, le coefficient maximal est uniformément appliqué. Depuis cette même date, le produit de la taxe est directement versé au budget général de l'État puis redistribué aux collectivités.

Le montant plus élevé (12,3 M€) de TICFE nette perçu en 2023 s'explique par un effet de périmètre ponctuel. Jusqu'alors, le SDE 22 comptabilisait cette taxe sur une année glissante : sur un exercice donné, il enregistrait le produit perçu au titre des trois premiers trimestres ainsi que du quatrième trimestre de l'exercice précédent. À l'occasion de la mise en œuvre de la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2024, il a rectifié cette pratique pour se conformer au principe d'indépendance des exercices. Pour assurer la transition d'une méthode comptable vers l'autre, le syndicat a comptabilisé sur l'exercice 2023 cinq trimestres de TIFCE (quatre trimestres 2023 et quatrième trimestre 2022).

Les autres recettes proviennent principalement de la redevance versée par Enedis au titre du réseau électrique (11 %), de la production immobilisée (12 %) et des participations de communes (10 %).

Les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits : depuis 2020, 8 % par an en moyenne contre 6,3 %.

Cette augmentation a été portée par les charges générales (électricité, entretien et réparations sur le réseau d'éclairage public, études et audits énergétiques, et par les charges de personnel (12 recrutements, attribution de diverses primes). Le SDE explique ces recrutements par la diversification de ses activités et par la nécessité d'organiser des tuilages à l'occasion des départs en retraite.

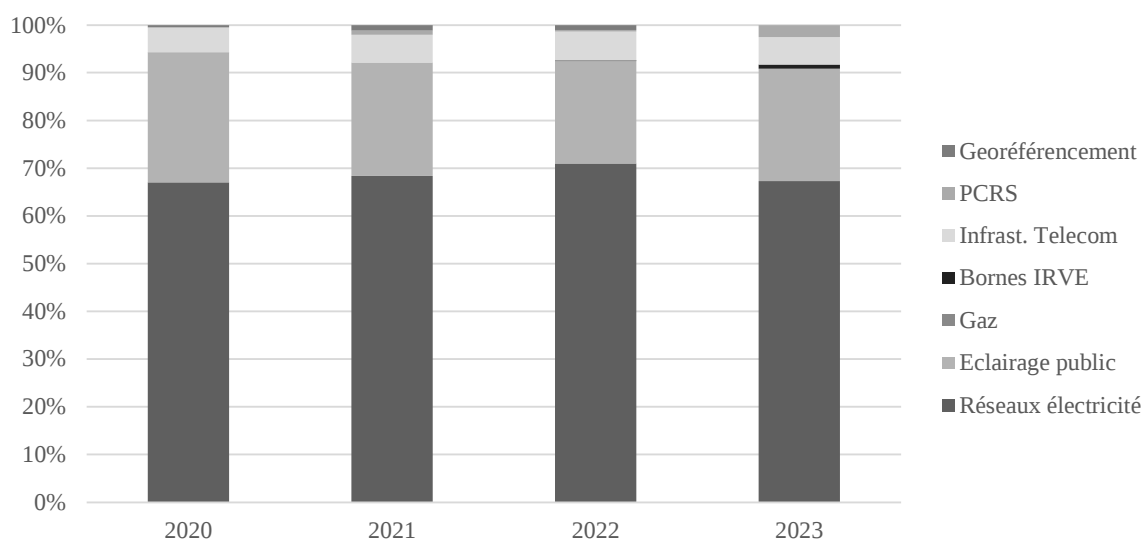
Le SDE 22 dégage un important excédent brut de fonctionnement, qui a représenté en moyenne 55 % des produits de gestion⁶⁵. En raison de son faible endettement, le syndicat a pu consacrer au financement des investissements 87 % de l'autofinancement dégagé.

En 2023, parmi les 86 syndicats départementaux d'énergie en France, le SDE 22 se classait 56^{ème} pour le ratio d'excédent brut rapporté aux produits de gestion et celui d'autofinancement brut rapporté aux produits de gestion.

5.2 Un effort d'investissement soutenu et fortement subventionné

Le SDE 22 a investi près de 142 M€ entre 2020 et 2023, selon un effort constant d'environ 35 M€ par an. Les investissements ont essentiellement porté sur ses deux compétences structurantes : le réseau électrique (68,5 %) et l'éclairage public (24 %). Le syndicat investit presque exclusivement pour son propre compte⁶⁶.

Graphique n° 6 : Les dépenses d'investissement par compétences



Source/note : CRC d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion.

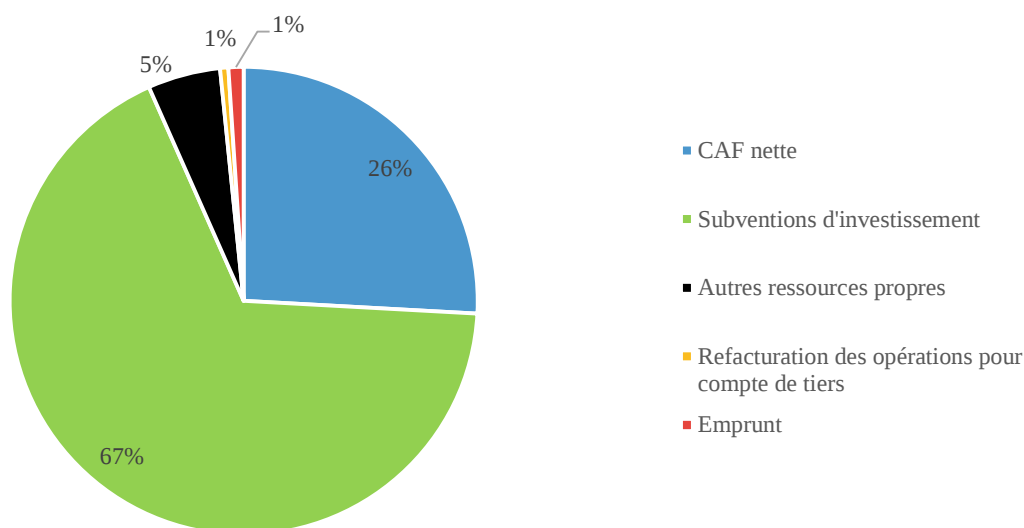
Le PCRS est une représentation graphique en 2D d'une partie du territoire, fournissant notamment une description des limites apparentes de la voirie (Corps de Rue). Son objectif est de réduire les risques d'accidents liés aux travaux à proximité des réseaux.

