



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT DÉPARTEMENTAL D'ÉNERGIE D'ILLE-ET-VILAINE *LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET LA MOBILITÉ BAS CARBONE*

(Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT	8
2 LES MISSIONS	9
2.1 Présentation du syndicat.....	9
2.2 Un projet stratégique axé sur la contribution à la transition énergétique.....	10
2.3 Une diversification allant parfois au-delà des compétences statutaires	11
2.3.1 Un investissement dans la production d'énergies renouvelables sans compétence statutaire	11
2.3.1.1 Cette diversification doit toutefois se faire dans le respect des compétences définies par la loi et les statuts constitutifs. Le champ de compétence limité des autorités organisatrices de la distribution d'électricité.....	12
2.3.1.2 La production d'énergies renouvelables par les collectivités et leurs groupements : des fondements juridiques complexes et non encore stabilisés.....	13
2.3.1.3 La nécessaire sécurisation du cadre d'intervention	14
2.3.2 Le transfert des compétences relatives à la mobilité bas carbone.....	15
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 en Ille-et-Vilaine	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 du syndicat.....	29
3.3.1 Un positionnement en accompagnement des projets territoriaux	29

3.3.1.1 L'appui à la mise en œuvre des PCAET.....	29
3.3.1.2 L'ingénierie de projet en appui aux collectivités.....	30
3.3.1.3 L'organisation des opérations d'autoconsommation collective d'électricité photovoltaïque.....	30
3.3.2 La Sem Énerg'iV, vecteur d'investissement dans la production d'énergies renouvelables	31
3.3.3 L'expérimentation de la qualité d'autorité organisatrice des réseaux de chaleur	31
4 LE DÉPLOIEMENT D'INFRASTRUCTURES POUR LA MOBILITÉ BAS CARBONE	34
4.1 Les infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE).....	34
4.1.1 Une stratégie de déploiement qui s'adapte progressivement au développement rapide de l'offre privée	34
4.1.1.1 Un réseau déployé selon une logique d'aménagement du territoire	34
4.1.1.2 Une généralisation de l'offre privée désormais prescrite par la loi	35
4.1.1.3 Un schéma directeur ambitieux	36
4.1.1.4 Un repositionnement en cours comme coordinateur départemental.....	37
4.1.2 Un modèle économique à adapter pour tendre vers l'équilibre financier.....	38
4.1.2.1 Un cadre budgétaire et comptable inapproprié.....	38
4.1.2.2 Un réseau inégalement utilisé.....	39
4.1.2.3 Un point d'équilibre économique atteint par 17 % seulement des bornes en 2024 40	
4.1.2.4 Un service structurellement déficitaire	42
4.2 L'avitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV)	45
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	47
5.1 Des équilibres de fonctionnement favorables	47
5.2 Un effort d'investissement soutenable	49
5.3 Un bilan solide.....	51
ANNEXES.....	53
Annexe n° 1. Données financières détaillées	54
Annexe n° 2. Réponse de l'ordonnateur.....	56

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat départemental d'énergies d'Ille-et-Vilaine (SDE 35) pour les années 2019 et suivantes. Le contrôle a porté sur l'action du syndicat dans les domaines de la production d'énergies renouvelables et de la mobilité bas carbone.

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

Le SDE 35 est l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité dans le département d'Ille-et-Vilaine. Il assure la surveillance et la modernisation du réseau dont la gestion est concédée à Enedis. Cette mission historique continue de représenter son principal poste d'investissement, avec l'autre compétence structurante que constitue l'éclairage public.

Pour exercer ces missions, le syndicat bénéficie d'une situation financière très favorable, dans la continuité de celle décrite par la chambre dans son précédent rapport publié en décembre 2021 : excédents de fonctionnement importants issus de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, trésorerie confortable, absence d'endettement. Il dispose de marges de manœuvre importantes pour financer son effort d'investissement et appuyer ses communes membres.

Depuis 2014, il 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 dans plusieurs domaines : déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques, production d'énergies renouvelables, rénovation énergétique des bâtiments, coordination de groupements de commande, conseil aux intercommunalités, etc. Cette diversification a fait l'objet d'un projet stratégique arrêté en janvier 2018.

Parmi ces activités, le SDE 35 intervient dans la production d'énergies renouvelables sans disposer d'une compétence statutaire, dans un cadre juridique non stabilisé en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence. Il devra donc régulariser l'exercice de cette compétence pour sécuriser les fondements de son intervention.

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

L'Ille-et-Vilaine produit 22 % de l'électricité qu'elle consomme. 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 35 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 collectivités. Il apporte ainsi un appui et une ingénierie de projet à ses membres, en particulier pour la mise en œuvre des PCAET, et s'efforce pour ce faire de s'inscrire dans les dispositifs nationaux (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - Ademe) et régionaux. Les actions mises en œuvre à ce titre (ingénierie de projet, organisation de l'autoconsommation collective d'électricité photovoltaïque, déploiement de réseaux de chaleur) ont jusqu'à présent représenté un coût limité pour le syndicat grâce notamment aux cofinancements : moins de 0,6 M€ depuis 2019 soit 0,1 % de son budget sur la période.

Par ailleurs, le syndicat intervient dans la production d'énergies renouvelables par l'intermédiaire d'un vecteur d'investissement créé pour la circonstance : la société d'économie mixte (Sem) Énerg'iV, dont il est l'actionnaire majoritaire. La chambre consacre un rapport spécifique à la gestion de cette société.

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

Entre 2014 et 2024, le SDE 35 a déployé un réseau de 128 bornes de recharge pour véhicules électriques, dénommé Béa, selon une logique de maillage du territoire départemental. En décembre 2022, il a adopté un schéma directeur aux objectifs ambitieux, dont l'atteinte est tributaire du développement rapide de l'offre privée de recharge, consécutif à la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019, qui impose que certains bâtiments (tertiaires, industriels, services publics, commerces...) soient équipés de stations de recharge. Le syndicat a adapté sa stratégie en conséquence, a freiné le développement de son réseau propre et se positionne désormais davantage comme un coordinateur départemental, notamment en favorisant l'implantation de bornes privées sur la voie publique. Il se fixe l'objectif de favoriser l'équilibre territorial dans le déploiement de l'offre privée et a mis en œuvre un dispositif pour orienter les opérateurs privés vers les territoires les moins attractifs. 36 communes vont en bénéficier en 2025.

Alors qu'il constitue un service public industriel et commercial devant en principe être financé par ses recettes propres, le réseau est structurellement déficitaire. En 2024, seules 21 bornes ont été suffisamment fréquentées pour atteindre un équilibre économique, ce qui ne suffit pas à compenser le déficit du reste du réseau. Entre 2019 et 2024, le budget général du syndicat a supporté la moitié des dépenses. Sur la période contrôlée, le coût moyen d'une charge s'est élevé à 12,10 €, financé à hauteur de 6,40 € par l'utilisateur et de 5,70 € par le SDE. Il ne s'agit ici que du coût direct ; la quote-part des services supports et l'amortissement des investissements ne sont pas intégrés.

Le SDE 35 a presque doublé ses tarifs en 2023 mais l'augmentation du chiffre d'affaires qui en a résulté ne permet même pas de couvrir les coûts variables du service, en particulier les achats d'électricité. En vue d'assurer l'équilibre économique du service, il pourra rechercher des économies de charges d'exploitation et un accroissement de la fréquentation, mais devra également redimensionner son réseau en réexaminant la pertinence de l'implantation des bornes du réseau Béa les moins fréquentées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Régulariser l'exercice de la compétence en matière de production d'énergies renouvelables.	15
Recommandation n° 2. : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature comptable M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Béo.	38
Recommandation n° 3. : 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.	45
Recommandation n° 4. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la Sem Énerg'iV et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.....	52

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat départemental d'énergies d'Ille-et-Vilaine, à compter de l'année 2019.

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

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

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 4 mars 2025. Un rapport d'observations provisoires a été notifié le 2 mai 2025 à M. Dehaese, président en fonction.

En application de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, la chambre a procédé le 14 mai 2025 à l'audition des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et de l'association Pôle Energies Breizh (PEB).

La réponse de M. Dehaese a été enregistrée au greffe le 16 juin 2025. Après avoir procédé, à sa demande, à l'audition de M. Dehaese, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 8 juillet 2025.

La chambre avait publié le 14 janvier 2021 un rapport général sur la gestion du syndicat départemental d'énergies d'Ille-et-Vilaine. Le présent rapport, thématique, est 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 35, publié le 14 janvier 2021, comportait trois recommandations.

Deux ont été mises en œuvre, relatives à l'adoption d'une délibération lorsqu'un mandat spécial doit être accordé et à l'indication, dans la délibération de prise de connaissance du rapport du délégataire d'Enedis, des éventuelles réserves sur les conditions d'amortissement des équipements.

La troisième concernait les engagements hors bilan, dont la valorisation fait l'objet d'un désaccord avec Enedis. Un litige national en cours à ce sujet entre les syndicats départementaux d'énergie et leur concessionnaire, 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 fait l'objet de points d'information réguliers 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.

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 d'Ille-et-Vilaine a été créé en 1964 par regroupement des syndicats primaires d'électrification. En application de la loi du 7 décembre 2006, il est devenu l'autorité organisatrice unique de distribution sur le département, entraînant la dissolution simultanée des syndicats intercommunaux. Il a ensuite été renommé syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine en 2007, puis SDE 35 en 2010.

Le SDE 35 est un syndicat mixte constitué exclusivement de communes et d'intercommunalités. Il regroupe les 332 communes du département, dont 43 représentées par la métropole de Rennes, et 12 des 18 intercommunalités².

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 N'en sont pas membres, au 1^{er} janvier 2025, les communautés d'agglomération de Fougères, du Pays de St Malo et de Redon (les deux dernières étant à cheval sur plusieurs départements), ainsi que les communautés de communes de Bretagne Porte de Loire, Bretagne Romantique et Vallons de Haute-Bretagne.

En dehors de la compétence de distribution d'électricité, à laquelle l'ensemble des communes du département ont l'obligation d'adhérer, le SDE 35 est un syndicat dit « à la carte », ses membres pouvant y adhérer pour une partie seulement des autres compétences exercées³. Ses statuts lui permettent d'exercer des compétences optionnelles (article 3.3) et des activités « *qui sont l'accessoire normal et nécessaire de ses compétences* » (article 3.2). 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 35 disposait en 2024 d'un budget de 135 M€, dont 55 M€ en fonctionnement et 80 M€ en investissement. Son effectif est de 70 agents.

2.2 Un projet stratégique axé sur la contribution à la transition énergétique

Depuis une dizaine d'années, le syndicat diversifie son activité en développant ses compétences optionnelles : infrastructures de recharge pour véhicules électriques pour 278 communes, éclairage public pour 218 communes, distribution de gaz pour 26 communes, réseau de chaleur pour 2 communes. Il délivre également des prestations de services à des organismes publics membres et non membres, en matière de données cartographiques, d'achat groupé d'énergie, d'aménagement d'installations de production d'électricité, de gestion de certificats d'économie d'énergie, de maîtrise de la consommation et de la demande d'énergie (audits énergétiques et service d'aide aux travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics).

Pour structurer cette diversification, le SDE 35 a engagé en 2017 une démarche d'élaboration d'un projet stratégique, présenté comme une contribution au scénario de transition énergétique de la Bretagne visant la neutralité carbone en 2050 à partir d'un mix énergétique 100 % renouvelable. Élaboré en concertation avec les intercommunalités et autres partenaires publics, les porteurs de projets d'énergies renouvelables et les acteurs économiques du secteur, il a été adopté par le comité syndical le 30 janvier 2018⁴.

Le document final identifie trois domaines prioritaires de développement de l'action du SDE : la production d'énergies renouvelables⁵, la mobilité bas carbone et le développement des réseaux territoriaux d'énergie (gaz et chaleur). Il a été actualisé en décembre 2021 en vue d'accroître l'effort de rénovation de l'éclairage public, de poursuivre le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques et d'apporter un appui financier et technique à la rénovation énergétique des bâtiments publics. Il précise que pour autant, « *les nouvelles missions développées ne doivent pas dégrader les actions menées historiquement par le SDE35 sur le réseau électrique* »⁶.

³ Article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Voir le Rapport d'orientation budgétaire 2018.

⁵ La concertation a particulièrement confirmé le besoin de créer un acteur public local pour investir ou co-investir dans les énergies renouvelables (EnR). Une étude de faisabilité, menée en parallèle du projet stratégique, a en outre confirmé la pertinence d'un montage sous la forme de société d'économie mixte (Sem).

⁶ Extrait page 9 de la présentation du projet stratégique à la commission consultative paritaire de l'Énergie (CCPE) du 21 décembre 2017.

Le projet répartit l'activité du syndicat en sept missions correspondant à des objectifs stratégiques : réduire les consommations énergétiques ; améliorer l'efficacité énergétique ; développer les énergies renouvelables ; développer la relation aux usagers ; mutualiser les moyens et l'expérience ; assurer le contrôle des concessions ; développer les moyens généraux adéquats. Les missions sont déclinées en programmes correspondant globalement aux compétences statutaires et dotées d'indicateurs de suivi.

Deux d'entre-elles mobilisent plus de 80 % du budget du syndicat : l'amélioration de l'efficacité énergétique (n°2), qui comprend les programmes relatifs au réseau électrique et à la mobilité bas carbone, et la réduction des consommations énergétiques (n°1), qui comprend les programmes relatifs à l'éclairage public et à la rénovation énergétique.

Les compétences historiques et structurantes que sont le réseau de distribution d'électricité et l'éclairage public continuent de mobiliser la majeure partie du budget syndical.

Tableau n° 1 : Répartition des dépenses par compétence (cumul 2019-2023)

<i>en €</i>	Fonctionnement	Investissement	TOTAL	
<i>Réseaux électriques</i>	5 198 917	100 913 983	106 112 900	57%
<i>Éclairage public</i>	12 222 018	37 119 651	49 341 669	26%
<i>Réseaux télécoms</i>	206 775	4 390 462	4 597 237	2,5%
<i>Énergies renouvelables</i>	684 632	2 928 600	3 613 232	1,9%
<i>Mobilité électrique</i>	1 934 303	1 098 578	3 032 881	1,6%
<i>Autres</i>	3 622 273	2 304 335	5 926 608	3,2%
<i>Moyens généraux</i>	13 120 225	1 624 036	14 744 261	7,9%
TOTAL	36 989 142	150 379 646	187 368 788	100%

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

Le SDE 35 a arrêté en 2018 un projet stratégique visant à diversifier ses missions pour contribuer à la transition énergétique de la Bretagne. Son budget est cependant resté consacré à plus de 80 % à son cœur de métier : le réseau de distribution d'électricité et l'éclairage public.

2.3 Une diversification allant parfois au-delà des compétences statutaires

2.3.1 Un investissement dans la production d'énergies renouvelables sans compétence statutaire

Le SDE 35 a créé en septembre 2018 la société d'économie mixte (Sem) Énerg'iV, dont il était alors actionnaire à 64 %, pour investir dans des installations de production d'énergies renouvelables. Il apporte également une ingénierie aux collectivités du département pour planifier et mettre en œuvre le développement des énergies renouvelables.

2.3.1.1 Cette diversification doit toutefois se faire dans le respect des compétences définies par la loi et les statuts constitutifs. Le champ de compétence limité des autorités organisatrices de la distribution d'électricité

Le SDE 35 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) ;*
- *« 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 MW⁷], 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).*

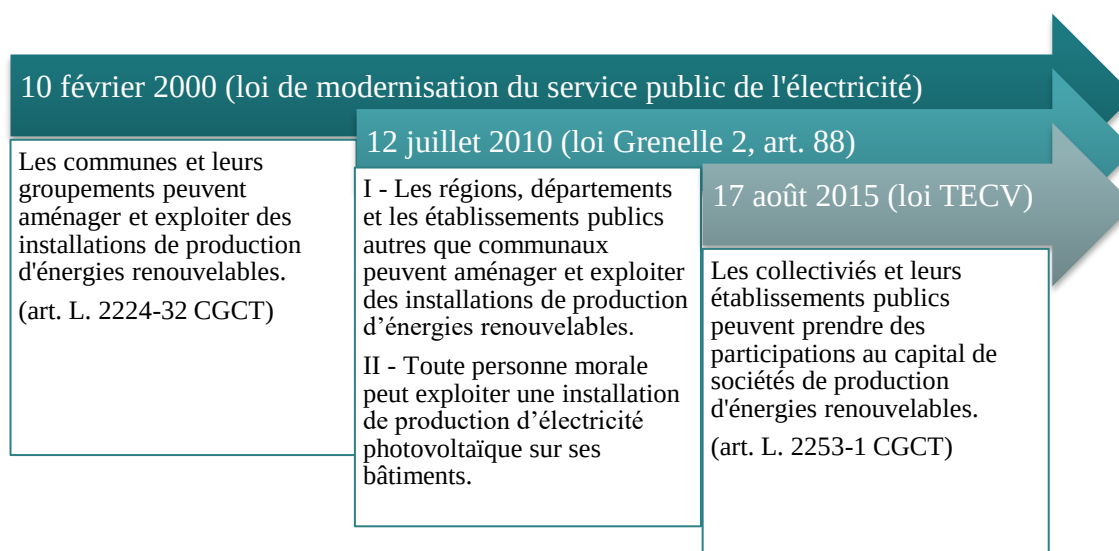
Ces interventions sont toutes expressément rattachées au bon fonctionnement du réseau de distribution d'électricité. Ces textes ne sauraient donc, selon la chambre, fonder une compétence générale de production d'énergies renouvelables dévolue aux syndicats départementaux d'énergie, dont l'objectif ne 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.

⁷ Décret n°2004-46 du 6 janvier 2004 fixant le seuil mentionné à l'article L. 2224-33 du CGCT.

2.3.1.2 La production d'énergies renouvelables par les collectivités et leurs groupements : des fondements juridiques complexes et non encore stabilisés

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

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



Source : 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* »⁸. 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 statuts⁹. 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'exclusivité¹⁰.

Le SDE 35 ne dispose pas d'une compétence en matière de production d'énergies renouvelables. L'article 3.2 de ses statuts prévoit seulement qu'au rang des activités accessoires, le syndicat peut intervenir « *sur demande des personnes morales membres et des personnes morales non membres* », dans « *l'aménagement et l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité utilisant les énergies renouvelables dans les conditions mentionnées à l'article L.2224-32 du CGCT* ».

⁸ Conseil d'État, avis, 7 juillet 1994, *Diversification des activités d'EDF/GDF* ; section, *Consorts le Clerc*, 4 mars 1938.

⁹ Conseil d'État, 19 novembre 1975, *Commune de Thaon-Les-Vosges*, n°97491 ; 29 décembre 1999, *Société Consortium français de localisation*, n°185970.

¹⁰ Conseil d'État, Assemblée, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n°71536 ; 28 juillet 1995, *District de l'agglomération de Montpellier*, n°149863.

Les syndicats départementaux d'énergies bretons et la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui représente leurs intérêts¹¹, ont fait valoir au cours du contrôle une interprétation particulièrement souple des différentes dispositions législatives précitées, qui dispenseraient 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 35, sont pour la plupart trop fragiles, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence.

2.3.1.3 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 point¹².

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.

¹¹ 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.

¹² Voir Tribunal administratif de Rennes, 25 janvier 2024, *Commune de Plourin*, n°2300530. Ce jugement est frappé d'appel.

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* »¹³. 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.

Ainsi, contrairement à ce que soutient le SDE 35 en réponse aux observations provisoires, l'inscription de la production d'énergies renouvelables parmi ses activités accessoires ne lui confère pas la qualification de compétence statutaire.

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'État¹⁴. Elle n'apparaît cependant pas applicable à la participation du syndicat dans la Sem Énerg'iV, 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 35 doit sécuriser les fondements de son intervention et de celle de sa Sem dans la production d'énergies renouvelables, et à cet effet, faire figurer dans ses statuts une compétence de production d'énergies renouvelables.

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

2.3.2 Le transfert 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 rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou pour navires.

¹³ 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).

¹⁴ 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.

La création de ce service figure dans les statuts du SDE 35 (article 3.3.5). 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'inscrire dans l'objet social de sa Sem.

278 des 289 communes du département ainsi que Rennes Métropole (43 communes) ont à ce jour effectivement transféré au SDE 35 la compétence pour déployer sur leur territoire des infrastructures de charge pour les véhicules électriques.

Par ailleurs, le SDE 35 a indirectement investi, par l'intermédiaire de la Sem Énerg'iV, dans la construction et l'exploitation de six stations de distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV) sur les communes de Bédée, Tinténac, Montgermont, Chartres-de-Bretagne, Miniac-Morvan et Saint-Malo. Cinq autres sont à l'étude.

La compétence correspondante figure dans les statuts du syndicat dans deux articles : celui relatif à la gestion des réseaux de gaz (article 3.3.1) et celui relatif aux infrastructures de mobilité (3.3.5). Si aucune des communes concernées n'a transféré au syndicat la gestion des points d'avitaillement en GNV au titre des infrastructures de mobilité, les communes de Retiers et récemment Saint-Malo et Redon, lui ont effectivement transféré la compétence pour le « gaz ». Ce transfert effectif de la part d'au moins une commune doit être regardé comme suffisant pour fonder la compétence de la Sem Énerg'iV dans ce domaine.

En revanche, le déploiement de telles infrastructures, lorsqu'il est réalisé à l'initiative des communes et de leurs groupements, constitue un service public¹⁵. **Dès lors que le SDE35 avait décidé de l'externaliser auprès d'une Sem, il aurait donc dû faire l'objet d'une délégation de service public.** En effet, contrairement à ce que le SDE 35 a affirmé au cours du contrôle, ce sont bien les quatre SDE bretons qui sont à l'initiative du projet Bretagne Mobilité GNV, et non les Sem de leur propre et seule initiative.

CONCLUSION SUR LES MISSIONS

Le SDE 35 est l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité dans le département d'Ille-et-Vilaine. 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 la majorité des communes du département : l'éclairage public.

Depuis 2014, le syndicat développe et diversifie ses compétences optionnelles et ses 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, rénovation énergétique des bâtiments, coordination de groupements de commande, conseil aux intercommunalités, etc. Cette diversification a fait l'objet d'un projet stratégique arrêté en janvier 2018.

¹⁵ L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales figure dans le chapitre du code général des collectivités territoriales intitulé « Services publics industriels et commerciaux ».

Parmi ces activités, le SDE 35 intervient dans la production d'énergies renouvelables sans disposer d'une compétence statutaire, dans un cadre juridique non clarifié ni stabilisé en l'état actuel de la jurisprudence. Il devra donc régulariser l'exercice de cette compétence pour sécuriser ses interventions et celles de la Sem.

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)¹⁶. 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 énergétique¹⁷ 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)¹⁸ et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)¹⁹.

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* »²⁰. 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, elle fixe des objectifs de production par filière (éolien, photovoltaïque, etc.).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Article L. 222-1 B du code de l'environnement.

¹⁹ Articles L. 141-1 à L. 141-6 du code de l'énergie.

²⁰ 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)²¹, notamment pour tenir compte du relèvement des objectifs européens²², 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'énergies renouvelables 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 énergétique²³. 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)²⁴. 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)²⁵ et plans de déplacements urbains (PDU). Ces documents doivent prendre en compte les objectifs du Sraddet et être compatibles avec ses règles générales²⁶.

²¹ 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* ».

²² 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.

²³ 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.

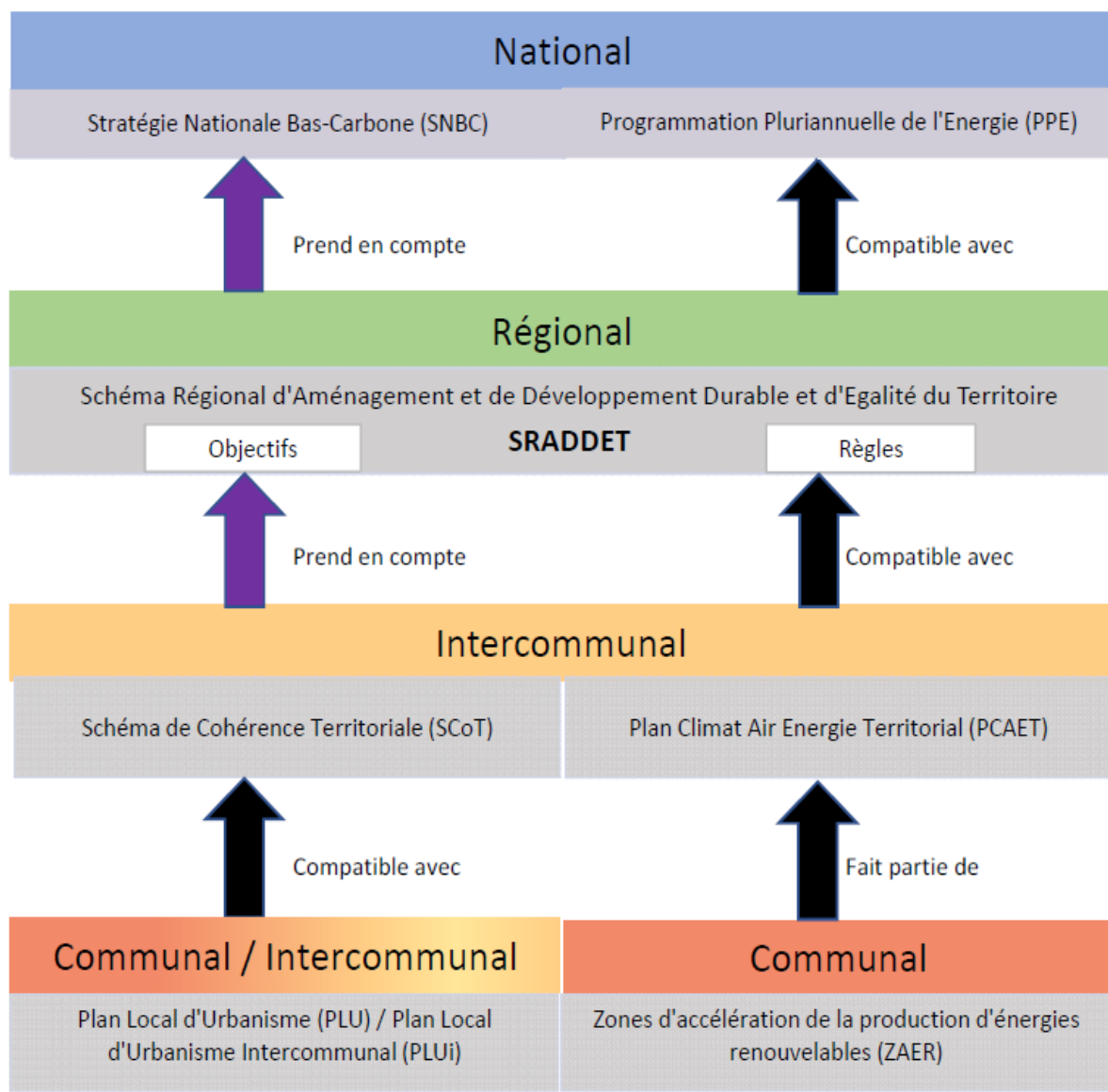
²⁴ L'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les objectifs et les règles générales du Sraddet doivent être compatibles avec la PPE et prendre en compte la SNBC.

²⁵ 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.

²⁶ 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 facilitée²⁷.

Schéma n° 2 : La planification stratégique de la transition énergétique



Source : CRC.

²⁷ 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 région²⁸. 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'énergie²⁹. Elle doit structurer une gouvernance régionale en s'appuyant principalement sur les intercommunalités, qui coordonnent la transition énergétique sur leur territoire³⁰, 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'énergie³¹.

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 public³² ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques. 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 marché³³ ;
- **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 réglementaire³⁴.

Les producteurs d'énergies renouvelables peuvent bénéficier de ces dispositifs soit de droit³⁵, à guichet ouvert, soit en répondant à un appel d'offres concurrentiel instruit par la Commission de régulation de l'énergie³⁶. 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.

²⁸ Article L. 141-5-2 du code de l'énergie.

²⁹ Article L. 1111-9-II-3° du code général des collectivités territoriales.

³⁰ Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

³¹ Article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales.

³² Entre 2011 et 2021, le mécanisme de soutien aux 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, le 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.

³³ Articles L. 314-1 à -13 du code de l'énergie.

³⁴ Articles L. 314-18 à -27 du code de l'énergie.

³⁵ Articles D. 314-15 et D. 314-23 du code de l'énergie.

³⁶ 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.

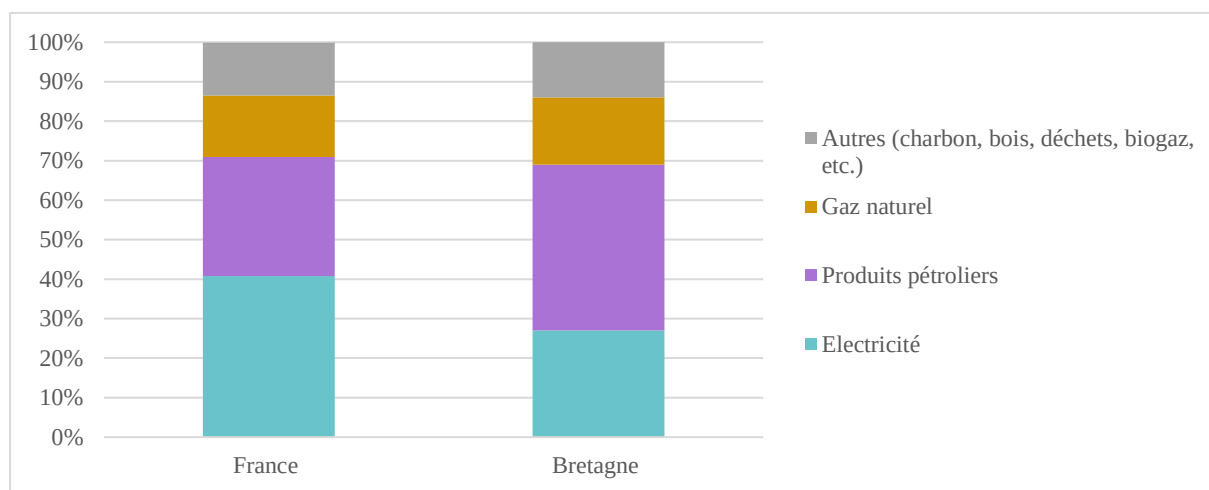
Pour favoriser l'acceptation locale de l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables, la loi prévoit que dans le cadre des appels d'offres, les projets comportant une participation des collectivités locales ou des citoyens au sein de la société porteuse bénéficient d'un bonus³⁷. 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 définition³⁸.

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



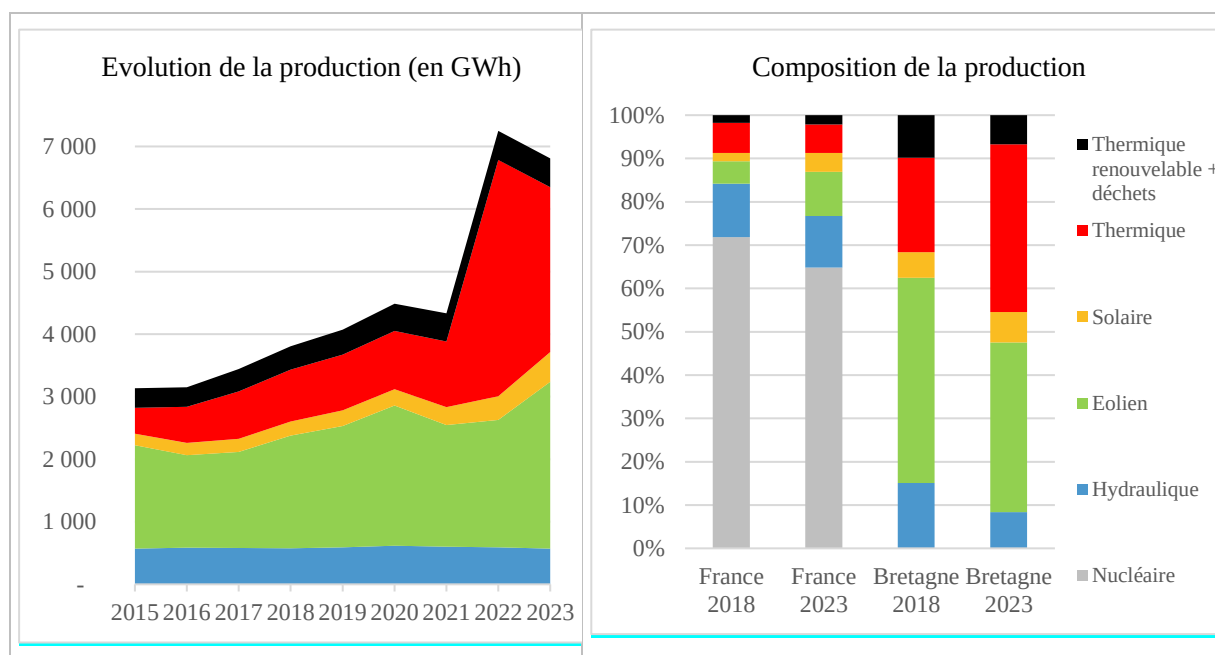
Source : Insee et observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB).

³⁷ 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.

³⁸ Article L. 311-10-1 du code de 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 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 énergétique³⁹, 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 consommation⁴⁰. Les solutions pour remédier à cette vulnérabilité résident dans l'accroissement de la production domestique et des interconnexions⁴¹.

³⁹ Définit le rapport entre production et consommation d'énergies primaires.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 ainsi à la fois à des enjeux 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 électrique⁴². 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 en Ille-et-Vilaine

17 des 18 intercommunalités d'Ille-et-Vilaine comptent plus de 20 000 habitants et ont l'obligation d'adopter un PCAET⁴³. Au 1^{er} septembre 2024, 15 d'entre elles l'avaient fait et certains étant déjà en cours de révision.

⁴² 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).

⁴³ 16 intercommunalités ne regroupent que des communes d'Ille-et-Vilaine ; Redon Agglomération est à cheval sur l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et la Loire-Atlantique ; Côte d'Émeraude est à cheval sur l'Ille-et-Vilaine et les

Aucune n'a fait le choix d'inscrire cette démarche à l'échelon du schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui, en Ile-et-Vilaine, relève de sept syndicats de pays. Cependant, trois syndicats de pays ont participé à l'élaboration du PCAET de sept intercommunalités⁴⁴.

Tableau n° 2 : Adoption des documents au 1^{er} septembre 2024

<i>Intercommunalité</i>	<i>Adoption du PCAET</i>
<i>Communautés d'agglomération</i>	Fougères Agglomération
	Avril 2022
	Pays de Saint Malo Agglomération
	Décembre 2019
<i>Communautés de communes (CC)</i>	Redon Agglomération (pour 12 communes)
	En cours
	Vitré Communauté
	Juillet 2021
	Bretagne porte de Loire Communauté
	Révision en cours (2016)
	Bretagne Romantique
	Avril 2021
	Brocéliande Communauté
	Février 2023
	Côte d'Emeraude (pour 6 communes)
	En cours
	Couesnon Marches de Bretagne
	Septembre 2021
<i>Métropole</i>	Liffré-Cormier Communauté
	Décembre 2020
<i>Communautés de communes (CC)</i>	Montfort Communauté
	Mars 2023
	Pays de Châteaugiron Communauté
	Mars 2020
	Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel
	En cours
	Roche aux Fées Communauté
	Décembre 2019
	Saint-Méen Montauban
	Mars 2023
	Val d'Ille-Aubigné
	Mars 2020
	Vallons de Haute-Bretagne Communauté
	Révision en cours (2016)
<i>Métropole</i>	Rennes Métropole
	Révision en cours (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 dans les objectifs chiffrés figurant dans les PCAET. Les objectifs de certains territoires ont été adaptés pour tenir compte de leurs spécificités⁴⁵.

Côtes-d'Armor. Brocéliande Communauté comptait moins de 20 000 habitants en 2021 mais a adopté un PCAET commun aux EPCI du Pays de Brocéliande.

⁴⁴ Pays de Brocéliande (CC de Brocéliande, Monfort et Saint-Méen Montauban), Pays de Fougères (Fougères Agglomération et CC Couesnon Marches de Bretagne) et Pays des Vallons de Vilaine (CC Bretagne Porte de Loire et Vallons de Haute-Bretagne).

⁴⁵ Les objectifs sont par exemple plus modestes en pays de Châteaugiron en raison d'une filière énergies renouvelables peu développée et d'un faible potentiel de production notamment éolienne.

Tableau n° 3 : 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
Rappel Sraddet	2015	-44%	-66%	97%
<i>Bretagne porte de Loire Communauté</i>	2010	-48%	-65%	95%
<i>Bretagne Romantique</i>	2010	-72%	-55%	100%
<i>Brocéliande Communauté</i>	2016	-50%	-85,6%	75%
<i>Couesnon Marches de Bretagne</i>	2010	-43%	-47%	100%
<i>Fougères Agglomération</i>	2010	-43%	-54,4%	68%
<i>Liffré-Cormier Communauté</i>	2010	-50%	-65%	100%
<i>Montfort Communauté</i>	2016	-50%	-85,6%	75%
<i>Pays de Châteaugiron Communauté</i>	2010	-19,3%	-19,9%	10,3%
<i>Pays de Saint Malo Agglomération</i>	2010	-50%	-40% en 2030	30%
<i>Rennes Métropole</i>	2010	-16% en 2030	-40% en 2030	25% en 2030
<i>Roche aux Fées Communauté</i>	2010	-41,7%	-59,8 %	100%
<i>Saint-Méen Montauban</i>	2016	-50%	-85,6%	75%
<i>Val d'Ille-Aubigné</i>	2010/2014	-51,6%	-63,66% (vs 2010)	100%
<i>Vallons de Haute-Bretagne Communauté</i>	2010/2018	-52% (vs 2018)	-80% (vs 2010)	100%
<i>Vitré Communauté</i>	2010	-30 % en 2030	-25% en 2030	31% en 2030

Source : PCAET.

La plupart des PCAET identifient le SDE 35 comme partenaire privilégié pour la mise en œuvre de leurs programmes d'actions.

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* ».

En Ille-et-Vilaine, la commission a été mise en place en décembre 2015, dans le but de permettre au SDE « *d'intervenir afin d'apporter aux EPCI à fiscalité propre situés en tout ou partie sur le périmètre syndical, toute l'expertise nécessaire à l'élaboration d'un PCAET ainsi qu'à la réalisation d'actions dans le domaine de l'efficacité énergétique* »⁴⁶. Elle s'est réunie à six reprises depuis, soit une fois par an, excepté en 2018 et 2020.

La première action de la commission a été de réaliser une enquête auprès des intercommunalités pour « *connaître leurs actions et attentes dans le domaine de l'énergie* ». Ses principales conclusions, présentées lors de la commission du 7 juillet 2016, établissent que les attentes sont multiples et différentes selon les intercommunalités, elles-mêmes impliquées à des degrés divers dans le domaine de l'énergie. Pour un certain nombre d'entre-elles, la préparation de la modification de leur périmètre au 1^{er} janvier 2017, en application du schéma départemental de coopération intercommunale, apparaissait prioritaire sur le développement de leurs missions facultatives telles que la politique de l'énergie.

Parmi les domaines prioritaires de coopération identifiés figurait la production d'énergies renouvelables. Les intercommunalités ont exprimé le besoin d'un accompagnement « à la carte », allant de la simple étude de faisabilité au projet « clés en main » selon les attentes et besoins propres à chacune⁴⁷.

La commission a ensuite joué le rôle d'instance de concertation : en son sein, le SDE consulte les intercommunalités sur ses actions (projet stratégique, schéma directeur de développement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques, programme d'investissement de la Sem Énerg'iV) et ces dernières le sollicitent sur leurs projets en matière d'énergie (PCAET, projets de production d'énergies renouvelables).

Le fonctionnement de la commission consultative paritaire de l'énergie traduit la qualité de la concertation que le SDE 35, au-delà de cette seule commission, assure avec les intercommunalités du département. Les parties prenantes se sont saisies de cette instance dans l'esprit qui a présidé à sa création, pour contribuer à la mise en œuvre des plans climat territoriaux. L'articulation des besoins et des actions ne va toutefois pas jusqu'à la coordination opérationnelle des politiques d'investissement. Le SDE 35 a fait valoir en réponse aux observations provisoires que la mise en place d'une telle coopération se heurtait aux « difficultés récurrentes qu'il rencontre avec les gestionnaires de réseaux sur l'accès aux données » nécessaires pour développer une approche coordonnée en termes de « système énergétique ».

⁴⁶ Compte-rendu commission du 9 décembre 2015.

⁴⁷ Compte-rendu présenté lors de la réunion du 7 juillet 2016 : pour certains EPCI où il n'y a pas d'actions déjà lancées ni de volonté politique affichée en matière d'énergie (sujet non prioritaire pour certains en raison des fusions à venir), il est difficile de recueillir leurs besoins et manques. Cependant, ces EPCI manifestent un intérêt pour « *tout ce que le SDE35 peut ou pourra proposer* ».

3.3 Les modes d'intervention du syndicat

3.3.1 Un positionnement en accompagnement des projets territoriaux

3.3.1.1 L'appui à la mise en œuvre des PCAET

Le dernier alinéa de l'article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'après la création de la commission consultative paritaire de l'énergie, « *le syndicat peut assurer, à la demande et pour le compte d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre qui en sont membres, l'élaboration du PCAET mentionné à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, ainsi que la réalisation d'actions dans le domaine de l'efficacité énergétique* ».

Le SDE 35 a accompagné les PCAET de toutes les intercommunalités du département à l'exception de Chateaugiron Communauté. Il a participé aux comités et ateliers réunis pour leur élaboration et, dans huit cas, a formalisé par délibération le programme d'actions sur lequel il s'est engagé pour contribuer à la mise en œuvre du PCAET.

Tableau n° 4 : Implication du SDE 35 dans les PCAET du département

EPCI	Adoption du PCAET	Implication du SDE35
Rennes Métropole	Révision en cours	Les premières contributions du SDE 35 ont été formulées pour le PCAET de Rennes métropole en 2017.
Brocéliande Communauté	07/02/2023	Le SDE a participé au comité de pilotage du PCAET établi au niveau du Pays de Brocéliande pour les 3 EPCI
Montfort Communauté	02/03/2023	
Saint-Méen Montauban Communauté	10/03/2023	
Fougères Agglomération	28/04/2022	Validation des actions par délibération du 10/02/2021
Couesnon Marches de Bretagne	28/09/2021	Validation des actions par délibération du 10/02/2021
Liffré-Cormier Communauté	15/12/2020	Validation des actions par délibération du 15/05/2021
Val d'Ille-Aubigné	25/02/2020	Validation des actions par délibération du 30/06/2021
St-Malo Agglomération	19/12/2019	Soutien aux actions par délibération du 30/06/2021
Bretagne Romantique	29/04/2021	Validation des actions par délibération du 10/02/2021
Vitré Communauté	08/07/2021	Validation des actions par délibération du 10/02/2021
Roche aux Fées Communauté	17/12/2019	Validation des actions par délibération du 19/05/2021
Bretagne Porte de Loire Communauté	Révision en cours	Le SDE 35 a participé aux travaux d'élaboration du PCAET au niveau du syndicat de Pays, en tant que partenaire de l'Agence Locale de l'Energie.
Vallons de Haute-Bretagne Communauté	27/06/2024	

Source : CRC.

Les programmes d'actions s'inscrivent dans le cadre des compétences du SDE. Ils portent sur la rénovation énergétique principalement de l'éclairage public, sur les économies d'énergie, sur le développement des énergies renouvelables et sur les mobilités (électromobilité, GNV, hydrogène).

L'appui à la mise en œuvre des PCAET représente l'essentiel de l'assistance apportée par le SDE aux intercommunalités. Cette mission est isolée dans un programme dédié au sein de la comptabilité analytique et a représenté un coût net total de 218 471 € entre 2019 et 2024.

3.3.1.2 L'ingénierie de projet en appui aux collectivités

Le SDE 35 a créé en 2022 un service d'accompagnement des collectivités du département dans la conception des projets de production d'énergies renouvelables, assuré par un agent dédié, dont le coût annuel est partiellement pris en charge par la région Bretagne et par l'Ademe, cofinanceurs dans le cadre du dispositif « *Les Générateurs* »⁴⁸.

Le service a pour fonction de sensibiliser les collectivités aux énergies éolienne et photovoltaïque, et de permettre leur montée en puissance en leur apportant une expertise technique, juridique et financière dans les phases d'émergence des projets. Il réalise également des études sur le potentiel de développement de ces énergies sur le territoire départemental. Dans ce cadre, il accompagne les collectivités dans l'identification de sites potentiels de développement sur leur territoire (huit études réalisées ou en cours depuis 2017), réalise des diagnostics en vue de la création de stations de distribution d'hydrogène (trois diagnostics réalisés) et procède à des études de faisabilité pour la création de réseaux de chaleur au bois (sept études réalisées ou en cours depuis 2022).

3.3.1.3 L'organisation des 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 autoconsommée⁴⁹, 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 35 se positionne comme acteur du développement des opérations d'autoconsommation collective. Il a créé en novembre 2023 une PMO départementale sous la forme d'une association dénommée Part'EnR35. L'association rassemble le syndicat, la Sem Énerg'iV, des communes et établissements publics, ainsi que des acteurs privés concernés par les opérations (producteurs, consommateurs, acteurs économiques de l'aménagement). Son objectif est d'« *apporter une solution complète et mutualisée pour massifier le déploiement d'opérations d'autoconsommation collective sur le territoire* »⁵⁰.

10 boucles d'autoconsommation collectives ont à ce jour été mises en place par les services du syndicat pour le compte de l'association. Cette mission est isolée dans un programme dédié au sein de la comptabilité analytique et a représenté 160 627 € de dépenses depuis 2019, pour l'essentiel en 2024.

⁴⁸ 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 Energie Renouvelable ».

⁴⁹ L'autoconsommation est régie par les articles L. 315-1 à-8 du code de l'énergie.

⁵⁰ Statuts de l'association.

Le positionnement du SDE sur cette activité apparaît cohérent avec la vocation première du syndicat, autorité organisatrice de la distribution d'électricité.

Le SDE 35 cible ainsi son intervention directe en faveur des énergies renouvelables sur l'accompagnement des collectivités du département et en particulier des intercommunalités. Il s'inscrit de manière adaptée dans la gouvernance locale de la transition énergétique en apportant une expertise technique mutualisée à l'échelle départementale, sans pour autant se substituer aux collectivités désignées comme pilotes par la loi, en particulier aux intercommunalités.

3.3.2 La Sem Énerg'iV, vecteur d'investissement dans la production d'énergies renouvelables

En 2017, le SDE 35 a lancé une étude de faisabilité pour la création d'un nouvel acteur public local, commun au syndicat, au département d'Ille-et-Vilaine et à la métropole de Rennes, pour développer la production d'énergies renouvelables dans le département. Par délibération du 22 mai 2018, le comité syndical a décidé de créer la société d'économie mixte locale (Sem) Énerg'iV avec pour objectifs de « *massifier le développement des énergies renouvelables* », « *favoriser l'acceptation des projets par les citoyens* », « *accompagner les communes et les EPCI pour développer le potentiel en EnR de leur territoire* » et « *participer au développement de la mobilité décarbonée de demain* ».

La Sem Énerg'iV a été créée le 7 septembre 2018 et dotée initialement d'un capital social de 6 M€, détenu à 64,2 % par le SDE 35. Le 21 mai 2024, le capital social a été porté à 21,1 M€, et le SDE en détient désormais 50,26 %.

La Sem est le vecteur par lequel le SDE 35 investit dans la production d'énergies renouvelables. Elle porte des opérations en propre (construction de centrales photovoltaïques), et prend des participations dans des sociétés de projets.

La chambre consacre à la gestion de la Sem Énerg'iV un rapport d'observations spécifique.

3.3.3 L'expérimentation de la qualité d'autorité organisatrice des réseaux de chaleur

L'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales permet aux communes de créer et d'exploiter un réseau public de chaleur. La chaleur ainsi produite et livrée est considérée comme une énergie renouvelable si elle est produite à partir d'une source elle-même renouvelable (biomasse notamment).

Le SDE 35 dispose d'une compétence optionnelle en la matière et peut assurer la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation d'installations de production de chaleur pour le compte des communes qui lui ont transféré cette compétence.

C'est le cas de deux communes à ce jour : Bain-de-Bretagne le 21 février 2024 et Fougères le 10 avril 2024. Le 23 septembre 2024, le comité syndical a lancé deux consultations pour attribuer sur ces communes une concession de construction et d'exploitation d'un réseau de chaleur d'une durée de 20 ans. Les investissements, qui seront supportés par le concessionnaire, sont estimés à 10,7 M€ TTC à Bain-de-Bretagne et à 28 M€ TTC à Fougères.

Dans le prolongement de cette compétence, le SDE 35 s'est associé aux Pays de Rennes et des Vallons de Vilaine pour conclure avec l'Ademe un contrat chaleur renouvelable territorial (CCRT). Sur le territoire des pays concernés, le syndicat assure la gestion déléguée des aides à la construction des réseaux de chaleur prélevées sur le « fonds chaleur » de l'Ademe⁵¹.

Cette mission est isolée dans un programme dédié au sein de la comptabilité analytique et, depuis 2024, dans un budget annexe. Elle a représenté un coût net de 202 571 € depuis 2019. Le syndicat a programmé plus de 4 M€ d'investissement dans ce domaine entre 2025 et 2027 au titre des projets de Bain-de-Bretagne et de Fougères.

Le SDE 35 a ainsi commencé en 2024 à s'impliquer dans le déploiement des réseaux de chaleur en pilotant ces deux projets.

--- **CONCLUSION SUR LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES** ---

En 2023, l'Ille-et-Vilaine a produit 22 % de l'électricité qu'elle a consommée. 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 35 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. Il apporte ainsi un appui et une ingénierie de projet à ses collectivités membres, en particulier pour l'élaboration et la mise en œuvre des PCAET, et s'efforce à cet effet de s'inscrire dans les dispositifs nationaux (Ademe) et régionaux. Les actions mises en œuvre à ce titre (ingénierie de projet, organisation de l'autoconsommation collective d'électricité photovoltaïque, déploiement de réseaux de chaleur) ont jusqu'à présent représenté un coût limité pour le syndicat notamment en raison de cofinancements : moins de 0,6 M€ depuis 2019 soit 0,1 % de son budget sur la période.

⁵¹ Comités syndicaux des 10 février 2021 et 23 septembre 2024. Le projet de réseau de chaleur de Bain-de-Bretagne représente à lui seul 70% des objectifs de production fixé par l'Ademe au Pays des Vallons de Vilaine dans le cadre du CCRT.

Par ailleurs, le syndicat intervient dans la production d'énergies renouvelables par l'intermédiaire d'un vecteur d'investissement créé pour la circonstance : la société d'économie mixte (Sem) Énerg'iV, dont il est actionnaire majoritaire. La chambre consacre un rapport spécifique à la gestion de cette société.

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 2017⁵². 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 35 s'est doté de la compétence et a organisé par délibération du 12 février 2014 un premier plan de déploiement d'un réseau n'intégrant pas Rennes Métropole, qui avait alors souhaité conserver la compétence. En décembre 2014, le syndicat a signé une convention de financement avec l'Ademe, prévoyant une aide financière d'un million d'euros pour le déploiement de 168 bornes (336 points de charge).

⁵² 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 35 a implanté son réseau, dénommé Béa (Bornes Électriques pour Automobiles), selon une logique de maillage territorial, et visé la présence d'une borne tous les 20 à 30 kilomètres, y compris dans des zones rurales avec un faible nombre d'usagers, afin d'amorcer l'usage du véhicule électrique. Il présente cette action comme « *sa contribution à l'effort collectif pour accélérer la transition bas carbone de la mobilité en Ile-et-Vilaine* ».

Ce plan de déploiement initial a été scindé en deux phases. 89 bornes ont dans un premier temps été déployées, en 2016 et 2017. L'installation des 79 autres bornes, subordonnée à l'utilisation effective de celles installées lors de la première phase⁵³, n'a finalement pas été réalisée. Au 1^{er} janvier 2019, après transfert de la compétence par Rennes Métropole, le réseau Béa, comptait 103 bornes, soit 206 points de charge dont 182 en charge normale et 24 en charge rapide.

Une nouvelle phase de déploiement a alors été lancée, pour un objectif de 40 nouvelles bornes à installer avant fin 2022 (32 normales et 8 rapides).

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 24 décembre 2019 a imposé que les bâtiments tertiaires, industriels et de service public, les bâtiments neufs ainsi que les commerces et les cinémas soient équipés d'une ou plusieurs stations de recharge pour véhicules électriques.

L'effet de cette prescription législative est déjà 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 %). Ils 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. À l'instar des stations essence, les parkings des commerces de grande et moyenne surface deviennent des sites de recharge incontournables.

Cette généralisation en cours de l'offre privée constitue un changement de paradigme dont le SDE devait tenir compte, puisqu'il assurait presque seul, jusqu'alors, le déploiement de ces infrastructures, dans le but d'amorcer l'utilisation du véhicule électrique.

⁵³ Délibération du comité syndical du 4 février 2015 validant les « Conditions techniques, administratives et financière » de la compétence IRVE.

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

⁵⁵ Source : Baromètre Gireve – mai 2024.

4.1.1.3 Un schéma directeur ambitieux

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 le trafic local et le trafic de transit. Il est élaboré en concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité, la région et les gestionnaires de voiries concernés.

Le SDE 35 a lancé l'élaboration d'un schéma directeur en janvier 2021, et l'a adopté en décembre 2022. Le document repose sur une évaluation des besoins tenant compte des prévisions de commercialisation de véhicules électriques et des profils des utilisateurs. Il identifie ainsi un besoin de déploiement de 4 429 nouveaux points de charge accessibles au public à l'horizon 2030 (soit environ 2 200 nouvelles bornes), qu'il qualifie d'« *ambitieux* »⁵⁶. Les principaux besoins sont attendus en cœur de métropole rennaise à court terme (2025) et en périphérie rennaise, dans l'agglomération malouine et dans les villes moyennes, à moyen terme (2030).

Ces besoins peuvent être satisfaits par des opérateurs privés, notamment dans le cadre de l'obligation créée par la loi LOM, ou par des opérateurs publics. Les infrastructures privées sont toutefois concentrées en milieu urbain (50 % de l'offre contre 20 % en milieu rural).

Dans la continuité de son premier plan de déploiement, le SDE 35 a donc souhaité que le SDIRVE organise un maillage territorial du département et assure un équilibre entre les communes urbaines et rurales. Il retient la répartition de la population active sur le territoire comme critère principal d'implantation de ses nouvelles bornes, pour tenir compte de l'importance des déplacements pendulaires, dans un département caractérisé par l'attractivité de la métropole de Rennes⁵⁷. Le schéma prévoit ainsi que le SDE couvrira 16 % des besoins dans la métropole rennaise mais 52 % sur le reste du département.

Un premier bilan de mise en œuvre a été établi en mars 2024. Il en ressort qu'au 31 décembre 2023, 33 % des nouvelles bornes prévues à l'horizon 2025 avaient été installées, mais avec de grandes disparités géographiques et dans la puissance des bornes, qui résultent des stratégies propres aux opérateurs privés. Certains territoires, comme Saint-Malo Agglomération, ont ainsi dépassé leurs objectifs, tandis que d'autres en sont très éloignés (intercommunalités de Montfort, Liffré-Cormier et Brocéliande) ; le déploiement des bornes ultra-rapides a été priorisé.

Partant de ces constats, l'évaluation ne remet pas en cause les objectifs prédéfinis par le SDIRVE mais propose d'accentuer l'accompagnement des territoires en retard de déploiement, en particulier les zones rurales, confortant ainsi la logique d'aménagement du territoire suivie par le SDE 35 depuis la création du réseau Béa.

⁵⁶ SDIRVE pp. 22 et 26-27.

⁵⁷ La répartition de la population active est pondérée par les cas d'usage (résidentiel, ponctuel, transit) pour déterminer la nature des points de charge à installer (de lent à ultrarapide).

4.1.1.4 Un repositionnement en cours comme coordinateur départemental

Le rôle que la loi confère aux SDE dans le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques accessibles au public est subsidiaire, limité aux situations de carence de l'initiative privée.

Si, dans un premier temps, le SDE 35 a envisagé de poursuivre un déploiement du réseau Béa en zone rurale « *même en l'absence de carence de l'initiative privée* »⁵⁸, il a finalement adapté son intervention à la progression forte et rapide de l'offre privée en Ile-et-Vilaine. Entre 2021 et 2024 en effet, la part de l'offre privée dans les points de charge accessibles au public est passée de 42 % à plus de 70 %, tandis que celle du réseau Béa est passée de 44 % à 14 %⁵⁹.

En septembre 2023, le comité syndical a ainsi fixé trois objectifs⁶⁰ : tendre vers la rentabilité du réseau, permettre le développement d'une offre privée concurrente et accompagner les collectivités membres dans l'installation de bornes résultant d'obligations réglementaires.

En pratique, ces objectifs ont induit un ralentissement du déploiement du réseau Béa. Le SDE 35 n'a pas accompagné le SDIRVE d'un plan de déploiement pluriannuel de nouvelles bornes sous sa maîtrise d'ouvrage. Le comité syndical a adopté chaque année un plan de déploiement limité, qui a systématiquement été sous-exécuté : 24 nouvelles bornes ont ainsi été implantées depuis 2021, alors que 49 étaient prévues.

Pour favoriser l'implantation d'une offre privée équilibrée sur le territoire départemental, le SDE 35 a activé deux leviers.

D'une part, il s'efforce de peser sur les stratégies de déploiement des opérateurs privés. Le SDIRVE comporte ainsi une « Charte de bonnes pratiques des opérateurs privés », que ces derniers sont invités à signer. Ce document comporte notamment l'engagement d'« *informer chaque année des projets d'implantation de bornes afin que le SDE35 puisse actualiser les prévisions de déploiement sur le territoire, et s'assurer de l'atteinte des objectifs prévus au SDIRVE* ». En octobre 2024, 14 opérateurs avaient signé cette charte mais seuls huit d'entre eux y indiquaient un objectif global de déploiement et aucun n'a jusqu'à présent informé le SDE 35 de son plan de déploiement annuel⁶¹.

⁵⁸ Délibération d'actualisation du projet stratégique du syndicat, intervenue en décembre 2021 parallèlement à l'élaboration du SDIRVE.

⁵⁹ En décembre 2021, le SDIRVE dénombrait 204 points de charge privés, 210 points de charge appartenant au SDE 35 et 63 points de charge appartenant à d'autres opérateurs publics notamment Rennes Métropole et Saint-Malo Agglomération. Données Enedis en Opendata au 30 septembre 2024.

⁶⁰ Stratégie définie en février 2023.

⁶¹ En revanche, trois opérateurs non signataires ont communiqué leurs objectifs au SDE.

D'autre part, le SDE 35 a intégré la spécificité de la carence de l'initiative privée, qui concerne à la fois certaines zones rurales et des zones urbaines à forte densité d'habitat collectif. Il s'est ainsi fixé l'objectif d'orienter les opérateurs privés vers l'implantation de bornes sur la voie publique dans les territoires en retard sur les objectifs du SDIRVE. Pour ce faire, il a approuvé le projet de convention constitutive, avec des communes membres, d'un groupement de propriétaires fonciers au sein duquel les communes confient au syndicat la mission de piloter la mise à disposition de terrains à des opérateurs privés pour y installer des bornes de recharge⁶². En juillet 2024, le syndicat a ainsi lancé un premier appel à manifestations d'intérêt visant à autoriser des opérateurs privés à planter et exploiter, pour une durée de 12 ans, 57 bornes sur la voirie de 36 communes. Deux opérateurs ont été désignés par délibération du 10 décembre 2024.

Peu après l'adoption du SDIRVE, le SDE 35 a réorienté ses modes d'action pour s'adapter au développement rapide de l'offre privée, qui représente désormais plus de 70 % des points de charge accessibles au public. Il a freiné le déploiement de ses propres bornes et s'efforce désormais d'orienter les opérateurs privés vers les territoires les moins dotés. Cette évolution apparaît cohérente avec le cadre légal, qui dote le syndicat d'une compétence subsidiaire, limitée aux situations de carence de l'initiative privée.

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 commercial. Dès lors, les opérations relatives à ce service doivent être isolées dans un budget annexe dédié et être suivies selon la nomenclature comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux, et un compte au Trésor dédié doit être ouvert.

Or, les flux financiers relatifs à la gestion du réseau Béa sont imputés sur le budget principal du syndicat. La comptabilité analytique ne permet plus de les isoler de façon exhaustive car depuis 2023, les charges de personnel du syndicat ne sont plus ventilées entre les différentes activités mais reconstituées de façon extra-comptable, ce qui constitue une dégradation de la connaissance des coûts. L'individualisation budgétaire et comptable de la gestion du réseau Béa constitue un préalable indispensable à la vérification de l'atteinte de l'équilibre financier auquel la chambre demande au SDE 35 de parvenir (voir chapitre suivant) ; les charges de personnel affectées au service de l'électromobilité devront y figurer.

Recommandation n° 2. : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature comptable M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Béa.

⁶² Ce groupement doit prendre la forme d'une association de propriétaires fonciers régie par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Délibérations du comité syndical du 10 avril 2024 et du 3 juillet 2024.

4.1.2.2 Un réseau inégalement utilisé

Le précédent rapport de la chambre observait que sur la période 2016-2018, « dix bornes représentent 20 % des charges effectuées dans le département en 2018. Celles-ci sont situées dans l'agglomération rennaise, à Saint-Malo, Dinard et Fougères, là où les revenus par habitant sont les plus élevés. A l'inverse, les dix bornes qui représentent 1 % des charges 2018 se situent dans des zones rurales ». Le SDE 35 avait expliqué « avoir voulu renforcer l'équilibre territorial par une implantation de bornes de recharge tous les 20-30 kilomètres, y compris dans les communes rurales, afin de garantir l'accessibilité de tous les habitants du département à un service public de recharge ».

Entre 2018 et 2021, environ 30 000 charges annuelles ont été constatées sur le réseau Béa⁶³. Ce nombre a doublé en 2022 mais a baissé d'un tiers en 2023 en raison de l'augmentation des tarifs rendue nécessaire par la hausse du coût de l'électricité⁶⁴, et de problèmes de compatibilité entre les cartes de recharge et les bornes. En 2024, la fréquentation a retrouvé son niveau de 2022.

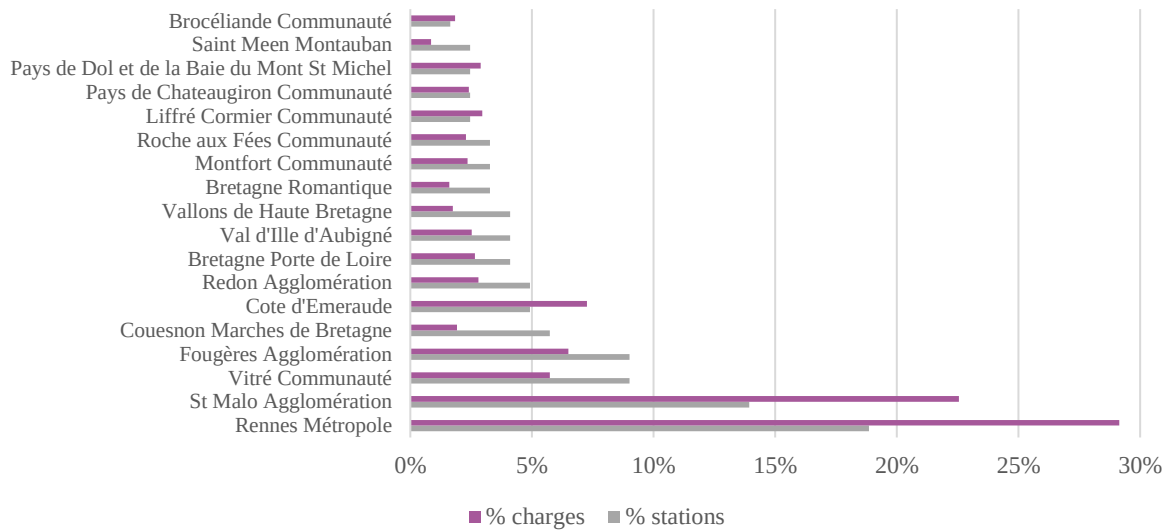
Tableau n° 5 : Statistiques de fréquentation du réseau d'IRVE

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de charges	18 894	29 104	62 691	42 404	61 812
Nombre de bornes	104	108	120	122	128
Nombre moyen de charges par borne	182	269	522	348	483

Source : CRC d'après données SDE35

⁶³ Le moindre nombre de charges enregistré en 2020 s'explique par les mesures de restrictions prises en réponse à l'épidémie de covid.

⁶⁴ En 2023, les tarifs sont passés de 22 à 40 c€/kWh pour les bornes normales, de 33 à 55 c€/kWh pour les bornes rapides et de 45 et à 55 c€/kWh pour les bornes ultrarapides.

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

Source : CRC d'après données SDE35.

Dans la continuité du constat dressé dans le précédent rapport de la chambre, la fréquentation des bornes sur le réseau Béa s'avère très variable et apparaît plus forte en zone urbaine dense. Les deux principales aires urbaines du département, les agglomérations de Rennes et de Saint-Malo, accueillent 30 % des bornes mais celles-ci ont délivré en 2023 54 % du nombre total de charges. Seules 42 bornes, soit une sur trois, enregistrent plus de 500 charges par an ; 26 sont situées dans ces deux aires urbaines, dont les cinq les plus utilisées.

4.1.2.3 Un point d'équilibre économique atteint par 17 % seulement des bornes en 2024

Le SDE 35 n'effectue pas un suivi du point d'équilibre économique des bornes, c'est-à-dire du 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.

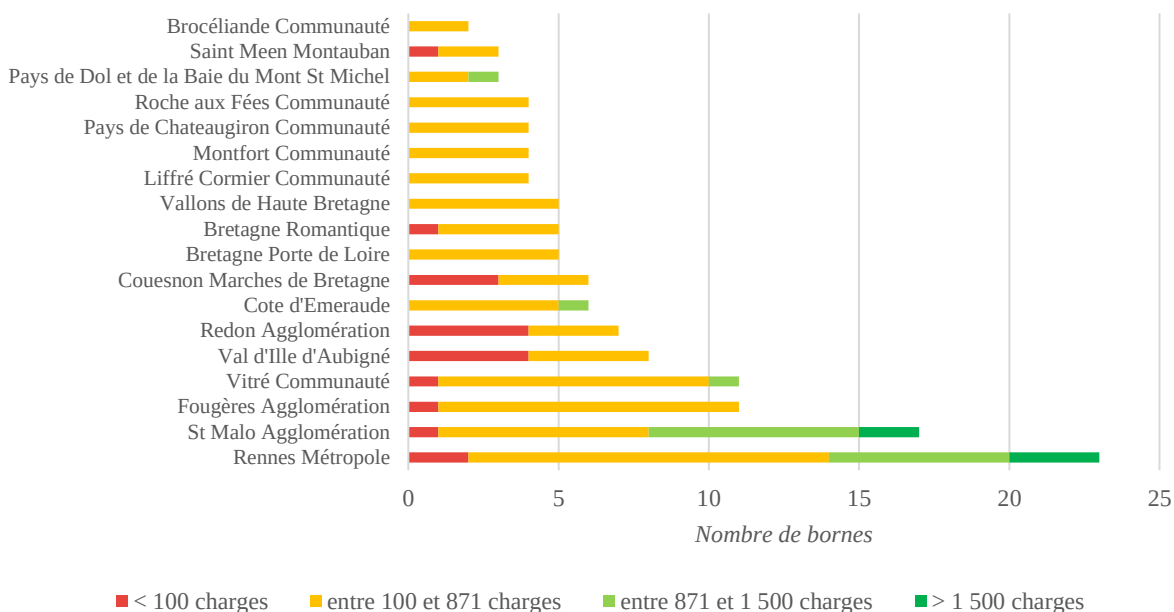
Tableau n° 6 : Approximation du point d'équilibre économique en 2024

Bornes		Points de charge (PDC)	
Nombre de bornes	128	Nombre de PDC	261
Charges d'exploitation	837 248 €		
Amortissement	203 349 € ⁶⁵		
Charges d'exploitation / borne	6 541 €	Charges d'exploitation / PDC	3 208 €
+ Amortissement / borne	1 589 €	+ Amortissement / PDC	779 €
= Coût complet / borne	8 130 €	= Coût complet / PDC	3 987 €
÷ Chiffre d'affaires par charge	9,3 €		
= Point d'équilibre d'une borne	874 charges	= Point d'équilibre d'un PDC	429 charges

Source : CRC d'après comptabilité analytique et données SDE (données 2024).

La chambre évalue le coût complet d'une borne à 8 130 € en 2024, soit 3 987 € par point de charge. Il peut dès lors être estimé que le point d'équilibre d'une borne est atteint lorsqu'elle enregistre 874 charges annuelles, soit 429 charges par point de charge. Ce point d'équilibre peut varier selon la nature de la borne (de lente à ultra-rapide). Le SDE 35 a précisé en réponse aux observations provisoires que, pour compléter le diagnostic, il affinerait ce calcul du point d'équilibre par nature de borne.

⁶⁵ Pour calculer l'amortissement à prendre en compte, la chambre a additionné la dotation prévisionnelle aux amortissements pour 2024 (75 125 €, obtenus à partir de l'état des amortissements IRVE pour 2023) et l'amortissement prévisionnel des immobilisations réalisées entre 2021 et 2023 mais non encore intégrées comptablement (641 119 € à l'actif, amortissables sur 5 ans en vertu d'une délibération du comité syndical du 18 février 2020).

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

Source : CRC d'après données SDE35 pour 2024.

En 2024, le réseau a enregistré 498 charges par borne en moyenne, soit presque deux fois moins que le point d'équilibre. Seules 21 bornes ont atteint ce point. 18 bornes (14 % du réseau) ont enregistré une fréquentation très faible, de moins de 100 charges. **Ce constat doit conduire le syndicat à réexaminer la pertinence de certaines implantations.**

En réponse aux observations provisoires, le SDE35 a indiqué qu'au-delà du seul point d'équilibre, la pertinence des installations devrait également s'analyser « *dans une logique d'aménagement du territoire et d'égal accès des habitants à la mobilité électrique* », tout en admettant que certaines bornes « *ont désormais davantage pour but de participer au maintien d'une certaine attractivité* » des communes.

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 commercial. Ce service doit dès lors être équilibré en recettes et en dépenses. Le SDE 35 ne peut en conséquence prendre en charge sur son budget général 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 général doit, à peine de nullité, faire l'objet d'une délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités ainsi que le ou les exercices auxquels elle se rapporte. En aucun cas, elle ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement⁶⁶.

⁶⁶ Articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

Le SDE 35 tient une comptabilité analytique qui comporte une mission « Mobilité électrique » isolant les dépenses et les recettes d'exploitation propres à cette activité.

Le service de recharge pour véhicules électriques n'a été rendu payant pour les usagers qu'à partir de 2019. Contrairement à ce qu'a affirmé le SDE 35 au cours du contrôle, la gratuité totale du service n'était pas imposée par l'Ademe mais relevait d'un choix du syndicat⁶⁷. Depuis 2019, il reste structurellement déficitaire, pour un montant cumulé de près de 1,6 M€ entre 2019 et 2024. Sur la période contrôlée, les recettes du service n'ont couvert que 49 % des charges. De plus, le réseau déployé en 2015-2016, d'une valeur à l'actif de 1,37 M€, n'a pas été amorti au motif que son utilisation était gratuite⁶⁸.

Tableau n° 7 : Compte d'exploitation du programme Mobilité électrique

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre de charges</i>	24 425	18 894	29 104	62 691	42 404	61 812
<i>Achats électricité</i>	128 541	70 067	155 820	240 235	556 557	n.c*.
<i>Achat d'électricité par charge</i>	5,3	3,7	5,4	3,8	13,1	
<i>+ Prestations de services</i>	65 959	62 426	72 534	62 777	123 015	
<i>+ Réparation et maintenance</i>	12 408	5 905	955	9 181	109 688	
<i>+ Charges de personnel et assimilées</i>	65 637	41 998	68 073	54 294	134 126	
<i>+ Autres charges</i>	11 212	1 127	8 204	-908	8 594	
= Charges d'exploitation	283 757	181 523	305 586	365 579	931 980	837 248
<i>Chiffre d'affaires</i>	36 998	70 228	131 198	282 134	434 458	576 714
<i>Chiffre d'affaires par charge</i>	1,5	3,7	4,5	4,5	10,2	9,3
<i>+ Autres produits</i>	650	0	5 583	500	1 250	0
= Produits d'exploitation	37 648	70 228	136 781	282 634	435 708	576 714
Résultat d'exploitation	-246 109	-111 295	-168 805	-82 945	-496 272	-260 534
<i>- Amortissement</i>	0	0	4 801	64 211	75 708	75 125
= Résultat net	-246 109	-111 295	-173 606	-147 156	-571 980	-335 659

Source : CRC selon comptabilité analytique SDE35 retraitée et synthèses financières de l'exploitant.

*non communiqué

Le niveau du chiffre d'affaires, nul jusqu'en 2018 puis négligeable 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 35 aurait donc pu fonder les subventions d'équilibre 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.

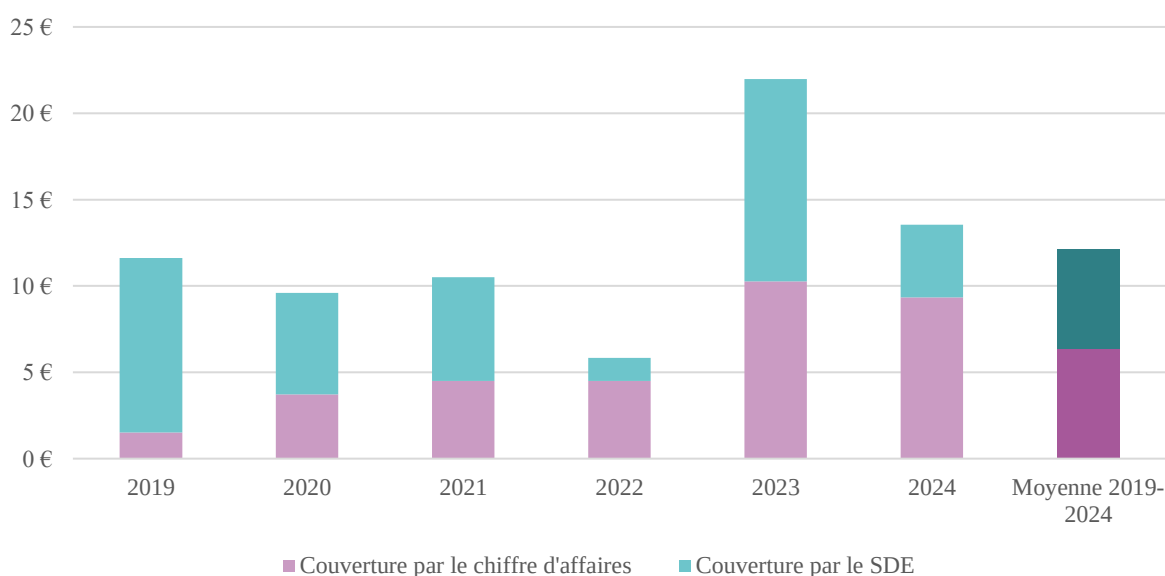
⁶⁷ L'Ademe conditionnait son aide financière à la gratuité du stationnement des véhicules électriques pendant au moins 2 ans. En ce qui concerne le service de recharge en lui-même, la convention entre l'agence et le SDE 35 prévoyait seulement que la « tarification devra rester incitative ».

⁶⁸ Les groupements de communes n'ont l'obligation d'amortir que les immobilisations productives de revenus (article R. 2321-1 alinéa 2° du code général des collectivités territoriales).

L'électrification des usages reste à ce jour insuffisante pour équilibrer le budget. Grâce à la forte augmentation des tarifs en 2023, le chiffre d'affaires moyen par charge est passé de 4,5 € à 10 €. Cette augmentation n'a toutefois pas suffi pour atteindre l'équilibre du service ainsi que l'illustre la persistance d'un déficit en 2024 alors que la fréquentation des bornes a retrouvé son niveau de 2022. Le chiffre d'affaires enregistré ne couvre même pas les coûts variables du réseau, en particulier les achats d'électricité. Le point d'équilibre économique d'une borne est donc en pratique plus élevé que le point d'équilibre théorique calculé au chapitre précédent puisque toute charge supplémentaire génère plus de coûts que de chiffre d'affaires et accentue le déséquilibre du service.

Au-delà de sa fragilité juridique, ce mode de financement revient à faire subventionner la recharge des véhicules électriques des usagers par le budget général du SDE, et donc par l'ensemble des consommateurs d'électricité d'Ille-et-Vilaine, qu'ils utilisent ou non de tels véhicules. Entre 2019 et 2024, le coût moyen d'une charge s'est élevé à 12,10 €, financé à hauteur de 6,40 € par l'utilisateur et de 5,70 € par le SDE. Il ne s'agit là que du coût direct ; la quote-part des services supports et l'amortissement des investissements ne sont pas intégrés. La prise en charge par le syndicat a néanmoins sensiblement baissé en 2022 et 2024, lorsque la fréquentation a dépassé les 60 000 charges annuelles.

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



Source : CRC d'après les données et la comptabilité analytique du SDE 35.

Le SDE 35 affiche depuis décembre 2021 l'objectif de tendre vers l'équilibre financier du service au moins en exploitation. Il a réitéré cet objectif en septembre 2023⁶⁹. Le rapport d'orientations budgétaires pour 2025 n'a toutefois pas encore défini de trajectoire en ce sens.

⁶⁹ Délibérations du comité syndical du 8 décembre 2021 et du 27 septembre 2023.

La chambre observe qu'en dépit du recours au levier tarifaire en 2023, le service de la mobilité électrique reste structurellement déficitaire. Le SDE 35 doit continuer d'adapter son réseau au développement rapide de l'offre privée en Ile-et-Vilaine. Si des économies de charges d'exploitation et un accroissement de la fréquentation peuvent y contribuer, il doit également envisager un redimensionnement à la baisse de son réseau, en remettant en question l'implantation des stations les moins fréquentées, en vue de mettre fin au subventionnement par l'ensemble des consommateurs d'électricité breilliens 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° 3. : 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 35 a fait part d'une stratégie déclinée en quatre axes, pour atteindre l'équilibre financier :

- « dégager une rentabilité suffisante sur les stations dotées de bornes rapides et ultra-rapides ;
- déployer des stations avec des bornes normales-accélérées uniquement sur les secteurs où un équilibre est envisageable ;
- conserver l'intégralité du parc existant mais être très vigilant sur les besoins de renouvellement des sites les plus déficitaires et ne pas s'interdire la suppression de certains sites ;
- renforcer la mutualisation au niveau de Ouest-Charge afin d'optimiser les charges et développer une offre commerciale plus efficiente ».

4.2 L'avitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV)

Le SDE 35 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, solution de transition adaptée aux véhicules lourds (bus et camions). **Cette activité a été prise en charge par la Sem Énerg'iV et est analysée dans le rapport d'observations dédié à cette société.**

CONCLUSION SUR LA MOBILITE BAS CARBONE

Depuis 2014, le SDE 35 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.

Le réseau de six stations de distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV) a été confié à la Sem Énerg'iV, opérateur dont le syndicat est l'actionnaire majoritaire et qui fait l'objet d'un rapport dédié, parallèlement publié par la chambre.

Le SDE 35 a également déployé un réseau de 128 bornes (en 2024) de recharge pour véhicules électriques, dénommé Béa, selon une logique de maillage du territoire départemental. En décembre 2022, il a adopté un schéma directeur ambitieux, fixant des objectifs dont l'atteinte est tributaire du développement rapide de l'offre privée de recharge prescrit par la loi LOM de 2019. Le syndicat a adapté sa stratégie en conséquence, a freiné le développement de son réseau et se positionne désormais davantage comme un coordinateur départemental. Il se fixe l'objectif de favoriser l'équilibre territorial du développement de l'offre privée et a mis en œuvre un dispositif pour orienter les opérateurs privés vers les territoires les moins attractifs. 36 communes vont en bénéficier en 2025.

Alors qu'il constitue un service public industriel et commercial devant en principe être financé par ses recettes propres, le réseau est structurellement déficitaire. Seules 21 bornes ont été suffisamment fréquentées pour atteindre l'équilibre économique, 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 la moitié des dépenses. Sur la période contrôlée, le coût moyen d'une charge s'est élevé à 12,10 €, financé à hauteur de 6,40 € par l'utilisateur et de 5,70 € par le SDE. Il ne s'agit là que du coût direct ; la quote-part des services supports et l'amortissement des investissements ne sont pas intégrés. Ce mode de financement revient à faire subventionner la recharge des véhicules électriques des usagers par l'ensemble des consommateurs d'électricité breilliens, qu'ils utilisent ou non un véhicule électrique.

Le SDE 35 a presque doublé ses tarifs en 2023 mais l'augmentation du chiffre d'affaires qui en a résulté ne permet même pas de couvrir les coûts variables du service, en particulier les achats d'électricité. En vue d'en assurer l'équilibre économique, le SDE doit poursuivre son adaptation au rapide développement de l'offre privée en redimensionnant son réseau et en réexaminant la pertinence de l'implantation des bornes les moins fréquentées.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les finances du SDE 35 sont retracées dans un budget principal et, depuis janvier 2024, dans un budget annexe relatif aux réseaux de chaleur.

Le précédent rapport de la chambre observait qu'à la clôture de l'exercice 2018, le SDE 35 présentait une « *situation financière confortable* » caractérisée par d'importants investissements financés « *sans recours à l'emprunt, tout en laissant d'importants excédents budgétaires* ».

Les données financières détaillées de la période 2019-2023 figurent en annexe n°1.

5.1 Des équilibres de fonctionnement favorables

Tableau n° 8 : Les soldes intermédiaires de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	17 331 838	16 698 222	22 239 104	18 416 920	19 992 491
dont TICFE nette	9 747 241	9 811 456	12 307 787	9 905 356	10 916 786
dont redevance Enedis	5 793 450	4 861 055	6 855 717	5 330 529	4 468 381
dont autres	1 791 147	2 025 711	3 075 600	3 181 035	4 607 324
- Charges de gestion	5 634 992	5 490 426	6 559 672	7 305 189	9 858 320
dont charges à caractère général	2 786 678	2 496 945	3 099 689	3 442 409	4 315 073
dont charges de personnel	2 575 801	2 755 437	3 085 604	3 337 449	3 762 292
dont autres charges	272 513	238 040	374 379	525 331	1 780 955
= Excédent brut de fonctionnement	11 696 846	11 207 799	15 679 432	11 111 731	10 134 171
en % des produits de gestion	67,5%	67,1%	70,5%	60,3%	50,7%
+ Résultat financier	0	0	0	0	0
+ Résultat exceptionnel	-19 165	-2 526	-176 022	-66 488	837
= CAF brute	11 677 681	11 205 272	15 503 409	11 045 244	10 135 008
en % des produits de gestion	67,4%	67,1%	69,7%	60,0%	50,7%
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible	11 677 681	11 205 272	15 503 409	11 045 244	10 135 008

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

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 35 perçoit environ 11 M€ par an au titre de cette taxe, et 6 % de ce produit brut est reversé à une dizaine de communes. Le produit net, après reversement, a représenté 56 % des recettes de fonctionnement totales du syndicat sur la période 2019-2023.

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.

Les 12,3 M€ de TICFE nette perçus en 2021 s'expliquent par un effet de périmètre ponctuel. Jusqu'alors, le SDE 35 comptabilisait cette taxe sur une année glissante : sur un exercice donné, il enregistrait le produit perçu au titre des trois premiers trimestres ainsi que le produit perçu au titre du quatrième trimestre de l'exercice précédent. À l'occasion de la mise en œuvre de la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2022, 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 2021 cinq trimestres de TICFE : les quatre trimestres 2021 ainsi que le quatrième trimestre 2020.

Les autres recettes proviennent principalement de la redevance versée par Enedis au titre du réseau électrique (29 %) et des travaux et prestations réalisés à la demande des collectivités membres.

Depuis 2019, les charges de gestion ont progressé nettement plus rapidement que les produits : 15 %/an en moyenne contre 3,6 %.

Presque tous les postes de charges ont fortement augmenté en 2023. Concernant les charges à caractère général, l'augmentation est principalement liée aux missions portées par le syndicat en matière d'éclairage public et de mobilité électrique : la progression du nombre de bornes a entraîné une augmentation générale des achats, des prestations de services et des dépenses d'entretien. S'agissant des charges de personnel, l'augmentation est liée à l'évolution du régime indemnitaire et au développement des compétences, notamment la création du service SERENE doté de six agents et dédié à la rénovation énergétique.

Une régularisation de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 1,3 M€ dans le cadre du nouveau contrat de concession du réseau de distribution d'électricité a également contribué à accroître le montant des charges en 2023.

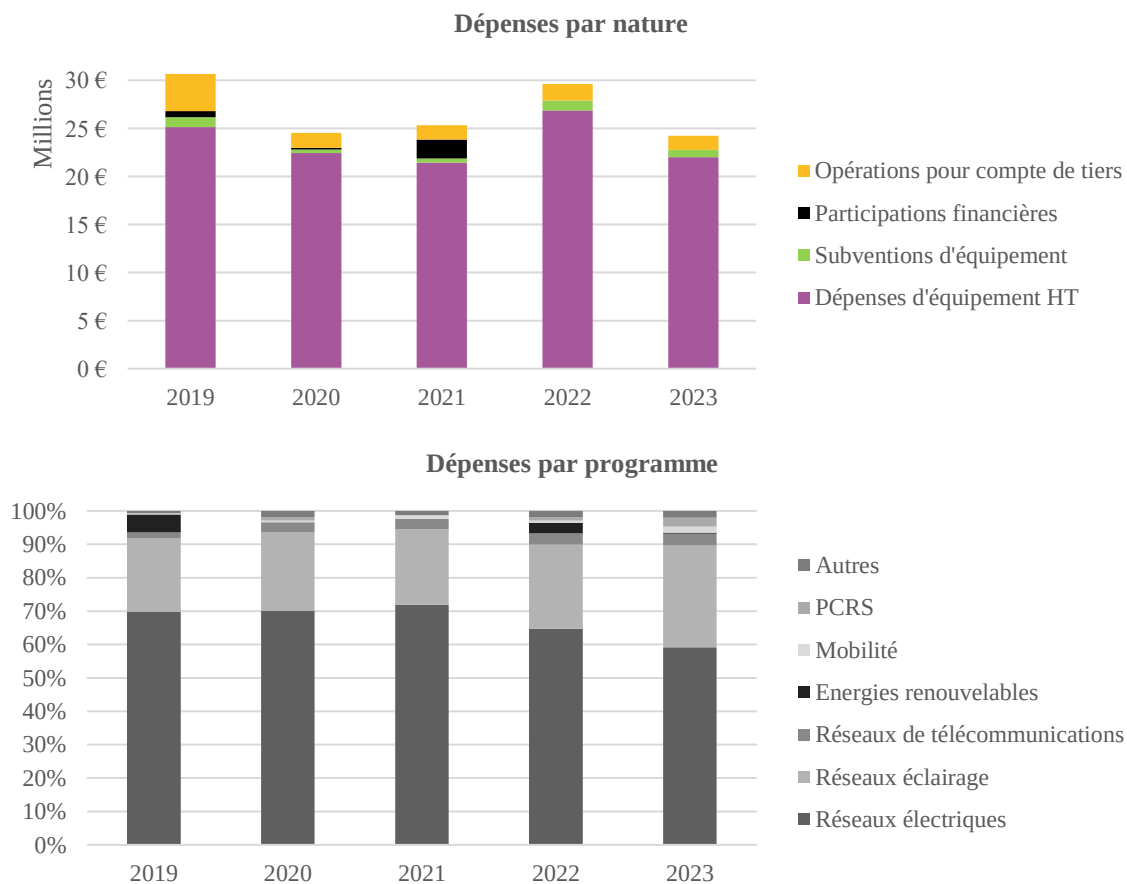
Le SDE 35 dégage néanmoins un important excédent brut de fonctionnement, qui représentait près de 70 % des produits de gestion jusqu'en 2021. Il a été ramené à 50 % en 2023. En l'absence de dette, l'excédent dégagé a été entièrement disponible pour financer les investissements.

En 2023, parmi les 86 syndicats départementaux d'énergie en France, le SDE 35 se classait 60^e pour le ratio d'excédent brut rapporté aux produits de gestion, et 58^e pour le ratio d'autofinancement brut rapporté aux produits de gestion.

5.2 Un effort d'investissement soutenable

Le SDE 35 a investi 135 M€ entre 2019 et 2023. Ces investissements ont principalement pris la forme de dépenses d'équipement directes (88 %). Ils sont concentrés sur le réseau de distribution d'électricité (67 %) et l'éclairage public (25 %).

Graphique n° 6 : Les dépenses d'investissement

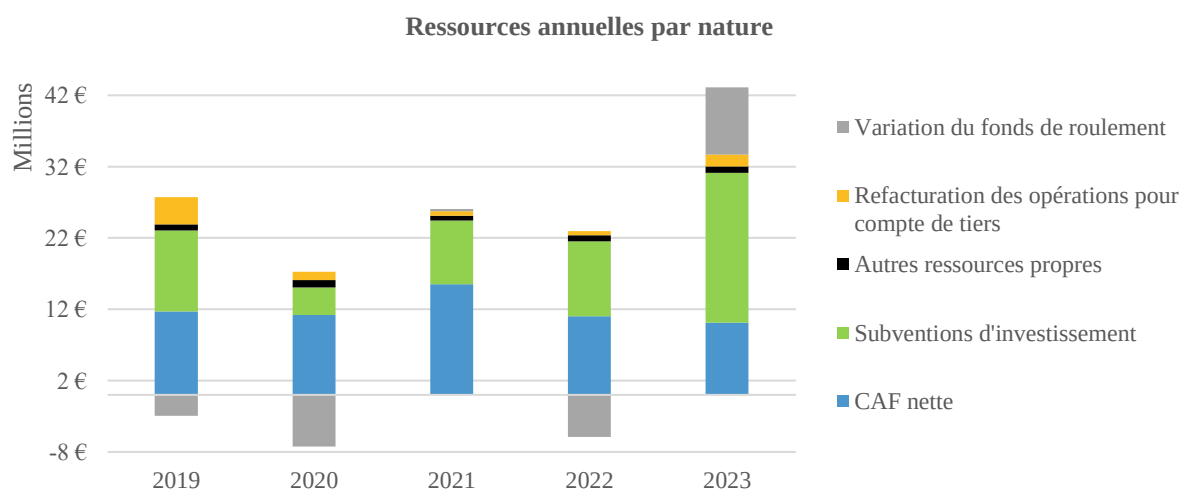


Source : CRC d'après comptes administratifs, comptes de gestion et comptabilité analytique.

Sur la période contrôlée, les principales ressources d'investissement ont été l'autofinancement dégagé par le budget de fonctionnement (45 %) et les subventions d'investissements (42 %). Le syndicat a également mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 6,3 M€, et n'a pas eu besoin de lever d'emprunt.

Les subventions d'investissement proviennent en premier lieu du fonds d'amortissement des charges d'électrification -FACE- (54 %) et des participations des communes et intercommunalités (28 %). À lui seul, le FACE a donc couvert 20 % des investissements supportés par le syndicat⁷⁰. Le doublement des subventions d'investissement perçues en 2023 s'explique par une participation accrue des communes aux travaux sur le réseau de distribution d'électricité et par la comptabilisation de plus de 6 M€ de reports du FACE.

Graphique n° 7 : Le financement des investissements



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

⁷⁰ 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 notamment en fonction du nombre de communes rurales sur leur territoire.

5.3 Un bilan solide

Le SDE 35 n'a souscrit aucun emprunt et n'est donc redevable d'aucune dette à long terme.

Son bilan reste solide alors même que sur la période contrôlée, il a prélevé 6,3 M€ sur son fonds de roulement pour financer ses investissements. À la clôture de l'exercice 2023, il disposait de 16,5 M€ de trésorerie ce qui représente près de deux années de charges courantes et environ huit mois de dépenses d'investissement.

Tableau n° 9 : La formation de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement</i>	29 861 300	26 945 332	19 705 700	20 018 265	14 128 231	23 558 230
<i>- Besoin en fonds de roulement</i>	7 686 054	4 738 547	-904	6 329 199	3 741 408	6 970 782
= Trésorerie	22 175 246	22 206 785	19 706 603	13 689 066	10 386 823	16 587 448
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1 530	1 438	1 310	762	519	614

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La chambre avait observé dans son précédent rapport que « *le SDE 35 n'optimise pas le niveau de sa trésorerie* » en particulier parce qu'il ne procédait à l'appel de fonds du FACE qu'une fois par an. Le syndicat a amélioré sa pratique en ce qui concerne l'appel des participations des communes et la gestion de la TVA, mais pas encore en ce qui concerne le FACE. Il détient toujours d'importantes créances à ce titre, qui alimentent son besoin en fonds de roulement.

Par ailleurs, au 31 décembre 2023, la participation du SDE 35 au capital de la Sem Énerg'iV représentait un actif financier de 3,85 M€. Elle a été portée à 10,6 M€ après l'augmentation de capital intervenue début 2024. Or, à la clôture de l'exercice 2023, du fait de l'accumulation de résultats déficitaires, les capitaux propres de la Sem représentaient 64 % de son capital social. Si l'augmentation de capital de 2024 les a renforcés, ils demeurent néanmoins inférieurs au capital social. Ce constat patrimonial se double de facteurs de risques relevés par la chambre dans son rapport sur la Sem, notamment des résultats inférieurs aux prévisions et l'absence de dépréciation des titres détenus par la Sem au capital de la société Bretagne Mobilité GNV qui a pourtant accumulé d'importants déficits.

Le SDE35 met en avant les bons résultats de la société BMGNV 35 en 2024 et en conclut qu'« *aucun élément objectif ne conduit donc à un besoin actuel de dépréciation de la valeur des titres* ». La chambre rappelle toutefois que la Sem Énerg'iV n'est pas actionnaire de la société départementale BMGNV 35 mais de la société-mère régionale BMGNV. Elle doit donc tenir compte de la situation financière de l'ensemble du réseau BMGNV et non de la situation des seules stations breilliennes.

L'instruction comptable M57 prévoit 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 »⁷¹.

Le SDE 35 a procédé à une évaluation de la valeur des titres de la Sem Énerg'iV à l'occasion de l'augmentation de capital intervenue début 2024. Il n'a toutefois pas mis en place de méthode d'actualisation annuelle de cette valeur, ainsi que l'exige la réglementation comptable. Il lui appartiendra d'en définir une à partir des critères autorisés par l'instruction comptable M57, et de tenir compte du bilan et des perspectives de la SEM.

Recommandation n° 4. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la Sem Énerg'iV et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.

CONCLUSION SUR LA GESTION FINANCIÈRE

Le précédent rapport de la chambre, qui portait sur la période 2015-2018, constatait que le SDE 35 présentait une « situation financière confortable » caractérisée par un rythme d'investissement soutenu et financé « sans recours à l'emprunt, tout en laissant d'importants excédents budgétaires ». Fin 2023, sa situation financière s'inscrivait dans la continuité de ces observations : excédents de fonctionnement importants issus de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, mobilisation du fonds de roulement pour financer les programmes d'investissement tout en conservant une trésorerie confortable, absence d'endettement. Le syndicat dispose donc d'importantes marges de manœuvre pour financer un effort d'investissement au titre de ses compétences structurantes (réseau de distribution d'électricité et éclairage public) et appuyer ses communes membres.

⁷¹ Instruction budgétaire et comptable M57, Tome I, p. 94.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières détaillées	54
Annexe n° 2. Réponse de l'ordonnateur.....	56

Annexe n° 1. Données financières détaillées

Tableau n° 10 : Détail des produits de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	10 212 284	10 134 932	13 010 698	10 541 861	11 718 799
+ Restitutions	-465 043	-323 476	-702 910	-636 505	-802 012
= TICFE nette	9 747 241	9 811 456	12 307 787	9 905 356	10 916 786
+ Ressources d'exploitation	6 434 832	5 603 077	8 499 771	6 964 389	6 913 456
dont redevances Enedis	5 793 450	4 861 055	6 855 717	5 330 529	4 468 381
dont travaux, études et prestations de services	193 753	364 645	1 011 337	786 974	1 498 880
dont autres redevances et recettes diverses	0	12 575	0	39 391	35 187
dont mise à disposition de personnel	144 297	123 948	285 423	220 864	130 801
dont remboursement de frais	26 236	3 025	704	1 559	23 274
dont subventions et autres produits	277 096	237 829	346 590	585 072	756 932
+ Ressources institutionnelles	1 149 766	1 283 688	1 431 546	1 547 175	2 162 249
= Produits de gestion	17 331 838	16 698 222	22 239 104	18 416 920	19 992 491

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 11 : Détail des charges de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	2 786 678	2 496 945	3 099 689	3 442 409	4 315 073
dont achats	180 773	113 759	235 420	310 852	634 245
dont prestations de services	418 793	238 254	384 934	532 751	735 925
dont entretien et réparations	1 757 925	1 801 147	2 054 190	2 192 765	2 504 518
dont autres services extérieurs	168 473	141 863	182 244	148 054	198 385
+ Charges de personnel	2 575 801	2 755 437	3 085 604	3 337 449	3 762 292
+ Subventions de fonctionnement	181 106	109 979	204 742	356 753	324 046
+ Autres charges de gestion	91 407	128 061	169 637	168 578	1 456 909
dont indemnités et frais des élus	69 807	85 733	94 009	95 307	94 716
dont redevances pour licences	17 934	36 838	65 372	62 042	99 046
dont autres	2	1	1	2	1 217 708
= Charges de gestion	5 634 992	5 490 423	6 559 672	7 305 189	9 858 320

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 12 : Détail du financement des investissements

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	11 677 681	11 205 272	15 503 409	11 045 244	10 135 008	59 566 614
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible	11 677 681	11 205 272	15 503 409	11 045 244	10 135 008	59 566 614
+ Fonds de compensation de la TVA	861 231	1 036 445	696 853	831 431	879 670	4 305 630
+ Subventions d'investissement reçues	11 363 536	3 862 414	8 924 976	10 504 132	20 998 928	55 653 986
+ Produits de cession	0	3 000	267	0	4 417	7 684
= Financement propre disponible	23 902 448	16 107 131	25 125 506	22 380 807	32 018 023	119 533 914
- Dépenses d'équipement HT	25 121 475	22 433 001	21 437 953	26 867 337	22 002 475	117 862 243
- Subventions d'équipement	1 054 961	373 208	421 070	1 017 174	775 535	3 641 947
- Opérations pour compte de tiers	3 863 974	1 564 232	1 506 948	1 751 678	1 471 088	10 157 920
- Participations et investissements financiers	620 399	148 077	1 981 430	-1 123 650	0	1 626 256
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-126	0	-95 692	-326 943	6 670	-416 091
+ Refacturation des opérations pour compte de tiers	3 842 519	1 171 755	630 153	568 641	1 654 404	7 867 472
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 915 969	- 7 239 632	312 565	-5 890 034	9 429 999	-6 303 070
+ Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	
= Variation du fonds de roulement	-2 915 969	- 7 239 632	312 565	-5 890 034	9 429 999	-6 303 070

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 2. Réponse de l'ordonnateur

REÇU

Par GREFFE, 14:21, 12/09/2025

Contrôle de la Chambre Régionale des Comptes sur la production d'énergies renouvelables et la mobilité bas carbone Exercices 2019 et suivants

Réponse du SDE35 sur le rapport d'observations définitives

Par courrier du 25 juillet 2025, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SDE35 ; particulièrement sur les volets production d'énergies renouvelables et mobilité bas carbone ; pour les exercices 2019 et suivants.

Nous avons lu avec grande attention le rapport et vous trouverez ci-dessous les observations que nous souhaitons y apporter.

Synthèse

Tout d'abord, je souhaitais vous remercier pour la qualité de nos échanges et de votre écoute, en particulier lors de l'audition que vous nous avez accordée le 8 juillet 2025.

Nous notons avec satisfaction que la CRC de Bretagne considère le positionnement du SDE35 sur les domaines analysés conforme à l'esprit de la loi et pertinent au regard des objectifs et enjeux d'une mise en œuvre coordonnée de la transition énergétique par les territoires. Vous validez notre positionnement stratégique d'animateur départemental chargé d'apporter son expertise technique aux communes et intercommunalités d'Ille-et-Vilaine dans le domaine des Energies Renouvelables (ENr) ainsi que notre implication dans les PCAET.

Vous rappelez également que le développement des énergies renouvelables est une politique publique prioritaire, en particulier en Bretagne où s'ajoute à l'enjeu de la transition énergétique celui de la sécurisation de l'approvisionnement. Le SDE35 partage pleinement ces éléments qui conduisent notre action publique.

Par contre, nous contestons l'avis de la CRC, et la recommandation associée, qui laisse penser que le SDE35 interviendrait au-delà de ses compétences statutaires en matière d'énergie renouvelable. Nous détaillons de manière argumentée ci-après les raisons de cette divergence d'interprétation juridique.

Nous considérons également que la synthèse de la CRC aurait gagné en objectivité à relever, au côté des éléments de progression, ce que le rapport note comme pertinent à la fois dans le positionnement et l'action du SDE35 : accélération du développement des énergies renouvelables en Ille-et-Vilaine grâce à Energ'IV, positionnement adapté sur la recharge électrique face au déploiement de l'offre privée, coordination des actions à l'échelle régionale grâce au Pôle Energie Bretagne, développement des opérations d'autoconsommation collective avec Part'EnR35, qualité de la concertation locale avec les EPCI au sein de la Commission Consultative Paritaire de l'Energie (CCPE)...

Si la CRC rappelle utilement dans son rapport « la volonté de l'Etat et de la Région de s'appuyer sur les AODE pour mettre en œuvre les objectifs fixés par la SNBC et par le SRADDET », elle aurait pu insister sur la nécessité de renforcer ce rôle vis-à-vis des gestionnaires de réseaux de distribution que sont Enedis et GRDF. En effet, pour l'atteinte de ces objectifs, il nous apparaît essentiel de renforcer notre rôle d'AODE en matière de « coordination des actions » et de « mise en cohérence des politiques d'investissement » dans les domaines de l'énergie et des réseaux. A date, l'AODE est la seule structure publique capable d'assurer une vision opérationnelle et multi-vecteur (électrique, gaz, chaleur et hydrogène demain) du système énergétique français. Cette position serait conforme aux textes européens et permettrait de contribuer à dépasser les politiques de développement propres à chaque gestionnaire de réseau pris individuellement.

Recommandations

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

- Comme argumenté ci-après, le SDE35 exprime son désaccord sur cette recommandation qu'il ne compte pas mettre en œuvre.

Recommandation n°2 : Isoler dans un budget annexe dédié et tenu selon la nomenclature M4 les opérations relatives à la gestion du réseau Béa

- Le SDE35 prend acte de cette recommandation.

Recommandation n°3 : Atteindre l'équilibre financier du service de la mobilité électrique et, dans l'attente, respecter les obligations fixées par l'article L. 224-2 du code général des collectivités territoriales

- Le SDE35 prend acte de cette recommandation.

Recommandation n°4 : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des participations détenues dans la SEM Energ'IV et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation

- Le SDE35 exprime son désaccord sur cette recommandation : cf argumentaire ci-après.

Rapport

Article 2.3.1

Nous contestons le titre de l'article, qui indique que le SDE35 interviendrait « sans compétences statutaires » et que dès lors sa participation au capital de la SEML ENERG'IV n'est pas bien assise juridiquement : le SDE35 dispose factuellement dans ses statuts d'éléments relatifs à la production d'énergie renouvelable.

La CRC considère que ces éléments, du fait de leur caractère accessoire, sont insuffisants pour justifier de l'intérêt à agir du SDE35 : il s'agit d'une interprétation juridique que nous ne partageons pas. De plus insuffisance ne veut pas dire absence.

La CRC argumente que la compétence accessoire de production d'énergie renouvelable serait sans aucun lien avec la mission d'autorité organisatrice du réseau électrique : ces propos que nous jugeons erronés sur le plan de l'analyse juridique de la compétence (cf. infra) sont par ailleurs en parfaite contradiction avec les éléments de connaissance établis et documentés du fonctionnement du réseau électrique ainsi que du contenu de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie 3 et autres documents de programmation et de planification repris dans le rapport.

En effet, l'ensemble des stratégies et scénarios d'atteinte de l'objectif de neutralité carbone à 2050, malgré des approches différentes, s'accordent sur deux orientations structurantes : la sobriété et l'électrification des usages qui requièrent le développement important de la production d'énergie renouvelable et l'adaptation des réseaux électriques en conséquence. L'imbrication entre production d'énergie et compétence d'AODE n'a jamais été aussi forte dans l'histoire.

S'agissant de l'analyse purement juridique de la compétence, la CRC estime en substance que :

- Pour aménager et exploiter des installations de production d'énergies renouvelables, le SDE35 relève des dispositions de l'article L.2224-32 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- Ce cadre juridique doit être concilié avec le principe de spécialité régissant la compétence des établissements publics ;
- Le SDE35 ne dispose pas de compétence en matière de production des énergies renouvelables, l'activité accessoire prévue à l'article 3.2 de ses statuts, « Assurer l'aménagement et l'exploitation d'installations de production d'électricité utilisant les énergies renouvelables dans les conditions mentionnées notamment à l'article L.2224-32 du CGCT », ne se rattachant pas à une compétence statutaire dont elle constituerait le prolongement ;
- La production d'énergie renouvelables ne constitue pas non plus une compétence partagée selon la loi ;
- Pour exercer la compétence en matière de production des énergies renouvelables, le SDE35 doit donc la faire figurer dans ses statuts, y compris le cas échéant en organisant sa séciabilité entre le syndicat et ses membres.

En conclusion, la CRC formule la recommandation de : « Régulariser l'exercice de la compétence en matière de production d'énergies renouvelables ».

Le SDE35 ne partage pas le raisonnement juridique qui motive cette recommandation n°1 et ceci pour quatre séries de motifs :

(1) Sur la condition de compétence pour la création d'une SEML

L'article L. 1521-1 du CGCT dispose :

« Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. ».

Ces dispositions confirment qu'un syndicat d'énergie peut être actionnaire d'une SEML dès lors que la loi lui reconnaît une compétence en lien avec l'objet statutaire de cette société.

La loi ne conditionne donc la création d'une SEML qu'à la détention par la collectivité ou le groupement d'une « compétence reconnue par la loi ». Et nous verrons ci-après que les statuts du SDE35, en conformité avec la loi, lui reconnaissent une compétence en matière de production d'énergies renouvelables et de mobilité GNV.

En outre, il est bien précisé que la SEM peut exploiter un SPIC ou toute autre activité d'intérêt général.

Or, cette dernière catégorie ne correspond pas stricto sensu à une compétence statutaire ce qui révèle bien l'esprit de la loi : ces dispositions n'imposent nullement que l'objet statutaire de la SEM soit le pur reflet des compétences exercées par la collectivité actionnaire. Autrement dit, la notion d'opération d'intérêt général étant bien plus large que celle de compétence, l'objet statutaire de la SEM ne saurait être une simple copie des statuts des collectivités actionnaires.

Il importe encore de se référer aux dispositions de l'article L.1522-1 du CGCT qui régissent les conditions de prise de participation dans le capital de SEML :

« La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».

Le terme « concourir » implique que les activités exercées par la SEML ne correspondent pas exactement aux compétences de la collectivité actionnaire. Il s'agit davantage d'une logique de complémentarité : les activités de la SEML doivent permettre à la collectivité de faciliter la mise en œuvre de ses compétences sans se substituer à elle.

De ce point de vue d'ailleurs, indépendamment même de la compétence production d'énergies renouvelables, il nous semble que toute activité ayant un impact positif en matière de réseaux, de développement des EnR ou de maîtrise de demande de l'énergie concourt à l'exercice de la compétence d'AODE définie à l'article L. 2224-31 du CGCT.

Quoiqu'il en soit, l'habilitation du SDE 35 à intervenir en matière de production des énergies renouvelables est juridiquement bien assise pour les raisons suivantes.

(2) Les statuts du syndicat l'habilitent explicitement à intervenir en matière de production des énergies renouvelables

S'il est exact que le SDE35 n'a pas bénéficié d'un transfert de compétence total et définitif dans le domaine de la production d'énergies renouvelables, force est de constater que ses statuts l'habilitent néanmoins à intervenir dans cette matière.

Les statuts sont parfaitement clairs à cet égard :

« 3.2 – Activités accessoires et mise en commun de moyens

Le syndicat peut, à la demande d'un membre, d'une autre collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, d'un syndicat mixte ou d'un autre tiers ou pour ses propres besoins :

(...)

- Assurer l'aménagement et l'exploitation d'installations de production d'électricité utilisant les énergies renouvelables dans les conditions mentionnées notamment à l'article L.2224-32 du CGCT »*

Nous ne souscrivons donc pas à l'affirmation selon laquelle le syndicat exercerait une compétence qui n'est pas prévue par ses statuts.

Au contraire, l'intervention du syndicat dans le domaine de la production d'énergie renouvelables trouve indiscutablement son fondement juridique dans les dispositions de l'article 3.2 des statuts.

Ce faisant, force est de constater que l'analyse de la CRC ne peut qu'être comprise comme une remise en cause de la légalité des dispositions statutaires fondant l'intervention du SDE35.

Pourtant, la légalité des dispositions statutaires, approuvées par le représentant de l'Etat dans le département d'une part, et qui n'a jamais été contestée d'autre part, nous semble avérée tant au regard des textes qu'en l'absence de jurisprudence des juridictions administratives qui confirmerait la position de la CRC.

Je note également que lors du précédent contrôle du SDE35 par la CRC (2020-2021), alors même que la création de la SEM avait été particulièrement analysée, cette absence de compétence n'avait pas été abordée.

(3) Une compétence statutaire légalement établie

L'absence de transfert total, exclusif et définitif de la compétence : « aménagement et exploitation d'installations de production utilisant les énergies renouvelables » n'interdit pas au syndicat d'exercer une telle activité à titre accessoire sur demande d'un membre.

2.1. En premier lieu, ainsi que le rappellent la CRC ou encore la réponse ministérielle citée dans son rapport d'observations provisoires (Réponse du ministre de la cohésion sociale - question 7070 – réponse publiée

au JP le 3 avril 2018), la loi permet aux groupements de collectivités territoriales d'intervenir pour le compte d'autrui, notamment de leurs membres, pour la gestion de certains équipements ou services de leurs attributions (cf. notamment l'article L.5214-16-1 du CGCT à ce sujet).

2.2. En deuxième lieu, l'article L.2224-32 du CGCT a précisément prévu la possibilité pour les communes et les EPCI d'exercer concurremment la compétence relative à l'aménagement et l'exploitation des installations utilisant les énergies renouvelables :

« Sous réserve de l'autorisation prévue à l'article 7 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée et dans la mesure où l'électricité produite n'est pas destinée à être vendue à des clients éligibles, les communes, sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent, outre les possibilités ouvertes par les douzième et treizième alinéas de l'article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique d'une puissance maximale de 8 000 kVA (puissance maximale des machines électrogènes susceptibles de fonctionner simultanément), toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14, ou toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur dans les conditions fixées par le dixième alinéa (6°) de l'article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction des pollutions atmosphériques ».

Cette interprétation de l'article L.2224-32 nous semble incontournable à plusieurs égards :

a/ Le partage de la compétence production des énergies renouvelables au sein du bloc communal est explicitement prévu par la loi

Force est tout d'abord de constater qu'en visant les communes « et » les EPCI, le législateur différencie clairement cette compétence du bloc communal de nombreuses autres prévues au code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'il s'agit par exemple de gestion des cimetières (article L.2223-1), de distribution d'électricité (L.2224-31), ou de collecte et traitement des déchets (L.2224-13), le législateur ne manque pas d'en attribuer la compétence à la commune « ou » à l'EPCI.

S'agissant d'autres compétences (assainissement des eaux usées à l'article L.2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines à l'article L.2226-1, distribution de chaleur et de froid à l'article L.2224-38, etc.), il n'est fait référence qu'à la compétence des communes, sans préjudice bien entendu pour ces collectivités de la faculté de la transférer à un EPCI.

La rédaction de l'article L.2224-32 du CGCT est donc singulière et témoigne clairement de la volonté du législateur de ne pas faire de la production d'énergies renouvelables une compétence attribuée à une catégorie de collectivité territoriale en particulier.

Il n'y a pas lieu en outre de « concilier » cette disposition avec le principe de spécialité des établissements publics qui, ainsi que le rappelle la CRC, constitue un principe général du droit c'est-à-dire une norme infra-législative à laquelle le législateur peut apporter des dérogations.

b/ Le partage de la compétence production d'ENR est organisé par plusieurs dispositions législatives

L'intention du législateur se manifeste encore à la lecture de l'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », qui fonde pour la même matière la compétence des « départements et les régions, sur leurs territoires respectifs, ainsi que les établissements publics ».

On relèvera au passage que le texte vise « les » établissements publics d'une manière générale et sans restriction particulière.

L'absence d'exclusivité au profit d'une collectivité ou d'un groupement en particulier se retrouve encore pour la participation des collectivités et de leurs groupements au capital d'une société dont l'objet social est la production d'ENR, prévue par l'article L.2253-1 du CGCT.

Saisie de l'interprétation de cette disposition, la cour administrative d'appel de Nantes a explicitement jugé que le législateur « *n'a pas entendu imposer que seules les collectivités ayant la compétence en matière d'énergies renouvelables en vertu de l'article L.2224-32 du même code puissent participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables* ».

CAA Nantes, 19 avril 2024, Préfet de la Mayenne, n°23NT01257.

c/ L'article L.1111-4 du CGCT ne régit pas les relations entre les communes et leurs groupements

Contrairement à ce qu'affirme la CRC, il ne peut être déduit *a contrario* de l'article L1111-4 du CGCT que la compétence de production d'énergies renouvelables ne pourrait pas être concurremment exercée entre les communes et les groupements.

Les deux premiers alinéas de cet article disposent :

« *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.*

Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ».

Cette disposition, qui ne vise que les trois catégories de collectivités territoriales (communes, département, région) et non leurs groupements, concerne explicitement la répartition des compétences entre elles et l'Etat.

Nous rappelons également que dans la même section du CGCT relative à « *l'exercice différencié des compétences* », l'article L.1111-2 dispose que ces collectivités concourent avec l'Etat « *à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie* ».

L'exercice concurrent des activités de production par les énergies renouvelables est encore rappelé à l'article L.100-2 du code de l'énergie qui assigne à l'Etat, « *en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements* », le rôle de veiller à « *diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, réduire le recours aux énergies fossiles, diversifier de manière équilibrée les sources de production d'énergie et augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale* ».

d/ Aucune décision de justice ne va, à notre connaissance et à ce jour, dans le sens de l'analyse provisoire retenue par la Chambre régionale des comptes de Bretagne

Il ne ressort aucunement du jugement rendu par le tribunal administratif de Rennes le 25 janvier 2024 (n°2300530, Commune de Plourin), cité par la CRC, que l'article L.2224-32 du CGCT réserverait la production d'énergies renouvelables à une seule catégorie de personne publique (commune ou groupement).

Selon ce jugement, en effet, c'est parce que la commune de Plourin avait transféré cette compétence à titre exclusif à la communauté de communes du Pays d'Iroise, ainsi qu'il résulte des statuts de cet EPCI, qu'elle avait perdu sa compétence fondée sur l'article L.2224-32, ceci conformément au principe d'exclusivité :

"La commune de Plourin ne saurait ainsi utilement soutenir que les dispositions de l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales permettent l'exercice d'une compétence partagée des communes et des EPCI s'agissant de la participation au capital d'une société de production d'énergie renouvelable, compte tenu du transfert volontaire et intégral de cette compétence à la communauté de communes du Pays d'Iroise".

Autrement dit, dans l'affaire citée dans le rapport d'observations provisoires de la CRC, le moyen fondé sur les dispositions de l'article L.2224-32 n'a pas été écarté comme infondé mais parce qu'il était inopérant au cas d'espèce.

Nous signalons par ailleurs qu'un avis du tribunal administratif de Grenoble confirme notre analyse de l'article L.2224-32 du CGCT, considérant que ces dispositions « *n'ont pas pour objet ou pour effet de faire de la production d'énergies renouvelables une compétence attribuée à une catégorie de collectivité territoriale en particulier et ne pourrait ensuite être transférée que dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales* ».

TA Grenoble, Avis, 24 novembre 2024, Préfet de l'Isère

(4) En tout état de cause, sur le caractère accessoire de la compétence production d'ENR

Le rapport remet en cause le caractère accessoire de la compétence statutaire prévue à l'article 3.2 des statuts du SDE35 en matière d'énergies renouvelables.

Conformément à ce qui a été indiqué précédemment, le syndicat tire de l'article L.2224-32 du CGCT la faculté d'exercer cette compétence à titre non exclusif, sans qu'il soit besoin ni d'opérer un transfert de compétence des membres ni de justifier de son caractère accessoire à la compétence principale du syndicat en matière de distribution d'électricité.

Il convient aussi de rappeler que les statuts du SDE35 ont été approuvés par arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine, en dernier lieu selon un arrêté du 25 octobre 2024, sans que la légalité de cette disposition des statuts ait posé difficulté.

En tout état de cause, il nous apparaît que l'activité de production d'électricité issue d'énergies renouvelables s'inscrit dans le prolongement de son activité principale d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité.

Pour la vérification du respect du principe de spécialité attaché aux compétences des établissements publics, il a par exemple été jugé que :

- les chambres de commerce et d'industrie pouvaient commercialiser des certificats de signature électronique, dès lors que cette mission s'inscrit dans le prolongement de leur mission d'appui et d'accompagnement des entreprises et est utile à l'exercice de celle-ci, y compris lorsque la commercialisation est effectuée au profit de collectivités territoriales ou de professions réglementées (CE, 9 nov. 2018, n° 412562, CCI France et a.) ;
- une chambre des métiers peut procéder à la vente de produits locaux artisanaux en complément de sa mission de promotion (CAA Bordeaux, 25 nov. 2003, n° 99BX01374, Toussaint) ;
- L'orchestre national de la radiodiffusion est chargé de donner des concerts symphoniques pour les émissions de ce service [et] que l'exécution par lui d'œuvres musicales en public est une des conditions nécessaires pour que les concerts qui font l'objet de son institution puissent atteindre la meilleure qualité et qu'elle constitue ainsi un élément de l'activité artistique dudit orchestre permettant le fonctionnement normal, et dans les meilleures conditions possibles, du service qu'il a mission d'assurer (CE, sect., 14 oct. 1955, Assoc. concerts Colonne et a.)

La complémentarité ou la connexité entre les missions exercées par le SDE35 nous paraît avérée.

D'abord parce que, en sa qualité d'AODE, le syndicat figure au premier rang des personnes publiques auxquelles le législateur a assigné un rôle dans la mise en œuvre des objectifs définis par les articles L.1111-2 du CGCT et L.100-2 du code de l'énergie précités.

Ensuite parce que l'article L.2224-31 du CGCT, qui fonde la compétence d'AODE du syndicat, prévoit expressément la faculté pour le syndicat de recevoir des aides « *pour la réalisation, dans les communes rurales, d'opérations (...) de production d'électricité par des énergies renouvelables* ».

Et d'une manière générale, les articles L.2224-31 et suivants du CGCT, insérés dans une section « *Energie* » au sein du code, confèrent un rôle central aux AODE pour la maîtrise de l'énergie, la sûreté de l'alimentation électrique et le développement des sources d'approvisionnement.

Il n'est pas douteux que la compétence de production d'électricité à partir des énergies renouvelables constitue un complément normal de la mission d'AODE qui est la vocation première du SDE35.

Enfin, il sera fait observer, ainsi que le rappelle la CRC, que l'activité du syndicat dans le domaine des énergies renouvelables représente 1,9 % de ses dépenses, contre 57 % pour l'activité principale afférente aux réseaux de distribution électrique, ce qui confirme qu'en plus d'être accessoire par son objet, la compétence objet de la recommandation n°1 de la CRC l'est également sur le plan quantitatif.

Article 2.3.2

Des lors que le SDE35 avait décidé de l'externaliser auprès d'une SEM, il (le déploiement des stations GNV) aurait dû faire l'objet d'une délégation de service public.

Nous ne partageons pas l'analyse de la CRC.

Si les SEML agissent régulièrement comme prestataires de collectivités locales en réponse à des consultations publiques, il leur est également possible d'intervenir directement dans le cadre de la réalisation de leur objet social.

Il ressort ainsi de la doctrine que :

« L'objet principal d'une SEML est d'exécuter, pour ses actionnaires, les missions que ceux-ci lui confient. Toutefois, rien n'interdit à ces sociétés de mener certaines opérations pour son propre compte dès lors qu'elles entrent dans le champ d'application de leur objet social » (point 72 du Dictionnaire permanent Construction et urbanisme (Ed. Dalloz) ;

« Même si elles sont un peu particulières, les SEML restent des sociétés et en tant que tel, elles ont leur propre vie. Elles peuvent donc réaliser un certain nombre d'actions comme des études (de marché par exemple), des constructions (leur siège social par exemple) ou encore des opérations locatives de leur patrimoine immobilier. Dans tous les cas, ces opérations restent quand même contrôlées, notamment par les chambres régionales des comptes saisies par les préfets. » (Lamy, Étude 510, Section II, § 1, Les opérations des SEML).

A titre d'exemple, une SEML dont l'objet social est d'organiser toutes manifestations de nature à favoriser l'animation, la promotion et le développement du territoire de Reims et qui est notamment en charge, par voie d'affermage, de la gestion du centre des congrès de Reims, a pu être autorisée à effectuer des opérations d'organisation et de vente de services touristiques, pourvu que cette activité réponde à un intérêt général, même s'il n'y a pas carence de l'initiative privée (CE, 5 juillet 2010, Syndicat national des agences de voyages, n° 308564).

Il est également possible pour les SEML d'intervenir pour le compte de tiers non actionnaires, dans les conditions prévues à l'article L. 1523-1 du CGCT, sous réserve du respect de l'objet social.

L'intervention d'une SEML de sa propre initiative sous-tend l'absence d'ambiguïté dans ses relations avec les collectivités actionnaires.

Le Conseil d'Etat estime que, lorsqu'une SEML exerce une mission d'intérêt général sans que la personne publique exerce aucun contrôle d'objectifs sur son activité ni ne lui impose aucune obligation, elle n'est pas un délégataire au sens du droit de la commande publique. La personne publique n'est donc tenue de consentir aucune délégation (CE, 5 octobre 2007, Société UGC-Ciné-Cité, n° 298773).

Un montage ne relève du champ de la commande publique que lorsqu'il répond à un besoin direct de la collectivité que cette dernière a précisément défini dans un cahier des charges, le seul fait de répondre à un intérêt général ne suffit pas à soumettre l'opération aux règles de la commande publique (CAA Lyon, 2 avril 2020, req. n° 18LY01186).

Pour rappel, quand une personne publique confie à un tiers une activité, celle-ci a le caractère d'une mission de service public si les critères suivants sont remplis (voir en ce sens CE, 28 juin 1963, Nancy, n° 43834) :

- le service confié poursuit un but d'intérêt général ;
- la personne publique assure un contrôle sur l'exécution du service confié ;
- la personne privée dispose de prérogatives de puissance publique pour accomplir la mission confiée.

Le Conseil d'Etat est venu nuancer le dernier critère portant sur l'existence de prérogatives de puissance publique en énonçant que : « même en l'absence de [prérogatives de puissance publique] une personne privée doit être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées, ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission » (CE, 22 février 2007, APREI, n° 264541).

La frontière entre une délégation de service public et la prise en charge d'une activité d'intérêt général par une SEML de sa propre initiative tient ainsi principalement dans l'existence ou non d'un contrôle de la personne publique sur la SEML.

Dans ses conclusions sur l'affaire « Société UGC-Ciné-Cité », le commissaire du Gouvernement s'appuie sur la jurisprudence « APREI » pour conclure à l'absence de mission de service public. Il relève d'abord que l'activité de la SEML chargée de l'exploitation d'un cinéma « n'est pas sans lien avec l'intérêt général ». Il retient ensuite que la ville, actionnaire de la SEML, ne semble pas lui avoir fixé d'obligations précises et qu'elle n'a pas non plus pris les moyens de contrôler la réalisation de ses objectifs (Concl. D. Casas sur CE, 5 octobre 2007, Société UGC-Ciné-Cité, n° 298773, BJCP n° 55, p. 483).

Les marchés passés par une SEML pour son propre compte et non pour celui d'une personne morale de droit public sont des contrats de droit privé (Cass. 1ère civ., 9 janvier 2007, n° 05-14.365).

A la lumière des développements qui précèdent, il est admis – tant par la jurisprudence que par la doctrine – qu'une SEML peut réaliser certaines opérations relevant de l'intérêt général pour son propre compte, dès lors que ces opérations relèvent de son objet social, sans qu'une délégation de service public soit requise, sous réserve que la personne publique actionnaire n'exerce aucun contrôle d'objectifs sur l'activité et ne lui impose aucune obligation.

En l'espèce, l'ensemble des conditions qui subordonnent la réalisation par une SEML d'activités pour son propre compte sont réunies puisque :

- il est établi que le déploiement et l'exploitation de bornes d'avitaillement en GNV relèvent de l'intérêt général et que cette activité s'inscrit dans l'objet social d'Energ'IV ;
- le SDE35 n'exerce aucun contrôle d'objectifs sur l'activité liée aux stations GNV d'Energ'IV ni ne lui impose aucune obligation ;
- l'activité ne constitue donc pas une mission de service public qui devrait faire l'objet d'une délégation.

La CRC justifie son positionnement sur le fait que l'initiative des stations provenait des SDE car les SDE bretons avaient déposé un dossier commun de candidature ADEME pour ces stations GNV à travers la création de BMGNV. Le SDE35 tient à préciser que ce dépôt a été réalisé par le SDE35 en tant qu'actionnaire fondateur d'Energ'iv car la création des 4 SEM n'était pas effective à l'époque.

Par contre, la décision de création des stations est ensuite restée du ressort des SEM. Pour preuve, en Ille-et-Vilaine, deux des stations prévues dans la candidature initiale n'ont pas été réalisées (Liffré et Noyal-sur-Vilaine), Energ'iv via BMGNV35, n'ayant pas jugé ces emplacements opportuns après réalisation des études détaillées. D'autres stations ont vu le jour en substitution et ceci sans prise de décision du SDE35 sur le sujet.

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

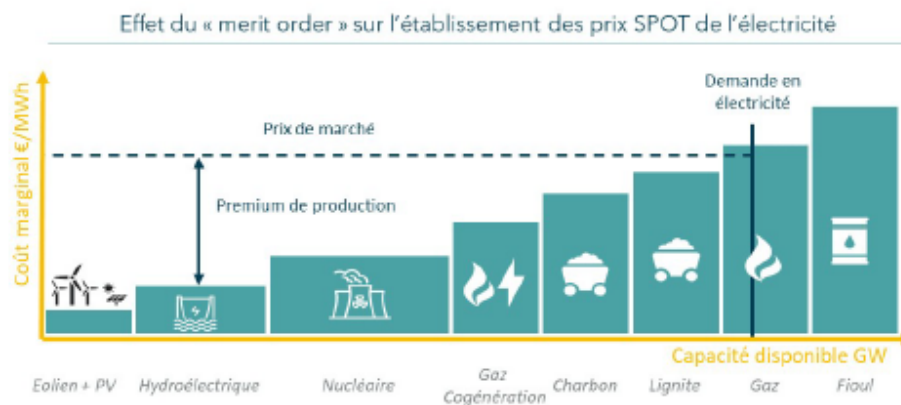
Les coûts de production des énergies renouvelables demeurent trop élevés pour assurer aux opérateurs une rentabilité suffisante sur la base des prix de marché. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques.

Le SDE35 souhaite préciser que cette affirmation d'absence de rentabilité et de consommation de fonds publics, systématiquement utilisée par les lobbies nucléaristes et climato-sceptiques s'opposant aux énergies renouvelables, nous semble partielle. Il nous semble nécessaire de préciser que :

1. L'obligation d'achat et le complément de rémunération ont pour objet principal d'apporter une stabilité du prix pour le producteur - et non une majoration - afin de leur permettre d'accéder au financement bancaire traditionnel. Le but est de contrer la volatilité des prix de l'énergie qui est difficilement soutenable avec une activité nécessitant des investissements importants et de long terme (CAPEX élevés mais coûts marginaux faibles). La situation est différente pour la filière nucléaire, qui bénéficie elle aussi d'un soutien de l'Etat à travers des emprunts ou garanties d'Etat lui permettant d'échapper au financement bancaire traditionnel et aux coûts associés.
2. Le complément de rémunération s'inverse si les producteurs vendent sur le marché à des prix supérieurs à ceux contractualisés avec la Commission de Régulation de l'Energie (prix fixé après Appel d'Offre le plus souvent). A titre d'exemple très concret, la société Marc Energie (centrale photovoltaïque au sol), dont est actionnaire Energ'iv, a remboursé plus de 4 millions d'euros à l'Etat sur la seule année 2022 du fait de la crise des prix de l'énergie. Ces 4 millions sont à mettre en rapport avec le CA de l'installation qui est de 1 million d'euros par an et qui intègre le prix de vente sur le marché et le complément de rémunération apporté par l'Etat. A date, ce projet mis en service en 2021 est donc très bénéficiaire pour les finances de l'Etat. La situation est similaire pour la centrale photovoltaïque de Guignen (Energ'iv PV 2).

Affirmer que le coût des énergies renouvelables est trop élevé pour assurer une rentabilité suffisante est erroné. C'est bien la construction du prix sur le marché de gros de l'électricité basé sur le *merit order* lui-même lié au coût marginal de production qui ne permet pas d'assurer seul un niveau de rentabilité et de contrepartie compatible avec le financement bancaire des projets, ce qui est par ailleurs également vrai pour toutes les productions d'électricité : nucléaire, centrales thermiques au gaz ou au charbon.

Le terme « prime » est lui aussi inadapté, il serait plus juste de parler ici de mécanisme de garantie de stabilité du prix de vente pour le producteur ayant pour vocation de permettre le financement bancaire des actifs de production mais aucunement d'en assurer la viabilité économique.



Article 3.1.3

La Bretagne est identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables en matière d'approvisionnement énergétique. Son taux d'indépendance énergétique, 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 consommation. Les solutions pour remédier à cette vulnérabilité résident dans l'accroissement de la production domestique et des interconnexions. En Bretagne, le développement des énergies renouvelables et l'électrification des usages répondent ainsi à la fois à des enjeux de transition énergétique et de sécurisation de l'approvisionnement.

Le SDE35 partage pleinement des éléments de constat rappelés par le CRC quant à l'enjeu majeur que représente pour le territoire Breton le sujet de son approvisionnement énergétique et du nécessaire accroissement de sa production régionale.

La CRC aurait pu utilement indiquer en quoi le positionnement du SDE35 et les actions portées par la SEM Energ'IV concourent activement à la réponse des acteurs locaux à ces enjeux de transition et de souveraineté énergétique.

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

Le SDE35 souhaite apporter quelques compléments.

Le réseau BEA a été mis en œuvre à partir de 2016, avec l'accompagnement de l'ADEME et de la Région Bretagne pour le financement des travaux d'investissement de la phase 1. Ce financement était conditionné à des mesures qui ne permettaient pas d'envisager lors de sa création la recherche d'un équilibre financier :

- exclusion du territoire de Rennes Métropole sur la phase 1, par l'absence de transfert de compétence, ce qui ne permettait pas d'offrir un service départemental aux usagers.
- gratuité du stationnement, ce qui a exclu certaines communes qui ne souhaitaient pas revenir en arrière sur ce sujet (Cancale par exemple) ;
- maillage territorial d'une offre en centre-bourg, majoritairement de puissance normale-accélérée, avec des fréquentations cibles modestes ;

La fréquentation modeste observée sur les bornes lors de la phase 1, et le déséquilibre économique du service dès sa création, ont conduit les élus du SDE35 à ne pas réaliser la phase 2 du déploiement.

C'est à compter de 2019, après le transfert de la compétence IRVE par la Métropole de Rennes et la mise en place d'un outil de supervision permettant la tarification du service que de nouveaux programmes

d'investissement visant à compléter le maillage territorial ont régulièrement été approuvés afin de répondre aux besoins croissants en recharge électrique en lien avec les politiques nationales d'incitation au développement des véhicules électriques.

Les déploiements complémentaires réalisés depuis 2019 ont porté sur plusieurs objectifs :

- Le renforcement et la diversification de l'offre dans les territoires ruraux : afin de développer le maillage territorial tout en diversifiant l'offre proposée aux usagers (Bornes délivrant du courant continu <30KW ; bornes ultra-rapides), le SDE35 a été lauréat du programme FACE sur plus de 30 stations qui sont actuellement en cours de déploiement ;
- Le développement de l'offre en secteur urbain, dans une logique de recherche d'un équilibre financier le SDE35 intervient également dans le déploiement d'une offre complémentaire dans les communes urbaines du département qui le sollicitent (Fougères ; Saint-Malo ; Cancale ; Dinard ; Redon ; Rennes Métropole).

Le SDE35 tient à rappeler que :

- Si le transfert de la compétence IRVE a eu lieu entre les communes et le SDE35, ce transfert n'a jamais été accompagné d'un transfert de moyens. Le SDE35 a donc toujours dû prendre sur ses fonds propres pour assurer le financement de cette compétence.
- La recherche d'un équilibre financier avec des nouvelles stations qui doivent connaître une fréquentation suffisamment importante (et donc un chiffre d'affaire associé) pour porter les stations structurellement déficitaires du réseau, mais qui assurent un maillage territorial, est donc essentielle pour garantir un juste et libre accès à ce service pour l'ensemble des usagers du territoire breillien.

Enfin, concernant la mutualisation sous la marque « Ouest-Charge », elle répond à deux objectifs principaux :

- Harmoniser les réseaux publics entre les différents SDE et ainsi faciliter le parcours usager (mode d'accès unifié, tarification du service au KWh ...)
- Réduire les coûts de supervision et d'exploitation commerciale par un effet volume de commande.

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

Le SDE35 partage avec la CRC le constat d'un développement rapide et important de l'offre privée, et souhaite compléter avec quelques éléments du suivi-évaluation du SDIRVE 35 :

1. Une logique d'implantation des opérateurs privés inégale sur le territoire

Les stratégies d'implantation des opérateurs privés se concentrent autour des centres commerciaux et des parkings d'entreprises. Même si le SDE35 se félicite du travail réalisé par les entreprises pour permettre la recharge de leurs employés et clients sur site, la logique d'implantation majoritaire dans les zones commerciales attractives du département entraîne :

- De très fortes disparités territoriales, avec des communes et EPCI clairement sous dotés, et à contrario, des secteurs où l'offre est trop fortement concentrée, souvent sur une seule gamme d'offre ;
- Un développement de l'offre ultra-rapide au-delà des perspectives les plus ambitieuses, interrogeant sur les impacts de cette offre sur le réseau public de distribution, dont le SDE35 est garant à l'échelle locale ;
- Une stratégie parfois de concurrence agressive, avec la concentration d'offres dans des secteurs extrêmement restreints, où l'offre paraît largement surdimensionnée face aux besoins (par exemple : Centre Commercial Alma Rennes, Centre commerciaux Château-Gaillard à Bain-de-Bretagne, Cap Koad à Pléchatel).

Le SDE35 regrette que la loi LOM n'ait pas suffisamment pris en compte le sujet de la puissance de charge proposée, et n'ait pas doté l'autorité pilote du SDIRVE, le SDE35 en Ille et Vilaine, de moyens de régulation.

2. Un volume de Points De Charge restant à déployer difficile à établir de manière certaine

Le rapport indique que 5 659 PDC seraient accessibles au public au 31 mai 2024 (+ 47 % vis-à-vis de 2023) à l'échelle de la région Bretagne.

Ce chiffre est à relativiser. Le « Baromètre GIREVE mai 2024 » utilisé donne en effet uniquement une approche numéraire et non opérationnelle des PDC accessibles. Plusieurs traitements sont à effectuer afin d'évaluer les PDC effectivement ouverts au public et non ceux réservés à la clientèle d'une enseigne, ceux « en panne » depuis une longue période, ou ceux qui n'existent plus sur le terrain.

Ce traitement a été mené lors du suivi-évaluation du SDIRVE mené par le SDE35. Il a montré que le nombre de PDC effectivement renseignés sur la base open-data IRVE nationale comprend 26,5% de PDC en moins que les données GIREVE soit 460 PDC.

Avec un objectif de 2 161 PDC accessibles aux usagers au 31 décembre 2025, date du premier jalon de suivi-évaluation du SDIRVE, il reste donc entre 400 et 900 PDC à déployer, selon la source de donnée utilisée - Gireve ou Opendata.

Bien qu'imposé dans la loi LOM, le SDE35 regrette que la déclaration des Points de Charge dans l'Open Data national ne soit que partiellement réalisée par certains opérateurs, empêchant le SDE35 d'avoir une connaissance précise de l'offre ouverte au public à l'échelle du département

Article 4.1.1.4 - Un repositionnement en cours comme coordinateur départemental

Le Comité syndical a adopté chaque année un plan de déploiement limité, qui a systématiquement été sous-exécuté.

Plutôt que « limité » il serait plus exact de dire « adapté » la volonté des élus étant bien de s'inscrire en complémentarité de l'offre privée et dans la limite des objectifs du SDIRVE. Par ailleurs, les plans n'ont pas été « sous exécutés », l'ensemble des installations votées étant progressivement réalisées. Mais ces plans ont effectivement subi des décalages de réalisation liés à des retards d'études et de réalisation chez les prestataires et des retards de raccordement de la part d'Enedis notamment. Le SDE35 souhaite préciser que la mise en place de nouvelles procédures internes et externes depuis mi 2024 permettent actuellement de rattraper le retard accumulé.

Fin 2025, plus de 70 nouvelles stations seront ouvertes au public, amenant le réseau à près de 195 stations, pour plus de 220 bornes.

Charte des bonnes pratiques et engagements des opérateurs

La majorité des opérateurs ne participe pas activement à la démarche, ce que le SDE35 regrette.

Le SDE35 doit faire appel à la bonne volonté des opérateurs, ainsi qu'à des relances annuelles, pour suivre le déploiement effectif sur le territoire des PDC ouverts au public. Ce travail de suivi-évaluation du SDIRVE, réalisé en interne à partir des données Open Data et Enedis, permet d'évaluer le déploiement du SDIRVE. Le SDE35 regrette toutefois que de nombreux opérateurs privés ne se soucient nullement de contribuer à atteindre les objectifs du SDIRVE, et que l'Etat ne mette en place aucun levier coercitif pour les y inciter.

Par ailleurs, le SDE35 souhaite porter à la connaissance de la CRC que, malgré ses demandes répétées, Enedis indique ne pas procéder au contrôle de l'éligibilité à la réfaction tarifaire à 75% (cf. arrêté du 6 février 2023 relatif à la prise en charge, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, du raccordement

aux réseaux publics d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public qui s'inscrivent dans un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge). En l'absence de ce contrôle, les demandes de raccordement IRVE bénéficient donc indistinctement de cet avantage tarifaire financé par le réseau, sans vérification de leur conformité au SDIRVE - condition pourtant nécessaire à l'applicabilité de la réfaction. Enedis considère, en effet, ne pas être habilité à contrôler cette éligibilité, ce que nous regrettons.

Article 4.1.2.1

Lors de ce premier déploiement, le SDE35 s'est positionné en tant qu'opérateur de charge en développant un réseau. En l'absence de recettes d'exploitation, le service a été considéré comme un Service Public Administratif.

Lors de la mise en place de la tarification en 2019, la carence de l'initiative privée a abouti au maintien de la gestion de la compétence au sein du budget principal.

La comptabilité analytique isole les flux financiers attachés à la compétence et les charges de personnel sont reconstituées de façon extra-comptable.

Le SDE35 prend bonne note de la recommandation de création d'un budget annexe dédié au vu de ce qu'est devenu le service aujourd'hui.

Article 4.1.2.2

La fréquentation [...] s'avère très variable et apparaît plus forte en zone urbaine dense.

Certains territoires connaissent de façon historique une faible fréquentation sur les bornes installées du fait de la capacité des usagers de se recharger à leur domicile, par une prise électrique renforcée. Cependant cette offre de recharge, localisée dans les centres-bourgs de ces communes vise à répondre aux usagers extérieurs à la commune qui peuvent avoir besoin d'un complément de charge à l'occasion d'un arrêt dans la commune (itinérance). Ces bornes, dont la majorité ont été déployées il y a bientôt 10 ans, avaient pour but de sécuriser l'utilisation du véhicule électrique qui disposaient à l'époque d'autonomies faibles avec des temps de recharge longs, en garantissant une solution de recharge tous les 20-30km. Elles ont désormais davantage pour but de participer au maintien d'une certaine attractivité dans ces communes souvent rurales.

Les zones urbaines, où la part de ménages avec plusieurs véhicules, sans solution de stationnement est importante (donnée INSEE utilisée lors de la rédaction du SDIRVE), montre qu'avec les scénarios d'électrification des véhicules, ces usagers devront trouver des solutions de charge adaptées à leurs besoins (à destination : en voirie et en parking en ouvrage et en transit : zones commerciales et attractives du département).

Dans tous les cas, le SDE35 rappelle que la recharge à domicile est plébiscitée par près de 86 % des usagers pour leurs usages quotidiens, et les besoins de compléments de charge se réalisent alors sur le lieu de travail, en voirie ou dans les zones commerciales (source : rapport AFIREV 2024).

Article 4.1.2.3 - Un point d'équilibre économique atteint par 17% seulement des bornes en 2024

Absence de calcul du point d'équilibre

Le SDE35 a bien noté le travail mené par la CRC pour estimer un point d'équilibre par borne. Ce calcul permet de donner un ordre d'idée du nombre de charges à réaliser par borne par an pour atteindre un

équilibre financier permettant de financer les charges et dépenses d'investissement et de fonctionnement du réseau mais il ne peut être l'indicateur unique de maintien ou de suppression d'un point de charge.

Pour être pertinent, il devrait être mené par typologie d'offre de recharge (accéléré / rapide / ultra-rapide) dont les coûts de maintenance et d'abonnement électrique sont très différents. Selon notre analyse, le déficit de fonctionnement du service est majoritairement porté sur la gamme de bornes normale-accélérée.

Le SDE35 poursuivra le travail engagé par la CRC sur le sujet.

Article 5.3

Le rythme des demandes de versement du FACE s'explique par plusieurs éléments :

- L'avancement des travaux ne permet pas de formuler des demandes régulières, ou alors sur des volumes non significatifs. Le montant des reports du programme FACE est cohérent avec l'avancement réel des paiements des travaux.
- Les problématiques de fiabilisation des données visant à fiabiliser les justificatifs

Les nouvelles dispositions mises en place par le FACE devraient faciliter les demandes de versements à l'avenir.

Depuis le précédent rapport, le SDE35 a malgré tout travaillé à l'optimisation de sa trésorerie. Les procédures comptables ont été revues pour intégrer des appels de participation aux communes régulièrement.

La gestion directe de la TVA sur les travaux sur le réseau électrique, modifiée suite à la signature du nouveau contrat de concession a été optimisée grâce à une demande de versement trimestrielle.

A Thorigné-Fouillard
Le 12 septembre 2025

Le Président SDE35
Olivier DEHAESE





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