

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE ALTER ÉNERGIES (Département de Maine-et-Loire)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 LA GOUVERNANCE REPOSE SUR UN LARGE PORTAGE TERRITORIAL	9
1.1 Les statuts et l'actionnariat.....	9
1.2 Les documents stratégiques.....	10
1.3 Les instances de gouvernance	11
1.3.1 L'assemblée générale	11
1.3.2 Le conseil d'administration.....	11
1.3.3 L'assemblée spéciale.....	11
1.3.4 La direction de la SEM.....	12
1.3.4.1 La direction générale est assurée par la PDG, assistée d'un directeur général délégué 12	
1.3.4.2 La répartition des fonctions entre la PDG et le DGD n'a pas été formalisée	12
1.3.4.3 Le cumul des fonctions de DGD et de directeur technique à compter de 2023 13	
1.3.5 Le comité d'engagement	14
1.4 La prévention des atteintes à la probité	14
2 L'ORGANISATION DE LA GESTION ET LE CONTRÔLE INTERNE	15
2.1 L'organisation et les moyens : les conventions signées avec Alter cités et Alter GIE	15
2.2 La maîtrise des risques des principaux processus de gestion	16
2.2.1 Le contrôle de la chaîne comptable.....	16
2.2.2 Le contrôle de la commande publique	17
2.2.3 Le contrôle des processus ressources humaines.....	17
2.3 La connaissance des risques liés aux filiales et prises de participations	18
2.3.1 Le contrôle interne sur les participations mis en œuvre par la SEM.....	18
2.3.2 Les risques repérés lors du contrôle	19
2.4 L'information et la communication.....	20
2.4.1 L'information délivrée aux actionnaires	20
2.4.2 L'information délivrée au grand public	21
2.5 Le système d'information.....	21
3 UN NET DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DEPUIS 2019	22
3.1 Vue d'ensemble.....	22
3.2 Une production d'énergie renouvelable sur le territoire en deçà des objectifs nationaux et régionaux.....	23
3.2.1 Les objectifs nationaux et locaux sur la transition énergétique	23
3.2.2 Les caractéristiques du territoire du Maine-et-Loire.....	24

3.3 La stratégie de la SEM	25
3.3.1 Une stratégie définie tardivement	25
3.3.1.1 En matière d'objectifs chiffrés sur l'activité	25
3.3.1.2 En matière de filières énergétiques.....	27
3.3.1.3 En matière de modalités d'intervention.....	28
3.3.1.4 En matière de rentabilité des projets.....	28
3.3.2 Des critères d'analyse des projets peu précis	28
3.4 L'exploitation en propre de centrales photovoltaïques	29
3.4.1 Modèle économique	29
3.4.2 Les résultats obtenus	30
3.4.3 Les deux centrales construites en 2020	32
3.5 Des prises de participations dans des SAS	33
3.5.1 Le modèle économique	33
3.5.2 Les résultats obtenus	34
3.5.3 Analyse de deux projets gérés via des SAS	35
3.5.3.1 La Petite Vicomté.....	35
3.5.3.2 L'Hyrôme.....	36
3.6 Des perspectives de développement à la mesure de l'accélération des projets	38
3.6.1 Un doublement du capital lancé en 2023	38
3.6.2 Des ambitions à la mesure des besoins du territoire	39
4 LA SITUATION FINANCIÈRE EST MAÎTRISÉE MAIS SON ANALYSE DOIT INTÉGRER LES RISQUES LIÉS À L'ACTIVITÉ	42
4.1 Les objectifs financiers définis.....	42
4.2 Le résultat d'exploitation 2018-2022	42
4.2.1 Les produits d'exploitation.....	42
4.2.2 Les charges d'exploitation	43
4.3 Le résultat financier.....	44
4.4 La capacité d'autofinancement.....	45
4.5 Les investissements et leur financement	45
4.6 La structure bilancielle	46
4.6.1 Le fonds de roulement.....	47
4.6.2 Le besoin en fonds de roulement.....	47
4.6.3 La trésorerie.....	47
4.7 La situation prospective et l'adaptation du modèle économique	47
GLOSSAIRE.....	50

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la société d'économie mixte (SEM) Alter Énergies pour la période 2018 à nos jours. L'objet de cette SEM est la recherche, le développement et la valorisation des sources d'énergies renouvelables. Alter Énergies constitue l'un des six opérateurs de droit privé du département et des intercommunalités de Maine-et-Loire regroupés sous l'identité commune d'Alter¹.

Une gouvernance reposant sur un large portage territorial

La SEM dispose, depuis 2019, d'un portage politique large, avec un poids important du département et du syndicat d'énergie départemental et la participation de tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) chargés de définir des plans climat-air-énergie territoriaux.

Le fonctionnement de la SEM est assuré par le groupement d'intérêt économique Alter et par des salariés mis à disposition d'Alter cités. Cette organisation s'avère fragile sur le plan juridique et a vocation à évoluer avec la constitution, à venir, d'un groupement d'employeurs portant les contrats des salariés pour l'ensemble des sociétés de l'entité Alter. La chambre invite la SEM à sécuriser le cadre juridique des ressources humaines affectées au suivi de ses activités de façon à garantir la montée en puissance des projets prévue au plan d'affaires.

Un développement de l'activité depuis 2019

L'activité de la SEM est restée très modeste jusqu'en 2019, centrée autour de l'exploitation, en direct, d'une trentaine de centrales photovoltaïques en toitures. Elle s'est ensuite développée principalement par des prises de participations dans des sociétés de production d'énergies renouvelables que la SEM a permis d'initier ou qu'elle a rejointes pour finaliser leurs projets. La SEM intervient désormais sur des projets photovoltaïques au sol, éoliens, de gaz naturel véhicule (GNV) et de méthanisation.

Le contrôle de quatre projets effectués par la chambre montre que les coûts d'investissement et d'exploitation sont maîtrisés et correspondent aux moyennes relevées dans des études nationales. L'effet levier de l'investissement des actionnaires publics de la SEM est important : un euro investi par les collectivités et leurs groupements dans la SEM, permet de porter un investissement total de l'ordre de 10 à 30 €.

Le relèvement des ambitions de la SEM depuis 2019 et le doublement de son capital lancé en 2023 devraient lui permettre de répondre aux besoins des territoires en matière de production d'énergies renouvelables. Le dernier plan d'affaires prévoit en effet de multiplier par sept la production d'énergie entre 2021 et 2030.

¹ Acronyme d'Anjou Loire Territoire

Un modèle économique qui doit faire ses preuves

La situation financière de la SEM est satisfaisante et maîtrisée. Toutefois, le développement de son activité a été financé par l'augmentation de ses fonds propres. Dans les années à venir, elle doit faire la preuve que son modèle économique est adapté en réinvestissant les gains générés par les premiers projets dans de nouvelles opérations.

Les prises de participations de la SEM dans des sociétés de production d'énergies renouvelables sont globalement bien suivies mais certains risques financiers doivent être mieux identifiés, à l'instar de l'endettement consolidé de l'ensemble des sociétés. En cas de défaut d'une société, la responsabilité de la SEM serait en effet appelée à la hauteur de son poids dans l'actionnariat.

Les fortes incertitudes qui pèsent sur l'évolution du marché de l'électricité ne permettent pas de déterminer si le modèle d'affaire et les taux de rendement internes des projets permettent de dégager un modèle économique rentable.

La chambre invite la SEM à réajuster ses prévisions régulièrement en fonction de l'évolution opérationnelle des projets et de l'environnement économique de son secteur d'activité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Préciser les fonctions que la SEM entend confier au directeur général délégué en tant que directeur technique pour 5 % de son temps.

Recommandation n° 2. : Produire, à l'appui du rapport de gestion, une analyse financière consolidée intégrant la situation des filiales et prises de participations.

Recommandation n° 3. : Renforcer les critères d'analyse des projets afin de mieux objectiver les décisions.

Recommandation n° 4. : Présenter annuellement à ses actionnaires un bilan financier et opérationnel sur chacun des projets en cours et à venir

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la société d'économie mixte (SEM) Alter Énergies pour la période 2018 à nos jours. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 10 janvier 2023 à la présidente-directrice générale, Mme Marie-Josèphe Hamard. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 6 février 2023 et l'entretien de fin de contrôle le 7 avril 2023.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé le 16 mai 2023 à Mme Marie-Josèphe Hamard, en sa qualité de dirigeante de la SEM. Un extrait a été adressé le même jour au département. La SEM et le département ont apporté des réponses. La chambre s'est réunie pour délibérer sur les observations définitives le 4 juillet 2023.

Le contrôle a porté sur la gouvernance, l'organisation de la gestion, l'activité, la présentation des comptes et la situation financière.

Présentation de la SEM Alter Énergies

Alter Énergies a été créée en 2010 (à l'époque sous le nom de société Anjou Énergies Renouvelable -AER²) à l'initiative du département de Maine-et-Loire et avec l'appui du syndicat intercommunal d'énergies du Maine-et-Loire (SIEMML) et de cinq banques partenaires. Il s'agissait de répondre aux objectifs nationaux³ en matière de production d'énergies renouvelables et de diminution des émissions de gaz à effet de serre et développer une filière économique propre aux énergies renouvelables, dans les domaines du solaire photovoltaïque, de l'éolien et de la biomasse. La SEM devait accompagner les collectivités qui souhaitaient s'engager dans la production d'énergies renouvelables mais ne disposant pas des moyens financiers suffisants. Le capital lors de la création avait été fixé à 250 000 €.

Un appel à projets a été lancé auprès des communes du département. 100 communes se sont alors manifestées pour équiper leurs toitures en photovoltaïque. Toutefois, en raison du moratoire de 2010⁴ sur le soutien de l'État à cette technologie, 30 projets seulement ont effectivement été réalisés.

En 2013, face au besoin d'accompagner des projets de plus grande ampleur, une augmentation de capital a été décidée afin de le porter à 3 450 000 €.

² Par décision de son assemblée générale du 13 juin 2016, AER a changé de dénomination sociale pour devenir Alter énergies

³ Source : préambule pacte d'actionnaire du 10 février 2020

⁴ Le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 a suspendu jusqu'au 4 mars 2011 l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil (photovoltaïque). Fin 2010, le nombre de projets enregistrés et en file d'attente dépassait les objectifs fixés, ce qui représentait des coûts importants pour EDF qui auraient dû être financés par une hausse des factures d'électricité au titre du relèvement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les coûts d'installation ont baissé de manière importante en 2009 et 2010, faisant craindre une bulle spéculative sur le photovoltaïque.

En 2019, une nouvelle étape a été franchie en intégrant à l'actionnariat les neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département, en confortant le positionnement du SIEMML et en associant les citoyens⁵ aux projets au travers des prises de participations dans des sociétés anonymes simplifiées (SAS). L'activité s'est diversifiée sur l'éolien, le bio gaz naturel véhicule (GNV) et la méthanisation. Le capital a presque doublé pour être porté à 6 687 500 €.

La SEM Alter énergies appartient à l'ensemble Alter. Le département, les EPCI de Maine-et-Loire et la commune d'Angers ont convenu, en 2014, de fédérer plusieurs opérateurs de droit privé sous un « pavillon » commun dénommé Alter (acronyme d'Anjou Loire Territoires). L'ensemble Alter est formé, à ce jour, de cinq sociétés (deux sociétés publiques locales⁶ et trois sociétés d'économie mixte⁷) et d'un groupement d'intérêt économique (GIE). Le GIE est en charge de certaines tâches administratives et organisationnelles (gestion du personnel, assistance administrative, financière et juridique, accueil, communication et marketing) et assure également des missions de mandataire et de coordonnateur en matière d'achats.

Le total des bilans des cinq structures dépassait 541 M€ fin 2021, comprenant plus de 102 M€ d'actifs immobilisés (hors encours), plus de 323 M€ de dettes financières et 91 M€ de trésorerie. Ces éléments n'incluent pas les filiales dont les bilans majoreraient ces montants de plusieurs dizaines de millions d'euros.

L'ensemble présentait, cette même année, un résultat net de plus de 1,1 M€ et employait 189 salariés, dont 47 en poste au sein du GIE. La SEM Alter énergies représente en 2021 près de 2 % du bilan de l'ensemble mais 8 % de l'actif immobilisé et 2,6 % du résultat net. Elle n'emploie aucun salarié en direct.

⁵ Des collectifs de citoyens peuvent être actionnaires des SAS

⁶ Alter services et Alter public

⁷ Alter énergies, Alter cités, Alter éco

1 LA GOUVERNANCE REPOSE SUR UN LARGE PORTAGE TERRITORIAL

1.1 Les statuts et l'actionnariat

Pendant la période examinée, les statuts ont été modifiés en 2020⁸ dans l'objectif, notamment, d'intégrer la possibilité d'étendre le territoire d'intervention de la SEM au-delà du territoire du département et d'adapter la gouvernance à l'évolution de l'actionnariat.

L'objet social de la SEM est conforme au cadre juridique⁹. Il est circonscrit au seul domaine des énergies renouvelables.

Le renforcement des fonds propres décidé en 2019¹⁰ (de 3 450 000 € à 6 687 500 €) avait pour objectif le développement de nouveaux projets afin de tenir compte des nouveaux objectifs nationaux. Cette augmentation du capital a été souscrite par le SIEMML à hauteur de 1 836 000 € (59 %), les neuf EPCI du département à hauteur de 811 500 € (26 %) et la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 490 000 € (16 %).

La condition imposée aux collectivités territoriales de détenir entre 50 et 85 % est respectée¹¹ : l'augmentation du capital effectuée en 2019 a porté cette part de 67 à 75 %.

La composition du capital permet d'asseoir la présence de la SEM sur le territoire qui bénéficie d'un portage politique large avec la représentation de l'ensemble des EPCI, du département et du syndicat d'énergie départemental.

La situation d'actionnaire principal du département constitue une atypie, à l'échelle nationale, les départements représentant en moyenne 3 % de l'actionnariat des SEM de production d'énergie¹². La présence de cinq organismes bancaires dont la Caisse des dépôts et consignations permet de sécuriser ses projets.

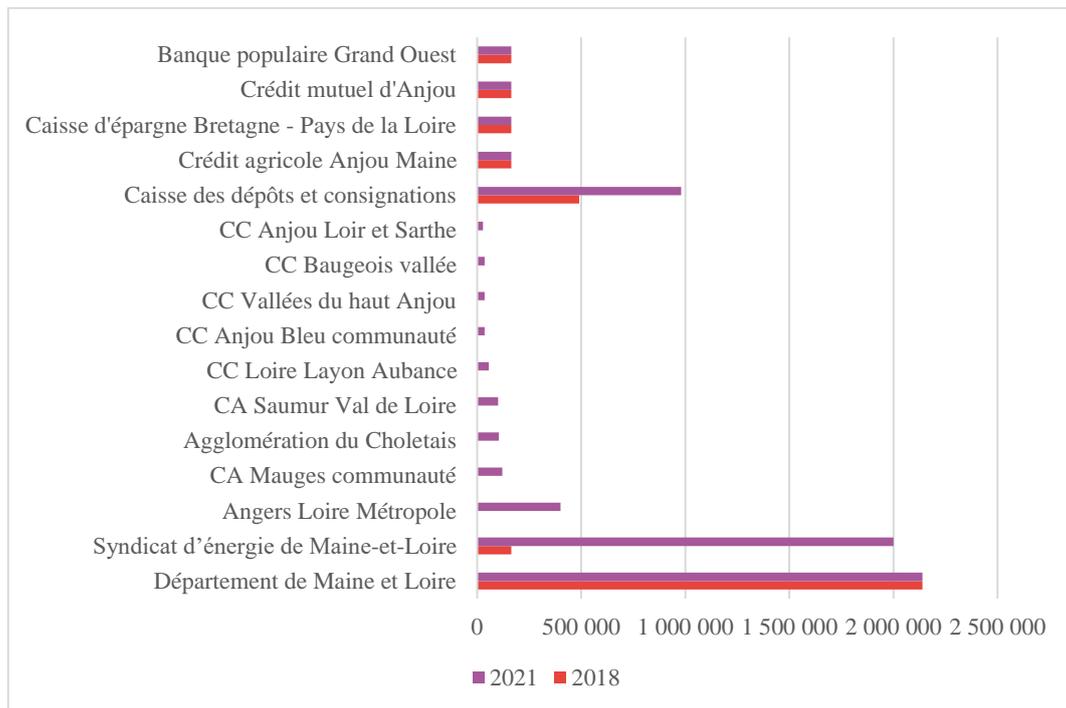
⁸ Délibérations du conseil d'administration du 30 septembre 2019 et de l'assemblée générale mixte du 28 octobre 2019

⁹ [Article L. 1521-1 du CGCT](#)

¹⁰ Assemblée générale mixte du 28 octobre 2019.