⁶⁵ En 2021, l'arrêt des opérations sur certificats d'économie d'énergie a entraîné une baisse des produits d'exploitation de 2 M€ (en partie compensée par une augmentation de la TICFE et des participations des communes), en même temps qu'une baisse de charges d'1,8 M€.

⁶⁶ 98 % des investissements ont été réalisés sous maîtrise d'ouvrage syndicale. 1,2 % a consisté en prises de participations financières, 0,7 % en subventions versées et 0,6 % en opérations pour compte de tiers.

Sur la période contrôlée, les subventions ont financé les deux tiers du programme d'investissement. Elles proviennent principalement du fonds d'amortissement des charges d'électrification⁶⁷ (51 %) et des participations des communes et intercommunalités aux travaux réalisés sur les réseaux (36 %). À lui seul, le FACE a couvert 34 % des investissements supportés par le syndicat. L'autofinancement a couvert 26 % du plan de financement.

Graphique n° 7 : Le financement des investissements (2020-2023)



Source : CRC d'après comptes de gestion.

5.3 Un bilan structuré par les immobilisations liées aux réseaux

Le bilan du SDE 22 se compose presque exclusivement d'immobilisations corporelles correspondant aux réseaux dont le syndicat a la charge, financées sur fonds propres.

⁶⁷ Le FACE est un fonds créé en 1936 pour financer l'électrification des zones rurales ; il continue de financer les travaux sur les réseaux ruraux et assure une péréquation en faisant participer les zones urbaines au financement des travaux en zone rurale. Abondé par l'État et par une contribution annuelle versée par les opérateurs de distribution d'électricité exploitant les réseaux de basse tension, il est réparti entre les autorités organisatrices de la distribution d'électricité en fonction notamment du nombre de communes rurales sur leur territoire. 89 % des communes des Côtes-d'Armor y sont éligibles.

Tableau n° 8 : Bilan synthétique

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Actif (net)					
<i>Immobilisations incorporelles</i>	1,66	1,42	1,81	1,97	2,54
+ <i>Immobilisations corporelles</i>	780	912	847	882	919
+ <i>Immobilisations financières</i>	0,48	0,96	0,97	1,8	2,24
= <i>Actif immobilisé</i>	782	914	850	886	924
<i>Créances</i>	9,33	6,75	8,05	7,97	5,91
+ <i>Disponibilités</i>	0,92	0,12	0,2	0,02	1,39
= <i>Actif circulant</i>	10,2	6,88	8,25	7,99	7,3
<i>Comptes de régularisations</i>	0,32	0,25	0,13	0,008	0,008
Actif total	793	821	858	894	932
Passif					
<i>Fonds propres</i>	780	814	852	885	927
<i>Provisions</i>	1,68	0,26	0,36	0,24	0,18
<i>Dettes financières de long terme</i>	5,81	4,37	4,34	2,76	1,33
+ <i>Dettes fournisseurs</i>	0,17	0,29	0,28	0,43	0,95
+ <i>Autres dettes à court terme</i>	5,64	2,49	1,03	5,09	1,77
= <i>Dettes</i>	11,6	7,15	1,32	8,29	4,04
<i>Comptes de régularisations</i>	0,04	0,08	0,18	0,08	0,15
Passif total	793	821	858	894	932

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Le syndicat est très peu endetté à long terme et s'est désendetté depuis 2019. Son encours est passé de 5,7 M€ à 1,3 M€ fin 2023. Il n'est plus débiteur que d'un emprunt, souscrit en 2021 à hauteur de 1,5 M€ pour une durée de 10 ans, à un taux d'intérêt de 0,26 %, pour financer « les travaux d'énergie des communes ».

Au 31 décembre 2023, le SDE détenait également 2,24 M€ d'immobilisations financières, dont 0,96 M€ au titre de sa participation au capital de la Sem Énergies 22. Cette participation a été portée à 8,4 M€ après l'augmentation de capital intervenue fin 2024. À la clôture de l'exercice 2023, du fait de l'accumulation de résultats déficitaires, les capitaux propres de la Sem représentaient 62 % du capital social. Bien que renforcés par l'augmentation de capital de 2024, ils demeurent inférieurs au capital social. Surtout, il existe des facteurs de risques, relevés par la chambre dans son rapport sur la Sem : les résultats de la société sont nettement déficitaires et inférieurs aux prévisions, le plan d'affaires apparaît fragile et la rentabilité n'est attendue qu'à long terme ; la Sem n'a pas déprécié sa participation au capital de la société Bretagne Mobilité GNV qui a pourtant accumulé d'importants déficits.

L'instruction comptable M57 prévoit pourtant que les titres de participation sont réévalués à la clôture de chaque exercice, « à leur valeur d'utilité qui représente ce que l'entité accepterait de décaisser pour obtenir ces participations si elle avait à les acquérir. L'évaluation peut s'appuyer sur des critères objectifs (capitaux propres, rentabilité), des éléments prévisionnels (perspective de rentabilité, conjoncture économique...), voire des éléments subjectifs (utilité pour l'entité détenant la participation), à condition toutefois que l'évolution de ces éléments ne provienne pas de circonstances accidentelles. À la date de clôture, la valeur d'utilité est comparée au coût d'entrée. (...) Les moins-values latentes donnent lieu à dépréciation des participations »⁶⁸.

Le SDE 22 n'a pas mis en place de méthode d'actualisation annuelle de la valeur des titres qu'il détient dans la Sem Énergies 22. Il lui appartiendra d'en définir une à partir des critères autorisés par l'instruction comptable M57. À cette occasion, il devra tenir compte de la dégradation du bilan et des perspectives de la Sem.

Recommandation n° 6. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la Sem Énergies 22 et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.

Le SDE a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'une « méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers a été définie avec le commissaire aux comptes de la Sem Énergies 22 », qui « sera appliquée systématiquement à chaque clôture d'exercice afin de constituer, si nécessaire, les provisions pour dépréciation. Le SDE 22 intégrera, en miroir, ces éléments dans ses propres comptes, selon les mêmes principes d'évaluation ».

5.4 Une gestion de trésorerie qui reste à optimiser

Le syndicat a présenté un important besoin en fonds de roulement au 31 décembre, de 5 à 6 M€ jusqu'en 2022, qui a grevé sa trésorerie et l'a contraint à mobiliser des lignes de crédit d'un montant significatif pour honorer ses échéances⁶⁹. Les intérêts associés à ces lignes de crédit ont représenté une charge de près de 0,3 M€ sur la période 2020-2024.

Tableau n° 9 : Les agrégats bilanciels

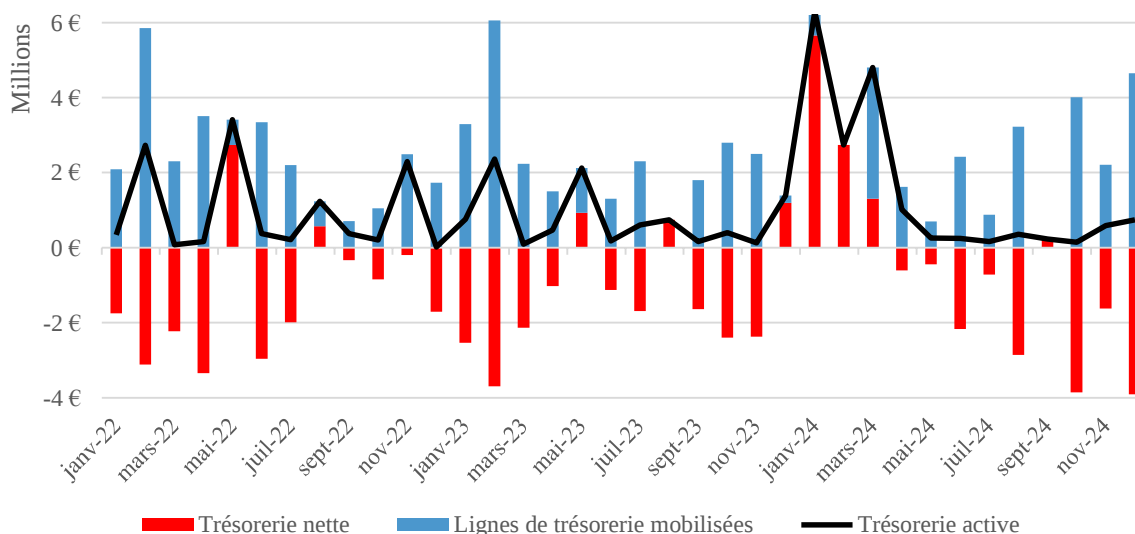
au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement	4 217 513	3 868 865	6 399 296	2 234 814	4 348 234
- Besoin en fonds de roulement	5 885 505	5 323 959	6 598 005	6 977 529	4 104 706
= Trésorerie nette	-1 667 992	-1 455 093	-198 710	-4 742 715	243 529
+ Lignes de trésorerie	2 590 000	1 580 000	400 000	4 760 000	1 150 000
= Trésorerie active	922 008	124 907	201 290	17 285	1 393 529

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

⁶⁸ Instruction budgétaire et comptable M57, Tome I, p. 94.

⁶⁹ Un changement du régime de perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a ramené le besoin en fonds de roulement à 4 M€ en 2023.

Graphique n° 8 : Solde mensuel de trésorerie entre 2022 et 2024



Source : CRC d'après les journaux de trésorerie.

Le niveau du besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre les décaissements et l'encaissement des recettes qui caractérise l'activité du SDE. En effet, ce dernier réalise et paye les programmes d'investissement sur les réseaux et les infrastructures, et perçoit ensuite, avec un décalage, les importants cofinancements dont il bénéficie.

La chambre constatait dans son précédent rapport que ces décalages s'expliquaient en premier lieu par une fréquence et un suivi insuffisants des appels des contributions des communes et du FACE. Elle soulignait que cette situation résultait d'un défaut de pilotage financier. Pour y remédier, elle recommandait au syndicat d'établir un plan de trésorerie sur 18 mois pour « *mieux suivre ses besoins de financements, accélérer les demandes de subventions et mesurer de façon précoce la consommation des crédits* ».

Ces constats demeurent d'actualité : les créances détenues au 31 décembre sur les financeurs se sont ainsi élevées à 7,6 M€ en moyenne sur la période contrôlée. Le SDE 22 n'a pas encore mis en œuvre la recommandation de la chambre. Il a indiqué au cours du contrôle que ce retard était dû à la restructuration de son service des finances, achevée en 2024. La chambre réitère par conséquent sa recommandation, afin que le syndicat améliore la gestion de ses créances et de ses appels de fonds.

Recommandation n° 7. : Établir un plan de trésorerie sur 18 mois.

CONCLUSION SUR LA GESTION FINANCIÈRE

Le précédent rapport de la chambre, qui portait sur la période 2015-2019, constatait que le SDE 22 présentait une « situation financière saine » caractérisée par « un haut niveau d'investissement, une politique de participation au bénéfice des communes favorable à ces dernières, ce qui se traduit par une trésorerie déficitaire ». Fin 2023, sa situation financière s'inscrivait dans la continuité de ces observations : excédents de fonctionnement stables issus de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, programmes d'investissement soutenus, fortement subventionnés et ciblés sur le cœur de métier, faible endettement, gestion de trésorerie tendue à optimiser.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des compétences optionnelles.....	54
Annexe n° 2. Données financières détaillées	55
Annexe n° 3. Réponse de l'ordonnateur.....	57

Annexe n° 1. Détail des compétences optionnelles**Tableau n° 1 : État des transferts de compétences au 1^{er} janvier 2025**

<i>Compétences optionnelles</i>	<i>Communes adhérentes</i>		<i>EPCI adhérents</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>%</i>	<i>Nombre</i>	<i>%</i>
Distribution du gaz	145	41,7 %	5	62,5 %
Éclairage public				
<i>Maitrise d'ouvrage des investissements</i>	348	100 %	6	75,0 %
<i>Maintenance et fonctionnement des installations</i>	345	99,1 %	6	75,0 %
Réseaux de chaleur et de froid	5	1,4 %	2	25,0 %
Réseaux et infrastructures de communications électroniques				
<i>Établissement et exploitation des réseaux</i>	272	78,2 %	4	50,0 %
<i>Maitrise d'ouvrage et d'œuvre des travaux</i>	337	96,8 %	6	75,0 %
Infrastructures de charge pour les véhicules électriques	166	47,7 %	6	75,0 %
Production d'énergie	1	0,3 %	0	0 %
Groupement d'achats d'énergie				
<i>Gaz</i>	66	19,0 %	7	87,5 %
<i>Electricité</i>	318	91,4 %	8	100 %
Maitrise de la demande en énergie	5	1,4 %	5	62,5 %

Source : CRC d'après les annexes aux statuts du SDE 22.

Annexe n° 2. Données financières détaillées

Tableau n° 2 : Détail des produits de gestion

en €	2020	2021	2022	2023
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	11 872 530	12 798 800	12 473 538	13 808 096
+ Restitutions	-1 315 669	-1 352 696	-1 470 740	-1 454 532
= TICFE nette	10 556 861	11 446 104	11 002 798	12 353 564
+ Ressources d'exploitation	4 916 258	2 328 475	3 081 272	5 489 991
<i>dont redevances Enedis</i>	2 469 030	1 270 750	2 146 277	2 870 962
<i>dont ventes marchandises et produits du domaine</i>	237 778	388 499	610 190	1 593 891
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	0	46 154	28 332	144 840
<i>dont mise à disposition de personnel</i>	44 981	91 328	107 481	117 563
<i>dont remboursement de frais</i>	4 366	5 952	3 549	1 523
<i>dont subventions et autres produits</i>	2 155 234	520 900	184 243	757 536
<i>dont autres redevances et recettes diverses</i>	4 869	4 892	1 200	3 676
+ Ressources institutionnelles	1 711 222	1 949 546	2 259 876	2 358 026
<i>dont FCTVA</i>	369		104	12 009
<i>dont participations communes</i>	1 735 835	1 913 998	2 084 480	2 212 260
<i>dont participations autres</i>	80 118	65 548	175 292	133 757
<i>dont autres attributions et participations nettes des reversements</i>	-105 100	-30 000		
+ Production immobilisée	1 893 193	2 543 968	2 540 734	2 738 978
= Produits de gestion	19 077 533	18 268 094	18 884 681	22 940 560

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Tableau n° 3 : Détail des charges de gestion

en €	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	3 292 668	3 598 165	4 090 285	5 978 289
<i>dont achats</i>	282 303	326 259	535 628	819 864
<i>dont entretien et réparations</i>	2 461 788	2 501 226	2 830 595	2 981 287
<i>dont contrat de prestations de services</i>	0	0	0	856 438
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	45 948	259 822	131 579	548 977
<i>dont autres services extérieurs</i>	305 876	294 938	357 993	499 253
<i>dont autres charges</i>	196 753	215 920	234 490	272 470
+ Charges de personnel	3 002 622	3 067 467	3 551 746	4 336 606
+ Subventions de fonctionnement	342 278	260 193	381 029	191 426
+ Autres charges de gestion	1 975 368	165 220	217 558	339 418
<i>dont indemnités et frais des élus</i>	103 294	86 054	88 027	96 558
<i>dont redevances pour licences</i>	0	4 340	72 2491	222 626
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	3 524	1 182	2 430	14 196
<i>dont charges exceptionnelles</i>	1 868 550	73 644	54 610	6 038
= Charges de gestion	8 612 936	7 091 045	8 240 618	10 845 739

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Détail du financement des investissements

<i>en €</i>	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	10 354 734	11 083 078	10 591 787	11 850 562	43 880 162
- Annuité en capital de la dette	1 498 760	1 472 898	1 545 312	1 395 578	5 912 548
= CAF nette ou disponible	8 855 974	9 610 180	9 046 475	10 454 984	37 967 614
+ Fonds de compensation de la TVA	1 831 038	2 014 828	1 561 346	1 931 580	7 338 792
+ Subventions d'investissement reçues	21 904 623	25 795 630	22 171 740	29 179 965	99 051 958
+ Produits de cession	11 500	8 325	0	0	19 825
= Financement propre disponible	32 603 135	37 428 963	32 779 561	41 566 529	144 378 189
- Dépenses d'équipement HT	32 090 310	35 727 181	35 984 819	38 466 939	142 269 248
- Subventions d'équipement	200 450	170 885	285 091	366 324	1 022 750
- Opérations pour compte de tiers	229 045	400 502	122 933	110 456	862 936
- Participations et investissements financiers	480 000	9 765	829 166	438 890	1 757 821
- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	215 004	143 109	19 094	193 201	570 409
- Charges à répartir	49 200	0	0	0	49 200
+ Refacturation des opérations pour compte de tiers	263 026	136 050	297 060	122 703	818 839
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-397 848	1 113 571	-4 164 482	2 113 421	- 1 335 337
+ Nouveaux emprunts de l'année	49 200	1 500 000	0	0	1 549 200
= Variation du fonds de roulement	-348 648	2 613 154	-4 164 482	2 113 421	216 445

Source : CRC d'après les comptes de gestion et la balance des comptes.

Annexe n° 3. Réponse de l'ordonnateur



Madame la Présidente de la Chambre
Régionale des Comptes de Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel - CS 64231

35042 RENNES Cedex

Objet : Réponse du SDE22 au rapport
d'observations définitives concernant
le Syndicat Départemental d'Énergie des Côtes
d'Armor / Exercices 2020 et suivants.

LRAC

A Saint-Brieuc, le 26 septembre 2025

REÇU

Par GREFFE , 16:18, 26/09/2025

Madame la Présidente,

Vous avez adressé le 29 août dernier, votre rapport d'observations définitives (ROD) concernant le contrôle effectué par votre Chambre Régionale auprès du SDE22.

J'ai noté que vous avez pris en compte plusieurs remarques ou précisions que je vous avais apportées au stade de votre Rapport d'Observations Provisoires (ROP), et je vous en remercie. De même, vous avez noté à plusieurs reprises la révision des statuts du SDE22 en cours de finalisation, qui apportera quelques réponses et évolutions à certaines remarques que vous avez pu formuler. Le nouveau format du prochain cadre statutaire du Syndicat est, au delà des adaptations que nous avons prévues, le fruit des échanges avec votre Magistrat Instructeur et ses équipes durant le contrôle, ce qui nous a permis d'aboutir à une structuration plus rationnelle, plus claire et plus adaptée au cadre réglementaire.

A la lecture de votre Rapport d'Observations Définitif, je tenais toutefois à apporter quelques précisions que vous trouverez en pièce jointe.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président du Syndicat

Dominique RAMARD

Annexe : Remarques du SDE22 (ci-dessous en italique) sur le Rapport d'Observations Définitives de la CRC Bretagne

Page 3 : Recommandations du ROD du 29 août 2025

Recommandation n° 1 : Régulariser l'exercice de la compétence en matière de production d'énergies renouvelables.

Les prochains statuts du SDE22, applicables en 2026, préciseront :

- *la sécabilité de certaines compétences, notamment en matière de productions d'énergies renouvelables et de mobilités bas carbone,*
- *les interventions du Syndicat (hors transfert de compétences) en matière d'activités complémentaires.*

Ces précisions permettront les interventions, du SDE22 et des Collectivités costarmoricaines, de façon conjointe, concomitante ou complémentaire pour atteindre les objectifs de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique nécessaires aux territoires.

(voir synoptique du projet de statuts en pièce jointe à la présente annexe)

Recommandation n° 2 : Régulariser l'exercice des compétences optionnelles en matière d'infrastructures de charge pour véhicules au gaz naturel.

La SEM Énergies 22 et les SAS sur le GNV réalisent les stations GNV et les exploitent sans que cela ne constitue un projet porté par le SDE22, ni au titre d'un équipement public (du SDE ou de collectivités territoriales). Ces sociétés agissent selon leurs propres statuts comme des entreprises privées, sur terrain privé. Il n'y a donc pas lieu d'imposer un transfert de compétences au niveau du Syndicat. Ces stations sont des équipements privés.

Recommandation n° 3 : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature comptable M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Brev'car.

Le SDE22 examine d'ores et déjà la mise en place d'un budget annexe pour les Infrastructures de Recharge des véhicules Électriques du réseau Brev'car.

Recommandation n° 4 : Procéder à l'amortissement comptable des infrastructures de recharge pour véhicules électriques.

Le SDE22 examine les conditions à mettre en œuvre pour réaliser un amortissement comptable des investissements futurs liés à ces infrastructures de recharge pour véhicules électriques.

Recommandation n° 5 : Atteindre l'équilibre financier du service de la mobilité électrique et, dans l'attente, respecter les obligations fixées par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Le réseau de mobilité électrique développé par le SDE22, comme par d'autres syndicats d'énergie en France, doit à la fois garantir un maillage de réassurance pour les usagers – donc une répartition équilibrée sur l'ensemble du territoire – et ne s'implanter qu'en cas de carence de l'offre privée.

Dans ces conditions, si le SDE22 ne maintient ou ne déploie des bornes que dans les secteurs où les opérateurs privés n'interviennent pas (c'est-à-dire les sites les moins fréquentés et donc les moins générateurs de recettes), l'atteinte de l'équilibre financier devient nécessairement plus complexe.

Il convient d'admettre que le SDE22 ne pourra pas à la fois compenser les insuffisances du marché privé et assurer l'équilibre financier du service.

En tout état de cause, lorsque le SDE22 sera appelé à équilibrer le service par une subvention, les démarches réglementaires seront respectées (décision motivée et argumentée du Comité Syndical).

Recommandation n° 6 : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la SEM Énergies 22 et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.

La SEM Énergies 22 a engagé cette démarche et le SDE22 s'inscrira dans la même logique.

Recommandation n° 7 : Etablir un plan de trésorerie sur 18 mois.

Le SDE22 a déjà engagé une démarche en ce sens.

1 – Le suivi des recommandations du précédent rapport

Page 10 : La Chambre note que quatre recommandations ont été mises en œuvre et que deux ne l'ont pas été.

- La valorisation des engagements hors bilan liés à la concession du réseau de distribution publique d'électricité
Comme vous le précisez page 10, ce sujet doit faire l'objet d'un accord et d'une méthode au niveau national avec Enedis, le concessionnaire. Nous sommes dans l'attente de l'aboutissement de ces négociations, pour engager une application locale.
- L'établissement d'un plan de trésorerie
La démarche est engagée au sein de nos services, mais elle n'est pas encore finalisée.

2 – Les Missions

Page 12 : 2.2.1 – Un investissement dans la production d'énergies renouvelables reposant sur une base fragile

Page 13 : 2.2.1.2 La production d'énergies renouvelables par les collectivités territoriales : des fondements juridiques complexes et non encore stabilisés

Page 15 : La nécessaire sécurisation du cadre d'intervention

Les statuts actuels du syndicat ne permettaient pas, dans tous les domaines, de proposer aux collectivités costarmoricaïnes des transferts partiels de compétences.

Une révision des statuts est engagée depuis quelques mois afin d'aboutir à une nouvelle version fin 2025, et être applicable à la suite des prochaines élections de 2026. Ces nouveaux statuts prévoient une clarification des niveaux de compétences et une sécabilité pour adapter le transfert de compétence des communes en cohérence avec les projets dans leurs dimensions et leurs localisations, notamment dans les domaines de « Production d'énergies renouvelables » et « mobilité bas carbone ».

Ces nouveaux statuts listeront aussi plus précisément les activités complémentaires dans lesquelles le SDE22 intervient « à la carte » auprès des collectivités membres.

(voir synoptique du projet de statuts en pièce jointe à la présente annexe)

La Chambre note (page 14) qu'un établissement public tel qu'un syndicat départemental d'énergie ne peut intervenir que dans le champ de compétence qui lui est expressément attribué par la loi ou ses statuts. A l'inverse, lorsqu'une compétence est transférée au syndicat, la commune ou l'intercommunalité à l'origine du transfert ne peut plus l'exercer en vertu du principe d'exclusivité.

La sécabilité des compétences, que la Chambre mentionne page 17, et qui sera introduite dans les prochains statuts du SDE22 viendra préciser, voire circonscrire plus justement, les transferts de compétences à opérer pour un projet, un territoire ...

Toutefois, dans plusieurs domaines, pour lesquels la notion de compétence est très vaste (cas de la « production d'énergie » par exemple), et afin que les collectivités puissent chacune engager des projets, participer à la transition énergétique et atteindre les objectifs des différents Plan, Programmes, et Schémas que note la Chambre dans son rapport, le SDE22 considérera que les compétences sont conjointes. Le principe d'exclusivité de transfert d'une compétence très générale et globale viendrait à l'encontre de la réalisation de projets nécessaires à l'ensemble du territoire et des usagers.

Le SDE22 attend de la sécabilité, possible prochainement, que ces notions puissent être clarifiées.

Les interventions du SDE22 selon ses « Activités Complémentaires » pourront aussi être mieux identifiées.

La recommandation N°1 du ROD porte sur la régularisation de la compétence en matière de production

Le SDE22 propose de travailler à partir de la grille de compétences des futurs statuts pour les prochains projets, considérant que ce qui a déjà été fait depuis des années s'inscrit sur la notion de compétence partagée entre plusieurs collectivités en production d'énergies renouvelables. L'article L 2224-32 du CGCT précisant que « les communes et leurs groupements peuvent aménager et exploiter des installations... ». Cette position, appuyée par la Fédération Nationale des Syndicats d'Énergie, la FNCCR, permet la complémentarité et la concomitance possible des projets, sur un même territoire, portés par des entités ou des strates de collectivités différentes, ayant toutes, la compétence réglementaire correspondante.

Page 17 : 2.2.2 – Le transfert incomplet des compétences relatives à la mobilité bas carbone.

En ce qui concerne les points d'avitaillement en GNV, aucun transfert n'est donc mentionné. Le SDE 22 a pourtant investi, par l'intermédiaire de la SEM Énergies 22 (...).

La SEM Énergies 22 intervient dans son domaine selon ses propres statuts et non par délégation du syndicat. Le SDE22 peut intégrer le capital de sociétés lorsque leurs objets sont cohérents avec les compétences du syndicat.

Il n'y a donc pas nécessité que le SDE22 détienne la compétence sur le territoire des projets pour que la SEM Énergies 22 intervienne (cas de la production d'énergies, du GNV, des études photovoltaïques ou de l'hydrogène, notés dans le Rapport d'Observations Définitives). Cette société n'est pas à considérer comme un service du SDE22.

La SEM Énergies 22, en particulier, peut légalement intervenir comme un opérateur privé (station privée sur terrain privé) conformément à ses statuts et aux décisions de son Conseil d'Administration, sans que cela soit lié aux compétences du syndicat.

Le rapport précise que le déploiement de stations GNV, constituant un service public, aurait donc dû faire l'objet d'une délégation de service public par le SDE22.

Pour ces stations GNV, la SEM a construit des stations sur son propre foncier et selon ses statuts, comme précisé précédemment. Il ne s'agit pas d'un équipement public mais d'un équipement d'une société, il n'y a donc pas lieu d'évoquer une délégation de service public.

3 – L'action en faveur de la production d'énergies renouvelables

Page 30 : 3.3.2.2 – Une offre de service à simplifier et à sécuriser juridiquement.

Les modalités d'intervention envisagées pour la SPLET'Armor au bénéfice des communes apparaissent juridiquement fragiles. (...) **Page 31** : Selon la loi, il peut être passé un contrat de quasi-régie si la commune acheteuse « exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ». Ce contrôle suppose que la commune « exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur ». Il a été jugé qu'une commune qui dispose d'une fraction négligeable du capital, n'est pas directement membre du conseil d'administration d'une SPL et n'est représentée que par l'intermédiaire d'une assemblée spéciale dépourvue de pouvoir décisionnaire, ne saurait justifier d'un contrôle analogue.

La SPLET'Armor doit se conformer à la réglementation et son Conseil d'Administration ne peut détenir plus de 18 administrateurs. Ce qui peut effectivement être limitant pour une représentation totale des actionnaires.

Les statuts de la SPLET'Armor précisent que tous les actionnaires siègent à l'Assemblée Générale, et que la SPLET fournit chaque année à l'ensemble des actionnaires les documents nécessaires à exercer de la meilleure façon possible leur contrôle analogue. A ce titre, la SPLET'Armor a édité un document précisant les « modalités du contrôle analogue de la société par les personnes publiques qui en sont membres » qu'il remet et explique à ses actionnaires.

Le SDE22 étant constitué de toutes les Communes et EPCI des Côtes d'Armor, le contrôle analogue est aussi indirectement exercé par le SDE22, par et pour le compte de ses membres.

Sur le cas précis de la SPLET'Armor, on peut toutefois rappeler que la SPLET intervient aujourd'hui essentiellement en prestations et non en investissements ce qui limite grandement le risque financier pour les actionnaires.

Page 31 : le SDE aurait pu atteindre de manière plus simple et juridiquement sécurisée ses deux objectifs :

- intervenir directement au bénéfice de ses communes, non sous la forme d'une prestation de service mais de l'exercice d'une compétence statutaire ; il se serait ainsi dispensé de créer une nouvelle structure et d'organiser une rotation complexe de l'actionnariat des communes, source de fragilités juridiques ;
- veiller à la cohérence des projets avec les PCAET, toutes les intercommunalités costarmoricaines étant membres du syndicat.

La Chambre invite le SDE 22 (...) à restructurer son offre de prestations en matière photovoltaïque en vue de la simplifier et de remédier aux fragilités juridiques du modèle actuel de la SPLET'Armor.

La SPLET'Armor intervient toujours sur le patrimoine détenu en propre par ses actionnaires (bâtiments communaux par exemple) et la collectivité propriétaire garde la maîtrise d'ouvrage de l'opération et en assure le financement. C'est au titre d'un maintien des décisions et du pilotage des opérations par la collectivité locale propriétaire, que le SDE22 a préféré retenir le principe d'une entrée dans une SPL.

4 – Le déploiement d'infrastructures pour la mobilité bas carbone

Page 37 : 4.1.2.1 – Un cadre budgétaire et comptable inapproprié :

- Isoler dans un budget annexe la gestion du réseau Brev'Car et procéder à l'amortissement comptable des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (recommandations N°3 et 4).

Le SDE22 examinera les modalités pour répondre à ces deux recommandations.

Page 37 : 4.1.2.2 – Un réseau inégalement utilisé

Page 40 : 4.1.2.4 – Un service structurellement déficitaire

Sur l'objectif d'équilibre de ce budget annexe, le SDE22 devra probablement apporter encore des subventions pendant quelques exercices, appuyées des argumentaires nécessaires auprès du Comité Syndical.

Concernant, le redimensionnement du réseau d'IRVE évoqué dans le rapport :

- d'une part : il y a quelques années lors du 1^{er} déploiement de bornes, les syndicats d'énergie ont été appelés à initier et amorcer des équipements cohérents pour inciter au développement du véhicule électrique. Dès lors, l'Etat et la Région notamment, attendaient des SDE un maillage suffisant et cohérent pour garantir la « ré-assurance » des usagers. C'est ce qui a été fait par des installations permettant de trouver une IRVE environ tous les 10 km.
- d'autre part, les structures publiques ne doivent intervenir que lorsqu'il y a carence avérée de l'offre privée. Il est clair que les équipements privés vont se concentrer sur les sites les plus rentables économiquement, laissant donc au SDE les sites les moins utilisés, générant le moins de recettes.

Il y a donc clairement des difficultés à atteindre simultanément un maillage équilibré, une qualité de service aux usagers, un aménagement du territoire cohérent, et une rentabilité financière. Les SDE doivent pouvoir continuer à équiper les sites qui reçoivent le plus d'usagers afin d'équilibrer au mieux financièrement le service dans son ensemble.

On peut ici noter qu'un service d'IRVE géré par une collectivité ne répond pas aux mêmes objectifs que celui développé par une entreprise privée, même si l'équilibre financier doit être effectivement

recherché. La collectivité doit porter des projets et des ambitions sur la décarbonation, les enjeux environnementaux (amélioration qualité de l'air, réduction gaz à effet de serre...), l'aménagement équilibré et cohérent du territoire et, au besoin, soutenir financièrement les actions avec son budget général.

Si seuls les enjeux financiers sont attendus, les tarifs de recharge seront plus élevés et la fréquentation baissera, l'incitation aux changements de modes de mobilité ne sera pas atteinte.

Page 43 : Le projet Armor Hydrogène :

Page 44 : La Chambre invite en conséquence le SDE 22 à mesurer son engagement financier et celui de son opérateur dans le projet Armor Hydrogène, pour limiter son exposition aux risques résultant de l'immaturité du modèle économique de la mobilité hydrogène.

C'est précisément pour cela que le SDE22 est partenaire, pour le moment et très en amont de toute décisions de poursuivre, d'une réflexion et d'études qui permettront de décider le moment venu de la suite à donner en ayant le maximum d'éléments d'évaluation. L'engagement financier sera alors examiné en fonction de ces éléments et des positions de tous les partenaires. Le modèle juridique sera bien évidemment également adapté aux choix qui seront alors opérés.

5 – La situation financière

Page 47 : Depuis 2020, les charges de gestion (+8 % par an) ont progressé plus rapidement que les produits (6,3 %). (...) Le SDE explique ces recrutements par la diversification de ses activités et par la nécessité d'organiser des tuilages à l'occasion des départs en retraite.

Le SDE22 utilise au mieux les moyens qui lui sont alloués, au profit des communes et donc des usagers. Toute nouvelle mission créée est examinée de façon à ne pas grever la capacité financière globale du Syndicat et s'assortit en général d'une nouvelle grille de participations financières des collectivités pour lesquelles le SDE22 est appelé à intervenir. Sur les nouvelles missions développées depuis ces dernières années, une analyse fine des coûts est en cours, puisque ces activités arrivent maintenant dans une phase de maturité. Les résultats permettront d'examiner s'il y a lieu d'ajuster la grille des participations, afin de maintenir une capacité financière correcte.

Page 51 : Une gestion de trésorerie qui reste à optimiser.

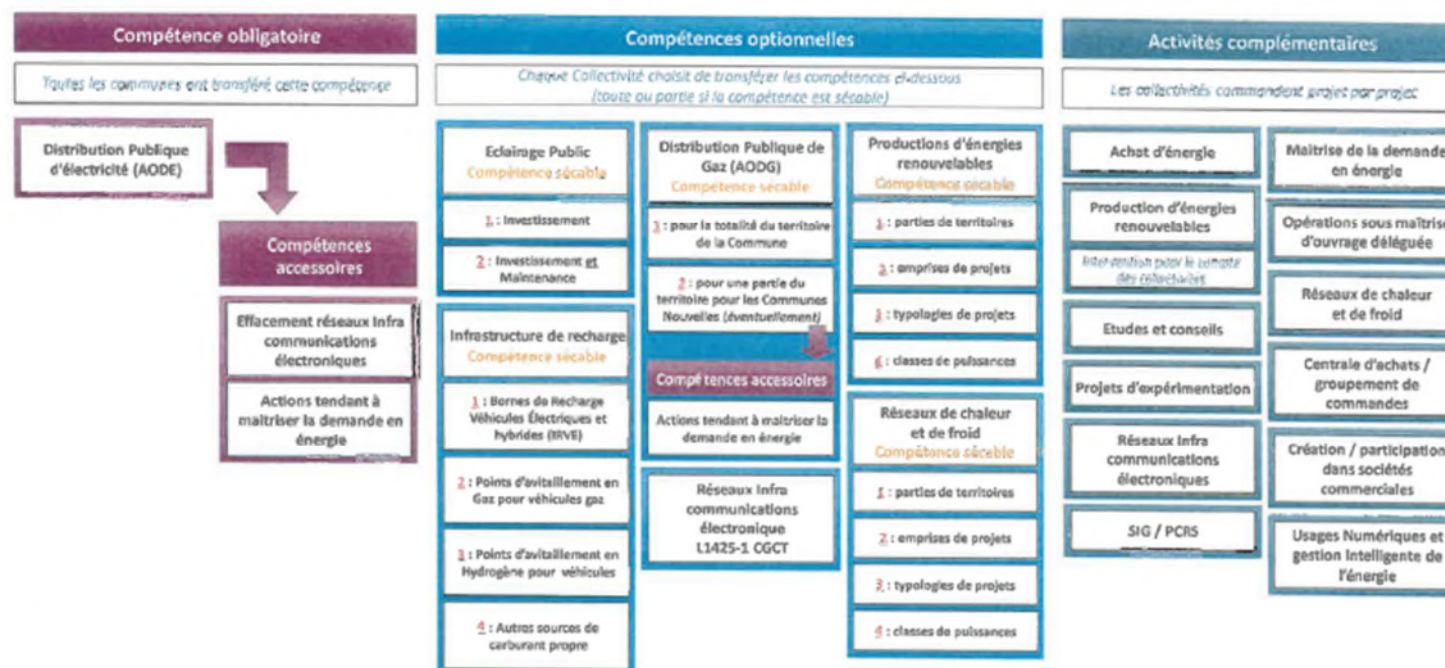
La Chambre réitère sa recommandation lors du précédent rapport de réaliser un plan de trésorerie sur 18 mois.

Page 52

Cette démarche a été mise en place mais reste à mieux structurer (finalisation de la méthode en cours).

Synoptique du projet de statuts 2026 du SDE22 :

Les niveaux d'intervention du SDE22 :





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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne