

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE RACHAT PAR L'ÉTAT DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DONGES-METZ

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATION	7
INTRODUCTION.....	8
1 L'INTERET STRATEGIQUE DU SYSTEME D'OLEODUC DONGES-MELUN-METZ ET SON EXPLOITATION PAR LA SFDM	10
1.1 L'importance stratégique du Système d'oléoduc Donges-Melun-Metz.....	10
1.2 L'exploitation du DMM par la SFDM, une opération rentable pour les actionnaires.....	12
1.2.1 Pour la SFDM et ses actionnaires	13
1.2.2 Pour l'Etat	15
1.3 Les questions posées par l'expiration de la convention de 1995	16
1.3.1 Les options possibles et le choix de la cession concomitante du Système DMM et de la SFDM.....	16
1.3.2 Le protocole du 18 décembre 2019	17
2 L'ECHEC DE L'APPEL D'OFFRES DE 2020	18
2.1 Ce que prévoyait le cahier des charges	18
2.2 Le résultat des consultations.....	20
2.2.1 La procédure suivie	20
2.2.2 Des offres recevables mais avec un prix indicatif d'acquisition très bas	21
2.2.3 Les incertitudes liées aux positions de l'Autorité de la concurrence	22
2.2.3.1 Au moment de l'appel d'offres.....	22
2.2.3.2 Les actions de l'État en réponse à la position de l'Adlc	23
3 LE RACHAT DE LA SFDM, UNE SOLUTION QUI S'EST IMPOSEE.....	25
3.1 Les différentes options possibles.....	25
3.1.1 La poursuite du processus de cession.....	25
3.1.2 La création d'une société publique d'exploitation baptisée Loire-Seine-Moselle.....	25
3.1.3 Le rachat par l'État de la SFDM	26
3.2 Un coût du rachat fondé juridiquement et raisonnable financièrement.....	27
3.2.1 Le coût d'acquisition.....	27
3.2.2 Analyse du coût d'acquisition	28
3.3 La cession du Système DMM à la SFDM.....	30

4 QUEL AVENIR POUR LA SFDM ?	31
ANNEXES.....	33
Annexe n° 1. Carte des pipelines d'hydrocarbures en Europe de l'Ouest	34
Annexe n° 2. Les principaux textes relatifs aux différentes étapes de l'opération	35

SYNTHÈSE

Le présent rapport, réalisé à la suite d'un signalement anonyme reçu sur la plateforme de signalement de la Cour des comptes, analyse les conditions dans lesquelles l'État a acquis, pour 33 M€, entre fin 2021 et début 2022, les actions de la Société française Donges-Metz (SFDM), en charge de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Melun-Metz (DMM) et de ses installations annexes (douze parcs de stockage), communément appelé « Système DMM », alors que la convention qui le liait à l'exploitant arrivait à son terme fin février 2022 et qu'à cette date, il aurait repris le contrôle total des installations.

Le DMM, une infrastructure stratégique à l'exploitation rentable

Le « Système DMM », a été construit entre 1954 et 1956 par la Société des transports pétroliers par pipeline (Trapil), sur des terrains appartenant au domaine public de l'État, pour permettre l'approvisionnement en hydrocarbures des forces armées américaines stationnées en Europe après la fin de la seconde guerre mondiale, suite à un accord franco-américain daté du 30 juin 1953.

En 1994, suite au désengagement américain, l'État français est devenu l'unique propriétaire de la totalité de l'ouvrage et a décidé de confier son exploitation à un nouvel opérateur privé. En 1995, à la suite d'un appel d'offres, celle-ci a été confiée, par convention, à la Société française Donges-Metz (SFDM) pour une durée de 25 ans¹, soit jusqu'au 29 février 2020, moyennant un droit d'entrée et une redevance annuelle. Sur cette période, l'État a reçu à ce titre 60 M€ tandis que les actionnaires percevaient 173,2 M€ de dividendes. Entre 2019 et 2023, la société a réalisé un chiffre d'affaires annuel moyen de 58,5 M€ pour un résultat annuel moyen de 12,7 M€. Son taux de marge opérationnelle s'établissait à 32 % en 2023 et sa rentabilité commerciale à 21,5 %. La SFDM, société contrôlée à 95 % par la société Bolloré Energy jusqu'à son acquisition par l'État, est ainsi une société rentable.

La nécessité d'assurer la continuité de l'exploitation

Compte tenu des évolutions de la situation internationale et de nouvelles réflexions stratégiques, l'État a considéré, alors qu'on s'approchait du terme de la convention d'exploitation, que le Système DMM ne présentait plus un intérêt majeur pour la défense nationale même s'il restait essentiel pour satisfaire les besoins civils en hydrocarbures d'une partie du territoire. Une réflexion a alors été engagée afin d'envisager les différentes options possibles. Après analyse, la solution retenue en 2019, pour assurer la continuité de l'exploitation, a été la cession concomitante par l'État et les actionnaires de la SFDM de la société exploitante et de l'outil industriel dans le cadre d'un appel d'offres à un nouvel opérateur. Une première estimation établie par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) du ministère de l'économie et des finances évaluait le prix de cession de l'ensemble à environ 300 M€, incluant les biens immobiliers composant le DMM pour 66,2 M€.

Cette décision de cession a d'abord été retranscrite dans un protocole signé entre l'État, la société Bolloré Energy, actionnaire majoritaire, et la SFDM le 18 décembre 2019. Le Grand

¹ Décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la Société française Donges-Metz

Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire, actionnaire minoritaire, a adhéré quant à lui au protocole le 23 mars 2020.

L'échec de l'appel d'offres de 2020

Au moment du lancement de la procédure d'appel d'offres en septembre 2020, les administrations étaient confiantes quant à son issue compte tenu de la bonne santé de la SFDM et des caractéristiques de ce marché. Contre toute attente, les résultats ont été décevants. À l'issue d'une première phase, cinq sociétés ont été invitées à déposer une offre indicative mais trois d'entre elles ont finalement renoncé. À l'issue de la seconde phase de la procédure, seuls les consortiums emmenés par Bolloré Energy et Géosel ont déposé, en décembre 2020, des offres indicatives, respectivement de 100 M€ et de 110 M€, montants très éloignés de ce qui était attendu. Les prix proposés revenaient, en effet, à une recette pour l'État de 54,3 M€ ou 64,3 M€ selon les offres, loin des hypothèses comprises entre 150 M€ et 300 M€, et inférieure à l'estimation des seuls biens immobiliers.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer cet échec, et notamment les fortes incertitudes juridiques liées au refus, à la même période, de l'Autorité de la concurrence (Adlc) d'autoriser une opération de concentration portant sur un autre oléoduc pétrolier, et au souhait de cette dernière de voir mise en place une régulation de cette activité par la commission de régulation de l'énergie (CRE). Par ailleurs, il est probable que les enjeux de transition écologique ont rendu les fonds d'investissement spécialisés sur les infrastructures plus réticents à investir dans le secteur pétrolier. Enfin, la présence de la société exploitante parmi les candidats a pu également dissuader des entreprises de concourir.

Le rachat par l'État de la SFDM, une solution qui s'est imposée

Le terme de la convention d'exploitation se rapprochant, le rachat par l'État de la SFDM, option prévue dans le protocole de 2019, est apparu comme la solution la plus pragmatique, permettant d'éviter une cession à un prix plus faible que les estimations tout en garantissant la poursuite de l'exploitation après l'échéance de la convention, prolongée jusqu'en fin février 2022, en attendant une éventuelle revente de l'ensemble quelques années plus tard. Il a donc été mis fin à l'appel d'offres le 1^{er} septembre 2021 et il a été indiqué aux actionnaires de la SFDM que l'État allait exercer son option d'achat.

Par décret n° 2021-1635 du 14 décembre 2021, l'État s'est donc porté acquéreur des 9 505 actions, représentant 95,05 % du capital de la SFDM, détenues par Bolloré Energy. Par arrêté du 5 janvier 2022, le prix de rachat a été fixé à 31 039 176 €. Par arrêté du 5 janvier 2022, l'État a également décidé de se porter acquéreur des 495 actions, représentant environ 4,95 % du capital, détenues par le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire, avec un prix de rachat a été fixé par le même arrêté à 1 616 454 €.

Les décisions qui ont été prises depuis le protocole de 2019 jusqu'à l'opération de rachat de 2022 ont eu pour objectif d'anticiper l'échéance de la convention (après que celle-ci eut été prolongée) afin que l'État ne se retrouve pas dans la situation où il aurait récupéré ses installations, le DMM, mais sans pouvoir les exploiter, la SFDM, qui ne lui appartenait pas, ayant alors cessé toute activité.

L'opération de rachat, qui porte uniquement sur les actions de la SFDM, a été menée à bien en respectant les prescriptions réglementaires et les usages courants en la matière. Le prix d'achat de 32,66 M€ a été calculé par un cabinet indépendant, en respectant les modalités prévues par le protocole du 18 décembre 2019, et correspond exactement au montant fixé par ce dernier pour une cession de la SFDM à un tiers, repris dans le cahier des charges de l'appel

d'offres. L'analyse du prix payé, en retenant une approche patrimoniale de cette acquisition, montre que la charge nette pour l'État n'a été que de 1,77 M€ compte tenu des actifs transmis dans le cadre de la cession (trésorerie reprise par l'État, investissements réalisés non amortis, contrats en cours transférés à l'État). Concernant le Système DMM, l'État a pris la décision de souscrire à une augmentation de capital de la SFDM par apport en nature des biens immobiliers et de l'oléoduc, pour une valorisation de 155 316,96 €.

Compte tenu du montant des dividendes versés par la SFDM à l'État, nouvel actionnaire, de 2022 à 2024, soit 35,5 M€ au total, l'investissement dans la SFDM a été rapidement rentabilisé.

Quel avenir aujourd'hui pour la SFDM ?

Si le rachat de la SFDM apparaît ainsi comme une solution qui préserve, à court terme, les intérêts de l'État, il n'en demeure pas moins que le fait pour ce dernier d'être propriétaire d'un outil industriel de ce type est singulier, les autres réseaux de transport d'hydrocarbures appartenant à des sociétés privées qui en assurent l'exploitation et l'entretien, le secteur étant libéralisé depuis 1992. En qualité de propriétaire gestionnaire, l'État risque de devoir faire face à des investissements importants pour prendre en compte les impératifs de la transition énergétique.

Deux options se dessinent aujourd'hui : la revente de la société ou son maintien dans le giron de l'État. Dans l'hypothèse d'une vente, les obstacles qui étaient apparus lors de l'appel d'offre sont toujours d'actualité (position de l'Autorité de la concurrence et réticences des investisseurs), et ils devront être surmontés.

La Cour recommande donc que l'État clarifie sa stratégie concernant le devenir de la société, entre une cession totale à un opérateur privé, ou le maintien de la situation actuelle, avec ses avantages et ses risques.

RECOMMANDATION

Recommandation n° 1. (DGEC) : Clarifier la stratégie concernant le devenir de la SFDM entre cession à un opérateur privé ou maintien dans la sphère étatique.

INTRODUCTION

L'oléoduc ou pipeline Donges-Melun-Metz (DMM) et ses installations annexes, (communément appelés « Système DMM »), ont été construits entre 1954 et 1956 par la Société des transports pétroliers par pipeline (Trapil), sur des terrains appartenant au domaine public de l'État, pour permettre l'approvisionnement en hydrocarbures des forces armées américaines stationnées en Europe après la fin de la seconde guerre mondiale, suite à un accord franco-américain daté du 30 juin 1953. Trapil a été chargée de l'exploitation des installations.

En 1994, suite au désengagement américain, l'État français est devenu l'unique propriétaire de la totalité de l'ouvrage et a décidé de confier son exploitation à un nouvel opérateur privé.

En 1995, à la suite d'un appel d'offres, l'État a confié, par convention, l'exploitation du Système DMM à la Société française Donges-Metz (SFDM) pour une durée de 25 ans², soit jusqu'au 29 février 2020. Cette exploitation à des fins commerciales devait cependant préserver la possibilité d'approvisionner en temps de crise les forces armées françaises ou alliées, ce que la convention prévoyait explicitement.

Compte tenu des évolutions de la situation internationale et de nouvelles réflexions stratégiques, l'État a considéré, alors qu'approchait le terme de la convention d'exploitation, que le Système DMM ne présentait plus un intérêt majeur pour la défense nationale et il a envisagé de déclasser ces biens de son domaine public afin d'en céder la propriété dans le cadre d'un appel d'offres lancé en septembre 2020. La continuité de l'exploitation d'installations qui assurent la couverture des besoins civils en hydrocarbures d'une partie du territoire national était en effet impérative. Il était donc impossible que l'État attende l'échéance de 2020 qui l'aurait vu récupérer la pleine possession de ses installations mais sans pouvoir les exploiter, la SFDM ayant alors cessé son activité.

Cette tentative de cession n'ayant pas abouti, et afin, comme l'énonce l'exposé des motifs de l'avenant à la convention annexée au décret du 24 février 1995, « *d'assurer la continuité sociale, juridique, opérationnelle et commerciale de l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz* », l'État a décidé d'acquérir « *les actions de la SFDM détenues par Bolloré Energy et ses affiliés ainsi que par le Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire, conformément à la faculté qui lui était offerte par le protocole en date du 18 décembre 2019 [...]* ».

Par décret n° 2021-1635 du 14 décembre 2021, l'État a donc décidé de se porter acquéreur des 9 505 actions, représentant 95,05 % du capital de la SFDM, détenues par Bolloré Energy. Par arrêté du 5 janvier 2022, le prix de rachat a été fixé à 31 039 176 €. Par arrêté du 5 janvier 2022, l'État a également décidé de se porter acquéreur des 495 actions, représentant environ 4,95 % du capital de la SFDM, détenues par le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire, au prix fixé par le même arrêté de 1 616 454 €.

Le présent rapport, établi à la suite d'un signalement anonyme parvenu sur la plateforme dédiée du site de la Cour des comptes, analyse les raisons pour lesquelles l'État a choisi de

² Décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la Société française Donges-Metz

racheter, entre fin 2021 et début 2022, les actions de la SFDM pour 33 M€, alors que la convention liant l'État à l'exploitant arrivait à son terme fin février 2022 et qu'à cette date, l'État aurait repris le contrôle total du Système DMM.

Cette analyse nécessite de reprendre chronologiquement l'ensemble des décisions et procédures qui, à partir de 2018 ont conduit quatre ans plus tard à l'acquisition de la SFDM. Après avoir présenté l'intérêt stratégique du Système DMM et son exploitation par la SFDM (1^{ère} partie), le rapport présente l'échec de l'appel d'offres de 2020 (2^{ème} partie), avant de présenter l'opération de rachat de la SFDM (3^{ème} partie) et de s'interroger enfin sur l'avenir de l'exploitation par l'État, via la SFDM, d'installations industrielles (4^{ème} partie conclusive).

1 L'INTERET STRATEGIQUE DU SYSTEME D'OLEODUC DONGES-MELUN-METZ ET SON EXPLOITATION PAR LA SFDM

1.1 L'importance stratégique du Système d'oléoduc Donges-Melun-Metz

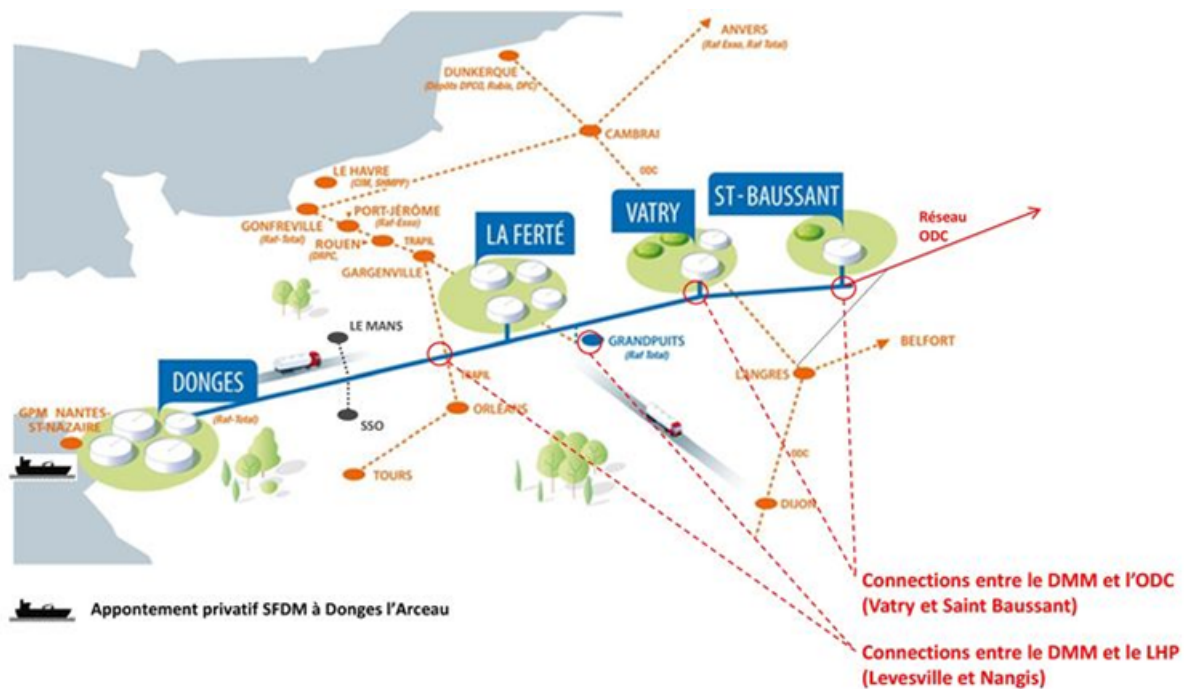
Le Système d'oléoduc Donges-Melun-Metz (DMM) est un actif industriel public propriété de l'État.

Il comprend un pipeline, conduisant de Donges (44), dans l'estuaire de la Loire, à Saint-Baussant (54) près de Metz, où il débouche dans le système d'oléoducs de l'OTAN (ODC), ainsi qu'un appontement privatif (Donges-l'Arceau) et un ensemble de douze parcs de stockage d'hydrocarbures. Ce réseau est relié à des sites et installations autres que ceux du DMM, notamment à deux raffineries du groupe Total (Donges et Grandpuits), à deux dépôts de stockage au Mans et aux réseaux oléoducs LHP (connexions à Levesville et Nangis) et ODC (connexions à Vatry et Saint-Baussant).

Ce système est constitué par :

- a) - la canalisation enterrée principale, reliant Donges (Loire-Atlantique) à Saint-Baussant (Meurthe-et-Moselle), d'un diamètre de 323,8 millimètres, sur une longueur d'environ 512 kilomètres d'une part, et d'un diamètre de 273 millimètres, sur une longueur d'environ 115 kilomètres d'autre part;
- les canalisations enterrées de liaison entre l'appontement situé à Donges et le parc A de Donges ;
- la canalisation enterrée reliant la station de pompage de Saint-Gervais (Sarthe) aux dépôts d'hydrocarbures de la région du Mans, réalisée en tubes d'un diamètre de 273 millimètres et d'une longueur de 12 kilomètres ;
- les canalisations enterrées d'interconnexion desservant les parcs de stockage ;
- les stations de pompage ;
- le poste de commande centralisé et ses installations annexes, situé à Avon (Seine-et-Marne) ;
- tous les équipements et agencements nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, conformément aux règles de l'art et de la sécurité ;
- b) - les parcs de stockage situés à Donges, La Ferté-Alais (Essonnes), Châlons-sur-Marne (Marne) et Saint-Baussant ;
- l'appontement situé à Donges.

Graphique n° 1 : Le système d'oléoduc Donges-Melun-Metz



Source : SFDM

Le Système DMM est un outil stratégique pour l'approvisionnement en carburant du centre et de l'est de la France.

La France compte quatre oléoducs chargés d'approvisionner les dépôts de distribution en produits pétroliers finis (Cf. carte en annexe). Le transport par oléoducs de ces produits représente environ 60 % du volume total transporté. Le Système DMM est le moins important des quatre oléoducs mais transporte tout de même 2,5 Mm³ (chiffres 2023) soit 8 % du total.

Comme le montre la carte, le DMM est l'unique pipeline connecté sur la façade Atlantique et c'est le seul à traverser la France d'ouest en est. Il permet l'approvisionnement des dépôts de La Ferté, Vatry et Saint-Baussant. C'est aussi l'unique moyen d'approvisionnement du Mans, et d'approvisionnement de secours du tronçon sud du pipeline Le Havre-Paris (vers Orléans et Tours). Il est utilisé également comme voie de substitution pour l'est de la France lorsque le Rhin n'est pas navigable.

Les dépôts de Vatry et Saint-Baussant sont les deux dépôts majeurs de la logistique pétrolière du Grand-Est. Sans ces deux dépôts, il est impossible d'assurer l'approvisionnement de la zone est, les flux Le Havre – Paris et l'Oléoduc de Défense Commune (ODC) n'étant pas suffisants. Le dépôt de la Ferté permet l'approvisionnement du sud de l'Île-de-France et joue un rôle déterminant en cas de pénurie de diesel et fioul domestique dans la région-capitale.

En outre, certains dépôts du Système DMM ne peuvent être approvisionnés que par le DMM car ils ne possèdent pas de plateforme de déchargement camion.

Par ailleurs, la moitié du stockage des dépôts du réseau DMM est utilisé pour la constitution des stocks stratégiques (422 km³ sur les 878 km³ de capacité totale existante). Les quatre dépôts de la SFDM sont positionnés à des endroits où nul autre dépôt ne pourrait achalander leur zone s'ils venaient à fermer.

Le Système DMM est ensuite nécessaire à l'activité de la raffinerie de Donges. Cette raffinerie, appartenant à Total Énergies, la troisième de France en capacité de raffinage, est implantée sur la rive droite de l'estuaire de la Loire. Le site a comme spécificité d'être réparti de part et d'autre du tracé actuel de la ligne ferroviaire Nantes-Le Croisic. La raffinerie produit des carburants (gazole, essence, kérosène, fioul pour navires), du GPL, du naphtha et d'autres bases pétrochimiques, du bitume et du fioul pour un total d'environ 9,5 millions de tonnes (Mt) par an. Le DMM est l'un des principaux moyens de sortie des produits de la raffinerie, et constitue un maillon nécessaire de son fonctionnement en continu.

Le Système DMM conserve enfin un intérêt militaire. Un des parcs de Donges est exploité pour le ministère des armées et constitue un maillon essentiel de la chaîne logistique pétrolière des activités militaires dans la zone Bretagne. Le DMM permet des transferts de carburant entre le dépôt de Donges et le réseau de pipeline ODC de l'OTAN. Un commissaire du gouvernement au titre des Armées (en plus de celui au titre de l'Énergie) siège d'ailleurs au conseil d'administration de la SFDM.

Ces éléments montrent que le Système DMM conserve un rôle majeur pour la logistique pétrolière de l'est de la France, et que l'interruption de son fonctionnement présenterait de très graves inconvénients.

1.2 L'exploitation du DMM par la SFDM, une opération rentable

En 1995, l'État a décidé de confier, par convention, l'exploitation du Système DMM à la Société française Donges-Metz.

La Société française Donges-Metz

Société anonyme au capital de 153 217 € (fin 2023), installée à Avon (Seine-et-Marne), la société a pour objet la participation, par tous moyens, directement ou indirectement, dans toutes opérations de logistique pétrolière, et, plus généralement, toutes opérations industrielles, commerciales, financières, mobilières et immobilières pouvant s'y rattacher. L'État est représenté au conseil d'administration par un membre qu'il désigne sachant que la société dispose également de deux commissaires du gouvernement issus des ministères des armées et de la transition écologique).

Depuis 1995, l'actionnariat de la SFDM a évolué avec la participation de Bolloré Energy qui est passée de 10 % à l'origine, à 90 % en 2000 avant de s'établir à 95 % en 2008. Parallèlement, les deux autres actionnaires importants, Elf Antar France et la Compagnie nationale de navigation, qui détenaient, à l'origine, respectivement 49 % et 31 % des actions, se sont progressivement totalement désengagés, laissant le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire comme unique actionnaire minoritaire (5 %) face à Bolloré Energy.

La société comptait 156 salariés en 2023, répartis sur cinq sites. Son chiffre d'affaires était de 55,5 M€ en 2020 et il s'établissait, fin 2023, à 65,3 M€.

La convention annexée au décret du 24 février 1995 détaille les conditions dans lesquelles la SFDM est autorisée à exploiter, entretenir et développer le DMM. Comme le rappelle l'exposé des motifs, si ce Système avait été conçu à l'origine à des fins militaires, il a été progressivement adapté et ouvert à un trafic mixte, avant que l'évolution de la conjoncture

politique et militaire en Europe de l'Ouest n'oriente son exploitation principalement vers l'économie civile. C'est ainsi que la SFDM assure aujourd'hui le transport d'hydrocarbures pour le compte de tout opérateur pétrolier.

Le Conseil d'État, saisi par deux requêtes en excès de pouvoir contre le décret du 24 février 1995 précité, a estimé, dans une décision du 13 juin 1997³ que la convention d'exploitation n'était pas une concession mais une simple autorisation d'occupation du domaine public, ce point n'étant pas sans conséquence, notamment au regard des conditions de sa prolongation puisqu'il a confirmé cette analyse dans son avis relatif au décret du 14 février 2020 qui visait à proroger la convention de 1995, et qu'en dépit de l'obligation de conclure une telle convention dans le cadre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, il était possible de la prolonger sur le fondement du 4° de l'article L. 2122-1-2 du code général de la propriété des personnes publiques, qui le permet pour « *la durée nécessaire au dénouement, dans des conditions acceptables notamment d'un point de vue économique, des relations entre l'occupant et l'autorité compétente* ».

La convention de 1995 prévoit un certain nombre de dispositions financières qui concernent tant le titulaire que l'État.

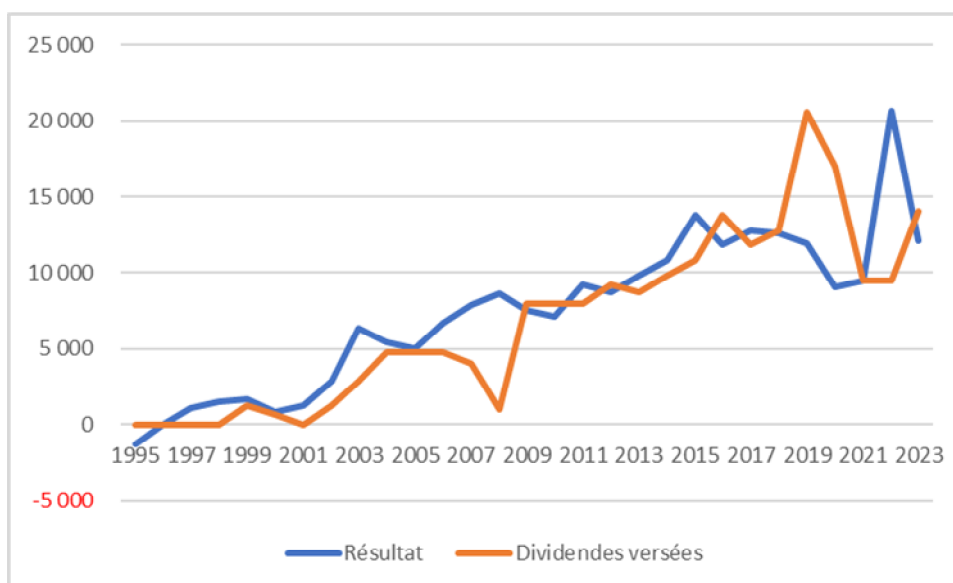
1.2.1 Pour la SFDM et ses actionnaires

La SFDM est autorisée par la convention à percevoir le produit de ses facturations commerciales ainsi que les produits annexes et les subventions diverses en contrepartie des obligations mises à sa charge par l'État. En dépenses, elle supporte l'ensemble des dépenses imputables à l'exploitation, à l'entretien et au développement de l'ouvrage, ce qui couvre les impôts et taxes de droit commun ainsi que les redevances de toute nature afférentes à l'exploitation et au contrôle des ouvrages de transport et de stockage d'hydrocarbures.

Chaque année, la SFDM est tenue d'établir un compte rendu financier décrivant les conditions économiques générales de l'exploitation et comportant un bilan et un compte de résultat.

³ Conseil d'État, 7 /10 SSR, du 13 juin 1997

Graphique n° 2 : Situation financière de la SFDM sur 29 ans (en k€)



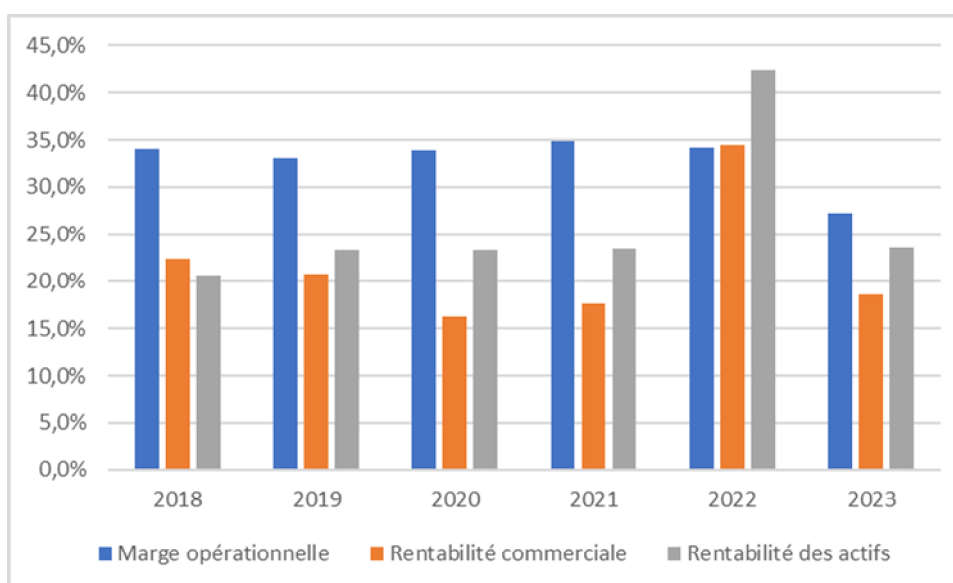
Source : Cour des comptes à partir des données de la DGEC

Sur 29 années d'exploitation, après un démarrage assez lent, le résultat de la SFDM a suivi une tendance constante à la hausse avec une moyenne qui s'établit à 8,3 M€ sur la période et un niveau annuel minimum de 10 M€ depuis dix ans. Le chiffre d'affaires est également en augmentation régulière et s'établissait à 65,4 M€ au 31 décembre 2023.

Sur la même période, avant le rachat par l'État, le montant total des dividendes versés aux actionnaires de la SFDM s'est élevé à 173,2 M€.

Sur la base des comptes 2018 à 2023, divers indicateurs de rentabilité peuvent être calculés.

Graphique n° 3 : Indicateurs de rentabilité basés sur les comptes de la SFDM



Source : Cour des comptes d'après les comptes de la SFDM

Marge opérationnelle : résultat d'exploitation rapportée au chiffre d'affaires

Rentabilité commerciale : résultat net rapporté au chiffre d'affaires

Rentabilité des fonds propres : résultat net rapporté aux capitaux propres

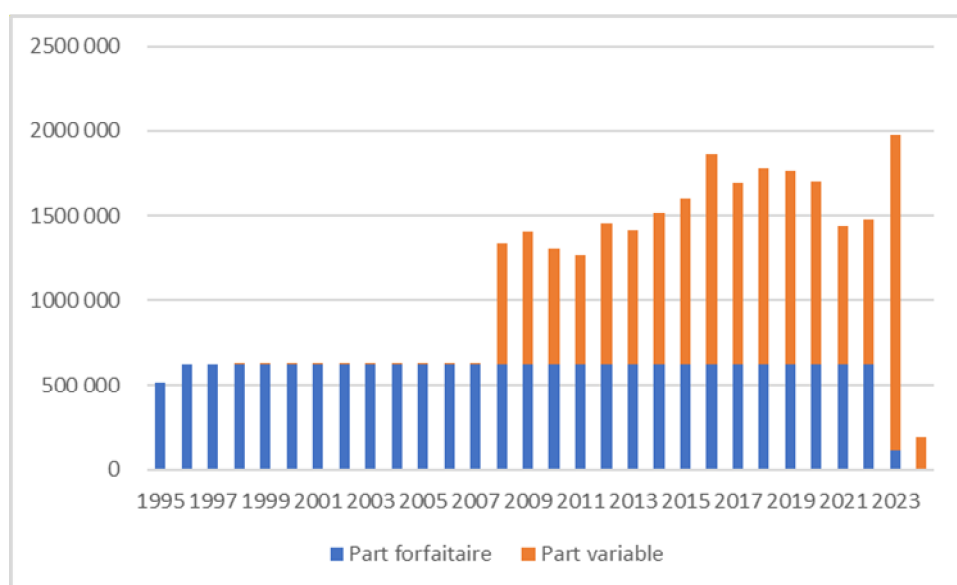
Il en ressort que la SFDM est une société saine, qui dégage des bénéfices permettant tout à la fois de maintenir un bon niveau d'investissements et de rémunérer ses actionnaires.

1.2.2 Pour l'Etat

La convention prévoyait que l'État percevait un droit d'entrée forfaitaire de 175 000 000 F (26,7 M€ en euros courants). Par ailleurs, la société s'engageait à verser chaque année une redevance pour occupation du domaine public dont le montant est calculé ainsi :

- une redevance annuelle forfaitaire et non révisable dont le montant était fixé à 4 100 000 F (0,63 M€ en euros courants) ;
- une redevance annuelle complémentaire dont le montant était fixé à 9 % du résultat net après impôts de l'exercice précédent.

Graphique n° 4 : Bilan financier pour l'État depuis 1995



Source : DGEC

Sur ces bases, en comptant le droit d'entrée versé en 1995, l'État a perçu, entre 1995 et 2024, un montant total de quelque 60 M€ (en euros courants).

1.3 Les questions posées par l'expiration de la convention de 1995

A l'approche de l'échéance de la convention (fin février 2020), une réflexion a été engagée par les administrations concernées par le dossier, piloté par le ministère de la transition écologique et solidaire (METS), afin d'étudier les différentes options possibles pour assurer la continuité de l'exploitation du Système DMM. Il était donc nécessaire d'anticiper le terme de la convention pour éviter que l'État ne récupère des installations sans pouvoir les exploiter.

1.3.1 Les options possibles et le choix de la cession concomitante du Système DMM et de la SFDM

La première option consistait à prolonger la convention. Cependant, l'État n'avait pas d'intérêt particulier à rester dans un schéma qui lui rapportait une redevance modeste et qui présentait, à long terme, le risque d'une dévalorisation du bien, compte tenu d'une diminution attendue de la consommation d'hydrocarbures liquides. En cas d'arrêt même partiel de l'activité, les coûts de remise en état des sites auraient alors été à sa charge. Par ailleurs, il existait un second obstacle juridique, un tel renouvellement pouvant se heurter à un avis négatif du Conseil d'État, le délai de prolongation devant être lié à la durée nécessaire au dénouement des relations entre l'occupant et l'autorité compétente (Cf. *supra* 1.2).

Une seconde option, présentée en octobre 2018 à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre, était de mettre en place une exploitation en régie. Cependant, une telle reprise se heurtait au fait que l'État ne disposant pas des compétences adéquates, il aurait alors été dans l'obligation de disposer d'un sous-traitant exploitant l'oléoduc, ce qui le rapprochait de la situation de concession. De plus le risque de remise en état des installations et des sites n'aurait pas été levé.

Compte tenu des inconvénients des deux options, la cession du Système DMM apparaissait comme la meilleure solution, un nouvel acquéreur pouvant notamment prendre à sa charge la revitalisation industrielle des sites. D'autre part, la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) avait établi une première estimation du prix de cession de l'ensemble SFDM/DMM à 300 M€ sur la base des données comptables et financières de la SFDM et d'une étude de marché auprès des différents opérateurs, ce qui laissait supposer un gain substantiel pour l'État.

C'est cette solution du déclassement du Système DMM et de sa cession dans le cadre d'un appel d'offres qui a été validée par une réunion interministérielle du 19 novembre 2018.

La réflexion s'est alors poursuivie pour affiner les modalités de la cession avec deux options possibles :

- la vente immobilière du DMM portant uniquement sur les actifs, indépendamment de la société exploitante. Cette solution ne semblait pas la plus efficace pour différentes raisons tenant à la nécessité pour l'acquéreur de conclure de nouveaux contrats clients et fournisseurs, à l'effet négatif sur le prix de cession du coût pour l'acquéreur d'une organisation post-cession et enfin, de son aléa d'exécution ;
- la cession d'une SDM pleinement opérationnelle, soit dans un scénario d'achat-revente par l'État, soit dans un scénario de vente directe de la SFDM avec cession

concomitante, à la date d'acquisition par le lauréat, de la propriété du DMM à la SFDM.

C'est cette dernière option qui a été retenue.

Pour mener à bien cette opération, en tous points atypique, il a été nécessaire de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un marché public comprenant deux lots, pour définir le mode de valorisation optimal, conduire l'opération et sécuriser juridiquement chaque étape de la cession. L'État s'est ainsi fait accompagner d'une banque conseil sélectionnée au regard de sa connaissance du marché et de sa maîtrise des processus de valorisation, et d'un cabinet juridique⁴ disposant d'une structure pluridisciplinaire (droit domanial, droit de l'environnement, droit social, droit de la concurrence) pour les questions juridiques. Par ailleurs, à ces deux prestations principales se sont ajoutés des marchés complémentaires, notamment une étude notariale pour collecter les différents éléments liés à la propriété de l'actif (parcellaire et servitudes) et des études financières, techniques et environnementales, appelées *VDD (vendor's due diligences)* attendues par les investisseurs, réalisées par des cabinets indépendants et financées par la SFDM.

1.3.2 Le protocole du 18 décembre 2019

La validation définitive de l'opération de cession concomitante SFDM/DMM a été actée par une concertation interministérielle réalisée du 9 au 11 décembre 2019, à l'issue desquelles le cabinet du Premier ministre a validé le projet de protocole de cession. Celui-ci a ensuite été signé entre l'État, la société Bolloré Energy et la SFDM le 18 décembre 2019, le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire y adhérant quant à lui le 23 mars 2020.

Le document prévoit que l'actionnaire majoritaire s'engage à céder l'intégralité de ses actions à l'acquéreur, l'État se portant fort de l'acquisition des actions par ledit acquéreur. Dans le même temps, l'État s'engage à céder le Système DMM à la SFDM. En parallèle, afin de disposer du temps nécessaire au déroulement de l'appel d'offres, le protocole prévoit que la SFDM poursuive l'exploitation pour deux années supplémentaires, soit jusqu'au 28 février 2022⁵.

Le document détaille les modalités de l'appel d'offres, explicite la méthode de calcul du prix de cession de la SFDM et prévoit la possibilité et les conditions d'un rachat par l'État de la SFDM en cas d'appel d'offres infructueux. Par ailleurs, il dispose que Bolloré Energy pourra, seul ou avec d'autres affiliés, participer à l'appel d'offres.

Concernant le prix de cession de la SFDM, le protocole prévoit qu'il soit calculé en additionnant les principaux postes suivants :

- la valeur liquidative de la SFDM ;
- le montant dû par l'État à la SFDM au titre de l'indemnité de résiliation ;

⁴ L'intervention du cabinet juridique a coûté 1,5 M€ à l'État. Concernant la banque conseil, celle-ci ayant proposé une offre nulle pour la partie forfaitaire et au pourcentage sur la vente, son intervention n'a rien coûté, la vente n'ayant pas eu lieu.

⁵ Cette prolongation a donné lieu au décret en Conseil d'État n°2020-123 du 14 février 2020 modifiant le décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la Société française de Donges-Metz.

- le montant dû par l'État à la SFDM au titre de l'indemnité VNC (valeur nette comptable des investissements réalisés entre le 1^{er} mars 2020 et la date d'expiration de la convention) ;
- un montant forfaitaire et définitif de 4 868 000 € correspondant à une fraction de la valeur résiduelle des contrats long terme de gestion de stocks stratégiques conclus par la SFDM à la date de signature du protocole et devant rester en vigueur au-delà du 28 février 2022 ;

Concernant la valeur liquidative, une annexe au protocole en détaille les modalités de calcul et, l'appliquant au bilan de la SFDM au 31 décembre 2018, en déduit une valeur liquidative estimée de 28,7 M€.

Enfin, le protocole prévoit l'intervention d'un cabinet conseil sur toutes les questions financières (détermination de la méthode de calcul de la valeur liquidative, calcul du montant forfaitaire pour les contrats long terme, estimation puis calcul du prix de cession, etc.).

2 L'ÉCHEC DE L'APPEL D'OFFRES DE 2020

À la suite de la signature du protocole, un cahier des charges a été rédigé qui reprend en grande partie des éléments du protocole, et la procédure d'appel d'offres a été lancée. Il ressort des différents documents consultés et des entretiens réalisés, que les administrations travaillant sur ce dossier étaient confiantes quant à l'issue de la procédure et n'avaient pas imaginé que l'appel d'offres pourrait s'avérer infructueux.

2.1 Ce que prévoyait le cahier des charges

Le préambule du cahier des charges rappelle que l'État a annoncé son intention de procéder à la cession du « Système DMM ». Souhaitant que cette cession n'affecte pas la continuité sociale, juridique, opérationnelle et commerciale de l'exploitation, l'État a souhaité lier le sort du système DMM à celui de la SFDM. Il a ainsi prévu le schéma suivant pour l'opération : cession de la propriété du Système DMM au profit de la SFDM concomitamment à la cession de la SFDM au candidat retenu. La cession SFDM et la cession DMM interviendront donc à la même date.

Le cahier des charges dans son point 1.6 et en annexe 6 présente le prix de cession ainsi que ses modalités de calcul.

Schématiquement, les candidats sont invités à fixer la valeur d'entreprise qu'ils confèrent à l'ensemble constitué par la SFDM et le Système DMM. Cette valeur d'entreprise proposée (hors dettes et trésorerie) est donc le seul élément financier que les candidats doivent indiquer, et sert ensuite de base au calcul du prix net devant être payé par la SFDM à l'État en contrepartie du transfert de propriété du Système DMM.

Le calcul du passage de la valeur d'entreprise au prix net de cession DMM est réalisé au moyen d'une feuille de calcul fournie par l'État et élaborée par la banque conseil, s'imposant

aux candidats et sur la base de laquelle l'outil procède au calcul d'un ajustement comptable de la valeur d'entreprise proposée (intégrant notamment les provisions pour risques et charges et les créances envers l'État), puis au calcul du prix de cession de la SFDM et des frais de transaction DMM, pour en déduire le montant du prix net de cession.

Tableau n° 1 : Schéma de calcul du prix – exemple à partir d'une hypothèse d'un prix proposé de 300 M€ au 31 décembre 2019

<i>Valeur d'entreprise proposée</i>	300,0 M€	Hypothèse de la somme proposée par l'entreprise dans son offre
<i>Valeur d'entreprise ajustée</i>	319,1 M€	En corrigeant en fonction notamment de la trésorerie, des créances envers l'État mais également des provisions pour risques et charges.
<i>Prix de cession SFDM</i>	37,7 M€	Défini en appliquant la formule prévue par le protocole de 2019
<i>Rachat du parc de stockage de La Ferté-Alais C, créance envers l'État et frais de transaction</i>	27,1 M€	
<i>Prix net de cession DMM</i>	254,3 M€	

Source : Cour des comptes à partir d'une étude réalisée par la banque conseil de l'État au 31 décembre 2019

Concernant le prix de cession de la SFDM, il est calculé selon des modalités identiques à celles prévues au protocole de 2019, à partir notamment des éléments comptables : la valeur liquidative de la société, une indemnité de résiliation, une indemnité égale à la valeur nette comptable des investissements réalisés par le titulaire à compter du 1^{er} mars 2020 et jusqu'à la date de fin de l'exploitation ou pour lesquels le titulaire a irrévocablement engagé des dépenses à compter du 1^{er} mars 2020 et jusqu'à la date de fin de l'exploitation, et enfin, une somme fixe de 4,9 M€ correspondant à une fraction de la valeur résiduelle des contrats de long terme de gestion des stocks stratégiques conclus par la SFDM et devant rester en vigueur au-delà du 28 février 2022.

Il est à noter qu'indépendamment de la convention, la SFDM assurait également l'exploitation, la maintenance et la télésurveillance d'un parc de stockage dit « La Ferté-Alais C » (LFA C) dans le cadre d'un marché public conclu avec le service des essences des Armées. La cession DMM portait donc également sur ce parc de stockage, dont la propriété serait cédée à la SFDM parallèlement au Système DMM. Exceptionnellement, les candidats avaient connaissance de la valeur de ce parc qui figurait dans l'outil de calcul (10 M€).

Concernant le prix de cession du DMM, et comme le prévoit le cahier des charges, il est ventilé entre le prix des biens immobiliers (différents dépôts pétroliers et siège social de la société) et, pour le solde, le prix des biens mobiliers composant le Système DMM (les oléoducs).

Les candidats étaient donc capables de déterminer, à partir du prix qu'ils proposaient, ce qui reviendrait *in fine* à l'État pour le DMM. Quant à l'État, à partir de la valeur proposée dans l'offre, il pouvait ensuite déterminer si ce montant couvrait le prix des biens immobiliers et en déduire le prix restant pour les biens mobiliers. La direction nationale d'interventions domaniales (DNID) avait réalisé une estimation dont les résultats, connus en mars 2020, établissaient le prix des biens immobiliers à une valeur de 76,2 M€ (66,16 M€ hors parc LFA C).

2.2 Le résultat des consultations

2.2.1 La procédure suivie

La procédure de cession du DMM prévoyait trois phases :

- une phase de candidature du 7 septembre au 12 octobre 2020 ;
- une phase de remise d'une offre indicative du 16 octobre 2020 au 7 décembre 2020 ;
- une phase de remise d'une offre finale du 4 janvier 2021 au 1^{er} mars 2021.

À l'issue d'un appel public à la cession paru le 7 septembre 2020, six plis ont été reçus dans les délais :

- Bolloré Energy – Total Raffinage Chimie⁶
- DIF Capital Partners⁷
- Géosel Manosque⁸
- Keppel Infrastructure Fund Management⁹
- Rubis Terminal¹⁰
- Trapil¹¹

L'analyse des plis par la commission d'appel d'offres composée de représentants du ministère de la transition écologique, du ministère des finances et du ministère des armées, a

⁶ Consortium créé pour répondre à l'appel d'offres ; Bolloré Energy détiendrait 95 % des actions.

⁷ DIF est un fonds d'infrastructure néerlandais spécialisé dans la gestion d'investissements de taille moyenne principalement en Europe et en Amérique du Nord.

⁸ Géosel Manosque est une société française spécialisée dans le stockage souterrain d'hydrocarbures dont les actionnaires sont directement ou indirectement Ardian, EDF, Petroineos et Total.

⁹ Keppel Infrastructure Fund est fond d'infrastructure basé à Singapour spécialisée dans la gestion d'investissement principalement en Asie et en Europe.

¹⁰ Rubis Terminal est une société française spécialisée dans le stockage de produits pétroliers, chimiques, agroalimentaires et des engrais.

¹¹ Trapil est une société française qui exploite des réseaux d'oléoducs en France. Elle a été en charge du DMM avant la SFDM.

conduit à l'acceptation des offres de Bolloré Energy - Total Raffinage Chimie et Géosel, au rejet de l'offre de Trapil¹² et à des questions complémentaires aux sociétés DIF, Keppel et Rubis. Ces dernières ayant transmis l'ensemble des informations demandées, leurs offres ont été admises et ce sont ainsi cinq entités qui ont été invitées dans un second temps à déposer une offre indicative.

Les trois sociétés qui avaient été sollicitées pour fournir des informations complémentaires, ont finalement renoncé à poursuivre la procédure. Trois raisons pourraient expliquer probablement ces renoncements :

- une incertitude juridique sur la possibilité d'acquérir la société en raison de la position affichée par l'Autorité de la concurrence dans l'opération Pisto-Total-Trapil, ainsi que sur le type de régulation des tarifs de transport souhaitée par cette autorité (Cf. *infra*) ;
- une image dégradée du secteur pétrolier auprès des fonds d'investissement spécialisés sur les infrastructures ;
- la présence de la société exploitante parmi les candidats.

En définitive, à l'issue de cette seconde phase de la procédure, seuls le consortium Bolloré Energy – Total Raffinage Chimie et la société Géosel ont déposé des offres indicatives, en décembre 2020, respectivement de 100 M€ et de 110 M€, montants en deçà des estimations réalisées par la DNID et le cabinet sollicité par l'État.

2.2.2 Des offres recevables mais avec un prix indicatif d'acquisition très bas

L'analyse des deux offres indicatives a fait l'objet d'une note de la directrice générale de l'énergie et du climat au cabinet de la ministre de la transition écologique en date du 18 décembre 2020 qui explique les raisons pour lesquelles ces deux offres n'étaient pas acceptables, et présentant les options possibles. Les développements qui suivent synthétisent les principales dispositions de la note.

La DGEC fait tout d'abord observer que les deux offres répondent bien à l'ensemble des critères du cahier des charges et que les deux entreprises pourraient donc être invitées à remettre une offre ferme. Cependant, la note constate que le prix d'acquisition du DMM tel qu'il a été calculé à partir des offres des deux candidats est nettement plus bas qu'attendu. Pour arriver à cette conclusion, la DGEC se base sur l'analyse des offres indicatives réalisée par la banque conseil qui compare les deux offres à la valorisation effectuée, en mars 2020, par la DNID et à l'estimation du cabinet d'audit sollicité dans le cadre de l'opération de cession. Le tableau qui suit présente ces valorisations au regard des offres reçues.

¹² Cette société n'avait pas déposé une offre *stricto sensu* mais simplement une demande d'accès à la base de données du projet de cession.

Tableau n° 2 : Comparaison des offres avec des valorisations antérieures (en M€)

	Valorisation DNID	Valorisation cabinet d'audit	Offre Bolloré Energy - Total	Offre Géosel Manosque
<i>Valorisation</i>	360	188 / 236	100	110
<i>dont part État</i>	300	150 / 200	54,3	64,3

Source : note cabinet du 18/12/2020

Ainsi, selon les hypothèses retenues, il était espéré que l'opération se fasse dans une fourchette comprise entre 188 M€ et 360 M€ avec une recette pour l'État (correspondant au DMM hors parc LFA C) comprise entre 150 M€ et 300 M€, chiffres bien éloignés des offres reçues, même dans l'hypothèse la plus basse.

Il semblerait que les profondes incertitudes juridiques liées à la position prise par l'Autorité de la concurrence sur le contrôle des oléoducs d'intérêt général et la régulation des tarifs de transport par une autorité administrative indépendante aient pu avoir un effet à la baisse sur les offres (Cf. *infra*).

2.2.3 Les incertitudes liées aux positions de l'Autorité de la concurrence

2.2.3.1 Au moment de l'appel d'offres

Ces dernières années, l'Autorité de la concurrence a eu l'occasion de rappeler son souhait de voir mise en place une régulation publique des activités de transport et de stockage d'hydrocarbures, semblable à celle existant dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

En décembre 2019, elle a décidé l'ouverture d'une phase d'examen approfondi dans le cadre de l'examen du rachat de la Société des transports pétroliers par pipeline (Trapil) par la société Pisto, compte tenu du doute sérieux d'atteinte à la concurrence sur les marchés du transport de produits raffinés par oléoducs et du stockage de tels produits.

Pisto ayant finalement retiré son projet d'acquisition, l'Autorité en a pris acte en juillet 2020. Dans le communiqué qu'elle a publié le 24 juillet 2020, elle a confirmé qu'au terme de la procédure d'examen approfondi, elle considérait que cette opération (la prise de contrôle exclusif de Trapil) présentait des risques concurrentiels élevés, aussi bien sur le marché du transport que sur les marchés du stockage de produits raffinés. En effet, « *En l'absence d'une régulation sectorielle, l'opération aurait pu avoir pour effet de conférer à la nouvelle entité un pouvoir de marché durablement non contestable par un concurrent. C'est, notamment, en raison du caractère à la fois durable et non contestable du pouvoir de marché tiré de la détention d'infrastructures essentielles et des risques concurrentiels afférents que, dans la plupart des secteurs de réseau, le législateur a décidé d'encadrer étroitement l'action des opérateurs en la soumettant au respect de nombreuses obligations ayant pour objet de protéger la concurrence (séparation comptable, obligation de non-discrimination, orientation des prix vers les coûts, etc.) et au contrôle d'un régulateur spécialisé.* »

Citant sa présidente d'alors, le communiqué poursuit en indiquant que l'Autorité « *a constaté que, bien que cette infrastructure soit soumise à un contrôle de l'État, exercé par la direction générale de l'énergie et du climat, celui-ci portait uniquement sur la préservation de la sécurité de l'approvisionnement de la France en produits pétroliers et non sur la préservation des règles de concurrence. Ce seul cadre légal et réglementaire ne permettait ainsi pas d'exclure les risques d'atteinte à la concurrence engendrés par l'opération.* ».

Par ailleurs, au moment de la procédure d'appel d'offres, les candidats savaient que l'Autorité de la concurrence était en cours d'instruction de la prise de contrôle exclusif de la Société du Pipeline Méditerranée-Rhône par la société Transport Stockage Énergies, opération de concentration qui lui avait été notifiée en septembre 2020. Une crainte forte existait que la décision attendue aille dans le même sens que le communiqué publié par l'Autorité en juillet 2020. Cela s'est d'ailleurs confirmé puisque celle-ci, par une décision n°21-DCC-79 du 12 mai 2021, a interdit le projet du groupe Ardian d'acquérir la Société du Pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR), propriétaire de cet oléoduc¹³.

La société Transport Stockage Énergies et la société Ardian ont attaqué cette décision devant le Conseil d'État qui, dans une décision du 15 février 2024¹⁴, a confirmé les positions de l'Autorité sur la qualification d'infrastructure essentielle du PMR, sur le contrôle limité exercé par l'État qui ne serait pas de nature à faire obstacle au pouvoir de marché détenu par le nouvel actionnaire, et sur les atteintes possibles à la concurrence par le biais d'effets tarifaires et non-tarifaires.

2.2.3.2 Les actions de l'État en réponse à la position de l'Autorité de la concurrence

Pour répondre aux préoccupations de l'Autorité et afin de sécuriser juridiquement le secteur, les services de l'État ont établi un projet d'arrêté renforçant le contrôle de l'État sur l'exploitation des oléoducs d'intérêt général et notamment sur les tarifs d'accès, qui a été soumis pour avis à l'Autorité début 2021. Dans la lettre de transmission du projet à la présidente de l'Autorité, la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) rappelle tout d'abord que « *Les acteurs économiques du secteur pétrolier ont alerté le Gouvernement sur les conséquences de l'échec de l'opération Pisto-Trapil, fortement susceptible de mettre un coup d'arrêt aux investissements dans le secteur des infrastructures pétrolières, entraînant une dépréciation de ces actifs.* » Elle poursuit en indiquant que le Gouvernement souhaite renforcer le contrôle des oléoducs d'intérêt général afin de supprimer les risques concurrentiels identifiés par l'Autorité et ainsi permettre la réalisation des opérations de restructuration, et rappelle l'objectif essentiel « *de ne pas obérer*

¹³ L'Autorité a tout d'abord rappelé que le pipeline était une infrastructure essentielle dans une situation de monopole de fait sur le marché du transport de produits pétroliers raffinés dans le sud de la France. Elle a ensuite fait observer qu'avant l'opération, la prise de décision au sein de la SPMR nécessitait un certain consensus des actionnaires, dont certains utilisateurs de l'oléoduc, et que cette situation avait un effet à la baisse sur les prix. Enfin, selon son communiqué, « *l'Autorité a considéré que cet oléoduc constituait une infrastructure essentielle. Bien que cette infrastructure soit soumise à un contrôle de l'État, celui-ci porte uniquement sur la préservation de la sécurité de l'approvisionnement de la France en produits pétroliers et non sur la préservation des règles de concurrence. Ce seul cadre légal et réglementaire ne permet pas d'exclure les risques d'atteinte à la concurrence engendrés par l'opération et identifiés par l'Autorité.* »

¹⁴ Conseil d'État, 3^{ème} – 8^{ème} chambres réunies, 15/02/2024, 454475

les investissements nécessaires à la sécurité de ces infrastructures et à leur adaptation aux enjeux de la transition énergétique. »

Par un avis n°21-A-01 rendu le 1^{er} mars 2021, l'Autorité a émis un avis défavorable à ce projet, considérant que les dispositions qu'il proposait étaient insuffisantes pour les raisons suivantes :

- *« des interrogations sérieuses subsistent sur la possibilité de procéder à une telle réforme par voie d'arrêté ;*
- *le contrôle envisagé a un champ restreint aux seules activités de transport et ne comprend pas les activités de stockage ;*
- *le contrôle envisagé est centré sur les évolutions tarifaires, qui ne sont qu'un des aspects de l'activité des sociétés d'exploitation d'oléoducs d'intérêt général qui mériterait d'être régulé ;*
- *les modalités du contrôle envisagé soulèvent des difficultés ; en particulier, les critères de contrôle sont opaques et aucun suivi rapproché du comportement des sociétés d'exploitation et de leur traitement des clients n'est prévu. »*

Elle a par ailleurs rappelé sa position sur la nécessité que le législateur mette en place une régulation reposant sur une autorité administrative indépendante en décidant par exemple de confier *« le contrôle des conditions d'utilisation des oléoducs d'intérêt général à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui exerce une mission analogue dans la filière gazière. »* L'Autorité a en effet considéré qu'il y avait un parallèle avec le transport et le stockage du gaz pour lesquels la CRE exerce déjà une mission analogue en vertu des *« articles L. 452-2 et L. 452-3 du code de l'énergie qui lui confient, en effet, un rôle d'encadrement tarifaire des prestations liées au transport et au stockage du gaz, allant jusqu'à la fixation de la structure des tarifs et des méthodes de tarification et de comptabilisation des coûts sous-jacents. »*

Cet avis de l'Autorité a fait l'objet d'une analyse du cabinet juridique accompagnant l'État contestant son bien-fondé¹⁵, que la DGEC a repris dans un argumentaire interne au soutien d'une proposition de modification de l'article L.632-2 du Code de l'énergie visant à modifier et à préciser les domaines d'intervention de l'État en matière de contrôle des oléoducs d'intérêt général, et d'une proposition de décret en Conseil d'État définissant les modalités du contrôle, pour ce qui relève des missions du commissaire du Gouvernement d'une part et de la compétence du ministre d'autre part.

Au printemps 2024, la DGEC n'avait cependant pas relancé le processus visant à adopter ces projets.

¹⁵ Pour le cabinet, *« le régime de régulation économique ex ante envisagé par l'Autorité impose des restrictions qui ne semblent pas justifiées au regard de la situation existante et de la pratique décisionnelle, et qui ne sont surtout ni nécessaires, ni proportionnées, ni adaptées à l'objectif poursuivi, dès lors qu'il existe des solutions moins restrictives. »*

3 LE RACHAT DE LA SFDM, UNE SOLUTION QUI S'EST IMPOSÉE

À la clôture de la phase 2 de la procédure qui s'était donc avérée décevante, il a fallu reprendre les réflexions et envisager des scénarios de sortie alors que l'échéance de février 2022, terme de la convention d'exploitation, se rapprochait.

Que ce soit dans différentes notes de la DGEC, de la DIE, et également dans des notes produites par le cabinet conseil de l'État entre décembre 2020 et avril 2021, plusieurs options ont été présentées à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre.

3.1 Les différentes options possibles

3.1.1 La poursuite du processus de cession

L'objectif aurait été de procéder à une vente rapide avant le 28 février 2022, date de la fin de la convention d'exploitation. Deux difficultés majeures étaient cependant soulevées.

Tout d'abord, le risque élevé que les prix proposés par les candidats restent du même ordre de grandeur dans les offres fermes compte tenu des incertitudes de marché qui non seulement n'avaient pas évolué significativement depuis la réception des offres indicatives mais s'étaient même aggravées du fait de la position prise par l'Autorité de la concurrence en mai 2021 (Cf. *supra*).

Ensuite, l'égalité de traitement entre les candidats apparaissait difficile à garantir avec une position prise par l'Autorité de la concurrence qui n'affectait pas tous les candidats de la même manière. En effet, seul le changement d'actionnariat majoritaire étant soumis à l'avis de l'Autorité (article L. 430-1 du code de commerce), les conditions posées par cette dernière n'auraient concerné que la société Géosel, filiale du groupe Ardian, qui aurait dû présenter l'opération devant l'Autorité. Elle aurait alors rencontré les mêmes difficultés que pour la prise de contrôle de la société SPMR, alors que Bolloré Energy, actionnaire majoritaire de la SFDM, n'aurait pas été soumis à cette obligation. Un risque de contentieux en raison d'une distorsion de concurrence n'était dès lors pas exclu.

3.1.2 La création d'une société publique d'exploitation baptisée Loire-Seine-Moselle

Cette option a fait l'objet de travaux au printemps 2020. Dans ce cas, il aurait fallu que la société publique ainsi créée reprenne l'exploitation à l'issue de la convention, soit à partir du 1^{er} mars 2022. Les textes et statuts nécessaires à la création d'une société publique ont été rédigés et un calendrier de mise en œuvre a été élaboré, tandis que le budget global de l'opération était estimé à 12,7 M€.

Une telle opération, particulièrement complexe, présentait cependant un risque fort d'exécution dans un délai très contraint (huit mois). Aux questions de reprise des personnels ou de recrutements, il aurait fallu également ajouter le transfert des contrats avec les clients de la SFDM pour garantir la continuité et la sécurité d'approvisionnement, alors que ceux-ci ne pouvaient être transférés automatiquement et auraient dû faire l'objet de renégociations un par un. De plus, il existait un risque de contentieux avec la société Bolloré Energy qui aurait demandé à percevoir le remboursement de ses investissements non encore amortis ainsi que l'indemnisation des contrats long terme de gestion de stocks stratégiques.

En réalité, cette option a plutôt été présentée comme un scénario contrefactuel dans les négociations pour étayer et permettre le rachat de la SFDM par l'État.

3.1.3 Le rachat par l'État de la SFDM

Le rachat par l'État de la SFDM apparaissait comme une solution pragmatique, permettant d'éviter le risque d'une cession à un prix inférieur à la valeur des actifs immobiliers tout en garantissant la poursuite de l'exploitation en mars 2022.

Ce rachat était déjà prévu comme possibilité et juridiquement encadré par le protocole du 18 décembre 2019, qui réservait l'hypothèse d'une l'acquisition à l'amiable par l'État de la SFDM au 28 février 2022, à l'échéance de l'exploitation.

L'article 10.3 dudit protocole disposait en effet que : « *Dans l'hypothèse où l'État constaterait, au plus tôt le 1^{er} janvier 2022, qu'une Transaction ne pourra manifestement pas être réalisée au plus tard le 28 février 2022, il pourra décider d'acquérir l'intégralité des Actions détenues par l'Actionnaire Majoritaire (et ses affiliés), que celui-ci s'oblige (pour lui-même et ses affiliés actionnaires) de façon irrévocable à lui vendre le 1^{er} mars 2022 dans le cadre d'un contrat de cession mutatis mutandis identique au Contrat de Cession. Le prix d'acquisition de ces Actions sera alors égal à la quote-part du Prix de Cession SFDM prévu par la formule de calcul figurant à l'Article 4.2 (et en Annexe 5) correspondant à la proportion de la participation de l'Actionnaire Majoritaire (et ses affiliés) au capital social de la SFDM, étant entendu que le terme (A) sera nul.* ».

À la suite d'une concertation interministérielle qui s'est tenue entre le 26 et le 29 juillet 2021, le cabinet du Premier ministre a décidé sur ces bases le rachat par l'État de la SFDM. Il a donc été décidé de mettre un terme à l'appel d'offres par courriers adressés aux deux candidats le 1^{er} septembre 2021, et dans le même temps, l'État indiquait aux actionnaires de la SFDM qu'il allait exercer l'option d'achat prévue à l'article 10.3 du protocole de 2019.

Comme l'indique le compte rendu de la concertation interministérielle, il fallait éviter une cession du système DMM dans des conditions défavorables pour l'État sachant que la relance d'un processus de vente n'avait aucune certitude d'aboutir dans des conditions plus satisfaisantes. Il demandait que le contrat de cession soit négocié avant le 30 septembre 2021 pour une cession effective au plus tard au 28 février 2022.

Des négociations se sont alors engagées et ont abouti à la signature d'un avenant au protocole du 18 décembre 2019, en date du 5 janvier 2022, actant l'activation par l'État de son option d'achat et fixant le prix de la cession par la SFDM de ses actions.¹⁶

Par décret n° 2021-1635 du 14 décembre 2021, l'État s'est porté acquéreur des 9 505 actions, représentant 95,05 % du capital de la SFDM, détenues par Bolloré Energy. Par arrêté du 5 janvier 2022, le prix du rachat a été fixé à 31 039 176 €. Par arrêté du 5 janvier 2022, l'État a également acquis les 495 actions, représentant environ 4,95 % du capital de la SFDM, détenues par le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire, au prix fixé dans le même arrêté de 1 616 454 €.

La dépense correspondante a été réalisée par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE).

3.2 Un coût de rachat juridiquement fondé et financièrement cohérent

Comme le prévoyait l'article 10.3 du protocole de 2019, le prix d'acquisition était fixé, pour chaque actionnaire, à la quote-part de sa participation au capital de la SFDM, appliquée au « Prix de Cession SFDM », soit exactement le même prix que celui fixé par le protocole pour une cession de la SFDM à un tiers, repris dans le cahier des charges de l'appel d'offres abandonné. Ce prix n'avait donc pas besoin d'être renégocié par l'État avec les actionnaires.

Ce prix résultait, à quelques ajustements près, de la somme de la valeur liquidative de la SFDM, de l'indemnité des investissements réalisés par la SFDM et non amortis et d'un montant forfaitaire de 4,9 M€ correspondant à la valeur résiduelle des contrats longs terme conclus par la SFDM et restant en vigueur au-delà du 28 février 2022. Sur ces bases, et en faisant l'hypothèse d'une trésorerie à zéro, la DGEC estimait que l'opération d'acquisition de la SFDM par l'État serait de l'ordre de 12 M€ (soit l'équivalent d'une année de dividendes distribués par la SFDM sur des bases historiques et des études réalisées en préparation de la vente), représentant, d'après cette direction, une réelle opportunité financière, sans tenir compte cependant des investissements futurs.

3.2.1 Le coût d'acquisition

Un cabinet spécialisé a été à nouveau sollicité¹⁷ pour une mission complémentaire dont l'objectif était de procéder au calcul arithmétique, selon la méthodologie établie par le protocole du 18 décembre 2019, de la valeur liquidative et du prix de cession de la SFDM. Les résultats de la mission ont abouti à fixer le montant du rachat à 32 655 630 € dont 31 039 176 € pour Bolloré Energy et 1 616 454 € pour l'actionnaire minoritaire, lesquels montants ont été repris à l'identique à l'article 2.4 de l'avenant de janvier 2022 au protocole de 2019, auquel sont

¹⁶ La saisine de la commission des participations et des transferts (CPT) étant facultative (III de l'article 26 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique), compte tenu des délais très courts entre la prise de décision et la date limite de réalisation de la cession, son avis n'a pas été sollicité.

¹⁷ Lettre de mission du 23 novembre 2021.

annexés l'ensemble des documents concernant cette mission (lettre d'engagement, méthodologie suivie et résultats).

Il ressort de l'analyse de ces documents que le prix de cession a été calculé en respectant les modalités prévues par le protocole du 18 décembre 2019. Cependant, si la Cour a vérifié que la méthodologie suivie était documentée et avait respecté le cadre fixé, elle n'a pas procédé à une revue des calculs opérés par le cabinet mandaté par l'État. Le tableau qui suit présente la décomposition du prix tel qu'il est présenté dans le rapport de ce dernier.

Tableau n° 3 : Décomposition du prix de cession (en M€)

		Observations
<i>Valeur liquidative</i>	19,96	dont 19,4 M€ de trésorerie
<i>Indemnité VNC</i>	6,06	valeur nette comptable des investissements réalisés entre le 1 ^{er} mars 2020 et la date d'expiration de la convention
<i>Valeur des contrats</i>	4,87	valeur des contrats à long terme de gestion des stocks stratégiques telle que prévue dans le protocole de 2019
<i>Indemnité de résiliation</i>	1,77	
<i>Prix de cession</i>	32,66	

Source : Cour des comptes à partir du rapport du cabinet mandaté par l'État

Le prix de cession calculé selon des modalités identiques à celles prévues par le cahier des charges de l'appel d'offres, est relativement proche de celui qui résultait des offres indicatives reçues (37,7 M€) même s'il est éloigné des prévisions de la DGEC (Cf. *supra*) en raison d'une trésorerie qui s'établit à 19,4 M€.

Concernant l'indemnité de résiliation, l'article 10.3 du protocole l'excluait explicitement dans le cas du rachat par l'État, opération supposée se réaliser à échéance. Or, afin de garantir la continuité de l'exploitation, l'État a préféré anticiper le rachat de la SFDM le plus tôt possible, deux mois avant la fin de la convention d'exploitation, ce qui a nécessité de recueillir l'accord des actionnaires. Pour compenser la perte du chiffre d'affaires de la société sur ces deux mois, l'État a donc versé une indemnité de résiliation (1,77 M€). Sur cette courte période, le chiffre d'affaires réalisé s'est élevé à 2,4 M€.

3.2.2 Analyse du coût d'acquisition

En retenant une approche patrimoniale de cette acquisition, le coût net pour l'État se limite au montant de l'indemnité de résiliation, soit 1,77 M€. En effet, le reste du prix trouve sa contrepartie dans des éléments patrimoniaux (trésorerie, investissements, contrats clients) repris par l'État à travers la SFDM.

Par ailleurs, dans son offre indicative, Bolloré Energy avait présenté un plan d'affaires pour la période 2022 – 2040 d'où il ressortait les principaux agrégats suivants :

Tableau n° 4 : Plan d'affaires Bolloré Energy (en M€)

	2022	2025	2030	2035	2040
<i>Chiffre d'affaires</i>	56,8	56,7	59,3	62,0	63,9
<i>EBIT¹⁸</i>	7,2	5,7	10,9	10,9	9,3
<i>Dividendes</i>	10,6	6,5	10,0	11,7	10,4

Source : Synthèse de la banque conseil de l'État d'avril 2021

De son côté, le cabinet d'audit avait présenté le plan d'affaires suivant, communiqué dans le cadre de l'appel d'offres :

Tableau n° 5 : Plan d'affaires du cabinet d'audit (en M€)

	2022	2025	2030	2035	2040
<i>Chiffre d'affaires</i>	57,3	58,0	63,1	68,2	71,3
<i>EBIT</i>	5,4	6,7	8,5	12,8	12,7
<i>Dividendes</i>	15,3	12,1	17,0	16,0	16,7

Source : Synthèse de la banque conseil de l'État d'avril 2021

Au total, les flux de dividendes générés par la SFDM sur la période 2022-2040 étaient évalués par ces deux plans à :

- 320 M€ selon le cabinet d'audit, soit en moyenne 17 M€ par an ;
- 204 M€ selon Bolloré Energy sur la base des données de l'offre indicative, soit en moyenne 11 M€ par an.

Les différences entre les deux plans d'affaires résultent du fait que le premier a été élaboré avant les décisions de l'Autorité de la concurrence. À l'inverse, le plan d'affaires prévisionnel de Bolloré traduisait une certaine prudence à l'égard d'une potentielle régulation du secteur, notamment en matière de contrôle des tarifs, et de l'avenir incertain de la raffinerie Total de Donges.

Ainsi donc, même en prenant l'hypothèse la plus prudente, l'État pouvait raisonnablement considérer que son investissement dans la SFDM serait amorti en peu d'années.

Le contrat de cession signé fin 2021 prévoyait explicitement l'interdiction de toute décision de distribution de dividendes (ou d'acompte sur dividendes) entre sa date de signature et la date de réalisation de la cession. L'État, qui a pris la propriété de la société le

¹⁸ EBIT : bénéfices avant intérêts et impôts

20 janvier 2022, a été en mesure, à la certification des comptes par le commissaire aux comptes, de se verser un dividende, soit 9,48 M€ au titre des résultats de l'exercice 2021.

En 2023, le montant des dividendes a été de 14 M€ et, en 2024, le montant est de 12,06 M€. Autrement dit, en trois années, l'État aura perçu 35,5 M€ de dividendes¹⁹, soit un montant supérieur au prix de cession.

3.3 La cession du Système DMM à la SFDM

Compte tenu des contraintes de calendrier qui s'étaient encore resserrées après la déclaration d'infructuosité de l'appel d'offres, la réalisation, dans le même temps, de la cession du DMM n'a pas été possible, le rachat par l'État de la SFDM précédant de quelques mois la cession des actifs industriels.

Le « bleu » de la concertation interministérielle tenue entre le 26 et le 29 juillet 2021 validait le principe d'une cession ou d'un transfert de l'actif DMM à la SFDM, sous réserve qu'une expertise approfondie vienne éclairer, en amont, les conséquences juridiques, budgétaires (qui devront être neutres pour l'État) et fiscales de ce transfert, ainsi que ses modalités concrètes et son calendrier. Le compte-rendu précise que « *devra toutefois être étudiée la possibilité d'autoriser la SFDM, une fois rachetée, à exploiter le DMM sans en être propriétaire dans l'éventualité où la cession ou le transfert de l'actif s'avèrerait trop coûteux ou complexe à mettre en œuvre* ».

Dans une note au ministre du 2 mars 2022, le directeur de l'immobilier de l'État, s'appuyant sur les conclusions d'une étude réalisée par un cabinet juridique, a présenté les options possibles pour transférer le DMM à la SFDM, ainsi que son analyse sur chacune d'entre elles :

- la cession à titre gratuit : cette option, qui nécessitait une disposition législative, avait l'avantage d'éviter tout décaissement budgétaire ou compensation. Mais elle était juridiquement fragile en raison d'un risque de transfert gratuit, faute de contrepartie ;
- la cession de l'actif à la valeur vénale : cette opération était complexe et finalement neutre pour les finances publiques, le produit attendu de la cession devant être compensé par une augmentation équivalente en capital de la SFDM ;
- le transfert de l'actif par apport en nature de l'État-actionnaire : cette option n'entraînait aucun décaissement mais elle exigeait de respecter deux conditions : la valeur des actions obtenues en contrepartie de l'apport en nature devait correspondre à la valeur réelle du DMM pour respecter le principe d'incessibilité des biens des personnes publiques à vil prix ; l'État devait se comporter comme un opérateur privé en économie de marché, c'est-à-dire réaliser cette opération en vue d'une cession future à un meilleur prix.

C'est cette dernière option que le DIE proposait au ministre de retenir.

¹⁹ Ces dividendes sont traités sur un plan budgétaire comme des recettes non fiscales versées au budget général.

Concernant la valeur de l'apport en nature, le choix a été fait de la valeur nette comptable des biens et non de leur valeur réelle. Dans les comptes de l'État, au 30 juin 2022, la VNC des actifs immobiliers s'élevait à 155 316,96 € tandis que celle des actifs mobiliers (principalement l'oléoduc) était nulle.

Après avoir pris un arrêté de déclassement du Système DMM le 22 février 2023, l'État et la SFDM, qui avait, de son côté obtenu l'accord de son conseil d'administration, ont signé un traité d'apport le 7 mars 2023. Le document reprend la VNC pour l'évaluation de l'apport et prévoit, en contrepartie, l'attribution de 47 actions ordinaires nouvelles d'une valeur de 15,25 € chacune, soit une augmentation de capital de 716,75 €. La différence entre la valeur des actions émises en rémunération de l'apport et le montant nominal de l'augmentation de capital se traduit par une prime d'apport de 154 600,21 € inscrite au passif.

Conformément au statut de la société et aux dispositions légales, un commissaire aux apports (CAA) a été désigné qui a rendu son rapport le 13 mars 2023, validant l'ensemble de l'opération.

Enfin, un arrêté du 5 mai 2023 autorise l'État à souscrire à une augmentation de capital de la SFDM par voie d'apport en nature à la société, de la propriété et des droits associés à l'exploitation de l'oléoduc Donges-Melun-Metz, de ses équipements d'exploitation et ses accessoires, le tout pour une valeur nette comptable de 155 316,96 € (716,75 € d'augmentation du capital et une prime d'apport de 154 600,21 €).

4 QUEL AVENIR POUR LA SFDM ?

Si le rachat de la SFDM s'est imposé du fait des circonstances et préserve, au moins à court terme, les intérêts publics, il n'en demeure pas moins que le fait pour l'État d'être propriétaire d'un outil industriel permettant le transport d'hydrocarbures est singulier, les autres oléoducs appartenant à des sociétés privées qui en assurent l'exploitation et l'entretien, le secteur étant libéralisé depuis 1992. De plus, si la société est aujourd'hui rentable, ses perspectives d'activité doivent intégrer la baisse annoncée de la consommation pétrolière et l'augmentation de ses charges du fait du vieillissement de ses installations.

Dès 2020, ce sujet était d'ailleurs évoqué par la DGEC dans sa note du 18 décembre 2020 (Cf. *supra*) qui faisait le point sur les options possibles après la réception des deux offres indicatives trop basses. Les différents scénarios possibles étaient exposés ainsi :

- la mise en vente à échéance rapprochée à un opérateur privé, une fois la position de l'Autorité de la concurrence stabilisée ;
- la cession du Système DMM à l'OTAN ;
- ou le maintien de la société dans le patrimoine de l'État.

Comme le précisait la note, *« les offres indicatives remises par les candidats ne présentent pas de projets industriels pour donner de l'avenir au DMM. Le développement des énergies renouvelables et notamment l'évolution possible vers de nouveaux produits énergétiques décarbonés ou faiblement carbonés sous forme liquide est pratiquement inexistant dans les offres remises. Une gouvernance publique de la société permettrait d'orienter une partie des profits de la société vers ce nouvel horizon. Les parcs de stockage du DMM couvrent*

une superficie importante et pourraient être en partie affectés à la production d'énergies renouvelables. »

Dans l'hypothèse d'une vente de la société, les obstacles apparus lors de l'appel d'offre sont toujours d'actualité. La position de l'Autorité de la concurrence a été confirmée par le Conseil d'État. La DGEC, pour sa part, est réticente au fait de confier la régulation des oléoducs à la CRE et n'a pas avancé sur de nouvelles propositions réglementaires. La décision de vendre supposerait donc, en amont, que la question de la régulation soit stabilisée. Par ailleurs, les réticences des investisseurs pour ce type d'infrastructures seraient sans doute toujours présentes. D'un autre côté, la société possède aujourd'hui son outil industriel, ce qui n'était pas le cas auparavant, elle est rentable et devrait le rester encore pendant un certain temps. Autrement dit, ces obstacles bien identifiés ne semblent pas insurmontables.

Si l'État devait faire le choix de conserver la SFDM dans son portefeuille, il lui faudrait alors définir une politique d'investissements cohérente avec la politique de transition énergétique. La société a commencé aujourd'hui à investir dans ce domaine, sachant que le transport par pipeline est le mode de transport d'hydrocarbures disposant de l'empreinte carbone la plus faible, la seule alternative étant le transport par camion, plus polluant et énergivore.

Parmi les pistes explorées figure aussi le développement d'énergies alternatives à l'électricité pour faire fonctionner l'oléoduc (fermes solaires) ou bien encore la reconversion des cuves pour stocker de l'électricité.

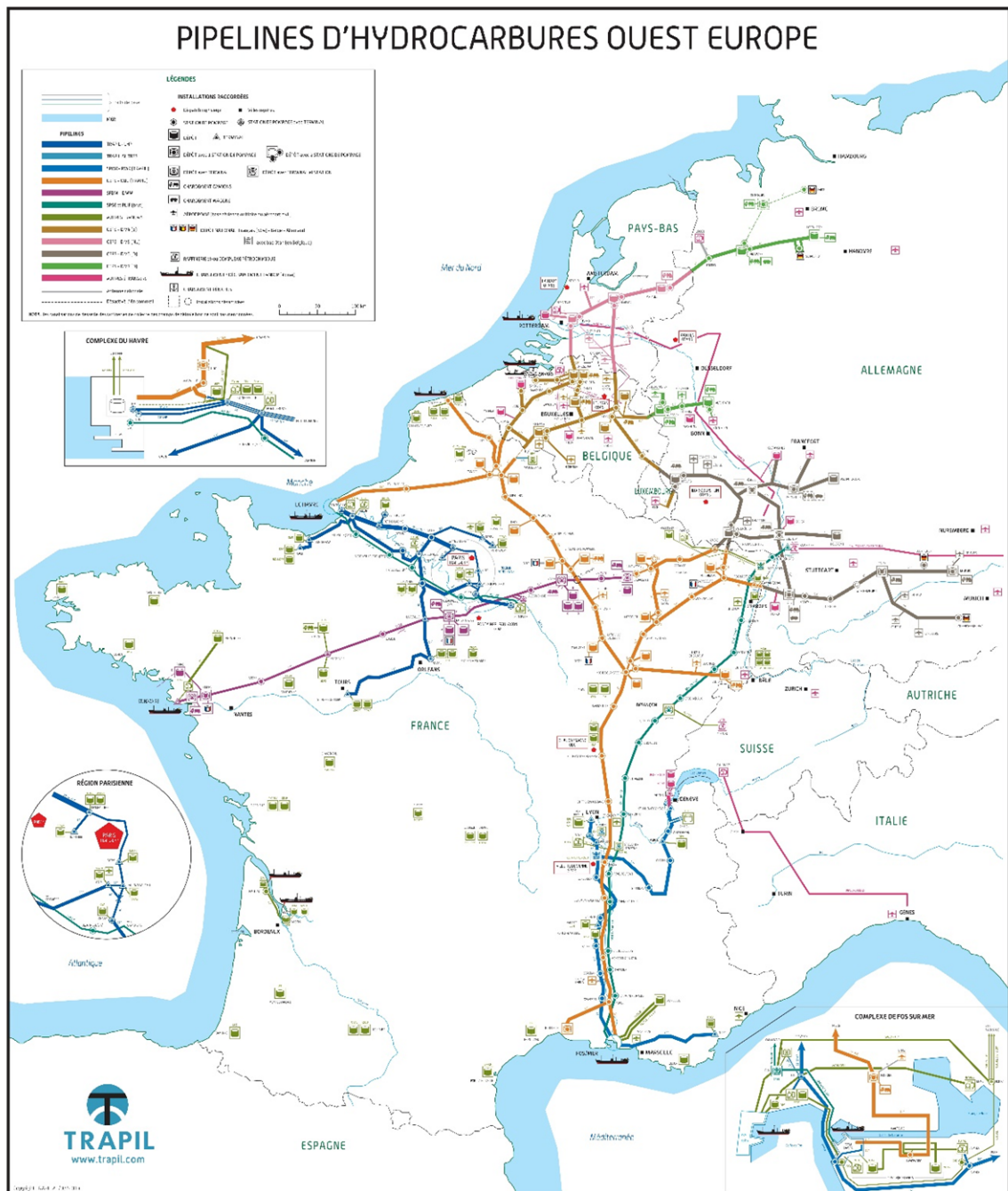
Par ailleurs, la SFDM devra à moyen et long terme faire face au coût du démantèlement de certaines de ses installations. Cependant, la société est une petite structure, avec un cœur de métier très technique, et n'est pas dimensionnée pour devenir un vecteur de la transition énergétique. Son rapprochement avec d'autres acteurs pourrait être étudié.

La Cour recommande donc que l'État, en lien avec la SFDM, clarifie sa stratégie concernant le devenir de la société, entre une cession totale à un opérateur privé, ou le maintien dans la situation actuelle, et qu'il en tire toutes les conséquences.

Recommandation n° 1. (DGEC) : Clarifier la stratégie concernant le devenir de la SFDM entre cession à un opérateur privé ou maintien dans la sphère étatique.
--

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte des pipelines d'hydrocarbures en Europe de l'Ouest



Source : TRAPIL

Annexe n° 2. Les principaux textes relatifs aux différentes étapes de l'opération

Par un protocole signé le 18 décembre 2019 entre l'État, la société Bolloré Energy et la SFDM, il a été défini le principe, les termes et les conditions de la cession des actions de la SFDM détenues par Bolloré Energy. Le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire, actionnaire minoritaire, a adhéré audit protocole le 23 mars 2020.

Par décret n° 2021-1635 du 14 décembre 2021, l'État a décidé de se porter acquéreur des 495 actions, représentant 95,05 % du capital de la SFDM, détenues par Bolloré Energy. Par arrêté du 5 janvier 2022, le prix du rachat a été fixé à 31 039 176 euros.

Par arrêté du 5 janvier 2022, l'État a décidé de se porter acquéreur des 9 505 actions, représentant environ 4,95 % du capital de la SFDM, détenues par le Grand Port Maritime de Nantes-Saint Nazaire. Le prix du rachat a été fixé dans le même arrêté à 1 616 454 euros.

Par arrêté du 22 février 2023, le système d'oléoduc Donges-Melun-Metz, ses équipements d'exploitation et ses accessoires ont été déclassés du domaine public de l'État.

Par décision du 5 mai 2023, la cession par l'État à la société SFDM de la propriété et des droits associés à l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz a été autorisée. Par arrêté du même jour, l'État a souscrit à une augmentation de capital de la SFDM en apportant en nature la propriété et les droits associés à l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz.

Enfin, pour autoriser la poursuite de l'exploitation par la SFDM au-delà du terme initial fixé par la convention annexée au décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc à la SFDM (29 février 2020), un premier avenant du 10 février 2020, approuvé par le décret n° 2020-123 du 14 février 2020, a prolongé la convention pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 28 février 2022, lequel délai a été une nouvelle fois prolongé de trois années par un avenant approuvé par le décret n° 2022-153 du 8 février 2022. La décision du 5 mai 2023 précitée a constaté la résiliation de la convention, conséquence de la cession de la propriété et des droits associés à l'exploitation du système d'oléoduc.