¹¹ [Articles L. 1521-1](#), [L. 1522-1](#) et [L. 1522-2](#) du CGCT

¹² Source : Panorama des EPL engagées dans la transition énergétique, Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2022

Graphique n° 1 : Évolution du capital de la SEM entre 2018 et 2021

Source : CRC d'après les comptes de la SEM

1.2 Les documents stratégiques

La SEM dispose de deux types de documents stratégiques régulièrement mis à jour durant la période sous contrôle : le pacte d'actionnaires et le plan d'affaires.

Le pacte d'actionnaires définit les règles applicables dans les relations entre les actionnaires et les règles qu'ils entendent voir appliquer à la société ainsi que le projet qu'ils prévoient de réaliser.

Le pacte initial signé à la création de la société a été actualisé le 16 février 2015, puis le 10 février 2020, pour prendre en compte les augmentations de capital. Il fixe quelques objectifs dont la réalisation sera examinée *infra*.

Les plans d'affaires ont été revus en 2019 puis 2022. L'objectif affiché est l'accélération du développement des énergies renouvelables et la mise à disposition des compétences opérationnelles au service des projets à toutes les étapes du développement, c'est à dire du montage à la réalisation.

Le plan d'affaires de 2022 fixe des évolutions prévisionnelles en matière de production d'énergie. Il est accompagné d'un budget prévisionnel qui conclut à la nécessité de procéder à une augmentation de capital en 2023 de 6 M€, soit un quasi doublement du capital de la SEM. Cette augmentation de capital d'un montant maximum de 6 M€ a été validée par les actionnaires le 5 juin 2023, ce qui portera le capital jusqu'à 12 687 500 €. Selon la SEM, tous les actionnaires, hormis la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire, augmenteront leur participation.

1.3 Les instances de gouvernance

1.3.1 L'assemblée générale

L'assemblée générale est composée de tous les actionnaires, les organismes publics étant représentés par un délégué ayant reçu pouvoir. La composition du bureau de l'assemblée générale et les conditions de quorum et de vote ont été examinées et n'appellent pas d'observation.

Les statuts prévoient que le président du conseil d'administration rend compte à l'assemblée générale des travaux du conseil d'administration. Cette obligation est respectée par la présentation en assemblée du rapport de gestion.

1.3.2 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration (CA) détermine les orientations de l'activité et veille à leur mise en œuvre. Le nombre d'administrateurs a augmenté compte tenu de l'augmentation de capital, passant de 14 à 18. La répartition a également évolué, laissant aux EPCI un nombre de sièges plus important que leur poids au capital.

La composition du conseil d'administration ne respecte pas le cadre juridique¹³ qui dispose que « *le conseil d'administration est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes* ». Au 31 décembre 2021, il est composé de 3 femmes et 15 hommes. Cette absence de parité relève de la responsabilité des actionnaires qui choisissent leurs délégués.

Les conditions de quorum et de vote ont été examinées et n'appellent pas d'observation. La chambre relève un bon taux de participation à cette instance dont les décisions sont quasiment toujours prises à l'unanimité.

La SEM a nommé des censeurs issus de chacune des collectivités n'ayant pas de représentant au CA (hors les collectivités dont les représentants assistent au CA par le biais de l'assemblée spéciale). Ils sont au nombre de 3 en 2021 et participent au CA mais n'ont qu'une voix consultative.

1.3.3 L'assemblée spéciale

Les EPCI ne disposant pas de siège d'administrateur au CA sont regroupés en assemblée spéciale pour désigner un mandataire commun. Le quorum, fixé à un quart des voix, est toujours respecté.

¹³ [Article L. 225-17 du code de commerce](#)

1.3.4 La direction de la SEM

1.3.4.1 La direction générale est assurée par la PDG, assistée d'un directeur général délégué

Le cadre juridique prévoit que la direction générale est exercée soit par le président, qui devient président-directeur général, soit par un directeur général¹⁴. Le directeur général peut être assisté d'une ou plusieurs personnes avec le titre de directeur général délégué (DGD)¹⁵.

Par délibérations des 27 mai 2015 et 10 février 2020, le conseil d'administration a nommé le département de Maine-et-Loire président du conseil d'administration et opté pour le cumul de fonction de président de conseil d'administration et de directeur général (PDG). Ce poste est tenu par Mme Marie-Josèphe Hamard sur toute la période examinée.

Les statuts 2020 prévoient la possibilité de nommer des vices présidents. Trois vices présidents ont été nommés¹⁶ et aucune délégation de pouvoirs ou de signature ne leur a été accordée.

Le conseil d'administration a nommé le directeur général délégué, par délibération du 9 mai 2016, et l'a renouvelé sur ce poste par délibération du 10 février 2020.

Il exerce cette fonction à temps partiel et à titre gratuit¹⁷.

1.3.4.2 La répartition des fonctions entre la PDG et le DGD n'a pas été formalisée

Le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société (dans la limite de l'objet social et sauf ceux réservés par les textes aux assemblées)¹⁸. Le conseil d'administration, en accord avec le directeur général, doit fixer l'étendue et la durée des pouvoirs conférés aux directeurs généraux délégués¹⁹.

Les procès-verbaux des conseils d'administration nommant le directeur général délégué²⁰ mentionnent que celui-ci dispose, à l'égard des tiers, des mêmes pouvoirs que le directeur général et qu'il pourra consentir des délégations de pouvoir et de signature pour une ou plusieurs opérations ou catégories d'opérations. Celui de 2016 précise « *pour la bonne organisation de la direction générale, dans l'ordre interne de la société, le PDG et le DGD conviendront ensemble de la répartition des fonctions.* ».

Lors du contrôle de la chambre, la SEM a indiqué que la PDG et le DGD disposent des mêmes pouvoirs, exceptés les engagements de la SEM avec la Caisse des dépôts ou toute entreprise dépendant du groupe qui sont exclusivement réservés à la PDG. (cf. *infra* sur les liens entre le DGD et la Caisse des dépôts). Aucune répartition des fonctions n'a été formalisée.

¹⁴ [Code de commerce, article L. 225-51-1](#)

¹⁵ [Code de commerce article L. 225-53](#)

¹⁶ Délibérations du CA des 10 février et 30 septembre 2020, 13 octobre 2021 (Le SIEMML représenté par M. Jean-Louis Roux puis par M. Jean-Luc Davy, ALM représenté par M. Franck Poquin et la CC Loire Layon Aubance représentée par M. Hervé Menard puis par M. Marc Schmitter)

¹⁷ Source : rapports de gouvernement d'entreprise

¹⁸ Code de commerce, [article L. 225-56](#)

¹⁹ Code de commerce, [article L. 225-56](#)

²⁰ 9 mai 2016 et 13 octobre 2021

L'absence de formalisation de la répartition des rôles entre la PDG et le DGD est susceptible d'entretenir la confusion sur la personne qui incarne réellement la direction générale. La chambre invite par conséquent le conseil d'administration à formaliser l'étendue des pouvoirs conférés au directeur général délégué, conformément au cadre juridique²¹. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la PDG s'engage à donner suite à cette demande de la chambre.

1.3.4.3 Le cumul des fonctions de DGD et de directeur technique à compter de 2023

Durant la période sous contrôle, le DGD était salarié de la SCET (groupe Caisse des dépôts) et mis à disposition de l'ensemble Alter. Cette mise à disposition s'avère fragile juridiquement, faute d'être encadrée dans le temps (cf. *infra*).

La situation a été régularisée avec l'adhésion, en janvier 2023, de la SEM au groupement d'employeurs « SCET GE » lequel salarie le DGD qui est ensuite mis à disposition auprès des différentes entités Alter. S'agissant d'Alter Énergies, la convention prévoit une mission de directeur technique, en plus de son rôle de mandataire social en tant que directeur général délégué, pour 5 % de son temps à compter du 1^{er} janvier 2023 pour une durée de 3 ans renouvelable une fois.

De fait, à compter de 2023 une partie des émoluments du DGD est directement prise en charge par la SEM Alter énergies, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Au surplus, la liste des fonctions qu'il exerce s'allonge, indépendamment d'autres éventuels mandats au-delà de l'ensemble Alter.

Pour que le cumul des fonctions de directeur général délégué et de directeur technique soit régulier, les fonctions exercées dans le cadre du contrat de travail doivent être distinctes du mandat social et correspondre à un emploi effectif²². Or, la chambre relève l'absence de précision dans les documents qui lui ont été transmis sur les missions qui seront exercées au titre du poste de directeur technique.

La chambre recommande à la SEM de préciser les fonctions qu'elle entend confier à au DGD en tant que directeur technique pour 5 % de son temps. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la PDG a manifesté son accord avec cette demande en précisant que les fonctions confiées au directeur général délégué en tant que directeur technique seront identifiées et précisées dans le rapport de gouvernement d'entreprise et qu'un compte rendu de l'activité du directeur serait communiqué au conseil d'administration

Recommandation n° 1. : Préciser les fonctions que la SEM entend confier au directeur général délégué en tant que directeur technique pour 5 % de son temps.
--

²¹ [Code de commerce, article L. 225-56](#)

²² [Cass. Soc. 5 février 1981, n° 79-14.798.](#)

1.3.5 Le comité d'engagement

Les pactes d'actionnaires successifs prévoient la création d'un comité d'engagement, instance consultative se réunissant obligatoirement et préalablement aux conseils d'administration. Il doit proposer un avis écrit technique, juridique et financier motivé sur la pertinence des projets envisagés, son impact sur les comptes de la société et sa cohérence avec la stratégie définie par le CA. Cet avis est basé sur des critères fixés par le CA.²³ De plus, il doit s'assurer de l'engagement effectif des dossiers précédemment validés par le CA.

Sa composition a évolué afin de tenir compte de l'augmentation de l'actionnariat en 2020. Les conditions de réunion, de quorum et de vote sont respectées. Les avis rendus dans la quasi-totalité des cas sont favorables à l'unanimité.

1.4 La prévention des atteintes à la probité

La SEM remplit ses obligations²⁴ en matière de communication en présentant son rapport de gouvernement d'entreprise à son assemblée générale lequel liste, entre autres, les mandats et fonctions exercés par les mandataires sociaux, les conventions signées avec Alter GIE, Alter Cités, les conventions de mandats et les conventions administratives et financières signées avec les SAS.

La SEM n'a pas mis en place de dispositifs formalisés pour prévenir les conflits d'intérêts. Toutefois, le principe du déport est appliqué dans les faits :

- pendant les CA, l'administrateur portant le dossier en cause (élu du territoire) ne prend part ni aux débats, ni aux votes (le nom des personnes n'est pas mentionné dans les comptes rendus). La SEM relève que cette situation est difficile à tenir car il s'agit de la personne qui, ès-qualités, est la mieux à même de répondre aux interrogations. Cette pratique peut également porter un risque de non atteinte du quorum.
- les délibérations nommant le DGD au poste de directeur général délégué prévoient son impossibilité de contracter avec la Caisse des dépôts et consignations et toute entreprise dépendant de ce groupe (dont la SCET) du fait des relations de travail liant ces deux acteurs²⁵.

La situation des membres du conseil d'administration et des responsables de la SEM a été examinée par la chambre et aucune anomalie n'a été détectée.

²³ Le respect des critères sera examiné en partie activité

²⁴ [Article L. 225-37 du code de commerce](#)

²⁵ Les contrats liant la SEM et la SCET sont signés par le directeur administratif et financier

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM a indiqué qu'elle continuerait à appliquer rigoureusement le principe du dépôt. Toutefois, elle ne souhaite pas formaliser systématiquement les obligations de dépôt dans les ordres du jour des conseils d'administration afin de « *maintenir un taux de présence important pour avoir des débats constructifs entre élus sur le sujet de la transition énergétique tels qu'ils se pratiquent actuellement* ». La chambre maintient néanmoins le souhait que la SEM formalise un dispositif de dépôt pour les membres du conseil d'administration.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Durant la période sous contrôle de la chambre, l'actionnariat de la SEM s'est élargi à l'ensemble des EPCI du département à la faveur d'un doublement du capital. La gouvernance est adaptée aux objectifs fixés, la SEM dispose d'un portage politique large, avec un poids important du département et du syndicat d'énergie départemental.

La présence de cinq organismes bancaires dont la Caisse des dépôts qui a augmenté sa participation au capital durant la période sous contrôle est de nature à sécuriser les projets de la SEM.

Les instances de gouvernance fonctionnent correctement. La chambre invite la SEM à formaliser la répartition des fonctions entre la PDG et le DGD.

2 L'ORGANISATION DE LA GESTION ET LE CONTRÔLE INTERNE

2.1 L'organisation et les moyens : les conventions signées avec Alter cités et Alter GIE

Les salariés intervenant pour le fonctionnement de la SEM sont issus d'Alter Cités et d'Alter GIE. Des conventions ont été signées entre les sociétés pour régler cette organisation.

Les missions confiées au personnel d'Alter Cités concernent la partie activité de la SEM sans en préciser le contenu. Le temps salarié mis à disposition n'est pas défini dans la convention mais une facturation est effectuée en fonction du temps consacré aux activités de la SEM.

Des conventions ont été signées, pour la période 2017-2019 puis 2020-2022. Le conseil d'administration de janvier 2023 a renouvelé cette convention pour une durée de 3 ans, dans l'attente de la mise en place d'un groupement d'employeurs (cf. *infra*).

Les missions confiées à Alter GIE sont des prestations de services sur les fonctions supports. Les missions se sont étoffées au fil des années. La rémunération liée à ces prestations a évolué sur la période contrôlée : calculée au départ sur la base d'un pourcentage des ventes d'électricité encaissées pour couvrir l'ensemble des missions de la convention, elle a été

déterminée à compter de 2021 en fonction du coût analytique des charges de personnel correspondant au temps passé estimé pour les missions indiquées à la convention.

La chambre relève que la rémunération effective de 2020 ne respecte pas le cadre conventionnel (14 802 € effectivement versés au GIE contre 4 918 € en application de la convention). En réponse, la SEM a indiqué que les montants versés incluent la moitié de la rémunération des conventions de gestion administrative et financière passées avec des SAS (cf. *infra*).

L'avenant modifiant les conditions de facturation a été établi en 2021. Le coût total de la prestation a été évalué à 75 450 € en 2021 et 101 140 € en 2022. Selon la SEM, ne sont facturés, au coût réel sans marge, que les temps de personnel déclarés utilisés pour la SEM. À compter de 2023, les frais de structures seront refacturés à la SEM. Les règles de refacturation du GIE seront harmonisées entre tous les membres.

2.2 La maîtrise des risques des principaux processus de gestion

2.2.1 Le contrôle de la chaîne comptable

Les risques de la chaîne comptable sont maîtrisés.

La SEM a mis en place une comptabilité analytique par opération qui ne retrace pas le coût complet des opérations mais qui permet, toutefois, d'établir l'investissement réalisé sur une opération ainsi que le coût de sa maintenance.

L'organisation comptable en place est celle du GIE à qui est confiée une mission de gestion administrative et financière. Le GIE a recours à un cabinet d'expertise comptable pour une mission d'appui, de conseil et de révision des comptes de toutes les sociétés de l'ensemble Alter.

La SEM est soumise à l'obligation de certification des comptes²⁶ lesquels sont certifiés sans réserve durant toute la période sous contrôle. Elle dispose du même commissaire aux comptes depuis sa création. Son mandat a été renouvelé, lors du conseil d'administration du 1^{er} juin 2022, pour une période de 6 ans sans qu'une mise en concurrence n'ait été effectuée. Cette même société assure le commissariat aux comptes de trois autres sociétés de l'entité Alter²⁷.

La chambre invite la SEM à organiser une mise en concurrence des prestations de commissariat aux comptes lors du prochain renouvellement de mandat, ce à quoi la SEM s'engage en réponse aux observations provisoires de la chambre.

²⁶ [L. 225-218 du code de commerce](#)

²⁷ Alter cités, Alter éco et Alter public

2.2.2 Le contrôle de la commande publique

La SEM est soumise aux dispositions du code de la commande publique : elle est, à la fois, un pouvoir adjudicateur²⁸ et une entité adjudicatrice²⁹ pour passer les marchés relatifs à ses activités de travaux et d'exploitation photovoltaïques et éoliens.

Le GIE assure, au nom et pour le compte de ses membres, la passation des marchés nécessaires à leur fonctionnement et à la réalisation des opérations. Il assure également la fonction de coordonnateur d'un groupement d'achats permanent pour la passation de marchés répondant à des besoins mutuels et récurrents.

La SEM a défini un règlement interne des achats régulièrement mis à jour, lequel n'appelle pas d'observation critique. Une commission d'attribution des marchés est chargée de se prononcer pour certaines procédures. Elle est composée de quatre membres : la PDG, le DGD, un représentant du département et un représentant du SIEM. Les règles relatives au quorum (50 %) font apparaître un faible caractère collégial.

Par ailleurs, la SEM a indiqué avoir entamé une démarche avec Angers Loire Métropole dans la rédaction du schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER)³⁰.

Le contrôle d'un échantillon de marchés n'a détecté aucune anomalie significative.

2.2.3 Le contrôle des processus ressources humaines

Le contrôle des processus ressources humaines est réalisé par le GIE qui assure une mission de gestion des ressources humaines pour le compte de ses membres.

Les entités Alter sont réunies dans une unité économique et sociale³¹. Trois sociétés seulement portent les contrats de travail des salariés (Alter cités, Alter services et Alter GIE). Le personnel opérationnel est amené à intervenir pour le compte de l'une ou de l'autre des structures ou pour plusieurs structures et le partage de ces moyens opérationnels s'effectue par des refacturations d'Alter cités vers Alter public, Alter éco et Alter énergies.

Or, ce système de mise à disposition ne correspond pas au cadre juridique applicable qui prévoit que la refacturation au prix coûtant doit être temporaire³².

²⁸ [Article L. 1211-1 du code de la commande publique](#)

²⁹ [Articles L. 1212-1 à L. 1212-4 du code la commande publique](#)

³⁰ À partir de 50 millions d'euros d'achats annuels, une collectivité locale doit adopter un SPASER en application de [l'article L. 2111-3 du code de la commande publique](#), et non plus à partir de 100 millions d'euros. Ce nouveau seuil découle du [décret n° 2022-767 du 2 mai 2022](#) et s'applique à partir du 1^{er} janvier 2023.

³¹ Une unité économique et sociale est constituée du regroupement en une unité de plusieurs entreprises juridiquement distinctes présentant des liens étroits : activités communes ou complémentaires, unité de direction, communauté de travailleurs ayant des intérêts communs.

³² [Code du travail, L. 8241-2](#)

Lors du contrôle, la mise en place d'un groupement d'employeurs constitué de toutes les entités du groupe Alter était en cours de réflexion pour une constitution d'ici la fin du 1^{er} semestre 2024. Celui-ci aurait vocation à recruter des salariés afin de les mettre à disposition en temps partagé auprès de membres selon leurs besoins.

Les développements *infra* sur l'activité de la SEM montrent que celle-ci s'est avérée plutôt modeste jusqu'en 2019 et qu'elle s'est accrue depuis. La chambre invite la SEM à sécuriser rapidement le cadre juridique des ressources humaines affectées au suivi de ses activités de façon à garantir la montée en puissance des projets prévue au plan d'affaires.

2.3 La connaissance des risques liés aux filiales et prises de participations

La SEM organise son activité selon deux modalités, soit des projets menés en direct, soit à travers des prises de participations dans d'autres sociétés dont elle peut être à l'initiative de la création (cf. *infra* partie activité).

Les prises de participations ont démarré en 2019, à l'occasion de l'augmentation du capital. Au 31 décembre 2022, elle détenait des participations dans 12 sociétés dont 11 sociétés par actions simplifiées (SAS), la 12^{ème} étant la SEM de la communauté d'agglomération des Mauges. Quatre sont considérées comme des filiales³³. Pour huit sociétés, la SEM a également consenti des avances en compte courant d'associé³⁴ pour financer l'activité.

2.3.1 Le contrôle interne sur les participations mis en œuvre par la SEM

Le suivi administratif des prises de participations est assuré avec rigueur.

La SEM a conclu une convention de gestion administrative et financière avec cinq SAS³⁵, ce qui lui assure un suivi très précis de leurs activités. Ces prestations sont assurées par le GIE Alter qui à ce titre prépare les rapports soumis à l'approbation des instances des SAS.

La chambre relève que des SAS, pour lesquelles la SEM ne dispose pas de convention de gestion administrative et financière, présentent des risques particuliers dans la mesure où elles concentrent, à elles seules, les deux tiers de la quote-part de la dette portée par la SEM (cf. *infra*).

³³ Lorsque la prise de participation place la SEM en position d'actionnaire majoritaire, la société est considérée comme une filiale.

³⁴ Les avances en compte courant d'associé sont des prêts consentis aux sociétés qui peuvent donner lieu à des versements d'intérêts dans les conditions fixées par les parties.

³⁵ Champ de Liveau, Petite Vicomté, Tiercé, Buttes de la Gasneraie et Baugeois Vallée

La chambre invite la SEM à formaliser un dispositif de contrôle interne des sociétés pour lesquelles elle ne dispose pas de conventionnement. Ce suivi doit permettre de vérifier la conformité du fonctionnement administratif et financier des SAS avec les décisions prises en conseil d'administration de la SEM et permettre de détecter les éventuels écarts avec le plan d'affaires des sociétés. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM a indiqué son accord, en précisant toutefois qu'elle n'avait « aucune certitude sur le retour des informations sollicitées auprès des prestataires en charge de la convention de gestion administrative et financière lui permettant d'exercer un contrôle interne renforcé ». La chambre rappelle que la SEM est en droit d'obtenir le niveau d'information nécessaire à l'exercice de son contrôle sur l'activité et la gestion des sociétés dans lesquelles elle détient des participations.

2.3.2 Les risques repérés lors du contrôle

La chambre observe que certains risques ne sont pas complètement identifiés ni maîtrisés.

Si la situation financière de chacune des SAS est suivie correctement, aucun indicateur consolidé permettant de rapporter certains risques à la surface financière de la SEM n'est suivi. Or, l'analyse des comptes 2021 des sept SAS ayant eu une activité cette année-là démontre une situation consolidée susceptible de présenter des risques réels pour la SEM :

- les prises de participations s'élèvent fin 2021 à près de 5 M€, soit 75 % des capitaux propres de la SEM ;
- leur résultat total était négatif à hauteur de – 631 414 €. Ramené en proportion du capital détenu par la SEM, ce résultat s'élève à -276 847 € ;
- elles étaient endettées à hauteur de 42,8 M€. Ramenée en proportion du capital détenu par la SEM, cette dette s'élève à 15,55 M€, soit près de cinq fois son endettement propre.

Analysée isolément, la situation de chaque SAS ne présente pas d'atypie dans la mesure où les projets qu'elles portent sont encore en phase de démarrage avec un stock de dettes élevé sans dégager encore de résultats positifs.

La chambre relève que ces risques sont à la hauteur de l'augmentation très nette de la production d'énergie renouvelable attendue (cf. *infra* partie activité). Or, le défaut d'une ou deux SAS présenterait des risques majeurs pour la pérennité de la SEM.

Le développement des prises de participations (trois nouvelles en 2022) va conduire à une augmentation mécanique de ces risques. La chambre recommande à la SEM de produire, à l'appui de son rapport de gestion, une analyse financière consolidée³⁶ intégrant la situation de ses filiales et prises de participations. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la PDG s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation.

³⁶ Cette recommandation ne vise pas la production d'un rapport de gestion consolidé sur la gestion du groupe tel que prévu par les [articles L. 233-16](#) et suivants du code de commerce mais de présenter une situation financière consolidée à l'occasion de l'adoption du rapport de gestion.

Recommandation n° 2. : Produire, à l'appui du rapport de gestion, une analyse financière consolidée intégrant la situation des filiales et prises de participations.

L'augmentation du nombre d'actionnaires publics alourdit le processus décisionnel lorsqu'il s'agit de créer une société ou de prendre des participations, dans la mesure où la SEM doit attendre que chaque organe délibérant ait délibéré avant de lancer les projets. Par exemple, du fait d'un contexte local complexe, la communauté d'agglomération de Cholet n'a pas été en capacité de délibérer durant plusieurs mois, ce qui a bloqué certaines décisions. Or, les projets d'énergies renouvelables rassemblent des acteurs privés disposant d'une capacité à agir dans des délais plus resserrés.

La SEM doit veiller à intégrer ces délais dans la prévision de ses projets.

2.4 L'information et la communication

2.4.1 L'information délivrée aux actionnaires

L'ensemble Alter dispose d'un rapport d'activité unique dont quelques pages sont consacrées à Alter énergies. Les rapports de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale sont plus détaillés sur l'activité et les résultats financiers même si la profondeur des données présentées est relativement faible (deux exercices seulement).

Les procès-verbaux des instances (assemblée générale, conseil d'administration, comité d'engagement) sont relativement succincts et ne présentent pas le contenu des échanges éventuels.

Les pactes d'actionnaires successifs prévoient la réalisation d'un point annuel par le conseil d'administration de la stratégie opérationnelle. Sans qu'un bilan annuel n'ait été réellement formalisé, il peut être considéré que les échanges relatifs à l'augmentation du capital en 2019 remplissent cette obligation. Mais la perspective d'un quasi doublement du capital en 2023 renforce la nécessité d'améliorer l'information délivrée aux actionnaires sur l'activité de la SEM.

La chambre invite la SEM à formaliser un compte rendu annuel de ses activités, distinguant les projets qu'elle conduit directement et ceux menés à travers des prises de participations et intégrant des données rétrospectives de plusieurs exercices. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM s'est engagée à mettre en œuvre cette proposition.

2.4.2 L'information délivrée au grand public

L'ensemble Alter dispose d'un site internet unique³⁷ qui présente les activités de chacune des structures le composant. La page réservée à la SEM Alter énergies³⁸ est relativement succincte. Si elle présente la composition de l'actionnariat, l'activité n'est pas développée. La chaîne YouTube³⁹ d'Alter ne présente aucune vidéo relative aux énergies renouvelables.

La communication grand public de la SEM apparaît en retrait compte tenu de la montée en puissance du besoin d'implication des collectifs de citoyens dans les projets d'énergie renouvelable. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM a précisé que sa communication devait s'appuyer sur celle des collectivités actionnaires. Toutefois, elle indique qu'elle communiquera davantage, consciente que « *l'enjeu de la transition écologique nécessite d'être présent pour impliquer des collectifs de citoyens dans les projets* ».

2.5 Le système d'information

L'organisation de la SEM est caractérisée par un système fortement informatisé avec une gestion électronique des documents et l'interfaçage des principaux logiciels utilisés.

Les sauvegardes sont sécurisées par l'existence d'un plan de reprise et d'une réplication des données sur un site secondaire. La SEM a indiqué n'avoir pas subi d'attaque informatique durant la période sous contrôle.

La convention cadre passée avec le GIE, en 2015, et ses avenants modificatifs n'incluaient pas les systèmes d'information dans les missions confiées jusqu'en 2023. Un avenant modificatif adopté, début 2023, inclut désormais expressément les services informatique, téléphonie et bureautique dans les missions exercées par le GIE pour le compte de la SEM.

Début 2023, le GIE a recruté un informaticien afin d'internaliser une partie des prestations relatives à la sécurisation et la relation avec les éditeurs.

³⁷ <https://www.anjouloireterritoire.fr/>

³⁸ <https://www.anjouloireterritoire.fr/alter-energies>

³⁹ https://www.youtube.com/@alter_anjouloireterritoire479/videos consultée le 9 février 2023

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEM ne dispose d'aucun salarié en propre. Son fonctionnement administratif est assuré par le groupement d'intérêt économique Alter. Le suivi technique de ses projets est assuré par des salariés mis à disposition d'Alter cités. Cette organisation s'avère fragile sur le plan juridique et a vocation à évoluer avec la constitution à venir d'un groupement d'employeurs portant les contrats des salariés pour l'ensemble des sociétés de l'entité Alter. La chambre invite la SEM à sécuriser le cadre juridique des ressources humaines affectées au suivi de ses activités de façon à garantir la montée en puissance des projets prévue au plan d'affaires.

Le contrôle interne mis en œuvre par la SEM et le GIE est satisfaisant pour les processus comptable et de commande publique.

Les prises de participations de la SEM dans des sociétés de production d'énergies renouvelables sont globalement bien suivies mais certains risques financiers doivent être mieux identifiés et communiqués aux actionnaires, à l'instar de l'endettement consolidé de l'ensemble des sociétés. En cas de défaut d'une société, la responsabilité de la SEM serait en effet appelée à la hauteur de son poids dans l'actionnariat.

3 UN NET DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DEPUIS 2019

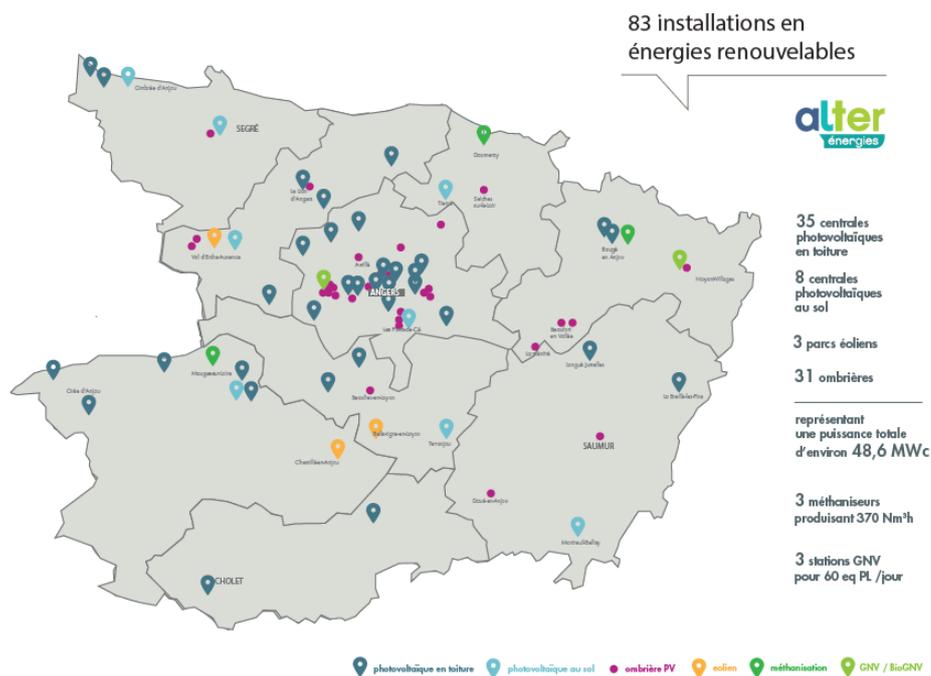
3.1 Vue d'ensemble

Les statuts évoquent l'activité en termes généraux : « *La société a pour objet, principalement sur le territoire du département de Maine-et-Loire, la recherche, le développement et la valorisation des sources d'énergies renouvelables (...)* ». Les deux pactes d'actionnaires en vigueur, durant la période sous contrôle, précisent les types d'énergies : le photovoltaïque, l'éolien et la biomasse en 2015 auxquels se sont ajoutés en 2020 l'hydroélectricité, le bois énergie, la méthanisation, les réseaux de chaleur, les stations d'avitaillement de carburants alternatifs et le stockage d'énergie en lien avec des projets d'énergies renouvelables.

La SEM a démarré son activité avec des projets de dimension modeste, en installant des panneaux photovoltaïques en toitures. L'entrée au capital des EPCI, la forte montée au capital du SIEMML en 2019 et le quasi doublement du capital de la SEM qui s'est ensuivi a marqué à la fois l'amplification et la diversification des projets. La SEM intervient désormais sur des projets photovoltaïques au sol, éoliens, de gaz naturel véhicule (GNV) et de méthanisation. Cette diversification s'est traduite par de nombreuses prises de participations dans des sociétés.

Le périmètre d'intervention de la SEM correspond au territoire du Maine-et-Loire. Au cours du contrôle, la dirigeante a indiqué qu'il n'y avait pas de volonté de mener des projets hors du département, sauf si un projet commun à grande échelle émergeait.

Carte n° 1 : Les installations gérées par la SEM Alter Énergies au 31/12/2022



Source : SEM Alter Énergies

La SEM gère, en 2022, 83 installations d'énergies renouvelables en direct ou par le biais des prises de participations dans des sociétés. Ces installations sont concentrées autour de l'aire urbaine angevine, le sud du département et le Segréen étant moins équipés. Cette répartition territoriale hétérogène se retrouve également dans la cartographie de l'ensemble des installations de production d'énergie renouvelable du territoire.

La SEM a indiqué que l'implantation géographique des projets était liée à l'implication souhaitée des EPCI et à leur capacité de recevoir des typologies différentes d'énergies renouvelables. Si l'homogénéité territoriale n'est pas un objectif pour la SEM, l'accompagnement homogène et au même niveau de qualité pour les EPCI l'est en revanche.

3.2 Une production d'énergie renouvelable sur le territoire en deçà des objectifs nationaux et régionaux

3.2.1 Les objectifs nationaux et locaux sur la transition énergétique

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à transition énergétique pour la croissance verte 2015 fixe des objectifs à moyen et long terme en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de consommation énergétique et de part des énergies renouvelables. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a inscrit un objectif de neutralité carbone en 2050.

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) constitue la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle porte l'ambition⁴⁰ d'atteindre la neutralité carbone en 2050, ce qui implique notamment de décarboner totalement la production d'énergie à l'horizon 2050.

Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), approuvé par la région Pays de la Loire en avril 2014 fixait, pour 2020, un objectif notamment en matière de développement de la production d'énergies renouvelables⁴¹, lequel n'a pas été atteint⁴².

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁴³ approuvé en 2022 fixe l'objectif de devenir une région à énergie positive en 2050 en développant les énergies renouvelables et de récupération pour atteindre 100 % de la consommation finale d'énergie en 2050.

Les EPCI regroupant plus de 20 000 habitants⁴⁴ doivent adopter des plans climat air énergie (PCAET) déclinant les objectifs supranationaux et nationaux en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat. En Maine-et-Loire, tous les EPCI sont concernés par l'obligation d'élaborer un PCAET, ce qui permet à l'ensemble du territoire d'être doté d'une stratégie en matière de production d'énergie renouvelable. Lors du contrôle, seule la communauté d'agglomération du choletais n'avait pas adopté le sien.

Les objectifs fixés dans les PCAET illustrent des besoins d'augmentation de production à l'horizon 2050 très au-delà des capacités actuelles⁴⁵ :

- une production globale d'énergie renouvelable qui doit être multipliée par 4,5 ;
- une production d'éolien qui doit être multipliée par 3 ;
- une production de solaire photovoltaïque qui doit être multipliée par 10 ;
- une production de chaleur renouvelable qui doit augmenter de 40 % ;
- une production issue de la méthanisation qui doit être multipliée par 7.

À l'image de la situation nationale, l'atteinte de ces objectifs suppose une forte accélération de la production d'énergie renouvelable.

3.2.2 Les caractéristiques du territoire du Maine-et-Loire

Le département de Maine-et-Loire ne compte pas d'installations de production d'électricité nucléaire ou reposant sur les énergies fossiles. La consommation du territoire est donc satisfaite principalement par l'électricité produite hors du territoire. Dans ce contexte, la massification des projets d'énergie renouvelable revêt un enjeu particulier.

⁴⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNBC-2%20synthe%CC%80se%20VF.pdf>

⁴¹ Un développement de la production d'énergies renouvelables conduisant à porter à 21 % la part de ces dernières dans la consommation énergétique régionale

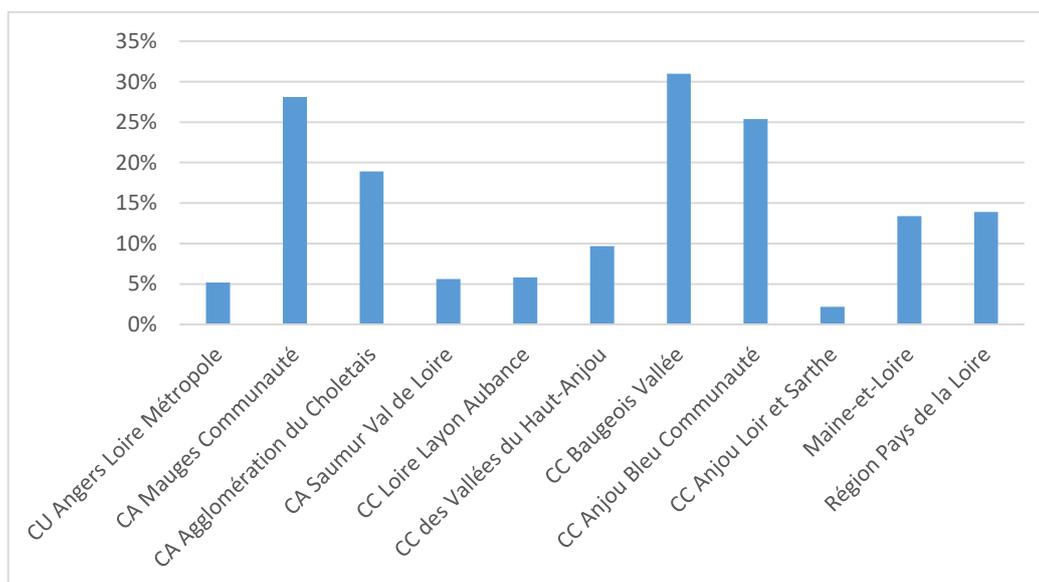
⁴² https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/etude_energie_complexe_web.pdf

⁴³ La loi NOTRe de 2015 prévoit l'intégration du SRCAE au SRADDET

⁴⁴ Seuil initialement fixé à 50 000 habitants. [Article L 226-26 du code de l'environnement](#)

⁴⁵ Source : support de présentation de la commission consultative paritaire pour l'énergie du 19 novembre 2021, SIEMML. Ces éléments n'intègrent pas les données de la communauté d'agglomération du choletais.

Graphique n° 2 : Part de la consommation couverte par les énergies renouvelables en 2021



Source : apps.datalab.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/enr_reseaux_teo/

En 2021, la part des consommations électriques en Maine-et-Loire couverte par la production d'énergie renouvelable s'élevait à 13,4 %, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne régionale (13,9 %) ⁴⁶. Cette moyenne départementale masque une forte hétérogénéité d'un EPCI à l'autre (de 5,2 % pour Angers Loire Métropole à 31 % pour la communauté de communes Baugeois Vallée) (cf. graphique *supra*).

Toutefois, l'accélération de la production d'énergie renouvelable de 2018 à 2021 est plus importante en Maine-et-Loire (+ 52,6 %) qu'à l'échelle régionale (+ 37,4 %) ⁴⁷.

3.3 La stratégie de la SEM

3.3.1 Une stratégie définie tardivement

3.3.1.1 En matière d'objectifs chiffrés sur l'activité

Les objectifs assignés à la SEM lors de sa création divergent en fonction de la documentation consultée lors du contrôle :

⁴⁶ Source : apps.datalab.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/enr_reseaux_teo/ Région 13,9 % , Loire-Atlantique (12,9 %), Maine-et-Loire (13,4 %), Mayenne (20,3 %), Sarthe (7,5 %) et Vendée. (17,8 %).

⁴⁷ Source : apps.datalab.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/enr_reseaux_teo/

- 1) Atteindre une production à partir d'énergies renouvelables correspondant à 20 %⁴⁸ ou 25 %⁴⁹ des besoins du département ;
- 2) Faire baisser les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020⁵⁰ ou diviser les émissions de CO2 par deux d'ici 2020⁵¹ ;

Dans les documents présentés aux instances de gouvernance, il n'est jamais dressé de bilan rapportant les résultats de l'activité de la SEM par rapport à ces objectifs. Quelle que soit la rédaction, la chambre constate cependant que ces objectifs n'ont pas été atteints⁵².

Le plan d'affaires 2021 fixe de nouveaux objectifs :

- 1) Atteindre l'objectif de 40 % d'électricité d'origine renouvelable en 2030 ;
- 2) Diminution des émissions de CO2 ;
- 3) Développement de la filière énergies renouvelables en Anjou.

Si l'atteinte du premier objectif est facilement mesurable, ce n'est pas le cas des deux autres.

L'objectif de diminution des émissions de CO2 pourrait être précisé, en conformité avec les objectifs inscrits dans le SRADDET.

L'objectif visant à conforter la filière ENR en Anjou est fixé depuis la création de la SEM, laquelle a estimé, en réponse à une question posée lors du contrôle, qu'il était atteint mais sans étayer son propos. De fait, sa concrétisation ne pourrait concerner que les activités de pose et de maintenance, dans la mesure où les panneaux photovoltaïques proviennent, à ce jour de Chine, du Mexique ou des États-Unis. Interrogée sur les raisons de non-recours à des panneaux d'origine française ou européenne, la SEM fait valoir des arguments relatifs au coût trop élevé eu égard au tarif de l'électricité validé par l'Etat dans la période sous contrôle et aux capacités européennes de production encore limitées.

Des projets de relocalisation de production de panneaux en France et en Europe sont lancés à la faveur de l'assouplissement annoncé par l'Union Européenne du régime des aides d'État dans le secteur. La SEM pourrait se saisir de cette perspective dans la mise en œuvre de ses futurs projets.

Le plan d'affaires 2021 fixe aussi des objectifs chiffrés en matière de production d'ENR et de puissance cumulée installée jusqu'en 2030. Sur ce dernier critère, l'objectif est de multiplier par 3,5 la puissance installée générée par Alter Energie, passant de 40 MW en 2020 à près de 140 MW en 2030. Or, le chiffre pour 2020 est erroné, la puissance installée s'élevant à 23,3 MW. Le plan d'affaires a intégré, de manière anticipée, les puissances des projets sécurisés et en cours de construction à date.

La SEM a indiqué lors du contrôle que sa raison d'être était de répondre aux objectifs et commandes de ses actionnaires. Dans leurs PCAET, les EPCI ne fixent pas forcément d'objectif nommément à la SEM. Ils peuvent mener des projets avec d'autres opérateurs.

⁴⁸ Selon les pactes d'actionnaires, objectifs repris également dans le procès-verbal du CA du 8 mars 2018

⁴⁹ Selon le plan d'affaires 2019

⁵⁰ Selon les pactes d'actionnaires

⁵¹ Selon le plan d'affaires 2019

⁵² Cf. *supra* et rapport du [GIEC Pays de la Loire 2022](#) : de 2009 à 2018, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 11 % en Pays de la Loire

La chambre invite la SEM à mettre en perspective les objectifs chiffrés de production de son plan d'affaires avec les enjeux de massification inclus dans la stratégie nationale bas carbone afin de mieux identifier la contribution qu'elle peut apporter à ses actionnaires pour l'atteinte de leurs objectifs (notamment les EPCI et leurs PACET).

3.3.1.2 En matière de filières énergétiques

La SEM ne réalise pas de démarche proactive pour identifier du foncier disponible et susciter des projets. Le SIEMML assure le repérage des projets et les initiateurs du projet (le plus souvent des collectivités) peuvent solliciter la SEM. L'entrée au capital des EPCI constitue un atout dans la mesure où, chargés de l'élaboration et du suivi des PCAET, ils sont en première ligne pour repérer des projets en gestation ou les initier.

La SEM a formalisé clairement dans ses plans d'affaires le nombre de projets et les investissements prévisionnels selon les types d'énergie. En revanche, elle n'a pas formalisé les contours de son intervention selon les filières énergétiques dont les enjeux et les modèles économiques diffèrent. Il s'agit d'une volonté de sa part afin de ne pas se couper des projets émergents sur le territoire, et de pouvoir participer aux discussions pour éventuellement faire évoluer les projets ou les abandonner. Les collectivités s'appuient en effet sur l'expertise de la SEM pour répondre aux sollicitations des développeurs privés et réduire l'asymétrie d'information en leur défaveur.

Toutefois, lors du contrôle, la dirigeante a formulé oralement quelques principes guidant la stratégie en fonction des filières.

S'agissant du secteur photovoltaïque, la volonté est de ne pas utiliser de territoire agricole, mais d'installer les panneaux soit en toiture d'équipements publics ou de bâtiments privés, notamment industriels, soit sur des terrains inutilisables pour l'agriculture (anciennes décharges, carrières désaffectées ou délaissés de voirie). La SEM a démarré son activité avec des projets à petite échelle sur des bâtiments existants. Elle intervient désormais plus en amont sur les projets de construction (cf. *infra*). Elle souhaite poursuivre la construction et l'exploitation en propre de centrales sur toitures mais en se positionnant sur des projets de plus grande envergure et moins nombreux afin d'en limiter les coûts de gestion.

S'agissant du secteur éolien, les collectivités sont très sollicitées par les développeurs qui sont intéressés par leur foncier disponible. Elles demandent à la SEM d'intervenir en tant que conseil dans un premier temps. L'acceptabilité sociale de l'éolien constitue un enjeu qui doit être sécurisé par voie d'enquêtes publiques et de consultations. Les projets soutenus financièrement par la SEM sont des projets matures, le foncier étant sécurisé et les recours juridiques purgés. Toutefois, ils sont par nature difficiles car la SEM n'est sollicitée que pour compléter le tour de table financier. Les projets éoliens nécessitent beaucoup de capital et ce modèle économique est délicat et risqué pour la SEM. Son portefeuille de projets étant relativement récent, elle ne bénéficie pas encore des retombées financières des projets achevés. À l'avenir, la SEM souhaite se positionner davantage en amont des projets éoliens, ce qui suppose de prendre davantage de risques car une partie des projets n'ira pas jusqu'à la phase de développement.

S'agissant de la méthanisation, la SEM se positionne sur des petites installations qui n'utilisent que des effluents agricoles et non pas sur des projets qui requièrent de cultiver spécifiquement des parcelles pour nourrir les méthaniseurs. Son objectif est de compléter des tours de table financiers, grâce à des prises de participations et des avances en compte courant d'associés pour initier les projets, puis d'en sortir au bout de 10 ans pour réinvestir ses fonds dans d'autres projets.

3.3.1.3 En matière de modalités d'intervention

Durant la période 2010-2019, la SEM a mené des opérations en propre, puis, à la faveur du doublement de son capital, les nouveaux projets ont exclusivement pris la forme de prises de participations dans des sociétés portant des projets de plus grande ampleur nécessitant la mobilisation d'un capital plus important. Le plan d'affaires 2022-2030 prévoit que les opérations en propre continueront d'être consacrées à la filière photovoltaïque pour des projets de relative petite capacité, ne nécessitant pas beaucoup de mobilisation de capitaux.

3.3.1.4 En matière de rentabilité des projets

La SEM ne fixe pas de seuil minimal de rentabilité afin de ne pas brider ses interventions avec des indicateurs de rentabilité minimale, dans un contexte évolutif sur le plan économique. À titre d'exemple, le projet Champ de Liveau était en passe de ne pas être rentable fin 2021 du fait de surcoût sur le prix des panneaux. Par la suite, il est redevenu rentable du fait de l'augmentation des prix de l'énergie.

3.3.2 **Des critères d'analyse des projets peu précis**

Le conseil d'administration a fixé, début 2020, les critères d'analyse du comité d'engagement. La chambre observe qu'ils ne comprennent pas d'indicateurs permettant de comparer le projet examiné avec d'autres projets en cours ou en phase de proposition.

Les comités d'engagement qui se sont tenus durant la période sous contrôle ont donné un accord unanime favorable dans la quasi-totalité des dossiers présentés. De fait, la SEM n'a jamais été dans la situation de devoir choisir entre deux projets qui lui étaient présentés. Selon la SEM, les projets présentés sont déjà très travaillés et concertés en amont avec les collectivités, les collectifs de citoyens et le SIEML. L'enjeu réside dans l'obtention de l'accord des banques pour initier le projet.

Une grille d'analyse spécifique aux projets de méthanisation a été élaborée en concertation avec le SIEML, le département et un bureau d'étude. Là encore, la chambre observe que cet outil ne permet pas de déterminer quels seraient les motifs de non acceptation d'un projet.

Lors du contrôle, des réflexions étaient en cours avec le SIEML pour formaliser une stratégie de développement des projets de BioGNV.

La SEM n'a pas développé d'outil spécifique aux projets éoliens. Or, souhaitant intervenir dans ces projets le plus en amont possible, elle aurait intérêt à renforcer son analyse sur cette filière. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM a indiqué que la sélection des projets à initier sur les territoires se fait par les collectivités elles-mêmes en amont du comité d'engagement.

La chambre recommande à la SEM de renforcer les critères d'analyse des projets qui lui sont soumis afin de mieux objectiver ses décisions. En réponse, la SEM a précisé qu'elle intégrerait dans ses analyses les critères de choix des projets qui seront basés sur les éléments suivants : intérêt du projet pour le territoire, modèle économique/rentabilité, validation en amont des collectivités et acceptabilité.

Recommandation n° 3. : Renforcer les critères d'analyse des projets afin de mieux objectiver les décisions.

3.4 L'exploitation en propre de centrales photovoltaïques

Depuis sa création, la SEM a construit 31 centrales photovoltaïques, principalement sur des toitures d'équipements publics : 29 l'ont été entre 2010 et 2015 et deux durant la période sous contrôle (patinoire d'Angers et centre sportif de Beaucouzé, mises en service en 2020). Une centrale a été fermée définitivement en 2018 à la suite d'un sinistre⁵³. Ces centrales sont plutôt de petite taille, leur puissance allant de 10 KWc à 250 KWc.

3.4.1 Modèle économique

Le modèle économique de la construction et de l'exploitation en propre repose sur la conclusion d'un bail emphytéotique entre le propriétaire du bâtiment (collectivité, société de HLM) et la SEM. La SEM finance et assure la maîtrise d'ouvrage de la construction de la centrale photovoltaïque. Elle assure ensuite l'exploitation de la centrale pendant la durée du bail (20 ans pour toutes les installations, excepté 30 ans pour la patinoire d'Angers).

Le financement de la construction est soutenu pour partie par l'État qui attribue une réfection de 40 % du coût de raccordement pour certains projets⁵⁴. Pour les deux centrales mises en service en 2020, ces coûts de raccordement représentent respectivement 1,3 % du montant de l'investissement pour la patinoire d'Angers et 9,3 % pour le centre sportif de Beaucouzé.

⁵³ La centrale du campus de l'ESAIP Angers à Saint-Barthélemy qui a été sortie de l'inventaire

⁵⁴ Sont concernés les projets de puissance inférieure à 1 MWc

Le chiffre d'affaires est constitué des ventes d'électricité à EDF, dont le tarif est fixé par la commission de régulation de l'énergie à l'issue d'appels d'offres qu'elle émet régulièrement. Le contrat qui en découle correspond à la période d'amortissement de l'installation. Au surplus, en tant que structure détenue à plus de 40 % par des actionnaires publics, la SEM bénéficie d'un bonus⁵⁵ sur les deux projets précités. La rentabilité des centrales est étroitement liée au coût de rachat de l'électricité contractualisé avec EDF, lequel est passé de 0,50 € par kWh en 2010 à 0,08 € en 2020, soit une division par plus de six.

Les centrales sont assurées par un contrat dit « multirisques », couvrant le bris des installations et les pertes d'exploitation pendant une durée maximale de 12 mois. La maintenance est assurée par un prestataire externe qui effectue une supervision à distance du fonctionnement des installations, une visite de maintenance préventive annuelle et certaines interventions de dépannage. D'autres interventions d'entretien particulières peuvent être commandées séparément.

À l'expiration du bail, la SEM remet les ouvrages aux propriétaires accompagnés des plans d'entretien et de gestion. Les propriétaires devront assurer la maintenance et renégocier un contrat de vente de l'électricité, qui, en toute hypothèse, sera plus favorable que les contrats initialement conclus.

Selon la SEM, les installations peuvent être exploitées sur une période supérieure à 30 ans dès lors qu'elles sont entretenues. Il est généralement admis une perte annuelle de 0,6 % de production.

La SEM ne prévoit pas de provision de démantèlement dans ses comptes, les coûts afférents devant être pris en charge par le propriétaire.

3.4.2 Les résultats obtenus

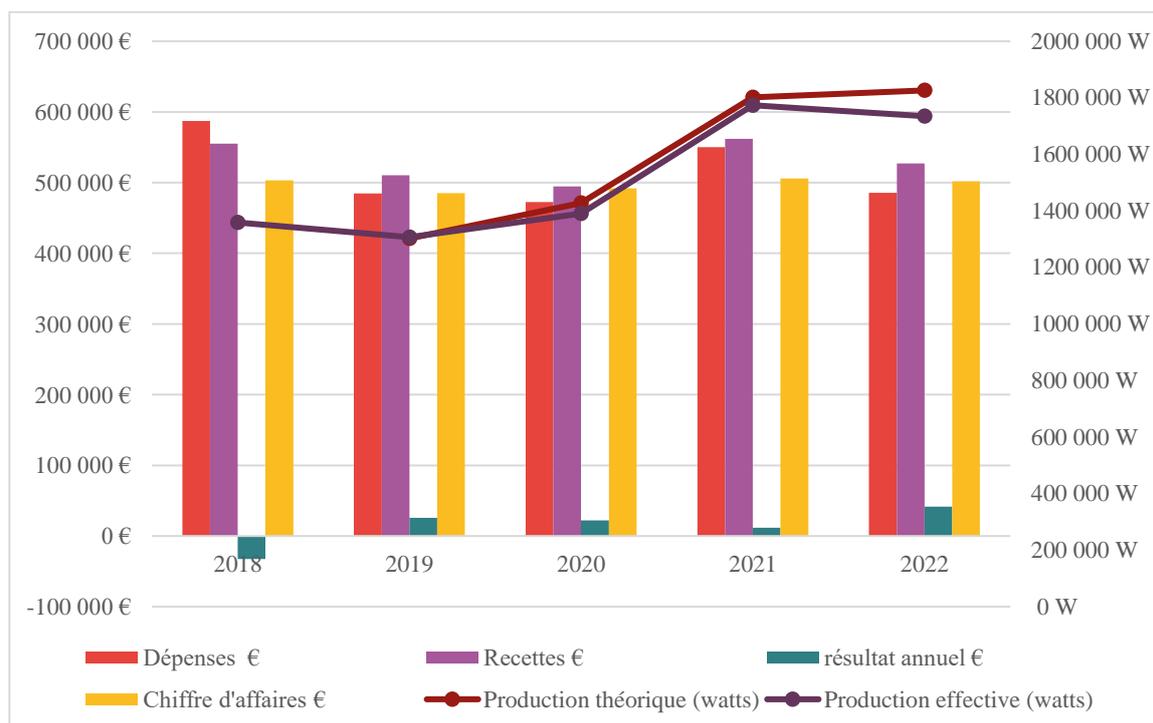
La valorisation des centrales à l'actif de la SEM a augmenté de 14 % de 2018 à 2022 passant de 4,9 M€ à 5,5 M€. Elles ont été financées globalement à 80 % par emprunt et 20 % par fonds propres.

La production augmente globalement de 28 % sur la période 2018-2022 du fait de la mise en service de deux nouvelles centrales en 2020 (cf. *infra*).

Les indicateurs financiers n'évoluent pas à la hauteur de la production. Les dépenses sont en diminution de 17 % sur la période. Elles ont connu un pic en 2018 lié à l'incendie de la centrale de Saint-Barthélemy : l'indemnisation du sinistre a été calculée sur une valeur à neuf alors que les prix des panneaux photovoltaïques ont diminué depuis la mise en service de la centrale. Les recettes diminuent plus légèrement (- 5 %). De 2018 à 2022, le chiffre d'affaires provenant de la vente de l'électricité produite est stable et représente 2,488 M€ soit 86 % des produits d'exploitation de la SEM.

⁵⁵ Le bonus s'élève à 3 €/MWh

Graphique n° 3 : Bilan financier et production des centrales photovoltaïques en propre



Source : CRC d'après données fournies par la SEM

Le taux de rendement interne moyen s'élève à 4,6 %, cette moyenne masquant une réelle disparité d'une centrale l'autre (de - 5 % à 14 %). Quatre centrales ont un rendement négatif et cinq ont un rendement supérieur à 10 %.

La SEM reconnaît la faible rentabilité de certains projets et l'explique par les prix pratiqués par EDF en début de période et l'enjeu de devoir se forger une expérience et une bonne image auprès des territoires.

Les calculs de la chambre ne permettent pas d'établir un lien direct entre le prix de vente de l'électricité et le taux de rendement. Ils mettent, en revanche, en évidence une forte disparité des coûts d'investissement au m² (de 189 € à 1 239 €). Selon la SEM, les coûts d'investissement dépendent de l'année de l'installation, du type de pose (panneaux intégrés au bâti ou non) et du bâtiment en lui-même (une installation sur un bâtiment de trois étages est plus coûteuse que sur un bâtiment de plain-pied).

La production théorique est calculée lors de la réalisation de l'installation, en intégrant une dégradation de 0,5 % par année de fonctionnement (au lieu de 0,6 % généralement admis). Elle a fait l'objet d'une vérification en 2020 afin de réajuster les attentes, une partie des installations ne disposant pas d'études de productibles à l'état initial.

La production constatée est moindre que la production théorique attendue à compter de 2020 (- 2,6 % en 2020, - 3,4 % en 2021 et - 5 % en 2022). Cela s'explique principalement par la défaillance de plusieurs centrales chaque année. Le parc rencontre des problèmes liés à l'infiltration de l'eau de pluie et les moyens mis en œuvre pour y remédier entraînent une dégradation de la production (bâchage, coupures répétées durant les travaux). Selon la SEM, l'évolution des techniques de pose devrait permettre de diminuer le nombre de sinistres avec le positionnement de l'étanchéité au-dessus de la toiture et sous les panneaux.

Il peut également être relevé une moindre production notable pour les centrales installées en toiture de collèges. Ces établissements étant fermés pendant l'été, la SEM explique ne pas pouvoir intervenir pour corriger les dysfonctionnements, ce qui est particulièrement dommageable alors qu'il s'agit de la période la plus productive.

En 2020, la SEM a fait évoluer son système de suivi à distance des centrales pour repérer plus efficacement les dysfonctionnements.

La chambre invite la SEM à s'assurer d'un accès permanent aux centrales en toiture des collèges afin d'éviter des arrêts prolongés, surtout durant les périodes les plus ensoleillées. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM et le département ont indiqué avoir clarifié les modalités d'accès aux toitures des collèges durant la période estivale.

3.4.3 Les deux centrales construites en 2020

Sur la période récente, la SEM a construit deux centrales, mises en service en 2020, sur la toiture d'équipements sportifs de l'agglomération angevine : la patinoire d'Angers et le centre sportif de Beaucouzé. Le coût des travaux s'est élevé à 500 000 € au total.

Ces deux centrales représentent, en 2021, 9 % de la valorisation totale des centrales, 9,3 % du chiffre d'affaires mais 30 % de la production totale.

La SEM a lancé une collecte de financement participatif à destination des citoyens à hauteur de 50 000 € pour participer au financement de ces deux centrales, soit environ 10 % du budget global. Cette collecte a été une réussite, même s'il peut être relevé que le taux d'intérêt servi aux financeurs (5 % brut) est plus élevé que les conditions de marché d'alors. Selon la SEM, le recours au financement participatif est une manière d'engager les citoyens dans un projet mené en direct sans passer par une société de projet.

Le coût de l'investissement rapporté au nombre de mètres carrés est le plus faible du parc (190 €/m² contre 512 €/m² en moyenne). En revanche, les taux de rendement sont faibles (1,7 % en 2021 pour la patinoire d'Angers contre un TRI attendu de 3,03 % sur 30 ans et 1 % pour le centre sportif de Beaucouzé contre un TRI attendu de 3,08 % sur 20 ans). Le prix de l'électricité est le plus faible du parc (0,08 € et 0,09 € par kWh contre 0,50 € pour les premières centrales construites).

Ces projets apparaissent néanmoins compétitifs, dans la mesure où le coût moyen de production de l'énergie de ces deux centrales est très inférieur aux moyennes constatées dans des études réalisées par l'ADEME et RTE s'agissant de l'investissement et se situe dans la moyenne pour l'exploitation.

Tableau n° 1 : Comparaison des deux projets « Patinoire d'Angers » et « Centre sportif de Beaucouzé » avec les coûts moyens de production de l'énergie photovoltaïque « grandes toitures » (référence année 2020)

	Patinoire d'Angers	Centre sportif de Beaucouzé	ADEME étude "trajectoire 2020-2060"	GT RTE consultation publique 2021
Investissement CAPEX (€/kW)	935	945	1326	1070
Exploitation OPEX (€/kW/an)	33	33	33	20

Source : CRC d'après chiffres SEM, et rapport Cour des comptes "L'analyse des coûts du système de production électrique en France", 2021

3.5 Des prises de participations dans des SAS

3.5.1 Le modèle économique

La possibilité de prendre des participations minoritaires ou majoritaires dans d'autres sociétés créées spécifiquement pour porter un projet permet de mobiliser des financements extérieurs en faisant jouer l'effet levier de l'investissement (cf. *infra*) et, par conséquent, de préserver le niveau de consommation des fonds propres de la SEM.

Plus la SEM intervient en amont des projets, plus la prise de risque est élevée. La création d'une société permet de partager avec les autres actionnaires les risques particulièrement élevés lors des phases d'amorçage et de développement. Les risques liés aux phases de construction et d'exploitation sont moins élevés et plus facilement maîtrisables.

La SEM apporte deux types de financement dans une société : un apport en capital et/ou une avance en compte courant. En contrepartie, elle recevra des dividendes et une rémunération des comptes courants.

Sur le plan opérationnel, elle peut, en outre, être liée avec la société par une convention de mandat (la SEM reçoit le mandat de gérer et superviser les études, la construction) et/ou par une convention de gestion administrative et financière de la société.

Il existe un certain nombre de mécanismes de soutien aux énergies renouvelables dont les modalités de rémunération (obligation d'achat ou complément de rémunération), visant à permettre au producteur de couvrir les coûts de l'installation tout en assurant une rentabilité du projet. S'agissant de la vente de l'électricité produite par les installations, les SAS répondent aux appels d'offres⁵⁶ de la commission de régulation de l'énergie (CRE) ce qui permet de sécuriser le prix de vente pour une période de 20 ans et par conséquent d'obtenir plus facilement les financements bancaires.

⁵⁶ Pour les plus petits projets, la CRE propose des tarifs pré établis

Concernant la centrale photovoltaïque sise à Montreuil-Bellay (SAS Champ du Liveau), le choix a été fait de ne pas revendre la totalité de l'énergie produite via la CRE mais de recourir pour 28 % du potentiel à un CPPA (*Corporate power purchase agreement*), c'est-à-dire un contrat d'achat d'énergie liant directement un producteur d'énergie avec un consommateur final. Dans le cadre de ce contrat, le consommateur s'engage à acheter l'énergie produite par une installation particulière pendant une période donnée.

Le prix du CPPA est moins intéressant que celui de la CRE (65 €/MWh contre 69,95 €/MWh), mais selon la SEM ce type de contrat a du sens et devra se développer à l'avenir. Lors du contrôle, une renégociation de ce CPPA était en cours afin d'obtenir un meilleur prix.

La conclusion de ce type de contrat avec des collectivités du territoire permettrait d'encourager les collectivités à développer des projets d'énergie renouvelable. La [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023](#) relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables facilite la conclusion de contrats de vente directe à long terme d'électricité ou de gaz entre un producteur d'énergies renouvelables et un consommateur final. Toutefois, les conditions restent à définir dans un décret.

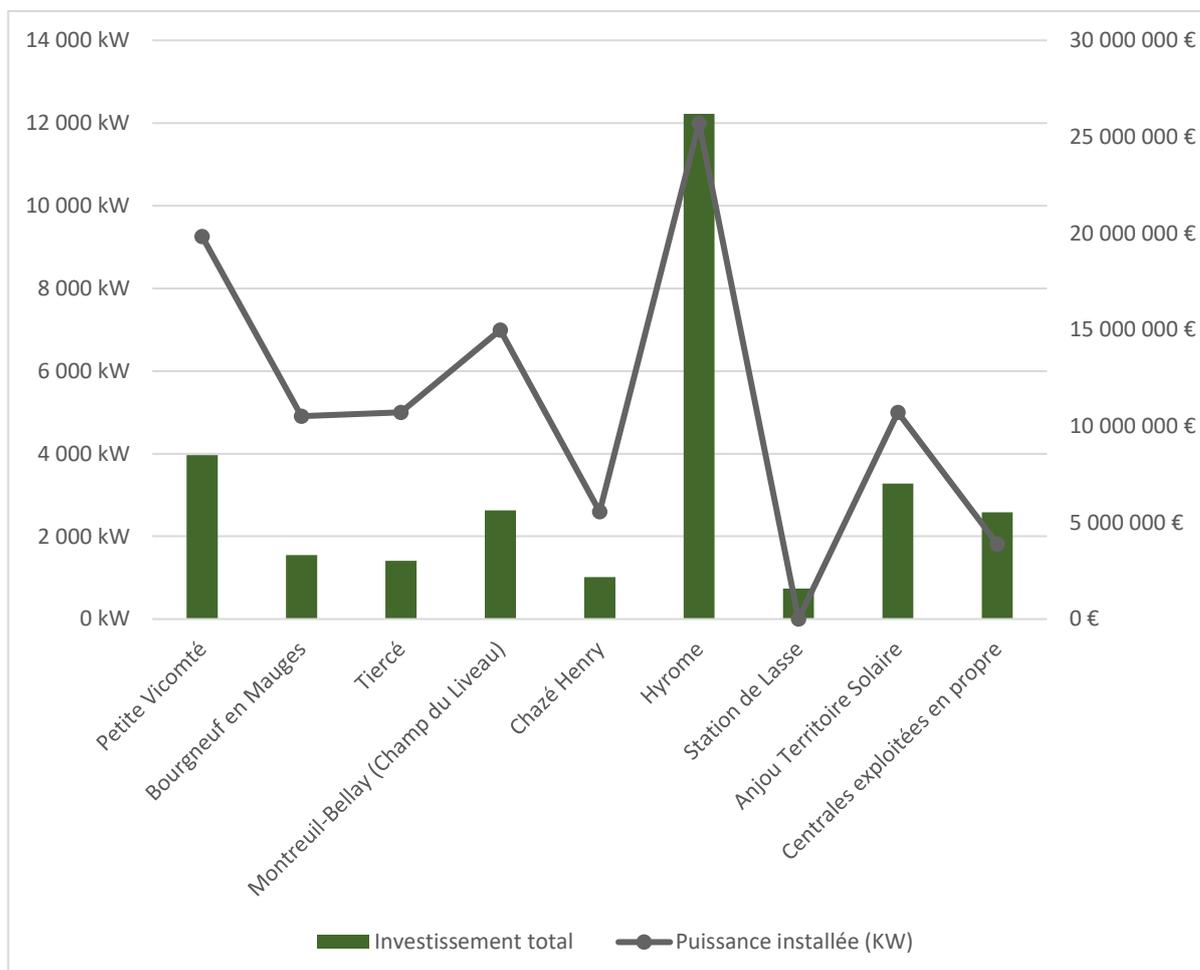
3.5.2 Les résultats obtenus

Au 31 décembre 2021, les installations de sept sociétés de production d'énergie étaient en service. La SEM dispose d'une bonne visibilité sur la projection de production à fin 2023. À cette échéance, la puissance installée est estimée à 45 761 KW, soit plus de 25 fois celles des centrales exploitées en propre. Le coût total des investissements portés par les sociétés s'élève à 57,4 M€. Ramené au KW installé, les centrales en propre ont coûté 3 044 € par KW contre 1 255 € pour les projets portés par les SAS.

L'effet levier⁵⁷ de l'investissement des actionnaires publics de la SEM est important : un euro investi par les collectivités et leurs groupements dans la SEM, permet de porter un investissement total de l'ordre de 10 à 30 euros.

⁵⁷ L'effet levier est obtenu en calculant, pour un projet donné, la part effective des capitaux investis par les collectivités actionnaires de la SEM et en la rapportant au coût total du projet. Son calcul permet de vérifier dans quelle mesure l'investissement des collectivités permet de réaliser effectivement les projets.

Graphique n° 4 : Investissement total des projets portés par les SAS créées au 31/12/2021 et puissance installée - comparaison avec les centrales exploitées en propre



Source : CRC d'après les chiffres fournis par la SEM

3.5.3 Analyse de deux projets gérés via des SAS

La chambre a examiné la réalisation de deux projets gérés par des SAS.

3.5.3.1 La Petite Vicomté

Cette centrale photovoltaïque au sol est implantée aux Ponts-de-Cé sur un ancien site d'enfouissement technique de déchets non dangereux. Il s'agit ici d'utiliser du foncier non exploitable par ailleurs (agriculture, logements). La SEM estime n'avoir analysé que le quart du potentiel de ce type de foncier (anciennes décharges publiques ou sites d'entreprises ayant stocké des déchets).

Il s'est écoulé 10 ans entre les premières études pour valoriser le site en 2009 et la mise en service en 2019.

Le projet a été porté initialement par une entreprise qui a géré la partie développement et demandes d'autorisations et a créé une SAS dédiée en 2013. La SEM est entrée tardivement dans le projet, à partir de 2017. Le capital est partagé entre la SEM (46 %), l'entreprise (44 %) et un collectif de citoyens (10 %). Le pacte d'actionnaires a été signé en 2018, la SEM assume la présidence de la société et assure sa gestion administrative et financière.

L'investissement est d'un peu plus de 8 M€, amortissable sur 20 ans pour une durée de vie estimée à environ 30 ans. Il a été financé à près de 80 % par emprunt, le solde par avances en comptes courants d'associés.

Ce projet a été lauréat de la première tranche de l'appel d'offres de la CRE. Dans ce cadre, le principe retenu est la vente de l'électricité à un fournisseur s'approvisionnant exclusivement auprès de producteurs d'énergie renouvelable situés en France avec un complément de rémunération d'EDF. Ce prix, indexé, est garanti sur 20 ans. À l'issue ce sont les prix du marché qui s'appliqueront.

Le projet s'avère relativement compétitif, dans la mesure où le coût moyen de production de l'énergie est très inférieur aux moyennes constatées dans l'étude réalisée par l'ADEME et relativement supérieur aux moyennes constatées dans l'étude réalisée par RTE⁵⁸ s'agissant de l'investissement et de l'exploitation.

Tableau n° 2 : Comparaison du projet « Petite Vicomté » avec les coûts moyens de production de l'énergie photovoltaïque « au sol » (référence année 2020)

	Centrale Solaire au sol Petite Vicomté	ADEME "trajectoire 2060"	étude 2020-	GT RTE consultation publique 2021
Investissement CAPEX (€/kW)	919	1214		750
Exploitation OPEX (€/kW/an)	19	28		11

Source : CRC d'après chiffres SEM, et rapport Cour des comptes "L'analyse des coûts du système de production électrique en France", 2021

3.5.3.2 L'Hyrôme

Ce parc éolien, situé sur la commune de Chemillé en Anjou, est composé de cinq éoliennes.

Le projet a été codéveloppé par deux sociétés à compter de 2006. Il a fait l'objet d'un certain nombre de recours. Une fois tous les recours purgés et les autorisations obtenues, la société à l'initiative du développement a mis en vente le projet en juin 2018 via un marché « clé en main » (fourniture, installation, mise en service). Les travaux ont démarré en mars 2019 pour une mise en service en juillet 2020. La maintenance est assurée par l'entreprise développeuse via un contrat de 20 ans avec clause de renégociation à 12 ans.

⁵⁸ Réseau de transport de l'électricité

La SEM est donc entrée dans ce projet en fin de processus, davantage comme un partenaire financier. Le comité d'engagement et le CA se sont prononcés une première fois en novembre 2018, pour une validation en février 2019. Cette entrée dans le projet s'est concrétisée par la signature d'un pacte d'actionnaires entre les quatre structures associées : SEM Mauges énergies (20 %), deux collectifs de citoyens (30 % et 20 %) et la SEM Alter énergies (30 %).

La participation de la SEM étant minoritaire, ce n'est pas elle qui assure la gestion administrative et financière de la SAS.

L'investissement s'élève à plus de 26 M€, amortissable sur 20 ans pour une durée de vie estimée à environ 30 ans. Le financement est effectué à 75 % par emprunt⁵⁹, le solde par le capital et les comptes courants d'associé (CCA) des différents actionnaires. Les CCA sont rémunérés à la moyenne annuelle des taux moyens pratiqués par les établissements bancaires pour les prêts à taux variables supérieurs à 2 ans aux entreprises.

Selon la SEM, ce projet a été acheté à un prix élevé. La partie développement a fait l'objet d'une certaine spéculation. Ce constat a conduit à souhaiter s'investir beaucoup plus en amont sur les projets à venir.

Ce projet a été lauréat d'un appel d'offres de la CRE. Dans ce cadre, le principe retenu est la vente de l'électricité à un fournisseur s'approvisionnant exclusivement auprès de producteurs d'énergie renouvelable située en France avec un complément de rémunération d'EDF (obligation d'achat) par MWh injecté sur le réseau qui est égal à la différence entre un tarif de référence fixé dans le contrat de complément de rémunération et le prix versé le fournisseur d'énergie. À l'origine, le « prix garanti » CRE était de 83,77 €/MWh en première année sur 15 ans. Du fait de la mise en service retardée, ce prix est passé à 74,80 €/MWh en première année sur 20 ans soit une diminution globale du chiffre d'affaires estimée à 1 M€.

Le projet s'avère relativement moins compétitif que la moyenne, car si le coût moyen de production de l'énergie est dans la moyenne constatée dans l'étude réalisée par l'ADEME, il est très supérieur aux moyennes constatées dans l'étude réalisée par RTE s'agissant de l'investissement. Les coûts d'exploitation apparaissent quant à eux compétitifs.

Tableau n° 3 : Comparaison du projet « Hyrôme » avec les coûts moyens de production de l'énergie éolienne terrestre (référence année 2020)

	Parc éolien de l'Hyrôme	ADEME "trajectoire 2060"	étude 2020-2021	GT RTE consultation publique 2021
Investissement CAPEX (€/kW)	2183	2215		1300
Exploitation OPEX (€/kW/an)	37	66		40

Source : CRC d'après chiffres SEM, et rapport Cour des comptes "L'analyse des coûts du système de production électrique en France", 2021

⁵⁹ Emprunt sur 17 ans sur un taux fixe de 1,68 % (taux de couverture : Swap de 80 % du crédit sur 15 ans possible) – source : CA du 30 septembre 2020.

3.6 Des perspectives de développement à la mesure de l'accélération des projets

3.6.1 Un doublement du capital lancé en 2023

Depuis 2019, la SEM dispose d'une politique de développement formalisée par deux plans d'affaires successifs en 2019 et 2022.

Lors de l'augmentation du capital en 2019, un plan d'affaires portant sur la période 2019-2028 avait été approuvé. Il prévoyait le lancement de sept projets photovoltaïques au sol, six projets de parc éoliens et trois projets de méthanisation. Or, fin 2021, la SEM dressait le constat d'une réalisation aux deux tiers de ces projets de construction.

La chambre observe que, début 2023, les objectifs fixés en 2019 étaient totalement réalisés voire dépassés :

- les sept projets photovoltaïques au sol sont réalisés ou engagés ;
- un projet de massification d'ombrières en toiture est engagé (objectif de 50 ombrières) ;
- un parc éolien est réalisé et trois sont engagés ;
- cinq projets de méthanisation sont engagés ;
- trois projets de bio GNV sont engagés.

Le plan d'affaires 2022-2031 prévoit la réalisation de 16 nouveaux projets (dont certains ont été engagés dès 2022) :

- 4 projets de centrales solaires au sol (via des prises de participations) ;
- 3 projets de solaire en toiture (exploités en propre) ;
- 3 projets d'éolien (via des prises de participations) ;
- 3 projets de méthanisation (via des prises de participations) ;
- 3 projets de stations bio-GNV (via des prises de participations).

Ces besoins d'investissement dépassent les ressources financières disponibles. Dès lors, les actionnaires ont été sollicités pour réaliser une augmentation du capital à hauteur de 6 M€ maximum, soit le doublement du capital de la SEM. Cette augmentation de capital a été lancée en juin 2023, tous les actionnaires y souscrivent, hormis la communauté d'agglomération de Saumur.

La SEM prévoit de consacrer aux opérations en propre une enveloppe stable et d'augmenter ses investissements sur les prises de participations jusqu'en 2026 pour les stabiliser ensuite.

Le portage en propre sera réservé au développement de la filière photovoltaïque sur toitures. Au-delà de l'entretien du parc existant, la SEM souhaite développer des projets de plus grande envergure, c'est-à-dire celle de ses deux dernières réalisations (patinoire d'Angers et centre sportif de Beaucouzé).

Toutefois, un besoin d'installations d'ombrières sur des parkings a été identifié. La SEM n'a pas souhaité mener ce projet en direct, estimant les coûts de gestion trop élevés. Elle a donc lancé un appel à manifestation d'intérêt qui s'est traduit par la création d'une SAS Anjou territoire solaire dont l'objectif est de réaliser 50 ombrières. 30 ombrières sont d'ores et déjà sécurisées, lesquelles représentent une puissance de 7 MW (contre 2 MW pour l'ensemble du parc d'installation en propre). Une responsable d'opération s'occupe du suivi de cette SAS à temps plein et la SEM est apporteuse d'affaires pour la société.

Le parc existant a été étendu début 2023 puisque le conseil d'administration a donné son accord au transfert de quatre centrales solaires photovoltaïques en toitures de groupes scolaires situés à Angers d'Alter cités à Alter Énergies. Cette session s'effectuera par la vente de l'actif au montant de la valeur nette comptable, soit 177 461 € HT au 1^{er} janvier 2023. Ces centrales avaient été construites par la SARA et mises en services en 2014. Lorsque la SARA a fusionné avec la SODEMEL en 2016 pour devenir Alter Cités, les installations sont restées dans l'actif de la nouvelle société.

Les projets de plus grande envergure requérant une surface capitalistique plus importante seront développés sous forme de prises de participations. La SEM se donne pour objectif de porter une partie des risques des phases de développement. Dès lors, le plan d'affaires inclut des frais d'études préalables pour les projets éoliens avec l'hypothèse que pour six projets étudiés, trois seront revendus et trois ne seront pas réalisés à terme.

3.6.2 Des ambitions à la mesure des besoins du territoire

Durant la période sous contrôle, la SEM n'a pas été un acteur permettant d'augmenter significativement la production d'énergie renouvelable. Le relèvement de ses ambitions depuis 2019 doit lui permettre de contribuer à la satisfaction des besoins des territoires.

En 2021, la part de production d'énergie des projets financés par la SEM rapportée à la production des énergies renouvelables du département de Maine-et-Loire se situe à un niveau modeste (6,72 %) mais en forte augmentation depuis 2018 (0,35 % cette année-là).

Le plan d'affaires 2021 prévoit de multiplier par sept la production d'énergies renouvelables engendrée par la SEM d'ici 2030. Pour rappel, les PCAET des EPCI du département (hors agglomération de Cholet) fixent l'objectif d'une multiplication par 4,5 de la production d'ici 2050 (cf. *supra*). Ces prévisions, si elles étaient atteintes, permettraient à la SEM de prendre sa part dans la massification attendue de la production d'électricité renouvelable.

Les ambitions affichées de la SEM devraient lui permettre de contribuer à satisfaire les besoins exprimés par les EPCI dans leurs PCAET et répondre aux objectifs fixés dans le SRADDET.

Sur l'éolien :

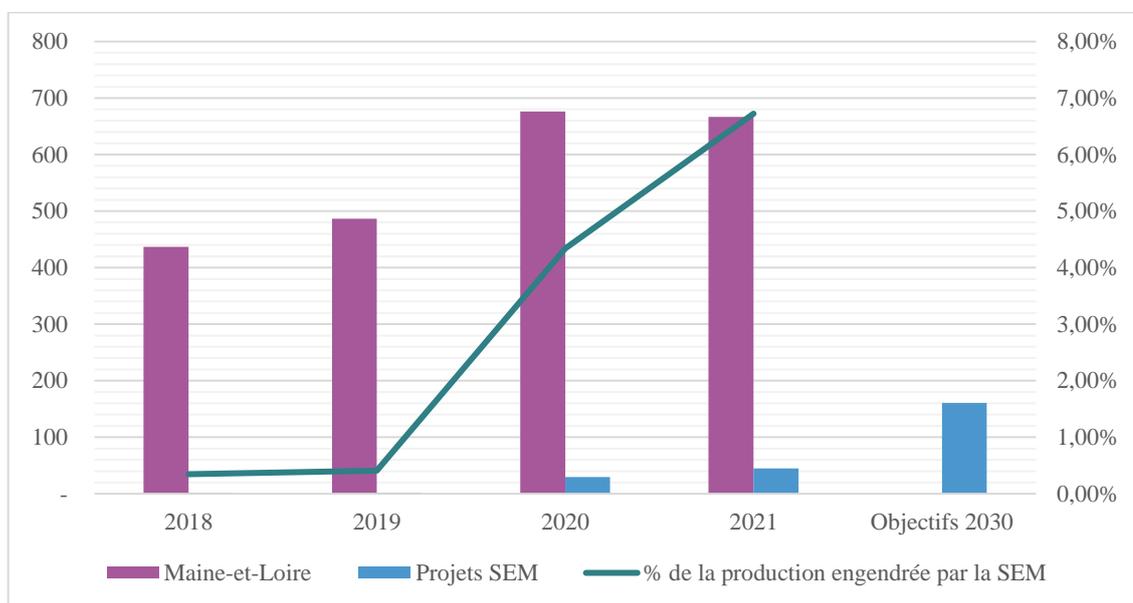
- l'énergie produite par les projets financés par la SEM représente en 2021 près de 9 % de la production départementale sur cette filière ;
- le SRADDET fixe l'objectif de multiplier par deux la production éolienne entre 2021 et 2030 et par 2,7 entre 2021 et 2050 ;
- le plan d'affaires de la SEM prévoit l'augmentation de la production installée de 3,5 fois celle de 2021 d'ici 2030.

Sur le photovoltaïque :

- l'énergie produite par les projets financés par la SEM représente en 2021 8 % de la production départementale sur cette filière ;
- le SRADDET fixe l'objectif de multiplier par 2,7 la production entre 2021 et 2030 et par 7 entre 2021 et 2050 ;
- le plan d'affaires de la SEM prévoit l'augmentation de la production photovoltaïque installée de 2,5 d'ici 2030.

Les projets en matière de méthanisation et de stations bioGNV contribueront à l'augmentation de la production d'énergie générée par la SEM⁶⁰.

Graphique n° 5 : Production en GWh des filières électriques renouvelables et part de la production engendrée par la SEM



Source : CRC d'après les données de la SEM et apps.datalab.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/enr_reseaux_teo/

Selon les prévisions de la SEM, sa production annuelle d'énergie permettra de couvrir les besoins, hors chauffage, de 288 000 ménages en 2030 contre 50 800 en 2023.

Lors de l'entretien de clôture, la PDG a estimé que l'atteinte de ces objectifs était globalement réaliste tout en soulignant que la réglementation et les recours contre les projets constituent un risque d'allongement des délais.

⁶⁰ Électricité, bio-gaz, etc.

La chambre relève positivement que les acteurs du territoire s'organisent pour faciliter la mise en œuvre des projets. En avril 2023, une « charte pour des projets d'énergies renouvelables à gouvernance locale en Maine-et-Loire » rassemblant les différents acteurs (communes, collectifs de citoyens, développeurs, SIEMML, EPCI, SEM) était en cours de signature. Les projets concernés sont ceux qui ouvrent majoritairement leur capital au financement collectif et leur pilotage aux acteurs locaux. Cette charte propose un cadre commun aux porteurs de projets.

Afin de suivre la réalisation de ce plan d'affaire 2022-2030, la chambre recommande à la SEM de présenter annuellement à ses actionnaires un bilan financier et opérationnel sur chacun des projets en cours et à venir. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEM a indiqué son accord avec cette recommandation et précisé vouloir mettre à jour son plan d'affaires.

Recommandation n° 4. : Présenter annuellement à ses actionnaires un bilan financier et opérationnel sur chacun des projets en cours et à venir

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'activité de la SEM est restée très modeste jusqu'en 2019, centrée autour de l'exploitation en direct d'une trentaine de centrales photovoltaïques en toitures. Elle s'est ensuite développée à la faveur de la construction de deux nouvelles centrales en toiture d'équipements publics et surtout par des prises de participations dans des sociétés de production d'énergies renouvelables que la SEM a permis d'initier ou qu'elle a rejoint pour finaliser les projets. La SEM intervient, désormais, sur des projets photovoltaïques au sol, éoliens, de gaz naturel véhicule (GNV) et de méthanisation.

Le contrôle de la chambre sur quelques projets montre que les coûts d'investissement et d'exploitation sont maîtrisés et correspondent aux moyennes relevées dans des études nationales.

L'effet levier de l'investissement des actionnaires publics de la SEM est important : un euro investi par les collectivités et leurs groupements dans la SEM, permet de porter un investissement total de l'ordre de 10 à 30 euros.

Le relèvement de ses ambitions depuis 2019 et le lancement du doublement de son capital en 2023 devraient permettre à la SEM de répondre aux besoins des territoires en matière de production d'énergies renouvelables. Le dernier plan d'affaires prévoit de multiplier par sept la production d'énergie entre 2021 et 2030.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE EST MAÎTRISÉE MAIS SON ANALYSE DOIT INTÉGRER LES RISQUES LIÉS À L'ACTIVITÉ

4.1 Les objectifs financiers définis

Les deux pactes d'actionnaires applicables durant la période sous contrôle fixent des objectifs en matière de fonds propres et de rentabilité pour la SEM. La chambre observe que ces objectifs sont peu opérants en début de période sous contrôle, dans la mesure où l'activité est restée très modeste jusqu'en 2019. En outre, l'évolution des marchés financiers conduit à rehausser les objectifs en matière de rentabilité des capitaux propres après impôts. Enfin, aucun suivi de la réalisation de ces objectifs n'est réalisé par la SEM.

Les plans d'affaires successifs fixent des résultats prévisionnels sans les associer à des ratios cibles (excédent d'exploitation, taux d'endettement, par exemple).

Le plan d'affaires portant sur la période 2022-2031 affiche les prévisions suivantes :

- un résultat toujours positif avec un pic important à compter de 2027 du fait de la cession des études portant sur les projets éoliens (0,9 M€ pour chacun des trois projets) ;
- des investissements majoritairement effectués par prises de participations jusqu'en 2026 (opérations en propre en 2023, 2028 et 2031) ;
- une trésorerie et des capitaux propres insuffisants sans augmentation de capital qui devrait s'établir à 6 M€ en 2023 afin d'équilibrer le modèle économique.

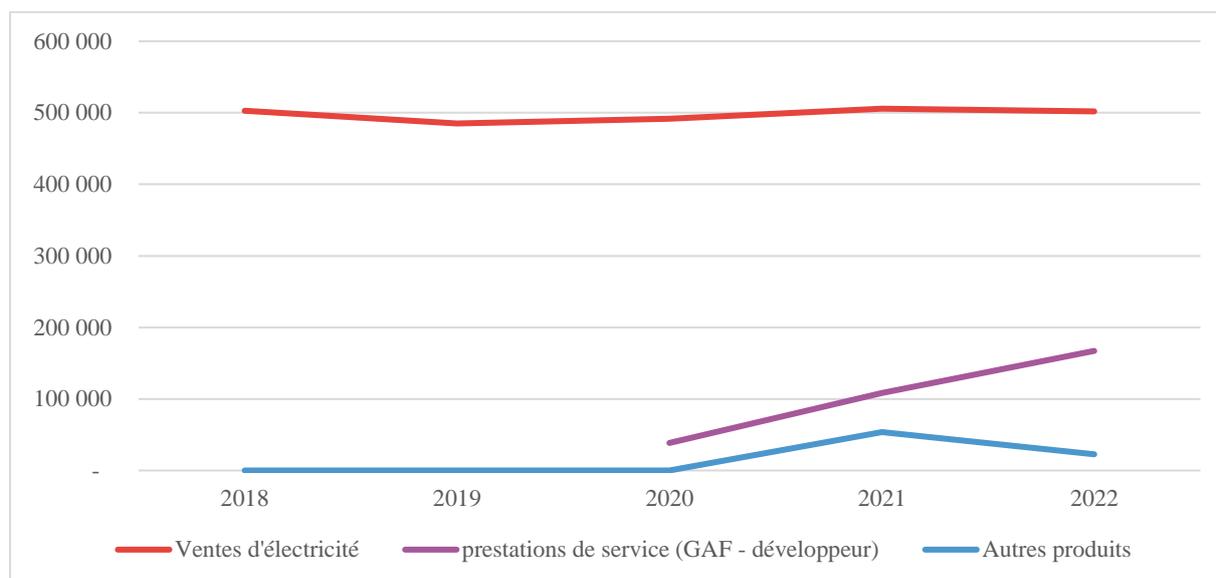
4.2 Le résultat d'exploitation 2018-2022

Le résultat d'exploitation permet de dégager des ressources à hauteur de 309 882 €. Il est toutefois en forte diminution sur la période passant de 113 126 € en 2018 à 9 436 € en 2022 du fait d'une augmentation plus forte des dépenses d'exploitation (+ 15 % en variation annuelle contre + 8 % pour les recettes).

4.2.1 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation passent de 503 425 € en 2018 à 691 615 € en 2022.

Graphique n° 6 : Composition et évolution des produits d'exploitation



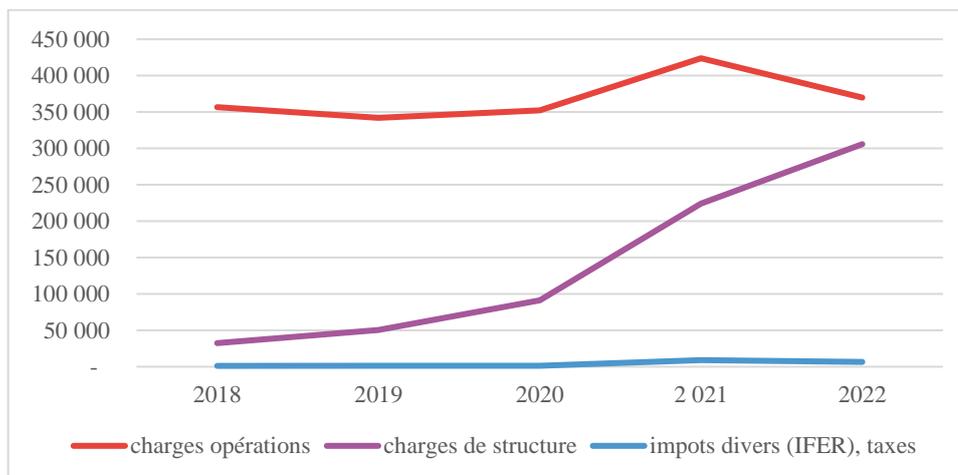
Source : CRC d'après comptes de résultats et comptes prévisionnels du plan d'affaires 2022

Sur la période 2018-2022, la vente d'électricité représente 86 % des produits d'exploitation et reste stable, en montant. Les baux des centrales productrices ont été conclus pour une période de 20 ans. Ils ne devraient donc plus générer de recettes pour la SEM à l'issue (la majorité des centrales ont été construites entre 2011 et 2013). La mise en service, courant 2020, de deux centrales a permis d'augmenter sensiblement la production et de compenser les pannes conduisant à l'abandon d'une centrale ainsi que la perte d'efficacité des panneaux. Le prix de vente moyen, quant à lui, a diminué sur la période du fait de l'évolution du marché de l'électricité.

Les autres produits correspondent aux activités liées aux prises de participations, à savoir les suivis de gestion administrative et financière (GAF) de différentes SAS et la rémunération perçue au titre de développeur. Cette activité ne représente qu'une faible partie des recettes d'exploitation du syndicat (11 % et 314 297 €) sur la période 2018-2022 mais en constante augmentation, d'inexistante en 2018 à 24 % des produits d'exploitation en 2022. Cette montée en puissance a atteint son niveau prévisionnel, puisque sur la période 2023-2027, elles sont évaluées à près de 1 M€ quand la vente d'électricité l'est à 3,2 M€ soit 24 % des produits de gestion.

4.2.2 Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation passent de 390 299 € en 2018 à 682 179 € en 2022 soit une augmentation de 15 % en variation annuelle.

Graphique n° 7 : Composition et évolution des charges d'exploitation

Source : CRC d'après comptes de résultats et comptes prévisionnels du plan d'affaires 2022

Les charges liées aux opérations⁶¹ sont stables de 2018 à 2022. Les dotations aux amortissements expliquent la majeure partie des charges (71 %). Les charges liées aux maintenances, dépannages et nettoyages représentent 18 % de ces charges et sont maîtrisés sur la période.

Les charges de structure incluant les impôts augmentent fortement, passant de 33 552 € en 2018 à 312 219 € en 2022. Une partie de ces charges concernent les prestations effectuées par le groupe Alter (Alter GIE et Alter Cités). Elles représentent 59 % des charges de structure en 2018 et 84 % en 2022.

Les charges de personnel passent de 14 682 € en 2018 à 160 453 € en 2022. Ne sont retracés à ce niveau que les frais de personnel d'Alter Cités. L'effectif mis à disposition d'Alter Cités est en augmentation (il passe de 0,23 ETP en 2018 à 2 ETP en 2022), en lien avec la montée en puissance de l'activité. Le coût horaire est également en hausse passant de 39,29 € en 2018 à 50,20 € en 2022. Les prestations de service versées à Alter GIE ont fortement progressé du fait de l'augmentation de l'activité passant de 5 069 € en 2018 à 102 309 € en 2022.

4.3 Le résultat financier

Le résultat financier s'améliore pendant la période contrôlée, passant de - 121 586 € en 2018 à 59 678 € en 2022.

Les produits financiers sont en forte progression, passant de 13 664 € en 2018 à 170 103 € en 2022, sous l'effet principalement de l'augmentation des revenus de prêts (d'inexistants en 2018 à 167 292 € en 2022). Ces sommes ont été recapitalisées (comptes courants d'associés).

⁶¹ Les charges liées aux impôts ont été rebasculées en charges de structure pour mise en cohérence avec le compte de résultat prévisionnel

Les charges financières sont en légère diminution passant de 135 250 € en 2018 à 110 424 € en 2022.

4.4 La capacité d'autofinancement

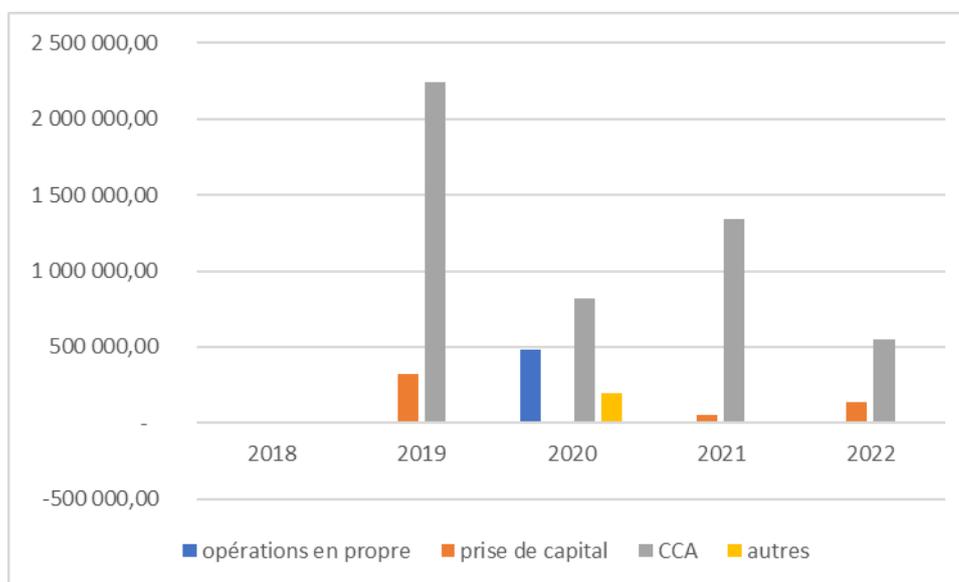
La CAF brute dégagée sur la période s'élève à 1 531 557 €. Elle est principalement issue du cycle d'exploitation. Sa composition évolue cependant au cours de la période examinée : la part générée par le cycle d'exploitation est en diminution (- 6 % en variation annuelle) au profit du résultat financier.

Cette CAF brute permet de rembourser le capital des emprunts dus à hauteur de 1 128 841 €. La CAF nette dégagée s'élève par conséquent à 402 716 € entre 2018 et 2022, soit 14 % des produits d'exploitation.

4.5 Les investissements et leur financement

Sur la période 2018-2022, la SEM a effectué des investissements à hauteur de 6,7 M€ se répartissant entre des travaux pour des installations en propre et des prises de participations dans des SAS (en capital et sous forme d'avances en compte courant d'associé).

Graphique n° 8 : Composition des investissements



Source : CRC d'après balances et grands livres

Les travaux pour les installations en propre se sont élevés à près de 500 000 € sur la période, soit 8 % des investissements, et ont porté sur les deux opérations de construction de centrales en toitures de la patinoire d'Angers et du centre sportif de Beaucouzé.

Les prises de participations par la SEM se sont élevées à 5,4 M€ soit près de 90 % des investissements.

De plus, la SEM a investi 199 990 € dans des parts sociales de la banque populaire Grand Ouest en 2020. Il s'agit, selon elle, d'une opération d'équilibrage des flux entre ses différents actionnaires. En réalité, il s'agit d'un placement de trésorerie à un taux peu intéressant en 2022 au regard des conditions de marchés (1,2 %), ce qui ne saurait constituer une gestion efficiente de la trésorerie.

Ces investissements sont financés :

- pour les opérations en propre : par l'emprunt. Des emprunts à hauteur de 503 500 € ont été fléchés sur les deux opérations dont 50 000 € grâce à un emprunt participatif.
- pour les prises de participations dans les SAS : par la reprise sur le fonds de roulement (trésorerie et CAF nette) et l'augmentation de capital.

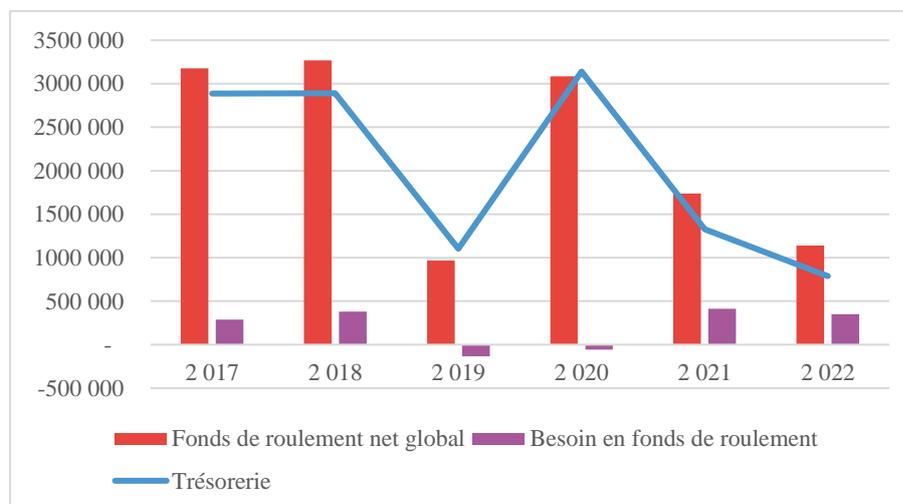
Le stock de dettes est en légère diminution sur la période, passant de 3 554 198 € début 2018 à 2 928 856 € fin 2022. Les contrats ont été conclus avec les banques partenaires de la SEM (hormis la CDC). Le profil des emprunts n'est pas risqué : taux fixe à 58 %, taux variable à 42 %. La capacité de désendettement fin 2022 est d'un peu plus de 8 ans et le taux apparent de la dette est de 3,7 % en 2022.

Ce taux apparent, qui peut paraître élevé, s'explique par le fait que 46 % du capital restant dû à la fin 2022 est à taux fixe et a été contractualisé en 2011 et 2012, période où les taux étaient plus élevés.

4.6 La structure bilancielle

La structure bilancielle évolue fortement du fait de la dynamique des investissements à compter de 2019 et de l'augmentation de capital. Le graphique ci-dessous présente la situation de l'exercice 2017 afin de donner une lecture du bilan d'ouverture de l'exercice 2018.

Graphique n° 9 : Évolution bilancielle



Source : CRC d'après les bilans

4.6.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement diminue sur la période passant de 3 175 290 € début 2018 à 1 139 654 € fin 2022 avec néanmoins de fortes variations annuelles.

Les ressources stables (capitaux permanents et emprunts) ont augmenté moins vite que les emplois stables (prises de participations et comptes courants d'associés).

4.6.2 Le besoin en fonds de roulement

En début de période sous contrôle (2019 et 2020), les comptes présentent un excédent de financement dû, en grande partie, aux dettes sur immobilisations (avances sur comptes courants des SAS à verser). À compter de 2021, la situation s'est inversée. Les dettes sur immobilisations ont considérablement diminué. Au contraire, les créances clients ont fortement augmenté, s'expliquant essentiellement par des facturations en fin d'année des opérations de mandats.

Ainsi, le besoin en fonds de roulement fin 2022 est de 351 281 €, finançable avec le fonds de roulement.

4.6.3 La trésorerie

La trésorerie est positive sur toute la période. Fin 2022, elle s'élève à 788 372 € soit l'équivalent d'un an et demi de dépenses de fonctionnement. Ce ratio est à relativiser car la SEM finance ses SAS au travers d'avances de trésorerie.

Un contrat de ligne de trésorerie a été signé, en 2019, pour un montant de 1 500 000 € pour une durée d'un an. Le but de cette ligne de trésorerie était de financer les projets en cours et à venir dans l'attente de l'augmentation de capital. En définitive, elle n'a pas été utilisée et le coût pour la SEM a été de 6 740 €.

4.7 La situation prospective et l'adaptation du modèle économique

L'efficacité économique de la SEM suppose qu'elle soit en capacité :

- de limiter l'apport financier par les collectivités actionnaires ;
- d'attirer des partenaires privés dans la structure, permettant de générer des retombées économiques pour le territoire ;
- de dégager une rentabilité minimale pour pouvoir réinvestir ses fonds propres pour le développement de nouveaux projets.

Les développements *supra* permettent de conclure que l'effet levier de l'investissement des collectivités actionnaires est performant et que les partenaires privés sont présents.

L'enjeu de la réalisation du plan d'affaires 2022-2030 est la capacité de la SEM à dégager des excédents des projets déjà lancés et à réinvestir ces gains dans les nouveaux projets.

L'augmentation du capital de 6 M€ lancée courant 2023 doit lui permettre de développer 16 projets représentant un investissement total tous actionnaires confondus de près de 113 M€ dont 16,2 M€ incombant à la SEM. Le niveau d'endettement quant à lui pourrait être relevé de 3 M€ fin 2022 à 5,2 M€ à la fin 2028.

La SEM suit une prospective financière projet par projet et une présentation consolidée. Selon ses prévisions, les charges restent relativement maîtrisées et inférieures aux produits. La structure des produits évolue, avec une part relative des produits financiers plus importante du fait des avances en comptes courants rémunérées. Sur la période 2023-2030, les produits sont constitués à 57 % de la vente d'électricité, 26 % des produits financiers et 17 % des prestations de service de développement.

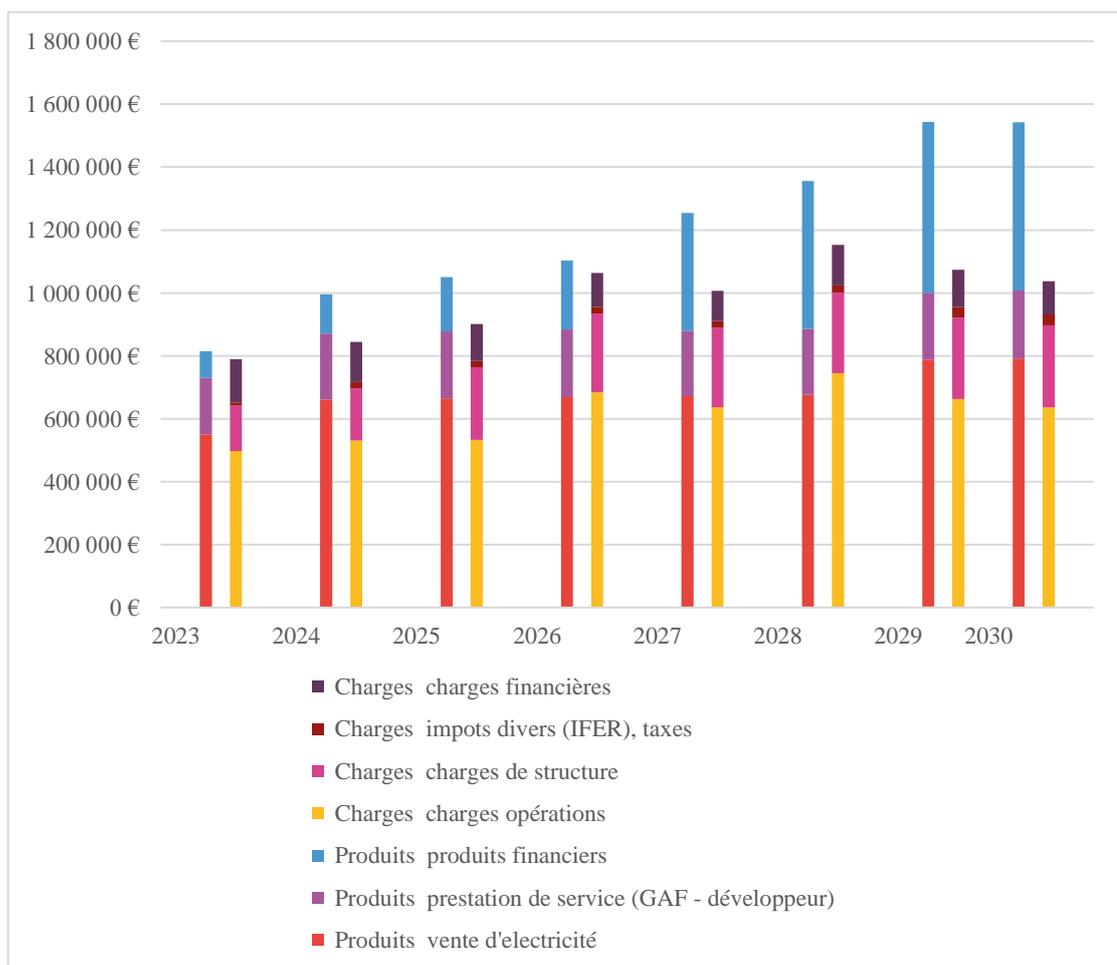
Par conséquent, la SEM dégagerait un résultat réinvesti dans les projets.

Toutefois, le secteur d'activité étant concurrentiel, dans un contexte de hausse tendancielle des taux d'intérêts et d'incertitudes pesant sur l'évolution du marché de l'électricité, la SEM devrait se fixer des objectifs de rentabilité afin de maîtriser l'appel aux financements publics. En réponse aux observations provisoires, la PDG a indiqué qu'elle mesurait bien l'enjeu de la rentabilité économique que doivent avoir les projets, mais que le positionnement de la société demeure actuellement l'accompagnement des collectivités à l'émergence des projets.

S'ajoutent à cela les conséquences d'une éventuelle défaillance d'une des SAS qui conduirait la SEM à prendre en charge une partie de dette supplémentaire.

La chambre invite, par conséquent, la SEM à réajuster ses prévisions régulièrement en fonction de l'évolution opérationnelle des projets et de l'environnement économique de son secteur d'activité.

Graphique n° 10 : Évolution prévisionnelle des charges et des produits 2023-2030



Source : CRC d'après les chiffres de la SEM

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière est maîtrisée sur la période sous contrôle. La soutenabilité des plans d'affaires 2019 et 2021 est rendue possible par l'augmentation des fonds propres.

Pour la période à venir, la SEM doit faire la preuve que son modèle économique est adapté, en réinvestissant les gains générés par les premiers projets dans des nouveaux projets. Les fortes incertitudes qui pèsent sur l'évolution du marché de l'électricité ne permettent pas de déterminer si le modèle d'affaire et les taux de rendement internes des projets permettent d'assurer un modèle économique rentable.

La chambre invite la SEM à réajuster ses prévisions régulièrement en fonction de l'évolution opérationnelle des projets et de l'environnement économique de son secteur d'activité.

GLOSSAIRE

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

CRE : commission de régulation de l'énergie

Facteur de charge : rapport entre la production annuelle effective et la production théorique qui résulterait d'un fonctionnement à la puissance maximale tout au long de l'année.

GNV : gaz naturel véhicule

Mégawatt (MW) : unité de puissance qui désigne la capacité de production d'une installation électrique

Mégawattheure (MWh) : quantité d'énergie produite en une heure par mégawatt

Mégawatt crête (MWC) : puissance maximale délivrée par le panneau solaire, dans des conditions optimales d'ensoleillement et d'irradiation.

PCAET : plan climat air énergie territorial

PPA : *power purchase agreement* (contrat d'approvisionnement en énergie)

RTE : réseau de transport d'électricité

SIEMML : syndicat intercommunal d'énergies du Maine-et-Loire

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

S3RENR : schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables

1 kilowatt (kW) = 1000 watts (W)

1 mégawatt (MW) = 1000 kilowatts (kW)

1 gigawatt (GW) = 1000 mégawatts (MW)



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr