



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SEM ÉNERGIES EN FINISTÈRE (Département du Finistère)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	2
SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS	5
PROCEDURE	6
1 LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UNE POLITIQUE PUBLIQUE PRIORITAIRE	7
1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France.....	7
1.2 Une production d'énergies renouvelables soutenue par une tarification administrée	10
1.3 Une sous-production en Bretagne à laquelle une forte progression de la production renouvelable doit remédier	11
2 UN OPÉRATEUR DU SDEF AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	14
2.1 Une régularisation incomplète du pacte d'actionnaires.....	14
2.2 L'activité de la Sem ne s'inscrit pas totalement dans le champ des compétences confiées au SDEF.....	15
2.3 Des modalités d'intervention prévoyant le développement de filiales	17
3 LA GOUVERNANCE ET LES ENJEUX DE GESTION.....	20
3.1 Le fonctionnement des instances	20
3.2 Une prévention des conflits d'intérêts à mettre en place.....	21
3.3 Un suivi insuffisant des prestations de services délivrées par le SDEF	22
4 LES MODALITÉS D'INTERVENTIONS DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES PAR UNE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT.....	24
4.1 L'absence, jusque fin 2024, de cadre stratégique formalisé.....	24
4.2 Un plan d'affaires qui a tardé à être mis à jour.....	25
4.3 Des critères d'investissement sans lien avec les stratégies locales en matière de transition énergétique	29
4.4 Des premières réalisations aux résultats contrastés.....	29
5 LA MISE EN PLACE D'UN PILOTAGE DE HOLDING CONSTITUE, À L'HEURE ACTUELLE, LE PRINCIPAL ENJEU FINANCIER.....	42
5.1 Une organisation comptable à structurer	42
5.2 La situation financière à l'orée de la réalisation du plan d'affaires.....	43
5.3 Ce que prévoit le pacte d'actionnaires au niveau de rentabilité	46
5.4 Les perspectives de développement appellent la mise en place d'un pilotage fin.....	47
ANNEXES.....	49

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle de la société d'économie mixte (Sem) « Énergies en Finistère » sur les années 2018 et suivantes.

Une société d'économie mixte récemment créée par le SDEF pour développer la production d'énergies renouvelables et la mobilité bas carbone

Créée en 2018 à l'initiative du syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère (SDEF), cette société de droit privé associe ce dernier à des établissements financiers. Jusqu'à l'entrée au capital du département du Finistère, intervenue fin 2024, le SDEF en a constitué l'unique actionnaire public. Il dispose d'aujourd'hui de 60 % du capital social. Le président du SDEF est également président-directeur général (PDG) de la Sem. Cette dernière n'emploie que deux autres salariés, le reste des missions étant assuré par des agents du SDEF mis à disposition.

Des modalités d'intervention et une gouvernance de la Sem à sécuriser

À l'instar des sociétés constituées par les autres syndicats d'énergie bretons, elle doit permettre au SDEF de mettre à profit son expertise et ses ressources financières pour œuvrer en faveur de la transition énergétique. Le SDEF n'exerçant pas de compétence effective en matière de gaz naturel pour véhicules (GNV), la Sem n'est pas valablement fondée à intervenir dans ce domaine. Si les activités de la Sem en faveur de la production d'énergies renouvelables ne soulèvent pas de problème de compétence, les modalités juridiques d'intervention des collectivités dans ce domaine ne sont, en revanche, pas stabilisées.

Les statuts de la Sem devront, par ailleurs, être complétés de précisions afin de conforter la gouvernance de la société. Un comité technique, instauré par un pacte conclu entre les actionnaires, gagnerait, ainsi, à être doté d'une existence statutaire, compte tenu de son intervention dans le processus de décision. Au vu de l'implication de multiples acteurs, la Sem devra, enfin, mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts.

Un pilotage stratégique et financier doit être rapidement mis en œuvre

La Sem a vocation à prendre des participations dans des sociétés de droit privé porteuses de projets initiés par les collectivités finistériennes soucieuses de contribuer à la transition énergétique. Un premier plan d'affaires a été adopté en 2018. Insuffisamment maîtrisé, il n'a été que partiellement mis en œuvre et sa mise à jour, qui a duré plus d'un an, est intervenue fin 2024.

Ce premier plan d'affaires ne résulte pas d'une stratégie d'ensemble, la Sem tout comme son principal actionnaire, n'en ayant pas élaborée. Dans ces conditions, la Sem s'efforce surtout de répondre aux sollicitations issues des territoires sans disposer réellement de critères de hiérarchisation et de sélection des projets, qui ne sont d'ailleurs pas priorités. Les choix de projets apparaissent davantage guidés par des considérations techniques et financières que par les objectifs adoptés localement en matière de transition énergétique. Cette situation a évolué, fin 2024, avec l'adoption d'un nouveau plan d'affaires.

Les deux principaux projets opérationnels à ce jour rencontrent, ou ont rencontré, des difficultés majeures. La capacité de production de la centrale photovoltaïque de Plourin a été réduite de 40 %, suite à des dommages causés, fin 2023, par la tempête Ciaràn, et n'avait pas, à l'été 2024, retrouvé totalement son niveau d'activité. Le réseau de stations GNV a accumulé les pertes sur les deux premiers exercices au point que la totalité du capital social de la société par actions simplifiée-SAS Bretagne Mobilité GNV 29, porteuse du projet finistérien, a déjà été consommée après seulement trois ans d'exploitation. Cette situation a appelé une décision de l'assemblée générale de cette dernière quant à la poursuite de l'activité. Une solution est actuellement recherchée à l'échelle régionale avec les autres structures similaires associées au projet de réseau public breton. Un arrêt de ce projet ne doit pas être écarté. Malgré cette situation très dégradée, la remontée d'information au sein de la Sem, était minimale et, d'ailleurs, cantonnée au seul comité technique. Le PDG de la Sem indique que cette situation a changé.

Le modèle juridique et économique envisagé induit la multiplication de filiales. Fortement consommateur de ressources administratives et générateur de frais, il pourrait susciter des difficultés de pilotage. Il est essentiel que la Sem se dote d'un puissant dispositif de pilotage (*reporting*) qu'elle n'a pour l'heure pas encore esquissé.

La Sem a accumulé des pertes depuis sa création. Cette situation n'est, toutefois, pas alarmante, la société ayant été significativement capitalisée. Il lui faudra, certes, s'assurer de ne pas décorrélérer l'augmentation rapide des charges attendue de celle des revenus pour l'instant prévue à échéance plus lointaine. La situation bilancielle demeure saine, sous réserve de l'absence de dépréciation des actifs financiers. La Sem pourrait mieux placer ses importants excédents de trésorerie pour limiter ses pertes annuelles.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Respecter le délai prévu à l'article L. 1524-1 du CGCT, dans la transmission au représentant de l'État dans le département, de la copie des délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales, des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes. 21

Recommandation n° 2. : Arrêter un dispositif de prévention des conflits d'intérêts. 22

Recommandation n° 3. Mettre en place un outil de pilotage des filiales, permettant la remontée d'indicateurs et d'informations..... 47

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

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9-1 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration ou de surveillance, de présenter, dans un rapport, les actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

PROCÉDURE

La chambre a procédé, sur le fondement de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte locale (Sem) « Énergies en Finistère », à compter de sa création en mars 2018, principalement sur le thème des énergies renouvelables et de la mobilité bas carbone.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 19 janvier 2024 adressée au président-directeur général (PDG) en fonctions, M. Antoine Corolleur, seul responsable légal sur la période.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 juin 2024 avec M. Antoine Corolleur.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 27 septembre 2024 et transmis le rapport correspondant au responsable légal par courriel du 17 février 2025, téléchargé le 18 février 2025. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés le 17 février 2025 à des tiers mis en cause. Le PDG de la Sem Énergies en Finistère a répondu aux observations provisoires le 17 mars 2025.

Après avoir procédé, le 14 mai 2025, à l'audition des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et de l'association Pôle Énergies Breizh (PEB) et examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 12 juin 2025.

1 LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UNE POLITIQUE PUBLIQUE PRIORITAIRE

1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France

Pour limiter l'impact du réchauffement climatique, l'accord de Paris de 2015 a fixé pour objectif de maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 2°C d'ici à 2100 par rapport aux niveaux de la période préindustrielle (1850-1900)¹. À cet effet, les pays signataires s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, et donc à réduire leur consommation d'énergie d'origine fossile (charbon, gaz et pétrole).

La France s'est ainsi engagée dans un programme de transition énergétique visant d'une part, à limiter les consommations d'énergies fossiles, qui représentent encore 60 % du mix énergétique² actuel et, d'autre part, à augmenter la production d'énergies renouvelables. Pour y parvenir, elle s'est dotée de deux outils de planification, issus de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) : la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)³ et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)⁴.

La SNBC fixe la trajectoire à long terme pour parvenir à la neutralité carbone. Cette feuille de route a fait l'objet d'une première modification en mars 2020 en vue d'accélérer la mise en œuvre de l'accord de Paris et d'atteindre la neutralité carbone dès 2050. La consommation d'énergie étant à l'origine de plus des trois-quarts des émissions de gaz à effet de serre françaises, l'un des enjeux de la SNBC est de « *décarboner totalement le secteur de l'énergie en réalisant des efforts très ambitieux d'efficacité énergétique et de sobriété et en remplaçant toutes les énergies fossiles par des énergies n'émettant pas de gaz à effet de serre* »⁵. L'un des objectifs consiste à faire passer la part des énergies renouvelables à 33 % dans la consommation d'énergie et à 40 % dans la consommation d'électricité dès 2030.

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

¹ Accord signé à l'issue de la COP 21 tenue à Paris entre le 30 novembre et le 12 décembre 2015. En novembre 2021, 193 membres de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sont parties à l'accord.

² Le mix énergétique, ou bouquet énergétique, est la répartition des différentes sources d'énergies primaires (pétrole, nucléaire, gaz, éolien, solaire, charbon, etc.) consommées sur un territoire donné.

³ Article L. 222-1 B du code de l'environnement.

⁴ Articles L.141-1 à L.141-6 du code de l'énergie.

⁵ Introduction (Point 1.3.4 page 18) de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie 2019-2023 2024-2028, ministère de la transition écologique et solidaire.

Les nouvelles SNBC et PPE sur dix ans qui devaient être finalisées en 2024 après l'adoption d'une loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC)⁶, notamment pour tenir compte du relèvement des objectifs européens⁷, ont été reportées *sine die* en raison du contexte politique.

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

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

Dès lors, la loi TECV a prévu une planification décentralisée afin de territorialiser les objectifs et les actions, et a désigné la région comme animateur de la transition énergétique⁸. Cette dernière doit décliner les objectifs et règles nationaux au sein du Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁹. Les objectifs de la future PPE seront déclinés en objectifs régionaux, fixés par décret, avec lesquels les prescriptions du Sraddet devront être compatibles.

Les objectifs et les règles du Sraddet sont ensuite déclinés dans les documents de planification et de programmation des autres collectivités territoriales : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans climat air énergie territoriaux (PCAET)¹⁰ et plans de déplacements urbains (PDU). Ces documents doivent prendre en compte les objectifs du Sraddet et être compatibles avec ses règles générales¹¹.

Par ailleurs, la loi APER du 10 mars 2023 a confié aux communes l'identification sur leurs territoires de « zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables » (ZAER), où l'implantation des projets sera prioritaire et facilitée¹².

⁶ Cette loi de programmation, prévue à l'article L.100-1 A du code de l'énergie, doit fixer les « *priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* ».

⁷ Paquet climat « Fit for 55 » adopté le 22 juin 2022 : objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 (avant d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050). Pour la France, cela se traduirait par un objectif de réduction passant de 37 à 47,5 %. La part cible des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité devra à cette occasion être relevée de 40 à 42,5 % en application de la directive européenne sur les énergies renouvelables de mars 2023.

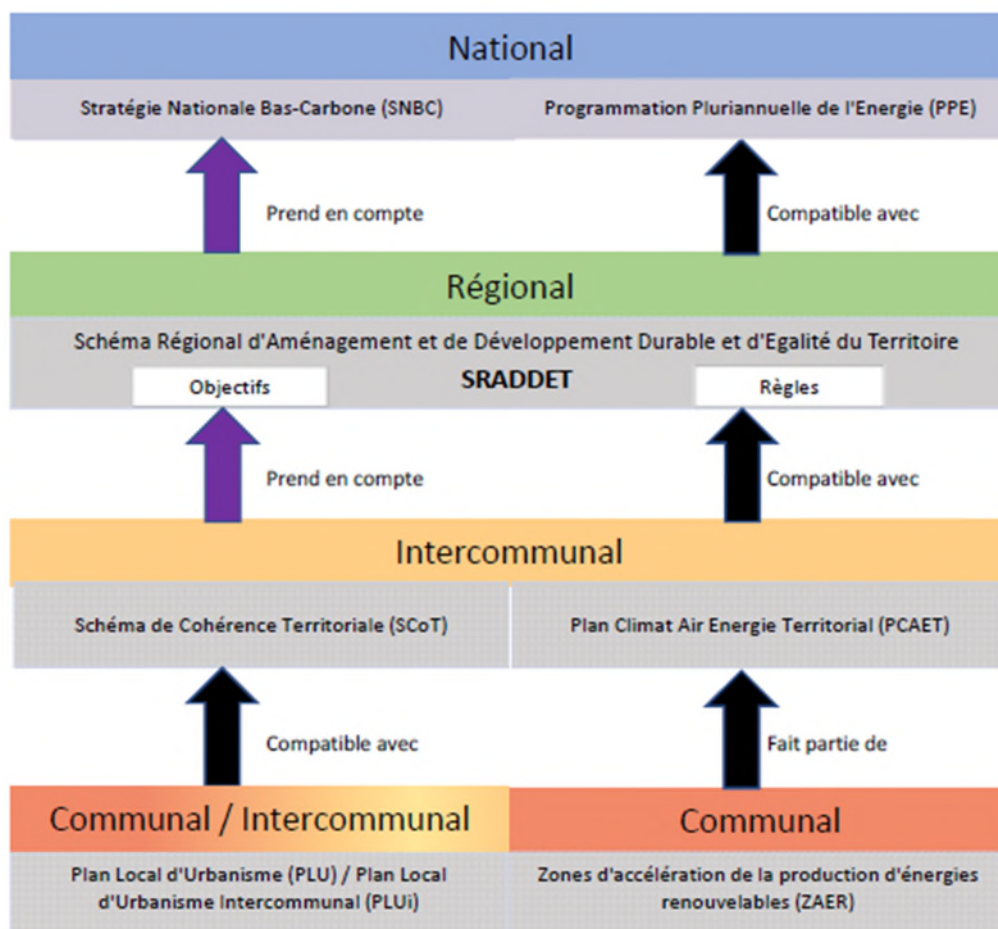
⁸ Articles 3 de la loi Maptem du 27 janvier 2014 et 188 de la loi TECV.

⁹ L'article L.4251-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les objectifs et les règles générales du Sraddet doivent être compatibles avec la PPE et prendre en compte la SNBC.

¹⁰ Les PCAET, élaborés par les intercommunalités, sont issus des PCET créés par la loi Grenelle II de juillet 2010 auxquels le volet Air a été ajouté par la loi TECV d'août 2015 (article 188). Ils sont repris aux articles L. 229-26 et suivants du code de l'environnement.

¹¹ Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

¹² Zones identifiées par les communes après concertation avec la population, vote du conseil municipal et présentation à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ; zonage ensuite arrêté par le référent préfectoral nommé par le préfet de département, puis transmis au comité régional de l'énergie (qui estime si ces zones sont suffisantes ou non pour l'atteinte des objectifs régionaux de la PPE).

Schéma n° 1 : La planification stratégique de la transition énergétique

Source : Chambre régionale des comptes (CRC).

Sur le plan opérationnel, la gouvernance locale de la transition énergétique est définie par la loi de façon partenariale. La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a créé le comité régional de l'énergie, instance de concertation coprésidée par le président du conseil régional et par le préfet de région¹³. La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'énergie¹⁴. Elle doit structurer une gouvernance régionale en s'appuyant principalement sur les intercommunalités, qui coordonnent la transition énergétique sur leur territoire¹⁵, ainsi que sur les syndicats départementaux d'énergie, qui président la commission consultative de l'énergie, instance départementale de coordination des actions et de mise en cohérence des politiques d'investissement dans le domaine de l'énergie¹⁶.

¹³ Article L. 141-5-2 du code de l'énergie.

¹⁴ Article L. 1111-9-II-3° du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Article L. 2224-37-1 du code général des collectivités territoriales.

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

Les coûts de production des énergies renouvelables demeurent trop élevés pour assurer aux opérateurs une rentabilité suffisante sur la base des prix de marché. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques¹⁷. Ils sont de deux ordres :

- **L'obligation d'achat**, qui implique que tout kWh injecté sur le réseau par une installation éligible doit obligatoirement être acheté par un opérateur donné (principalement EDF), à un tarif d'achat fixé à l'avance par voie réglementaire et supérieur au prix moyen de marché¹⁸.
- **Le complément de rémunération**, qui consiste en une prime versée au producteur en complément du prix de vente sur le marché de l'électricité produite. Cette prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de la vente de l'électricité produite et un niveau de rémunération de référence, fixé par voie réglementaire¹⁹.

Les producteurs d'énergies renouvelables peuvent bénéficier de ces dispositifs soit de droit²⁰, à guichet ouvert, soit en répondant à un appel d'offres concurrentiel instruit par la Commission de régulation de l'énergie²¹. Le premier dispositif est réservé aux installations de petite taille mettant en œuvre une technologie mature (photovoltaïque et éolien pour l'essentiel) ; le second concerne les installations plus conséquentes.

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

Pour favoriser l'acceptation locale de l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables, la loi prévoit que dans le cadre des appels d'offres, les projets comportant une participation des collectivités locales ou des citoyens au sein de la société porteuse bénéficient d'un bonus²². La loi APER de mars 2023 a également prévu la possibilité d'attribuer un bonus et de moduler le complément de rémunération dans les zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables, en cours de définition²³.

¹⁷ Entre 2011 et 2021, le mécanisme de soutien des énergies renouvelables a coûté 47 Md€. La crise énergétique mondiale de 2022-2023 a ponctuellement généré une recette pour le budget de l'État, de 4,6 Md€ sur deux ans. En 2024, ce mécanisme a de nouveau présenté un coût de 4,2 Md€ pour de l'État. La [Commission de régulation de l'énergie](#) estime que ce coût devrait atteindre 8,9 Md€ en 2025, similaire à celui constaté avant la crise de 2022-2023.

¹⁸ Articles L. 314-1 à -13 du code de l'énergie.

¹⁹ Articles L.314-18 à -27 du code de l'énergie.

²⁰ Articles D. 314-15 et D. 314-23 du code de l'énergie.

²¹ Articles L. 311-10 et suivants et R.311-13 à R.311-25-15 du code de l'énergie.

²² Article 111 de la loi TECV. Sur la période 2016-2021, le bonus consistait en une majoration du complément de rémunération. Depuis 2021, le bonus consiste en des points supplémentaires au stade de la sélection des offres.

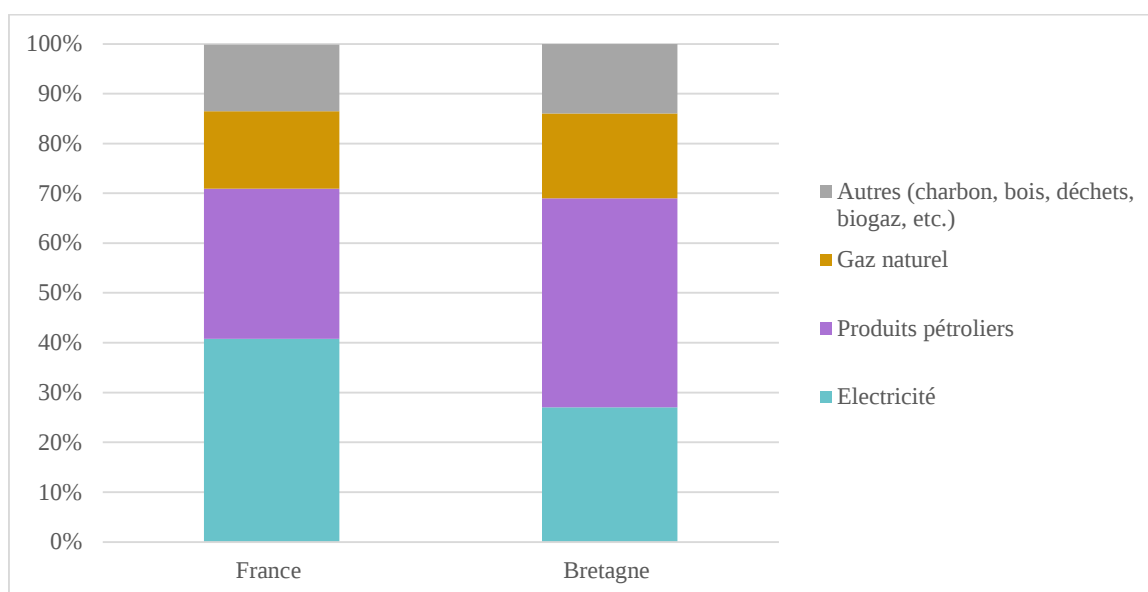
²³ Article L. 311-10-1 du code l'énergie. Les zones d'accélération n'ayant pas encore été définies, les appels d'offres lancés jusqu'à ce jour n'ont pas intégré ces dispositifs.

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

1.3.1 La Bretagne, région à faible autonomie énergétique

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

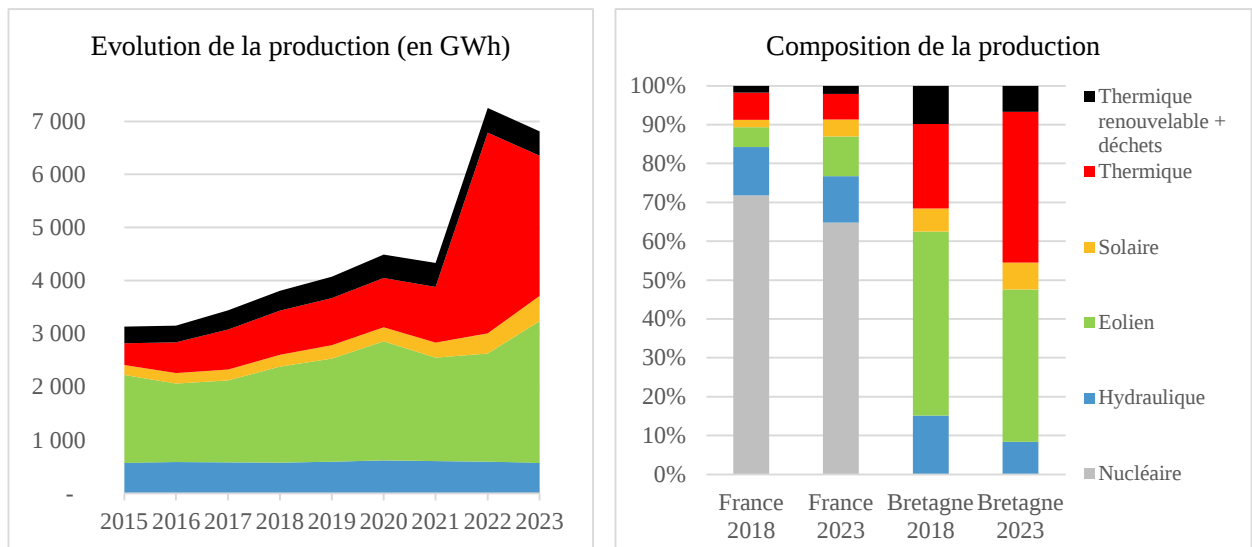
Graphique n° 1 : Consommation d'énergie primaire en 2022 par type d'énergie



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

Pour la seule énergie électrique, en 2023, la Bretagne représentait 4,9 % de la consommation française (21,37 TWh), soit une part correspondant approximativement à sa part de population (5,2 %), mais ne produisait que 1,4 % de l'électricité nationale (6,8 TWh). Elle ne couvrait donc que 32 % de ses besoins, le solde étant importé des régions voisines.

La production régionale a progressé de 50 % depuis 2020, grâce principalement à la mise en service en 2021 de la centrale à gaz de Landivisiau. Elle augmentera encore de près d'un quart avec l'atteinte, en 2025, de la production annuelle nominale du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc (1,8 TWh).

Graphique n° 2 : La production électrique bretonne

Source : Chambre régionale des comptes d'après Insee et RTE.

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

Dans le seul Finistère, la part des sources d'énergies fossiles dans la production d'électricité est passée d'environ 50 % à près de 80 % avec la mise en service de la centrale de Landivisiau.

Tableau n° 1 : La production électrique finistérienne (en GWh)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total, dont filières	814	873	1 036	1 142	1 226	1 250	3 886	2 841
<i>renouvelables</i>	446	454	556	604	676	595	577	619
<i>fossiles</i>	369	419	480	538	550	656	3 310	2 222

Source : données OEB – 2024 – cf. détail en annexe 2.

La Bretagne est identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables en matière d'approvisionnement énergétique. Son taux d'indépendance énergétique²⁴, l'un des plus faibles de France (15 % contre 50 % en moyenne), et sa situation péninsulaire constituent des facteurs de risque dès lors que son territoire est éloigné des sites de production et est sensible aux pics de consommation²⁵. Les solutions pour remédier à cette vulnérabilité résident dans l'accroissement de la production domestique et des interconnexions²⁶.

²⁴ Définit le rapport entre production et consommation d'énergies primaires.

²⁵ Dossier « Sécurité d'approvisionnement en électricité » du 3 août 2022, site du ministère de la transition écologique (www.ecologie.gouv.fr) : la Bretagne est l'une des trois régions de France où l'approvisionnement est le plus fragile, les deux autres étant les régions Provence Alpes Côte d'Azur et l'Ile de France.

²⁶ Les sociétés RTE et EirGrid ont engagé la construction d'une liaison électrique de 575 km entre l'Irlande et le Finistère nord (projet Celtic Interconnector).

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

1.3.2 Les objectifs régionaux

Pour répondre à ces enjeux, la Bretagne s'est dotée le 14 décembre 2010 d'un « Pacte électrique breton » reposant sur trois piliers : la maîtrise de la demande d'énergie, le développement des énergies renouvelables et la sécurisation de l'approvisionnement électrique²⁷. Pour chacun de ces piliers, le Pacte définissait des objectifs chiffrés et un plan d'actions multi-partenarial. Ces orientations ont ensuite été reprises dans le Schéma Régional Climat Air Energie en 2013 puis au volet énergie du Sraddet, adopté le 18 décembre 2020 et révisé en 2024.

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

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

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

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

²⁷ Signataires : l'État, l'Ademe, la région, RTE – Réseau de Transport d'Électricité et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat.

2 UN OPÉRATEUR DU SDEF AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte (Sem) locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général²⁸.

Chaque syndicat départemental d'énergie breton a créé une Sem chargée d'investir dans le développement des énergies renouvelables²⁹. Dans le Finistère, le SDEF a décidé, en janvier 2017, de créer la Sem Énergies en Finistère pour accompagner le développement des énergies renouvelables. Les statuts de la Sem ont été adoptés en assemblée constitutive le 30 mars 2018 et modifiés fin 2024.

Le SDEF, acteur local de la transition énergétique

Le syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère a été créé en 1948. Constitué exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, il exerce, pour le compte de ses membres, les missions dévolues à une autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE), sur l'ensemble du territoire finistérien, à l'exception de la métropole de Brest³⁰.

Les missions statutaires du syndicat se sont progressivement étendues, à la faveur des évolutions législatives successives, aux actions de mise en œuvre de la transition énergétique : réseaux de distribution de gaz, d'éclairage public, de chaleur et/ou de froid ainsi que services et conseils aux collectivités finistériennes.

Le syndicat se présente comme un acteur majeur de la transition énergétique. Il disposait, en 2024, d'un effectif de 73 agents et d'un budget de près de 59 M€, en dépenses, dont 48 M€ en investissement.

2.1 Une régularisation incomplète du pacte d'actionnaires

La Sem a voté, lors de l'assemblée constitutive du 30 mars 2018 précitée, un pacte d'actionnaires auquel sont annexés un plan d'affaires, bâti sur des projets susceptibles de mobiliser la société, ainsi que le règlement intérieur (RI) d'un comité technique. Un nouveau pacte d'actionnaires a été voté à l'issue de l'instruction de la chambre, en mars 2025, en parallèle à l'évolution des statuts de la Sem.

²⁸ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 1521-1.

²⁹ La Sem 56 Énergies dans le Morbihan, la Sem Énergies 22 dans les Côtes-d'Armor et la Sem Énerg'iV en Ile-et-Vilaine.

³⁰ Depuis la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, les métropoles ont la qualité d'autorité concédante de la distribution d'électricité.

Suite au contrôle de la chambre de nombreuses différences entre les statuts et le pacte d'actionnaires ont été corrigées.

Néanmoins un point particulier demeure, les actionnaires de la Sem ayant souhaité conférer à ce pacte un rôle prééminent dans l'organisation et la gestion de la société puisque son article 1.1.3 stipule qu'« *en cas de conflit entre le Pacte et les Statuts, il est expressément convenu que le Pacte prévaudra entre les parties* ».

Une telle stipulation générale et absolue est illicite dès lors qu'un pacte d'actionnaires ne peut que compléter les statuts constitutifs et non y déroger³¹.

Dans sa réponse la Sem conteste l'analyse de la chambre, estimant que la jurisprudence de la Cour de cassation, n'ayant pas formellement établi une hiérarchie entre statuts et pacte d'actionnaires, doit être interprétée moins strictement.

La chambre relève qu'une telle lecture est contraire à la position de la Cour de cassation et que la persistance de conflits importants et connus entre les deux documents ne garantit pas le règlement d'éventuels désaccords entre actionnaires susceptibles de nuire à la continuité de la gestion de la Sem.

2.2 L'activité de la Sem ne s'inscrit pas totalement dans le champ des compétences confiées au SDEF

La Sem Énergies en Finistère a pour objet « *L'acquisition, l'aménagement, la construction et l'exploitation de moyens de production, de valorisation et de distribution d'énergie ainsi que toute activité accessoire liée à cette production d'énergie. Elle constitue, en particulier, un outil à la disposition des collectivités et autres acteurs publics locaux dans la mise en œuvre de leurs projets en faveur du recours aux énergies renouvelables, de la valorisation énergétique des matières et à la maîtrise de la demande énergétique. La société pourra en outre réaliser ou apporter son concours à des actions ou opérations favorisant la maîtrise de l'énergie ou de nature à réduire le recours aux énergies fossiles* ».

Ce champ d'actions lui permet de couvrir l'ensemble des modes de production d'énergies renouvelables : éolien, photovoltaïque, méthanisation, bois, hydro-électricité.

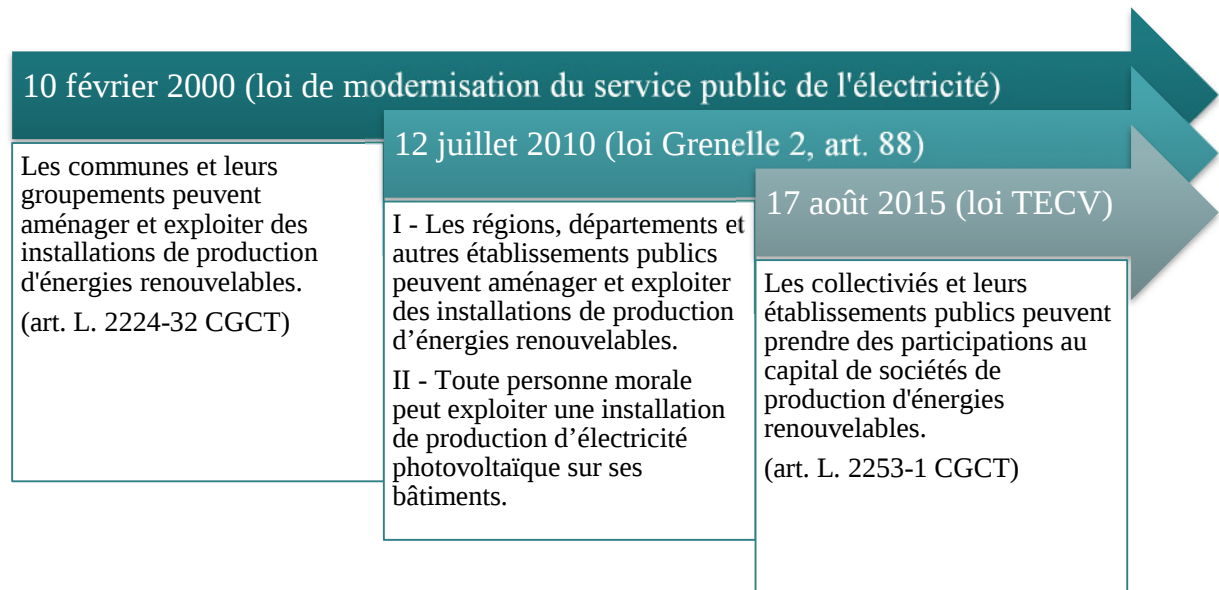
L'objet de la Sem Énergies en Finistère doit, cependant, relever des compétences statutaires du SDEF, seul actionnaire public ayant vocation à intervenir dans le domaine de la transition écologique.

2.2.1 La contribution au développement des énergies renouvelables est régulière mais s'inscrit dans un cadre juridique national encore instable

Trois dispositions législatives encadrent l'intervention des communes et des établissements publics de coopération dans la production d'énergies renouvelables :

³¹ Cour de cassation, chambre commerciale, 12 octobre 2022, n°21-15.382.

Schéma n° 2 : Fondements légaux de l'intervention des collectivités territoriales dans la production d'énergies renouvelables



Source : Chambre régionale des comptes.

Pour aménager et exploiter des installations de production d'énergies renouvelables autres que des panneaux photovoltaïques sur son propre patrimoine, Énergies en Finistère³² relève des dispositions de l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales³³.

La chambre observe que la compétence tenant à la production d'énergies renouvelables peut être regardée comme ayant été transférée au SDEF par les collectivités qui en sont membres. Cette situation confère un fondement juridique aux dispositions statutaires prévoyant de confier à Énergies en Finistère des missions s'inscrivant dans ce champ de compétence syndicale. Le cadre national d'exercice de cette compétence est, toutefois, en attente de précision, comme le détaille le rapport d'observations de la chambre sur le SDEF.

2.2.2 Une compétence en matière de mobilité bas carbone privée de fondement juridique

Les communes, leurs groupements et les autorités organisatrices de la distribution d'électricité peuvent créer et entretenir des infrastructures de ravitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV)³⁴.

³² Les syndicats mixtes sont largement soumis aux mêmes dispositions que les EPCI (article L. 5711-1 du CGCT)

³³ L'article 88-I de la loi Grenelle 2 ne saurait lui conférer une compétence propre en la matière dès lors qu'il s'applique aux établissements publics qui ne sont pas concernés par l'article L. 2224-32 du CGCT, créé dix ans auparavant.

³⁴ CGCT, art. L. 2224-37.

Les statuts autorisent l'intervention du SDEF dans ce domaine, qui ne relève pas à proprement parler d'une compétence. L'exercice régulier de cette compétence par le syndicat est, néanmoins, subordonné à son transfert effectif par une collectivité souhaitant lui confier des missions.

À la différence de son principal actionnaire, la Sem peut, toutefois, se voir confier des activités sans restriction géographique, sous réserve que ces dernières s'inscrivent dans le cadre d'une compétence effectivement détenue par le SDEF. Or, aucune collectivité n'ayant transféré au syndicat la compétence en matière d'infrastructures d'approvisionnement de véhicules roulant au GNV, le SDEF ne dispose pas de compétence effective et ne saurait valablement confier des missions à son opérateur dans ce domaine. Dans ces conditions, l'intervention de la Sem dans trois stations de distribution de GNV, à Guipavas, Landivisiau et Saint-Martin-des-Champs se trouve privée de fondement juridique.

La poursuite du portage des stations GNV par la Sem Énergies en Finistère est donc subordonnée à la régularisation de cette situation telle que recommandée par la chambre dans son rapport d'observations consacré au SDEF.

Par ailleurs, le déploiement de telles infrastructures, lorsqu'il est réalisé à l'initiative des communes et de leurs groupements, constitue un service public. L'externalisation de ce service, y compris auprès d'une Sem, aurait, par conséquent, dû donner lieu à la mise en œuvre d'une délégation de service public.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le PDG de la Sem indique ne pas partager la position de la chambre sur les modalités d'exercice de la compétence GNV par le syndicat et sa Sem.

La chambre maintient que la poursuite du portage des stations GNV par la Sem Énergies en Finistère est subordonnée à la détention d'une compétence effective par le SDEF dans ce domaine et à la mise en œuvre d'un cadre contractuel approprié.

2.3 Des modalités d'intervention prévoyant le développement de filiales

L'article L. 2253-1 du CGCT autorise les communes et leurs groupements à prendre des participations « *au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone (...)* », au besoin par l'intermédiaire d'une *holding* dédiée.

Bien qu'il puisse le faire, le SDEF n'a pas fait le choix d'intervenir en direct en prenant des participations dans plusieurs sociétés par actions simplifiée (SAS), mais a privilégié une prise de participation dans une Sem, laquelle prendra des participations dans plusieurs SAS.

Le choix de faire supporter au SDEF l'essentiel de la capitalisation de la Sem témoigne de l'importance de ses marges de manœuvre financières issues de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, de son expertise technique dans le domaine des réseaux électriques et de sa volonté de diversifier son activité.

Les statuts la Sem prévoient que « *l'exercice de [ses] activités s'effectuera soit directement par ses moyens propres soit indirectement par des prises de participation dans des sociétés du secteur, (...)* ».

En pratique, depuis la création de la Sem, de telles prises de participations constituent l'essentiel de l'activité de cette dernière, les projets actuellement portés en propre ayant vocation à rejoindre une vingtaine de sociétés tierces.

Les participations des Sem peuvent généralement être présentées en deux catégories : des SAS de territoire, c'est-à-dire constituées avec un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour porter les projets de son territoire, souvent issus des collectivités, et des SAS de projet, pour porter les projets d'entreprises ou d'associations.

La Sem Énergies en Finistère possède essentiellement des parts dans des SAS de territoire, le déploiement du réseau de stations GNV constituant un cas particulier exposé au § 4.4.3. Début 2024, elle détenait près de 2 M€ de titres dans neuf sociétés. Elle en préside trois. Seules trois³⁵ sociétés portaient des projets en service début 2024.

Tableau n° 2 : Participations dans des sociétés par la Sem Énergies en Finistère

Société	Capital	Nb d'actions du capital	Détention par la SEM	Valeur des titres SEM détenus	Prime d'émission	Présidence	Représentant SEM présidente
Filiales détenues à + de 50 %							
SAS ENEZ SUN ENERGIES	50 000 €	500	56 %	28 000 €		SEM EEF	Antoine Corolleur
SA PAYS D'IROISE ENERGIES SOLAIRE CCPI 47,50 %	600 000 €	600	52.50 %	315 000 €		SEM EEF	Antoine Corolleur
Filiales détenues entre 10 et 50 %							
SAS OMBRIÈRES EN FINISTÈRE	5 000 €	5 000	45 %	2 250 €		See you sun – 55 %	
SAS BRETAGNE MOBILITÉ GNV	3 000 000 €	3 000	25 %	750 000 €			
SAS ENERGIES GLAZIK (phase 1)	67 800	1 690	24.93 %	16 900 €	50 700 €		
SAS NERZH BRO MONTROULEZ	1 000 000 €	1 000	50 %	500 000 €		Morlaix communauté (50 %)	
SPV TREDAN HEOL KERJEQUEL	75 000	750x1000	35 %	26 300	Autre : Entech (55 %) et Energie partagée (10 %)	Entech	
Autres							
SAS CENTRALES VILLAGEOISES DE L'OUEST CORNOUAILLE	1 000 €	50	5 %	5 000 €			
SAS BRETAGNE MOBILITÉ GNV29	650 000 €	650	0	0		SEM EEF	Antoine Corolleur

Source : SDEF.

La chambre observe que la Sem devient progressivement une *holding*, ce qui fait apparaître une série de risques juridiques et financiers diffus, appelant un pilotage approprié³⁶.

³⁵ SAS BM GNV, SA Pays d'Iroise Énergie solaire, SAS Ombrières en Finistère.

³⁶ Conduite d'une stratégie d'ensemble, maîtrise financière (suivi des projets, visibilité sur les engagements des filiales), contractualisation des soutiens aux filiales (modalités et valorisation), qualité et rapidité de la remontée d'informations, Suivi des différents statuts, des représentations et des engagements des différentes filiales ; enchevêtrement des actions publiques et privées ; identification des conflits d'intérêts, etc.

CONCLUSION SUR LE POSITIONNEMENT DE LA SEM

La Sem a été créée en 2018 par le syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère (SDEF), qui en est demeuré l'unique actionnaire public jusqu'en 2024.

Les possibilités d'intervention de la Sem sont juridiquement circonscrites au champ de compétence du SDEF. La Sem est, ainsi, fondée à œuvrer en faveur de la production d'énergies renouvelables, compétence régulièrement exercée par le SDEF. Tel n'est pas le cas en matière de gestion d'un réseau de stations GNV, dans la mesure où le syndicat ne détient pas effectivement cette compétence.

L'exercice, par la Sem, d'une activité dans ce dernier secteur d'activité appelle, par conséquent, une régularisation impliquant une évolution des statuts du SDEF et la mise en œuvre d'un cadre contractuel approprié entre la Sem et son principal actionnaire public.

La Sem a été conçue comme une société d'investissement destinée à détenir un portefeuille de participations dans des sociétés porteuses de projets de production d'énergies renouvelables et d'infrastructures pour la mobilité bas carbone en Finistère. De telles modalités d'intervention génèrent des risques juridiques et financiers diffus et appelant la mise en place d'un pilotage particulièrement exigeant.

3 LA GOUVERNANCE ET LES ENJEUX DE GESTION

Le SDEF est le principal actionnaire de la Sem depuis sa création. Unique actionnaire public jusqu'en 2024, il détenait alors 11 des 16 sièges du conseil d'administration et 69 % des voix délibératives.

Suite à une décision du comité syndical de juin 2023, le capital social a été porté de 4 à 11 M€, fin 2024, et deux nouveaux actionnaires sont entrés au capital ³⁷. Il en résulte une baisse de la part du SDEF dans le capital social de la Sem (74 % à 60 %).

Tableau n° 3 : Augmentation de capital de la Sem

Actionnariat	Capitalisation initiale	Augmentation capital	TOTAL	%
SDEF	2 960 000	3 640 000	6 600 000	60,0%
Conseil départemental 29	-	1 250 000	1 250 000	11,4%
Collège public	2 960 000	4 890 000	7 850 000	71,4%
Banque des Territoires	540 000	1 310 000	1 850 000	16,8%
SARL Société financière de T	200 000	300 000	500 000	4,5%
Crédit mutuel ARKEA	200 000	300 000	500 000	4,5%
Caisse d'Epargne	100 000		100 000	0,9%
Banque populaire Grand Ou	-	200 000	200 000	1,8%
Collège privé	1 040 000	2 110 000	3 150 000	28,6%
TOTAL	4 000 000	7 000 000	11 000 000	100,0%

Source : SDEF.

L'arrivée du département est susceptible de faciliter l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures des collèges et des équipements départementaux.

3.1 Le fonctionnement des instances

L'article 17 des statuts prévoit que le conseil d'administration (CA) détermine les orientations des activités de la société, veille à leur mise en œuvre, se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui le concernent. Le CA se réunit deux à trois fois par an.

Dans l'année suivant sa nomination, tout nouvel élu du CA d'une Sem doit se voir proposer une formation sur le fonctionnement d'une société anonyme, son contrôle financier, ses missions et la gestion d'entreprise³⁸. Une telle formation n'a pas été proposée au dernier administrateur nommé en 2022.

L'assemblée générale ordinaire (AGO) prend toutes les décisions excédant les pouvoirs du conseil d'administration (article 34) et se réunit dans les six mois de la clôture de l'exercice pour « *statuer sur toutes les questions relatives au compte de cet exercice* ».

³⁷ Département du Finistère : 1,250 M€ et Banque populaire : 0,2 M€.

³⁸ Article L. 1524-5-2 du CGCT – en vigueur depuis 2022.

L'assemblée générale extraordinaire (AGE) « *peut modifier les statuts dans toutes leurs dispositions* » (article 35).

Un bureau est constitué (article 32) pour gérer chaque réunion. Il n'a pas d'autre rôle.

Le président du SDEF est PDG de la Sem depuis la création de la société. Son rôle concerne des actions de représentation et d'organisation.

Un comité technique, dont l'existence est prévue par le seul pacte d'actionnaires, joue un rôle important dans la validation et le suivi des projets de la Sem, le CA ne délibérant qu'après instruction et avis préalable écrit, technique, juridique et financier de ce comité de neuf membres³⁹. Il s'agit d'un avis simple qui éclaire mais ne lie pas le conseil d'administration. Néanmoins, compte tenu de son intervention dans le processus de décision, cette instance gagnerait à être décrite dans les statuts. Dans sa réponse, la Sem indique que ce rajout pourrait être discuté, dans un souci de transparence à l'égard des tiers, avec les autres actionnaires.

Par ailleurs, la chambre observe que les statuts devraient être plus précis sur le rôle des différentes instances, dans l'adoption du budget, par exemple.

Le CA est tenu de présenter à l'AGO un rapport de gestion qui détaille les études menées et les projets en cours sur l'exercice, des perspectives d'avenir, la situation des participations et quelques éléments financiers et d'effectifs (article 39). Ce rapport pourrait être utilement complété par un suivi du plan d'affaires.

Les actes de la Sem (délibérations des instances de décision, comptes annuels et rapports du commissaire aux comptes) sont communiqués au représentant de l'État dans le département⁴⁰. Cette transmission intervient, toutefois, souvent après plus de six mois, soit un délai supérieur à celui d'un mois prévu par le CGCT, dont le dépassement emporte pourtant la nullité des actes concernés.

Recommandation n° 1. : Respecter le délai prévu à l'article L. 1524-1 du CGCT, dans la transmission au représentant de l'État dans le département, de la copie des délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales, des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes.

La Sem ne dispose pas encore d'un site internet dédié et partage celui du SDEF. Les pages consacrées à la Sem mériteraient d'être enrichies.

3.2 Une prévention des conflits d'intérêts à mettre en place

Les conflits d'intérêts concernent « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »⁴¹.

³⁹ Le PDG et un représentant de chaque actionnaire, le PDG ne prenant pas part aux votes.

⁴⁰ CGCT, art. L. 1524-1.

⁴¹ Loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, article 2.

En dépit de l'environnement de prises de participation et de coopérations avec des collectivités et des entreprises dans lequel intervient la Sem, cette dernière n'a pas adopté de mesure permettant de s'assurer que les élus et les employés susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts s'abstiennent de participer à tout processus décisionnel les concernant.

Recommandation n° 2. : Arrêter un dispositif de prévention des conflits d'intérêts.

Les textes⁴² relatifs à la transparence de la vie publique prévoient l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts, pour certains élus et fonctionnaires. Le PDG d'une Sem dont le chiffre d'affaires dépasse 750 k€ au moment de sa nomination est tenu de produire de telles déclarations⁴³. Cette disposition n'était pas applicable en 2020, mais pourrait l'être au prochain mandat.

3.3 Un suivi insuffisant des prestations de services délivrées par le SDEF

L'équipe réduite de la Sem est hébergée au SDEF, le syndicat lui apportant de nombreux soutiens formalisés dans une convention d'un an signée le 27 août 2018. Tacitement renouvelable, elle prévoit la mise à disposition de différents types de ressources : administratives, comptables et juridiques⁴⁴ pour le fonctionnement général de la Sem d'une part, et techniques et administratives pour chaque projet suivi⁴⁵ d'autre part. Elles sont quantifiées pour ces dernières sur la base notamment de fiches préalables d'évaluation du temps établies par la société.

Six ans après la création de la Sem et deux ans après la création des principales SAS, le SDEF assure, dans ce cadre, une grande partie du soutien apporté aux filiales.

Aucune des fiches préalables d'évaluation prévues n'a été établie. La Sem renvoie aux plans d'affaires de chaque projet pour connaître l'évaluation annuelle des prestations et des coûts. Or il apparaît que ces données n'y sont pas ou peu détaillées.

Le suivi des paiements est, par ailleurs, insuffisant. Comme le détaille le rapport de la chambre sur le SDEF, les refacturations à la Sem interviennent depuis plusieurs années sur la base d'un recensement du temps consacré par certains agents aux activités de la Sem datant de 2021 et non actualisé depuis.

⁴² Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique (articles 11-I-2° et 11-I-8).

⁴³ Article 11-III-5° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

⁴⁴ Mission de suivi du quotidien de la Sem par les agents du SDEF et hébergement de deux agents dans les locaux du syndicat à Quimper. Cette dernière partie, fixe, est évaluée à 9 100 € HT/an dans la convention. La convention prévoit globalement l'émission d'un titre de recette trimestrielle par le SDEF.

⁴⁵ Concours aux projets mis en place par la Sem, sur la base notamment d'une fiche préalable d'évaluation du temps consacré aux projets par les agents du SDEF et faisant intervenir un barème journalier. Ces fiches d'évaluation doivent prendre la forme d'annexes financières à la convention.

La Sem produit, en réponse, des données déjà transmises durant le contrôle. Ces éléments, non datés, portant sur des périodes de temps non précisées et n'identifiant pas clairement le bénéficiaire du remboursement (Sem ou SDEF), ne permettent pas d'assurer un suivi effectif.

Même s'il est tenu compte de la montée en charge des différentes activités via la progression des refacturations, celles-ci reposent sur des données datées et sur une estimation approximative par le service administratif et comptable des évolutions intervenues depuis. Ainsi les remboursements de la Sem ne sont pas valablement justifiés. De plus les paiements interviennent tardivement et le rythme trimestriel prévu n'est pas respecté.

La chambre observe que le suivi des prestations délivrées par le SDEF est insuffisant.

CONCLUSION SUR LA GOUVERNANCE

En dépit de l'augmentation de capital et de l'entrée de nouveaux actionnaires intervenues en 2024, le SDEF dispose d'un pouvoir prépondérant dans les instances statutaires.

La Sem devra arrêter un dispositif de gestion des conflits d'intérêts, s'efforcer de respecter les délais de transmission de ses actes à l'autorité préfectorale et assurer un suivi fiable des moyens mis à sa disposition par son principal actionnaire.

4 LES MODALITÉS D'INTERVENTIONS DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES PAR UNE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT

4.1 L'absence, jusque fin 2024, de cadre stratégique formalisé

Si le plan d'affaires de 2018 a été présenté par la Sem comme un document formalisant sa stratégie, celui-ci se présente comme une liste de projets, sans lignes directrices, objectifs, priorités, critères de sélection des projets ou motivations d'intérêt général. Il ne faisait pas non plus le lien avec les stratégies des EPCI normalement décrites dans leurs plans climat-air-énergie territoriaux.

Par ailleurs la mise à jour prévue sur un rythme annuel n'a pas été mise en œuvre. Ainsi, entre 2018 et 2024, la Sem s'est lancée dans de nombreux projets non compris dans son plan, sans mise en perspective avec son action à moyen terme.

Constatant, dans son rapport d'observations provisoires, que la Sem n'avait pas arrêté de stratégie, la chambre a recommandé à cette dernière d'en formaliser une.

En réponse, le PDG indique que dans le cadre de la récente recapitalisation, fin 2024, les actionnaires ont mené des réflexions pour définir la stratégie d'investissement, afin de se concentrer sur les principales technologies de production d'énergies renouvelables. Des objectifs de rendement et des critères d'engagement ont été redéfinis dans le cadre de la rédaction du nouveau pacte d'actionnaires (annexes 2 et 3) intervenue au même moment. Le nouveau pacte d'actionnaires et le nouveau plan d'affaires ont été adoptés en conseil d'administration de la Sem le 29 novembre 2024 et signés par les actionnaires en mars 2025.

La chambre observe que ce cadre stratégique doit être approfondi puisqu'il ne fait pas de lien avec celui du SDEF, ni avec ceux des EPCI qui, au travers des PCAET, définissent les objectifs poursuivis sur leurs territoires respectifs.

À ce sujet, le PDG de la Sem indiquait lors du contrôle que *« Le SDEF n'intervient que pour des projets en lien avec les collectivités membres du SDEF, pour des projets peu rentables, avec généralement des projets de petites tailles mais qui sont "politiquement" indispensables pour être exemplaires au niveau des citoyens qui attendent que les collectivités montrent l'exemple. La SEML intervient sur des projets plus importants qui nécessitent des financements complémentaires des acteurs publics et privés »*.

En réalité, un seul objectif chiffré figurait dans les introductions aux rapports de gestion de la Sem à propos du développement des sources d'énergies renouvelables *« pour atteindre l'objectif de 32% d'énergies renouvelables en 2030 »*, objectif de la loi TECV de 2015, qui n'est d'ailleurs pas suivi annuellement par la Sem.

Les projets de la Sem se distinguent par les caractéristiques suivantes :

- l'implication de la Sem dans les énergies renouvelables se fait essentiellement dans les domaines de la production photovoltaïque ; s'y ajoute la distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV) ;

- même s'il n'est pas formalisé, un mode de développement apparaît sous la forme de la filialisation, par projet ou par territoire, le plan d'affaires prévoyant de s'appuyer sur une vingtaine de sociétés anonymes, déjà créées ou à créer (cf. *supra*) ;
- les énergies renouvelables sont un domaine dans lequel l'initiative et la promotion citoyennes ont toute leur place⁴⁶.

La Sem a conclu, depuis la fin de l'instruction, un nouveau pacte d'actionnaires, que la chambre n'a pu analyser.

4.2 Un plan d'affaires qui a tardé à être mis à jour

4.2.1 L'important plan d'affaires arrêté en 2018 a été très partiellement réalisé

Le plan d'affaires initial était ambitieux tant dans la variété des 13 projets retenus que dans les délais d'exécution attendus : quatre projets photovoltaïques, quatre stations GNV, trois projets hydro-électriques et deux projets éoliens (les plus importants), devaient être engagés à compter de 2018 et tous mis en service en 2023.

Souhaitant disposer d'un outil professionnel, la Sem a confié l'élaboration du plan d'affaires à une société spécialisée dans le domaine.

L'investissement global dans ces projets représentait près de 26 M€ HT, financés à 80 % par emprunt. Plus de la moitié de l'investissement (55 %) devait être apportée par la Sem. Le taux de rendement interne (TRI) moyen des projets du portefeuille était de 6,6 % et celui visé par les actionnaires était de 10,6 % lors de la signature du plan d'affaires. Pour les actionnaires de la seule Sem, il était de 5,41 %.

La chambre fait plusieurs constats sur ce document structurant de 2018.

Au-delà de l'absence de mise à jour, pourtant prévue par le pacte d'actionnaires, et de suivi annuel de sa mise en œuvre par le CA, le plan d'affaires n'a pas été établi sur la base d'une série de plans d'affaires de projets validés par la Sem, mais sur la base de plans d'affaires théoriques (hypothèses / seuils de références / rentabilité) réalisés par la société de conseil. Non disponibles à la Sem, ces plans d'affaires de projet n'ont donc pas été examinés par les administrateurs⁴⁷.

Par ailleurs, suite au contrôle de la chambre, la Sem a intégré dans son nouveau plan d'affaires de fin 2024, un bilan du précédent plan. Ce bilan reste modeste : il ne mentionne pas les retours d'expériences, les raisons des reports ou retards et ne tire pas d'enseignements sur le rendement des différents projets et filières.

Sur les 13 projets initialement prévus par la Sem :

⁴⁶ Pourtant, aucun projet de la Sem n'a été soutenu sous ces formes.

⁴⁷ Seulement deux d'entre eux ont pu être produits.

- trois projets seulement sont opérationnels, sachant que deux d'entre eux ont été réalisés par une SAS régionale, dans laquelle les quatre Sem départementales d'énergie ont des participations (cf. § 4.4.3 sur le réseau de stations GNV)⁴⁸ ;
- un a finalement été mis en place par le SDEF (parc photovoltaïque de Plogonnec) ;
- trois dossiers n'ont pas encore été menés, mais restent réalisables selon la Sem ;
- six ont été annulés.

Ainsi en 2024, un quart des projets de 2018 avait été réalisé par la Sem dans les délais retenus, auxquels s'ajoutent plusieurs projets à l'étude ou en cours de réalisation non prévus initialement.

4.2.2 Le nouveau plan d'affaires

• Un plan d'affaires qui reste ambitieux dans son périmètre

De nouveau confiée à une société de conseil spécialisée, la mise à jour du plan d'affaires, examinée par la chambre dans sa version d'avril 2024 était en cours depuis un an et faisait l'objet d'une négociation auprès des différents actionnaires de la Sem.

La version d'avril 2024 du plan paraît toujours ambitieuse : 32 projets très variés, représentant 237 M€ d'investissement dans les 15 ans à venir, au travers d'une vingtaine de sociétés (SAS) qui restent majoritairement à créer⁴⁹. Ce portefeuille actualisé présente, ainsi, un triplement du nombre de projets et des investissements en fonds propres et quasi-fonds propres dans les projets, par rapport au plan de 2018⁵⁰. 82 % du financement est assuré par emprunt (taux de 4 % et 4,5 %). Sur les 44 M€ restants, 45 % (20 M€) seront financés par des fonds propres ou quasi fonds propres dans des sociétés filiales. Un peu plus de la moitié (11 M€) sera investie avant 2028. Le taux de participation de la Sem aux projets varie entre 10 et 100 %.

Compte tenu de la mise en place de nouvelles SAS et de la recherche d'un effet levier plus important, le nouveau plan d'affaires sollicitera un peu moins les capitaux de la Sem. Il prévoit, néanmoins, une injection complémentaire de fonds propres, en cours de mise en œuvre, pour couvrir les investissements à réaliser. Établi sur une période de 45 ans (2029 -2063), il simule une liquidation de la société à son terme.

Les projets à venir du plan ont les principales caractéristiques suivantes.

⁴⁸ Parc photovoltaïque de Plourin, trois stations GNV et un ensemble de toitures équipées de panneaux photovoltaïques.

⁴⁹ Trois projets présentés dans le nouveau plan d'affaires sont déjà opérationnels (La plateforme photovoltaïque de Plourin notamment) et représentent 2,7 MWc de puissance installée et 7,7 M€ d'investissement.

⁵⁰ Le plan d'affaires 2018 prévoyait de financer des projets par 5,4 M€ de fonds propres dont 55 % par la Sem.

Tableau n° 4 : Synthèse des projets du plan d'affaires de la Sem

Portefeuille de projets en cours ou envisagés - SEM NRJ 29 - 2024/2039				
Nature	Nb de projets	Puissance total installée (MWc)	Investissement global (M€)	Dates (MES)
Photovoltaïque (toit)	2	1,5	2,7	à compter de 2025
Photovoltaïque (ombrière)	3	8,7	11,75	2024 à 2027
Photovoltaïque (sol)	13	176,7	167	2024 à 2039
dont 5 projets non localisés	5	100	94 M€	2031 à 2039
Eolien	4	19,25	34,7	2026 à 2028
Hydroélectrique*	1	0,1	0,7	2027
Méthaniseur	2	/	11,5	2026
GNV	2	/	4,1	2026 à 2027
Total	27	206,25	232,45	
* - en réalité trois projets				

Sources : plan d'affaires Sem (version avril 2024) – MES : année de mise en service.

L'essentiel des projets prévus (en puissance installée et en investissements) est photovoltaïque, avec une moyenne de 10 MWc. La puissance à installer (206 MWc) représente, sur les 15 prochaines années, l'équivalent de 14 fois les prévisions du plan précédent, et près de 9 fois le montant de ses investissements. La puissance installée moyenne des projets photovoltaïques est du même ordre de grandeur que les principales installations privées récentes ou en projet⁵¹.

La chambre relève que la moitié de la puissance installée relève de projets photovoltaïques au sol (20 MWc chacun) qui restent à définir totalement : localisation, SAS à créer, collectivité ou entreprise porteuse du projet. Le défaut de maturité de ces projets appelle, par conséquent, une mise à jour régulière du plan d'affaires.

- **La présentation et le contenu du plan d'affaires appellent des réserves**

La Sem n'est pas suffisamment structurée pour assurer le suivi technico-financier. Les échanges entre les services techniques, le service des finances (suivi des dépenses et recettes d'exploitation) et le cabinet de conseil (suivi des projets) semblent insuffisants. En l'absence de montée en compétence et de ressources humaines disponibles (Sem et SDEF) la chambre n'a pas trouvé d'interlocuteur au sein du couple Sem/SDEF qui maîtrise vraiment le document. Le renforcement de ses compétences et les recrutements prévus par la Sem apparaissent, ainsi, cruciaux.

Le plan ne s'appuie pas sur des plans d'affaires de projets déjà réalisés, mais essentiellement sur des plans d'affaires de référence basés sur des données théoriques. Sur les deux cas examinés, la Sem travaille sur des plans d'affaires de projets qui ne sont ainsi pas concordants avec les éléments du plan d'affaires de la Sem. Il existe donc plusieurs documents pour un même projet, sans que l'on sache lequel fait foi.

⁵¹ Selon le tableau de bord de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la préfecture du Finistère (février 2024) les deux installations photovoltaïques (PV) les plus importantes du Finistère, parmi celles autorisées ou réalisées, sont privées. Inaugurées en 2024, la puissance de ces deux seules installations de Laz (16 MWc) et de Plomelin 1 (7 MWc) représentent autant que l'ensemble de la production publique qui sera installée et gérée par le SDEF (12 MWc) et sa Sem (11 MWc) fin 2024. Selon ce suivi, les deux principaux projets (PV) à l'instruction, reçus en 2023, se situent dans le domaine privé de l'agrivoltaïque (13,8 et 19,5 MWc).

Pour plusieurs projets, la durée de vie des équipements (plateforme photovoltaïque, éolienne, etc.) retenue est supérieure d'environ 20 % aux moyennes généralement admises dans les filières, ce qui améliore, de fait, artificiellement, les résultats⁵².

Suite au contrôle de la chambre, la Sem a intégré à son nouveau plan d'affaires les charges de démantèlement des installations, qui n'apparaissaient pas clairement auparavant.

Les résultats décevants de la gestion du réseau GNV sur les exercices 2021 à 2023 n'ont pas été pris en compte dans le plan d'affaires 2025 de la Sem, qui prévoit toujours 3 M€ de recettes d'exploitation, alors qu'elles ont à peine dépassé 1 M€ les trois années précédentes. Le même plan d'affaires prévoit également un TRI projet de 8,5%, très différent de celui du plan d'affaires du projet lui-même (22,6 %, cf. § infra). Le nouveau plan prévoit d'importantes remontées de trésorerie à compter de 2029 (0,5 M€/an durant 15 ans), en méconnaissance des constats des premières années.

- **Le niveau de rentabilité des projets impose la vigilance**

Le nouveau plan prévoit un premier versement de dividendes à compter de 2035, année des premiers résultats positifs de la Sem. Les remontées de trésorerie vers la Sem sont, initialement, alimentées par la rémunération des comptes courants d'associés (au taux de 4,5 %) et, ensuite, par les dividendes et le remboursement du capital. Le délai de retour sur investissement des projets s'échelonne entre 8 et 17 ans, la moyenne s'établissant à 13 ans. Sous les réserves présentées précédemment et sans intégrer les impacts de la filière GNV, il apparaît que c'est seulement en 2042, soit 24 ans après la création de la Sem, que les premiers actionnaires auront récupéré leurs participations au capital de la société.

Les TRI projet⁵³ s'échelonnent désormais entre 3,2 et 9,5 % avec une moyenne de 6 %, de manière similaire au plan de 2018. Le TRI⁵⁴ moyen pour les actionnaires de la Sem (rendement des fonds propres) attendu n'est que de 5,94 %, taux qui paraît faible au regard de placements sans risque, type OAT TEC10⁵⁵ (3,3 % mi-2024). La Sem reconnaît que les taux minimums habituellement attendus par les structures privées sont plutôt de l'ordre de 10 %.

La chambre observe que la prime de risque acceptée par la Sem apparaît ainsi très modeste⁵⁶ et ne couvre que partiellement les aléas que cette dernière peut rencontrer, à l'instar de ceux ayant affecté le projet GNV.

⁵² Les durées de vies retenues par la Sem sont de 35 ans (photovoltaïque) et de 30 ans (éolien).

⁵³ Calculés sur la durée de vie des projets, qui varie selon les filières, entre 15 ans pour le GNV à 35 ans pour le photovoltaïque.

⁵⁴ À l'échéance du plan d'affaires, simulé sur la période 2019-2063, soit 45 ans de fonctionnement.

⁵⁵ OAT : obligations assimilable du Trésor - TEC 10 : Taux à échéance constante à 10 ans. Le TEC10 est l'indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme correspondant au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans.

⁵⁶ Écart entre le TRI moyen pour les actionnaires (5,94%) et le taux de rendement d'un placement sans risque, type obligation d'État.

4.3 Des critères d'investissement sans lien avec les stratégies locales en matière de transition énergétique

En pratique, la Sem initie peu de projets mais répond aux sollicitations des acteurs publics locaux.

Les dossiers examinés par les instances ne sont pas toujours accompagnés d'éléments financiers. Les critères indicatifs, essentiellement techniques et financiers retenus par les actionnaires ne présentent pas un caractère exhaustif⁵⁷, ni n'indiquent de priorité ou de valeurs de référence. Aucun seuil de rentabilité n'a, par exemple, été défini.

Tous les projets sélectionnés affichent une viabilité économique apparente et présentent un taux de rentabilité interne théorique généralement supérieur à 5%. En revanche, les enjeux d'aménagement du territoire ou d'intérêt des projets au regard des plans climat-air-énergie des EPCI ne sont jamais mis en avant dans les décisions.

Le comité technique effectue un suivi régulier de l'avancement des opérations engagées et ses avis sont systématiquement écrits et détaillés. S'agissant, plus spécifiquement des stations GNV, l'information délivrée aux différentes instances sur l'équilibre financier des stations s'est, néanmoins, avérée très insuffisante jusqu'en 2024, la discussion ne portant auparavant pas sur les mesures à adopter face aux pertes pourtant significatives (cf. § 4.4.3).

Dans sa réponse, la Sem indique que la liste des critères d'engagement des opérations a été étoffée, comme son président s'y était engagé en fin de contrôle, en lien avec les objectifs de rentabilité désormais détaillés par filière dans le pacte d'actionnaires.

La chambre observe que si la Sem accordait une importance significative aux critères financiers au détriment des objectifs adoptés localement en matière de transition énergétique, elle sera, désormais, en mesure de s'appuyer sur les critères d'engagement définis fin 2024 dans le nouveau pacte d'actionnaires.

4.4 Des premières réalisations aux résultats contrastés

4.4.1 Un grand nombre de projets directement portés par la Sem

En 2023, la Sem gère directement quatre installations photovoltaïques sur toits (pour une puissance installée de 2,7 MW fin 2023)⁵⁸. Les projets en cours de réalisation en 2024, tous également en photovoltaïque, sont plus importants et portent sur 3 300 kWc, accompagnant ainsi la montée en puissance demandée par la feuille de route de la région dans ce domaine.

⁵⁷ TRI, taux de couverture de la dette, disponibilité des fonds, sécurisation de la vente d'énergie, etc.

⁵⁸ Cuisine centrale de Pont-L'Abbé, atelier communal de Saint-Martin-des-Champs, hangar à Plougonvelin, ombrière de Briec.

Selon son dernier rapport de gestion 2022 la Sem précise suivre ou étudier une quarantaine de projets hydroélectriques, éoliens, photovoltaïques, de méthanisation et GNV.

4.4.2 La centrale photovoltaïque de Plourin, endommagée par la tempête de fin 2023

En 2018, la Sem avait retenu dans son plan d'affaires un projet de centrale photovoltaïque sur un terrain de trois hectares, loué à la commune de Plourin, sur une ancienne décharge pour déchets non dangereux aujourd'hui comblée.

Les études du projet ont été réalisées par le SDEF et la réalisation a été menée par la Sem avec des ressources humaines du syndicat. Si la centrale a été mise en service en juin 2022, avec deux ans de retard par rapport au plan d'affaires, elle n'a été transférée que fin 2023 à la SAS créée à cet effet en 2020⁵⁹.

La Sem avait souhaité permettre aux citoyens de financer partiellement le projet, via la plateforme bretonne GwenneG. Cette campagne de financement participatif n'a finalement pas été menée à son terme.

- **Un plan d'affaires à fiabiliser**

L'investissement a été porté de 1,3 M€ à 1,83 M€ HT. Le plan d'affaires du projet avait été arrêté sur 30 ans avec un TRI de 5,85 %. Le temps de retour sur investissement est de 15 ans.

Ce plan d'affaires appelle plusieurs réserves.

D'une part, les hypothèses ne détaillent pas la nature du contrat de vente d'énergie, notamment le fait que le tarif de vente n'est pas garanti dans la durée. En l'occurrence il ne s'agit pas, dans le cas présent, d'un tarif garanti par la commission de régulation de l'énergie (CRE) sur la durée de vie de l'équipement (20 ans), mais d'un prix négocié, variable, contractualisé avec la Compagnie Nationale du Rhône (CNR)⁶⁰, pour une durée de cinq ans. Dès 2026, le contrat de vente d'énergie devra être renégocié. Le SDEF explique cette situation par le fait que le classement du terrain d'assiette en zone agricole n'a pas permis d'obtenir le soutien direct de la CRE. Pour autant, la Sem n'a pas prévu de couverture de ce risque.

Elle indique, dans sa réponse aux observations provisoires, envisager à l'issue du contrat de vente actuel (2026), la mise en place d'une autoconsommation collective sur le territoire de l'EPCI où est installée la centrale, ce qui offrirait une visibilité sur le long terme (20 ans).

D'autre part, le plan d'affaires produit est fragilisé par plusieurs failles, qui affectent les résultats nets annuels prévisionnels et, par répercussion, le TRI du projet :

⁵⁹ La SAS «Pays d'Iroise Énergie Solaire», créée en 2020 par la Sem et la Communauté de communes du Pays d'Iroise, a comme objectif de favoriser le développement des projets d'énergie solaire sur le territoire communautaire.

⁶⁰ Un des plus importants producteurs français d'énergie exclusivement renouvelable.

- un amortissement comptable de l'installation excessif, car calculé sur 20 ans et dont les dotations annuelles sont appliquées sur 30 ans⁶¹ ;
- l'absence de produits financiers prévisionnels avant 2047, en dépit d'une trésorerie disponible qui passe progressivement de 0,1 à 2 M€ sur la durée du projet ;
- l'absence d'affichage de provisions pour frais de démantèlement. En 2024, selon le SDEF, ces charges représentent 0,3 €/kWc/an, soit environ 6 k€/an de provision, et seraient intégrées aux charges d'exploitation annuelles affichées (15 à 20 k€/an). Ces provisions mériteraient d'être systématiquement isolées ;
- l'absence d'impôts autres que celui sur les sociétés (imposition forfaitaire des entreprises de réseaux-IFER, taxe foncière, etc.).

• La dégradation des installations par la tempête de 2023 affecte l'activité

L'installation, qui fonctionne depuis mi-2022, respecte les prévisions de production⁶². L'analyse des données d'exploitation montre que l'équipement est excédentaire⁶³ sur ses deux premiers exercices (2022 et 2023), pourtant impactés, le premier, financièrement, par une provision de 279 000 € liée à une taxe sur les résultats des producteurs d'énergies suite à la pandémie (cf. § 5.1 gestion comptable) et le second, par une tempête réduisant la production des deux derniers mois.

La tempête Ciarán à l'automne 2023 a, en effet, arraché plusieurs dizaines de panneaux photovoltaïques, engendrant une perte d'environ 40 % de la capacité de production. Un contentieux est en cours et les dommages n'étaient pas évalués à l'issue du contrôle, soit huit mois plus tard (cf. § analyse financière).

Cet équipement a été transféré à la SAS « Pays d'Iroise Énergie Solaire » en 2024. Les emprunts n'avaient, mi-2024, pas été transférés à la société et restaient dans les comptes de la Sem. Il en était de même du contrat de vente d'électricité.

La chambre observe que le délai de réparation des dommages causés aux installations n'a pas permis à cette activité de retrouver rapidement le niveau de performances techniques et financières atteint au cours des deux premières années.

4.4.3 Un réseau de stations de distribution de gaz naturel pour véhicules (GNV) fragilisé par une structuration insuffisante à l'échelle régionale

• Une démarche régionale en réponse à un appel à projets de l'Ademe

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015 promeut le développement des véhicules à faibles émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre. Elle a été déclinée début 2017 dans le Cadre d'action national pour les carburants alternatifs (Canca)⁶⁴.

⁶¹ Soit un sur-amortissement de $10 \times 92\,000 \text{ €} = 0,92 \text{ M€}$; les dix dernières dotations annuelles doivent être portées de 36 000 à 92 000 € et le résultat net annuel rectifié en conséquence.

⁶² Écart de production avec les prévisions de moins de 3 % en 2023.

⁶³ 137 000 € en 2022, 11 000 € en 2023.

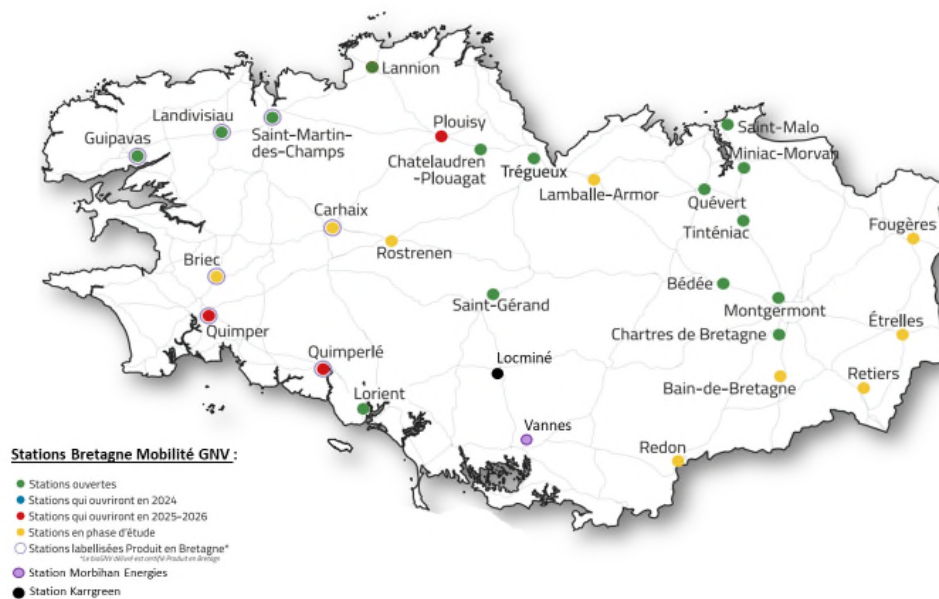
⁶⁴ Document adopté en application de la directive européenne 2014-94/UE sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs du 22 octobre 2014.

Ce cadre d'action entend favoriser l'émergence sur le marché du transport routier d'une offre de mobilité au GNV. Il fixe l'objectif de déployer sur le territoire national un réseau de 140 stations de distribution de GNV à l'horizon 2025, et de 330 stations à l'horizon 2028. Pour atteindre cet objectif, l'État a lancé en juillet 2016 un appel à projets « Solutions intégrées de mobilité GNV », supervisé par l'agence de la transition écologique (Ademe). Les candidats devaient présenter un projet associant la construction d'un réseau de stations de distribution et la conversion d'une flotte de véhicules au GNV pour leur assurer une clientèle ; les lauréats ont bénéficié de subventions et d'avances remboursables⁶⁵.

En Bretagne, les quatre syndicats départementaux d'énergie se sont coordonnés et ont proposé une solution unique, Bretagne Mobilité GNV (BMGNV). Ils ont convenu que le projet serait porté par leurs Sem spécialisées dans les énergies renouvelables, dont la Sem Énergies en Finistère⁶⁶.

En 2020, le SDEF annonçait la mise en service de sept stations GNV publiques dans le Finistère, mais fin 2024, le département ne comptait que **quatre stations**, dont seulement trois publiques, toutes situées dans le nord du département.

Carte n° 1 : Les stations Bretagne Mobilité GNV et les autres stations morbihannaises



Source : chambre régionale des comptes, d'après la SAS BMGNV (avril 2025).

⁶⁵ Appel à projets lancé dans le cadre de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » du Programme d'investissements d'avenir : supervision Ademe et Commissariat général à l'investissement. Enveloppe maximale de 300 000 € par lot complet (1 station et 20 véhicules) : 200 000 € de subventions et 100 000 € d'avances remboursables, pour financer la construction de stations et l'acquisition de camions propulsés au GNV.

⁶⁶ Chaque syndicat départemental d'énergie breton a créé une Sem dont l'objet principal est d'investir dans le développement des énergies renouvelables : la Sem 56 Énergies dans le Morbihan, la Sem Énergies en Finistère dans le Finistère, la Sem Énergies 22 dans les Côtes-d'Armor et la Sem Énerg'iv en Ile-et-Vilaine.

- **Une gouvernance complexe qui compromet la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle du territoire breton**

Le cahier des charges de l'Ademe imposait un porteur de projet unique, s'engageant à implanter des stations d'avitaillement en GNV et à acquérir des véhicules routiers de transport fonctionnant au GNV.

Les acteurs bretons ont présenté une solution coordonnée dénommée Bretagne Mobilité GNV (BMGNV), proposant le déploiement de 9 stations et de 180 poids lourds au GNV, retenue par l'Ademe en janvier 2018.

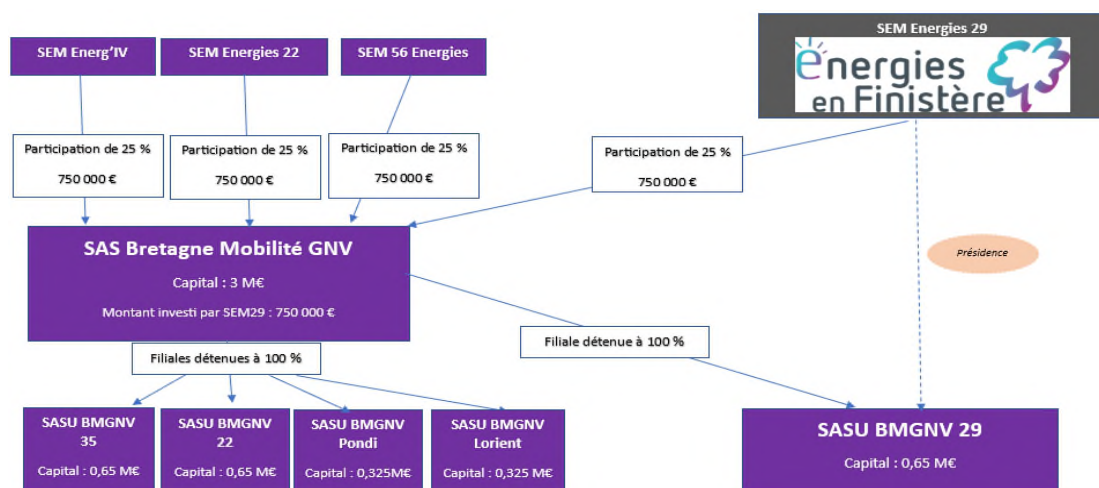
Leur réponse associait : la région Bretagne, les quatre syndicats départementaux d'énergie, les fédérations nationales des transports routiers et des transports de voyageurs, GRDF, GRTGaz, la chambre de commerce et d'industrie d'Ille-et-Vilaine, CCI Innovation, le Groupe Créativ (expertise IT), les associations Bretagne Supply Chain (logistique) et AILE (association d'initiatives locales pour l'énergie). Son portage politique a été assuré par la région, et elle a été signée par l' élu délégué à la transition énergétique.

La mise en œuvre du projet a été assurée par les syndicats départementaux d'énergie, par l'intermédiaire de leurs Sem spécialisées dans les énergies renouvelables. La région Bretagne et les acteurs économiques ne se sont pas directement impliqués.

Pour répondre à l'exigence d'un porteur de projet unique, les quatre Sem sont associées au sein de la société par actions simplifiée Bretagne Mobilité GNV (SAS BMGNV), dont elles détiennent désormais le capital (3 M€) à parts égales. La SAS est administrée par la Sem 56 Énergies en vertu d'une convention du 15 novembre 2019.

Toutefois, les Sem ne se sont pas entendues sur la structuration d'une démarche régionale. Aussi, à leur demande, la mise en œuvre du projet BMGNV a été déclinée à l'échelon départemental. Dans le Finistère, les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine, la SAS BMGNV a créé en juin 2020 une filiale à 100 % par département, chargée de construire et de gérer les stations de distribution. Ces sociétés sont administrées directement par les Sem départementales. Le Morbihan a retenu un schéma institutionnel différent et a privilégié la création d'une société par station : la SAS Unipersonnelle (SASU) BMGNV Pondi en juillet 2020, pour porter la station de Saint-Gérard et la SASU BMGNV Lorient en octobre 2020, pour celle de Caudan.

Graphique n° 3 : Structuration de l'offre publique de GNV en Bretagne



Source : chambre régionale des comptes.

En définitive, ce schéma de gouvernance particulièrement complexe a pour objet de concilier l'exigence de l'Ademe de présenter un porteur de projet unique avec l'absence de volonté des acteurs bretons, en premier lieu la région et les syndicats départementaux d'énergie, de structurer une démarche régionale cohérente. Il complique le pilotage du réseau de stations GNV par les syndicats départementaux d'énergie.

La SAS régionale n'a aucune activité réelle. Les investissements sont portés et financés soit par les filiales départementales soit directement par les Sem, mais transitent par la SAS, afin qu'elle présente à l'Ademe une facture en son nom et perçoive les financements de l'appel à projets, qu'elle reverse ensuite aux filiales.

La multiplication et l'enchevêtrement des sociétés donnent aux syndicats une faible visibilité sur l'organisation, les flux financiers et l'état des comptes et, par conséquent, sur la situation financière et opérationnelle du réseau.

Ils engendrent de plus des lourdeurs et des surcoûts de gestion : réunions d'instances, rédaction d'actes et tenue d'une comptabilité pour chaque société, frais supplémentaires d'expertise comptable, flux financiers et conventions de gestion entre les sociétés.

Ils sont de plus à l'origine de trois inefficiences qui fragilisent le projet BMGNV :

- l'implantation de nouvelles stations, autres que celles identifiées dans la réponse à l'appel à projets, est insuffisamment coordonnée entre les quatre départements. La structuration d'un réseau régional cohérent répondant aux besoins des acteurs économiques, dont les stratégies logistiques dépassent les frontières départementales, n'est ainsi pas assurée ;
- les sociétés BMGNV achètent le gaz séparément et à des prix différents et variables selon les aléas du marché ;
- en conséquence de prix d'achat du gaz différents, les tarifs de vente du GNV varient d'un département à l'autre, voire d'une station à l'autre dans le Morbihan, au sein même du réseau BMGNV.

La chambre observe que le projet BMGNV, initialement porté à l'échelle régionale à la demande de l'Ademe, a finalement été organisé de façon cloisonnée par département. Il en a résulté une multiplication des structures et un schéma de gouvernance complexe qui sont source d'inefficience et compromettent la logique de réseau inhérente au projet.

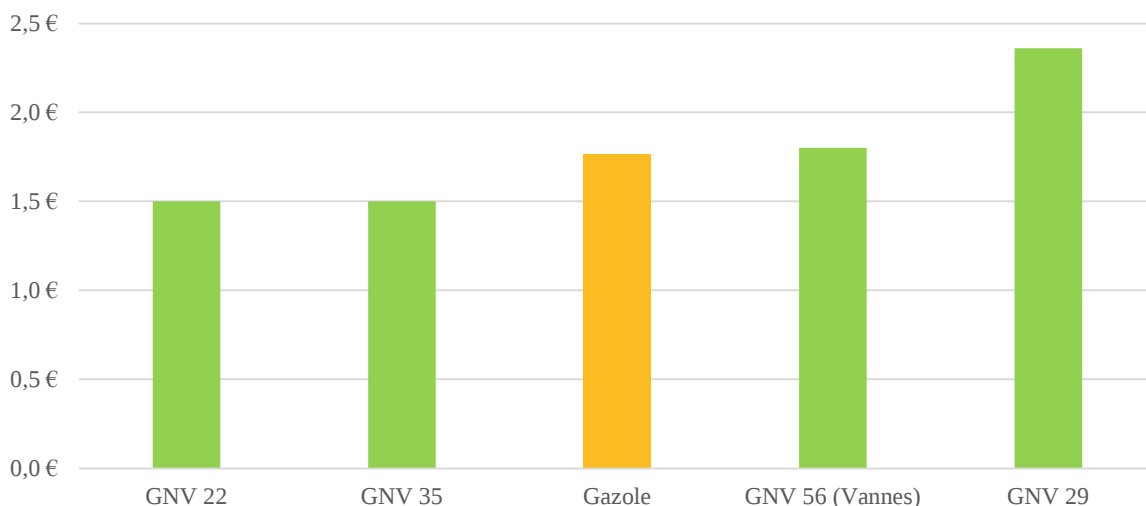
- **Une action insuffisamment sécurisée avec la demande et un contexte économique défavorable**

Le développement du GNV, d'abord prometteur, a été confronté à une forte hausse du prix du gaz suite au déclenchement de la guerre en Ukraine. Ce contexte a particulièrement pesé, alors que les stations se déployaient.

Dans le Finistère plusieurs projets d'implantation ont ainsi été repoussés *sine die* ; certains d'entre eux pourraient ne jamais se concrétiser.

Selon les chiffres communiqués par la Sem, la fréquentation des stations s'est effondrée en 2023 (4 724 passages contre 12 199 en 2022 – cf. annexe 3) malgré l'ouverture de la troisième station (Landivisiau) cette même année et le maintien du nombre de clients (une soixantaine). Cela démontre que les clients se sont approvisionnés dans d'autres stations, probablement dans les départements voisins.

Graphique n° 4 : Comparaison des tarifs au kg (GNV) et au litre (gasoil) en avril 2024



Source : CRC d'après constats en station ; site carbu.com pour le gasoil ; un litre de gasoil équivaut à un kilogramme de GNV sachant qu'un véhicule GNV a une consommation similaire à un véhicule roulant au gasoil.

La communication par la Sem sur la fréquentation et les coûts est insuffisante, y compris à destination des élus du SDEF et de la Sem.

Par ailleurs, les trois stations GNV du Finistère disposent du label BioGNV, sans que le gaz soit d'origine biologique ; ce n'est que la mise en place d'une compensation qui leur permet d'obtenir ce label⁶⁷. La démarche est donc avant tout marketing d'autant que l'empreinte carbone est de plus en plus marquée du fait de l'arrêt de l'approvisionnement en gaz russe, au profit de gaz souvent acheminé par bateau depuis des sites de production hors d'Europe.

⁶⁷ Selon le SDEF, la compensation carbone appliquée par le syndicat est la suivante : achat de garantie d'origine de gaz provenant de la méthanisation, fabriqué en Bretagne, chaque MWh de biométhane injecté dans le réseau de gaz donnant lieu à l'émission d'une garantie d'origine.

Le bio GNV

Le GNV (Gaz Naturel Véhicule) est un carburant constitué à plus de 96% de méthane. Le BioGNV, à l'inverse du GNV traditionnel issu de sources fossiles, est lui obtenu par la méthanisation de divers déchets organiques tels que les ordures ménagères, les boues des stations d'épuration, les résidus de l'industrie agroalimentaire ou encore les produits agricoles et les tontes d'espaces verts.

Les principales caractéristiques du bio GNV :

- produit à partir de ressources renouvelables, ce qui le rend plus durable ;
- considéré comme neutre en carbone, car il recycle le carbone déjà présent dans l'environnement ;
- un cycle de vie circulaire intégrant la valorisation des déchets et leur réduction ;
- potentiellement plus coûteux à produire selon les technologies utilisées, même si sa disponibilité augmente.

Autrement appelé biogaz ou biométhane le BioGNV, est reconnu comme énergie renouvelable par la législation française (article L. 211-2 du code de l'énergie) et européenne (article 2 Directive énergie renouvelable RED II). Il possède les mêmes propriétés que le gaz à énergie fossile et peut ainsi servir aux mêmes usages.

Le biogaz injecté dans le réseau par une unité de méthanisation est "mélangé" avec le gaz naturel classique, sans que l'on puisse savoir si le gaz que l'on utilise est d'origine bio ou non.

Pour promouvoir la production et l'usage du gaz bio, un système de « garanties d'origine » permet de s'assurer de la provenance renouvelable d'un kWh de gaz, du producteur au fournisseur et jusqu'au consommateur. Un vendeur de gaz naturel peut le transformer en gaz bio en achetant des certificats d'origine, le prix payé finançant des actions de réduction de gaz à effet de serre.

Ce système est identique à celui élaboré pour les offres vertes en électricité.

• Des stations finistériennes jusqu'à présent déficitaires

Les résultats de la SASU BMGNV 29 ne sont guère satisfaisants. Depuis sa création, celle-ci a, en effet, accumulé près de 0,65 M€ de pertes en trois ans d'exploitation. Les résultats sont très éloignés de ceux du plan d'affaires initial, qui prévoyait l'équilibre à l'issue des deux premières années, avant une croissance rapide des bénéfices.

Les écarts s'expliquent par la hausse des coûts d'approvisionnement en gaz. Alors que l'hypothèse de prix d'achat était de l'ordre de 22€/MWh, celui-ci était d'environ 29 €/MWh au premier trimestre 2024, après avoir atteint 297€/MWh au plus fort de la crise de l'énergie. Il s'en est suivi une hausse des prix de vente aux clients, qui au lieu de se situer comme prévu au plan d'affaires au tarif compétitif d'environ 1,05 €/kg⁶⁸, ont atteint en avril 2024 le tarif dissuasif⁶⁹ de 2,36 €/kg dans les stations finistériennes et, dans les périodes les moins favorables, le niveau prohibitif de 5 €/kg.

⁶⁸ Qui équivaut à 1,05 €/l, sachant qu'un véhicule GNV a une consommation similaire à un véhicule roulant au gasoil.

⁶⁹ Le prix moyen du gazole était alors d'environ 1,77 €/l selon carbu.com/france/prixmoyens.

À titre de comparaison, le tarif des stations costarmoricaines était en avril 2024 d'environ 1,5 €/kg (cf. graphique précédent). Cette différence de prix tient essentiellement à la date de signature des contrats, avant ou après le début de la crise énergétique.

Très logiquement, les prix de vente ont retardé, voire dissuadé la conversion des flottes de véhicules au GNV⁷⁰. Aucune étude de marché n'a été menée et les démarches pour inciter les différents acteurs à convertir leurs flottes, comme pour sécuriser la clientèle potentielle⁷¹, ont été insuffisantes.

La subvention de l'Ademe de 0,2 M€ par station, évoquée supra, devait permettre de soutenir partiellement l'acquisition de 20 véhicules⁷² pour chacune des stations, les subventions perçues par la SA BM GNV 29 étant reversées aux acquéreurs des véhicules. Dans le Finistère, pour les trois stations, moins d'un tiers des subventions (17 véhicules sur 60 possibles), avait été utilisé mi-2024.

Le niveau des prix a aussi motivé, lorsque cela était plus avantageux, le ravitaillement dans les stations concurrentes, y compris, le cas échéant, celles du réseau BM GNV qui bénéficient parfois de conditions d'exploitation plus favorables⁷³. En 2022, 820 tonnes de GNV ont été vendues, contre 1 600 tonnes prévues dans le plan d'affaires. En 2023, alors que les ventes devaient dépasser 2 300 tonnes, elles se sont effondrées à environ 230 tonnes. À cet égard, les choix primaires d'implantation des stations, toutes dans le nord-Finistère, distantes de moins de 30 km, apparaissent peu pertinents, la société étant absente du centre et du sud du département. Dans sa réponse, la Sem indique que les projets sur ces secteurs ont été soit abandonnés, soit gelés.

Malgré des conditions d'emprunt plus intéressantes que prévues⁷⁴ au plan d'affaires, la situation de la SASU BMGNV 29 est donc d'ores et déjà délicate.

Les comptes rendus des comités techniques et du conseil d'administration montrent par ailleurs que la situation du projet (et de la société GNV) n'a pas été réellement explicitée. Le bilan de l'exercice 2022 ainsi présenté au comité technique de mai 2023 apparaît laconique et se contente de mentionner le montant de la perte alors que la situation était déjà très dégradée. Il n'indique ni les conséquences, ni les perspectives, ni les mesures correctives.

Dans sa réponse, la Sem indique avoir explicité en détail la situation relative au déficit important de la SA BMGNV29 à compter de 2024, et des conséquences qui en découlaient, notamment lors de comités techniques (mai et juillet 2024), puis ensuite au conseil d'administration de la Sem qui a suivi, après la fin de contrôle de la chambre.

⁷⁰ La société n'a compté que 35 clients (d'ailleurs pas tous réguliers) de janvier 2023 à avril 2024.

⁷¹ Par exemple absence d'engagement signé avec les futurs clients, avant la construction des stations.

⁷² 10 000 € par poids-lourd ou autocar, permettant de couvrir un tiers du surcoût de chaque engin.

⁷³ Le montage retenu (sociétés par départements, voire infra-départementales dans le Morbihan) complique la mutualisation des coûts (achat de gaz notamment à des tarifs différents), de la maintenance et des moyens mobilisés. Les conditions d'exploitation sont donc au final très dissemblables.

⁷⁴ L'emprunt de 4,8 M€ a été conclu au taux fixe de 0,45 % (TAEG), au lieu de 1,30 % prévu dans le plan d'affaires initial.

- **Une tendance défavorable à l'échelle régionale**

Le réseau de stations construit dans le cadre du projet Bretagne Mobilité GNV rencontre des difficultés financières au-delà des trois stations finistériennes.

À la clôture de l'exercice 2024, la société chargée des stations d'Ille-et-Vilaine avait consommé l'intégralité de son capital social et celle chargée des stations du Finistère en avait consommé 65 %.

Tableau n° 5 : Capitaux propres des sociétés BMGNV au 31 décembre 2024

en €	BMGNV Pondi	BMGNV Lorient	BMGNV Finistère	BMGNV Côtes- d'Armor	BMGNV Ille-et- Vilaine
<i>Capital social</i>	325 000	325 000	650 000	650 000	650 000
+ <i>Résultat cumulé</i>	- 328 493	- 262 937	- 422 064	-160 046	- 1 442 597
+ <i>Subvention d'investissement</i>				491 676	523 843
= <i>Capitaux propres</i>	- 3 493	62 062	227 936	981 634	-268 755
<i>Consommation du capital social</i>	100%	81%	65%	0%	100%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes annuels 2024.

Dans une telle situation, la Sem Énergies en Finistère, en sa qualité de présidente de la société BMGNV29, devait engager la procédure d'alerte prévue par le code de commerce⁷⁵, c'est-à-dire de convoquer une assemblée générale extraordinaire pour décider s'il y a lieu de dissoudre la société. Le PDG de la Sem indique que tel a été le cas le 31 octobre 2024, l'assemblée générale ayant alors décidé de poursuivre l'activité. La société a désormais jusqu'au 30 octobre 2026 pour revenir à meilleure fortune, constater une perte sèche pour l'actionnaire (ici la SAS BMGNV) ou obtenir de cet actionnaire une recapitalisation.

La société-mère SAS BMGNV n'a jusqu'à présent pas tiré de conséquences comptables des difficultés de ses filiales, au motif qu'elles seraient conjoncturelles, que les perspectives commerciales des stations seraient dans l'ensemble favorables et que la réflexion en cours sur une structuration régionale du réseau devrait aboutir à des mutualisations, sources d'économies.

Si la SAS BMGNV avait actualisé la valeur de ses participations dans les SASU d'exploitation selon une méthode patrimoniale, basée sur le niveau des capitaux propres, elle aurait dû constituer une provision pour dépréciation de 1,66 M€⁷⁶. Il en aurait résulté une forte dégradation de son bilan, dont la valeur totale aurait été réduite de moitié, et ses capitaux propres auraient été ramenés à un tiers du capital social.

⁷⁵ Combinaison des articles L. 227-1 alinéa 3 et L. 225-248 du code de commerce.

⁷⁶ Ce montant est obtenu par l'addition des montants de capital social consommés par chaque SASU : 325 000 € pour Pondi (100%), 262 937 € pour Lorient (81%), 422 064 € pour le Finistère (65%) et 650 000 € pour l'Ille-et-Vilaine (100%).

Tableau n° 6 : Bilan 2024 de la SAS BMGNV/simulation avec dépréciation

Actif			Passif		
En €	Comptes 2024 approuvés	Simulation avec dépréciation		Comptes 2024 approuvés	Simulation avec dépréciation
Immobilisations financières	2 600 000	939 999	Capital social	3 000 000	3 000 000
+ Créances à court terme	853 579	853 579	+ Déficit cumulé	-183 895	-1 780 200
+ Disponibilités	187 618	187 618	= Capitaux propres	2 816 104	1 219 800
			+ Dettes	825 093	767 011
= Actif total	3 641 198	1 986 811	= Passif total	3 641 198	1 986 811

Source : CRC d'après comptes annuels 2024.

Dans sa réponse, la SAS BMGNV affirme qu'il n'est pas opportun de se hâter, le GNV tendant à se développer, après quelques mauvaises années consécutives à la crise énergétique et à l'évolution erratique des réglementations. Pour appuyer son propos, elle précise que la consommation est passée globalement de 1,7 Mt en 2022 à 5,2 Mt en 2024 sur son réseau.

La chambre relève que cette progression concerne essentiellement l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor, masquant la forte baisse des consommations de GNV enregistrée, à l'inverse, dans le Finistère.

• Des perspectives commerciales qui restent incertaines

Plusieurs facteurs structurels continuent de fragiliser le réseau GNV.

Dans le Finistère, à l'exception de Quimper communauté, qui dispose de sa propre station GNV depuis 2001 pour ses bus urbains, et de Brest Métropole, pour quelques véhicules de collecte des déchets, aucune collectivité publique du département n'a engagé la conversion de ses véhicules au GNV, la motorisation électrique étant privilégiée.

Surtout, la motorisation GNV reste de nature thermique et est concernée par l'interdiction à l'horizon 2035 de la commercialisation de véhicules thermiques neufs. En l'état actuel de la réglementation, elle ne constitue donc pas une solution pérenne de mobilité bas carbone. Cette perspective n'est pas de nature à encourager les collectivités à choisir cette source d'énergie pour la transition de leurs véhicules lourds.

Dans ce contexte, les acteurs du projet BMGNV ont conscience que la gestion morcelée du réseau de stations est dysfonctionnelle et inefficace, et constitue un facteur supplémentaire de fragilisation du modèle économique.

Depuis 2020, les Sem d'énergies renouvelables des Côtes-d'Armor (*Énergies 22*) et d'Ille-et-Vilaine (*Énerg'iV*) mutualisent les travaux de construction des stations et les achats de gaz, pour harmoniser les tarifs pratiqués. Ce sont ainsi les stations de ces départements qui affichent les tarifs les plus bas à la pompe.

En juin 2024, à la demande des Sem actionnaires, la société régionale BMGNV a lancé une consultation visant à réaliser un état des lieux du fonctionnement de ses filiales, à étudier différentes stratégies et à proposer des scénarios d'évolution juridique, financière et opérationnelle de l'organisation des sociétés.

Dans sa réponse, la Sem et la SAS BMGNV indiquent que plusieurs scénarios ont été étudiés, allant de la suppression de la SAS BMGNV intégrant la récupération des stations au sein des actifs des Sem jusqu'à la fusion/regroupement des SASU au sein de BMGNV, en passant par la mutualisation de certaines pratiques. Ces scénarios ont été présentés aux actionnaires de BMGNV.

La chambre souligne que cette démarche commune doit viser au moins trois objectifs : la simplification de l'organisation du réseau, la mutualisation des achats et l'harmonisation des tarifs à l'échelle régionale. Elle gagnerait à inclure un scénario supplémentaire portant sur la restructuration ou la réduction du réseau, assis sur une analyse de sa viabilité économique à moyen terme. En tout état de cause, l'hypothèse d'un abandon de ce projet ne doit pas être écartée.

La Sem précise dans sa réponse aux observations provisoires, dans l'attente des résultats de l'étude, avoir engagé une démarche d'achat commun de gaz, un appel d'offres commun pour la maintenance des stations, le tout associé à une stratégie commune de détermination des prix.

CONCLUSION SUR LES INVESTISSEMENTS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉNERGETIQUE

La Sem ne disposait de véritable stratégie dans aucun de ses domaines d'activité jusqu'au contrôle de la chambre. La mise à jour du plan d'affaires et du pacte d'actionnaires ainsi que la modification des statuts intervenus fin 2024 ont été l'occasion de commencer à la formaliser. Elle peut être complétée en lien avec les objectifs du SDEF et ceux des EPCI qui au travers de leurs PCAET arrêtent des stratégies territoriales.

Un ambitieux plan d'affaires a, toutefois, été arrêté en 2018. Il n'a pas été actualisé annuellement et sa réalisation s'avère très parcellaire, à son terme, en 2024. Sa mise à jour est intervenue fin 2024. 32 nouveaux projets figurent désormais dans le nouveau plan d'affaires arrêté postérieurement à l'instruction de la chambre. La Sem devra s'efforcer de donner un caractère opérationnel à ce document. Imprécis et privilégiant les aspects techniques et financiers au détriment des objectifs adoptés localement en matière de transition énergétique, les critères de sélection des projets retenus par les actionnaires ont été étoffés fin 2024.

La Sem prévoyant de développer à termes des participations dans une vingtaine de sociétés, son attention est attirée sur les risques inhérents à la multiplication de structures, qui complexifie la gouvernance d'ensemble et le pilotage de chaque filiale. Un tel modèle juridique et économique ne peut, en effet, fonctionner qu'avec un puissant dispositif de suivi et de remontée d'information (reporting) que la Sem n'a pour l'heure pas esquissé.

Les deux principales réalisations de la Sem ont rencontré des difficultés. La plateforme photovoltaïque de Plourin a bien fonctionné jusqu'aux dégâts importants subis lors des tempêtes de la fin 2023 qui ont réduit ponctuellement de 40 % la puissance disponible. La chambre émet des réserves sur le contenu de son plan d'affaires.

Le projet de déploiement d'un réseau de stations GNV a finalement été réduit à trois sites. Cette activité a accumulé les pertes sur ces premiers exercices, du fait de tarifs élevés, d'une faible fréquentation et de la concurrence des opérateurs privés comme des réseaux publics des départements voisins. Des coopérations et des mutualisations doivent être recherchées. Une réflexion régionale est en cours qui doit s'appuyer sur un état des lieux dans les quatre départements et proposer des scénarios prospectifs d'évolution du réseau régional. L'arrêt de l'activité dans le département ne doit pas être écarté. En tout état de cause, sa poursuite appelle une régularisation du cadre d'intervention de la Sem, le SDEF ne détenant pas de compétence effective dans ce domaine.

5 LA MISE EN PLACE D'UN PILOTAGE DE HOLDING CONSTITUE, À L'HEURE ACTUELLE, LE PRINCIPAL ENJEU FINANCIER

5.1 Une organisation comptable à structurer

Les comptes de la Sem Énergies en Finistère sont certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes.

En l'absence d'un effectif suffisant, la Sem bénéficie du soutien du SDEF pour sa gestion administrative et financière, dans le cadre de la convention précédemment évoquée.

5.1.1 Un cadre de gestion financière non formalisé

Le commissaire aux comptes mentionne, dans un rapport d'audit sur les procédures de trésorerie, la nécessité de mettre en place une organisation répondant davantage aux principes de contrôle interne, en veillant particulièrement à séparer les accès aux comptes bancaires et au système comptable. Si seul le responsable du pôle administratif et comptable du SDEF a, désormais, accès aux comptes bancaires, la situation n'apparaît pas totalement régularisée. Une mise à disposition nominative de l'intéressé serait plus adaptée. En outre, le pouvoir que lui a octroyé le président en 2018 n'a pas été formellement confirmé lors du renouvellement du mandat de ce dernier, en 2020.

Il n'existe pas de règlement ni de guide définissant les procédures comptables et financières. Or ce formalisme s'impose au regard de la composition du capital de la Sem (principalement des capitaux publics du SDEF) et de la nécessité de suivre et piloter de nombreuses SAS. Le cadre de prise en charge des frais de mission reste également à définir. Il n'y a, en effet, actuellement, pas de règle établie en ce qui concerne l'utilisation des différents moyens de transport (train, classe de voyage...), comme des frais d'hôtels et de restaurant.

L'activité financière de la Sem restant pour l'heure limitée, le contrôle n'a pas révélé de situation litigieuse.

La chambre invite la Sem, à l'occasion de l'arrivée du nouveau comptable, à formaliser un cadre procédural dans la perspective du développement de l'activité et de ses filiales.

5.1.2 Des anomalies comptables à résoudre

Selon les rapports du commissaire aux comptes 2021 et 2022, la convention d'avance en compte courant avec la SASU BM GNV 29 (comme avec d'autres SAS) ne comporte pas les motifs, pourtant obligatoires, justifiant l'intérêt d'une telle convention (article L. 225-38 du code du commerce). En 2021, les conventions réglementées n'avaient, à tort, pas été réexaminées (article L. 225-40-1 du même code).

En méconnaissance du principe de prudence, la Sem n'a, par ailleurs, pas provisionné les montants nécessaires aux réparations des dommages causés à la centrale photovoltaïque de Plourin par la tempête Ciarán (évalués entre 0,2 et 0,3 M€), ni l'indemnité d'assurance correspondante. Une mesure complémentaire de vérification du serrage de l'ensemble des panneaux est envisagée. Cette charge, chiffrée à environ 60 000 €, aurait également dû être provisionnée.

Enfin, la dépréciation des actifs financiers détenus dans la société BMGNV devra être étudiée en tenant compte des perspectives commerciales et des effets attendus de la restructuration en cours du réseau de stations GNV (cf. § 4.4.3).

5.1.3 Les prestations délivrées aux sociétés dans lesquelles la Sem a pris des participations

La Sem a établi trois conventions avec des SAS⁷⁷ pour lesquelles elle fournit des prestations de services. Ces conventions annuellement renouvelables ne précisent ni leur durée totale ni le montant maximum des soutiens.

Tableau n° 7 : Évolution des paiements des SAS à la Sem

<i>en € HT</i>	2021	2022	2023	Total	Total 2021/2023
SAS Bretagne mobilité GNV 29					
part fixe	5 000	5 000	5 000	15 000	63 000
part variable	22 000	0	26 000	48 000	
SAS Pays d'Iroise Énergie Solaire					
part fixe	5 000	5 000	5 000	15 000	52 000
part variable	0	0	37 000	37 000	
SAS Nerz Bro Montroulez					
part fixe			5 500	5 500	5 500
			0	0	

Source : SDEF.

5.2 La situation financière à l'orée de la réalisation du plan d'affaires

5.2.1 Un résultat annuel légèrement déficitaire

Le premier exercice comptable s'étale sur 18 mois, la Sem ayant été créée en cours d'année 2018, durant laquelle il n'y a eu que peu de mouvements en dehors de la capitalisation de la société. L'analyse des comptes est, en outre, perturbée par le transfert, aux sociétés dédiées, de l'activité GNV (donc de la vente de gaz, en 2022) et de la centrale de Plourin (et d'importantes ventes d'électricité, en 2023).

⁷⁷ SAS Bretagne mobilité GNV 29, SAS Nerz Bro Montroulez, SAS Pays d'Iroise Énergie Solaire.

Les résultats nets ont toujours été négatifs sur la période, oscillant entre - 20 000 € et - 47 000 €. Le résultat d'exploitation a été légèrement positif pour le seul exercice 2022, en particulier grâce aux ventes d'électricité de la centrale de Plourin qui venait alors d'entrer en service.

Tableau n° 8 : Soldes intermédiaires de gestion (SIG)

en €	2018 2019	2020	2021	2022	2023
VENTES DE MARCHANDISES + PRODUCTION			222 578	744 083	529 559
Ventes de marchandises			106 722	619 902	172 423
MARGE COMMERCIALE			106 722	619 902	172 423
Production vendue			115 856	124 181	2 441 651
+ Production stockée ou déstockage			0	0	-2 084 515
PRODUCTION DE L'EXERCICE			115 856	124 181	357 136
- Matières premières, approvisionnements consommés			0	-33	0
MARGE BRUTE DE PRODUCTION			115 856	124 214	357 136
MARGE BRUTE GLOBALE			222 578	744 116	529 559
- Autres achats + charges externes	36 897	25 492	236 799	333 100	406 653
VALEUR AJOUTÉE	-36 897	-25 492	-14 221	411 016	122 906
+ Subventions d'exploitation			2 972	3 787	
- Impôts, taxes et versements assimilés	159		139	8 450	12 633
- Salaires du personnel et Intérim			18 970	97 874	98 210
- Charges sociales du personnel			5 522	26 261	31 627
EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION	-37 056	-25 492	-35 880	282 218	-19 564
+ Autres produits de gestion courante	2	1	31	6	
- Autres charges de gestion courante	2	3	161	7	-1
+ Reprises amortissements provisions				5 878	
- Dotations aux amortissements	46	737	763	849	1 512
- Dotations aux provisions				279 000	
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	-37 102	-26 231	-36 773	8 246	-21 075
+ Produits financiers	2 715	680	15	77	2 814
- Charges financières			10 472	28 792	18 557
RÉSULTAT COURANT	-34 387	-25 551	-47 230	-20 469	-36 819
Produits exceptionnels					2 591
- Charges exceptionnelles					22
RÉSULTAT EXCEPTIONNEL					2 569
RÉSULTAT NET	-34 387	-25 551	-47 230	-20 469	-34 249

Source : chambre régionale des comptes, d'après le rapport annuel 2023 du commissaire aux comptes.

Ces résultats sont obtenus dans un contexte où les filiales de la Sem, peu nombreuses et en phase de démarrage, ne lui assurent que de faibles revenus. En effet, la Sem a choisi de soutenir ses filiales par le biais d'avances en comptes courants d'associés peu rémunérées. La remontée de dividendes n'interviendra que dans un deuxième temps, lorsque l'entreprise sera mature.

En phase de structuration, la Sem ne supporte, toutefois, que peu de charges, locaux et matériels étant mis à disposition par le SDEF contre une contribution modeste.

Les charges de personnel ne représentent que 13 % des charges totales (2022) ce qui s'explique pour deux raisons : un plan de recrutement est en cours (3,6 équivalent temps plein-ETP) et les frais refacturés par le SDEF, qui pilote encore la structure en 2024 ont été insuffisamment évalués (cf. § 3.3). Il importe à cet égard que la Sem anticipe les évolutions attendues de ses charges.

Le résultat net 2024 présente de nouveau un déficit, de près de 0,2 M€.

Les pertes accumulées paraissent, à ce jour, soutenables au regard du niveau de capitalisation de la Sem (cf. § 5.2.2)

5.2.2 Un bilan qui reste solide fin 2023

La Sem se comporte globalement comme une société de participations financières (*holding*). Il s'ensuit que ses actifs immobilisés sont principalement financiers et se rapportent à des participations prises dans les différentes sociétés locales de projet.

Le bilan apparaît solide, dans l'attente des premiers résultats des sociétés dans lesquelles la Sem a investi.

Tableau n° 9 : Bilan fonctionnel et principaux indicateurs financiers

<i>en €</i>	2018/2019	2020	2021	2022	2023
<i>ressources stables (A)</i>	3 965 612	3 940 062	9 794 432	5 413 521	5 799 638
<i>dont capitaux propres</i>	3 965 612	3 940 062	3 892 832	3 872 364	3 838 115
<i>dont provisions pour charges</i>	0	0	0	279 000	279 000
<i>dont dettes financières</i>	0	0	5 901 600	1 262 157	1 682 523
<i>emplois stables (B)</i>	753 640	1 094 564	1 531 840	1 533 240	2 305 348
<i>dont immobilisations financières</i>	750 000	1 070 000	1 165 600	1 167 850	1 694 150
<i>dont autres immo. nettes</i>	3 640	24 564	366 240	365 390	611 198
<i>fonds de roulement (A-B)</i>	3 211 972	2 845 498	8 262 592	3 880 281	3 494 290
<i>actif circulant (C)</i>	2 271 642	2 058 416	4 849 673	3 779 837	3 408 786
<i>passif circulant (D)</i>	65 467	867 558	482 938	1 036 781	1 458 901
<i>Besoin en fonds de roulement (C-D)</i>	2 206 175	1 190 858	4 366 735	2 743 056	1 949 885
<i>Trésorerie = FR - BFR</i>	1 005 797	1 654 640	3 895 857	1 137 225	1 544 405
<i>en jours d'exploitat°</i>	9 894	16 669	5 420	557	1 024
<i>Total bilan</i>	4 031 080	4 807 620	10 277 371	6 450 302	7 258 539
<i>Solvabilité financière (FP / T bilan)</i>	98%	82%	38%	60%	53%
<i>Indépendance financière (FP / ress. stables)</i>	100%	100%	40%	72%	66%
<i>Autonomie financière (cap. pr./dettes)</i>	-	-	66%	307%	228%

Source : chambre régionale des comptes selon les rapports du commissaire aux comptes (CAC).

Le fonds de roulement apparaît globalement stabilisé. La Sem assure le financement de ses nouvelles participations par l'emprunt (Nerzh Bro Montroulez en 2023). Elle a été suffisamment capitalisée et son indépendance financière, qui traduit la part des fonds propres dans les ressources stables atteint 66% en 2023, niveau trois fois supérieur au seuil minimal d'alerte de 20 % communément admis. Son autonomie financière (228%) est également assurée.

La dette et le besoin en fonds de roulement ont diminué en raison des transferts de l'activité GNV, en 2022, et de la centrale photovoltaïque, courant 2023⁷⁸. La solvabilité est très satisfaisante (53 %, soit bien au-dessus du seuil prudentiel de 25 %⁷⁹).

La Sem disposait, fin 2023, d'une trésorerie de 1,5 M€, équivalant à près de trois ans de charges d'exploitation, permettant son fonctionnement sans aucune difficulté. La Sem n'a cependant pas optimisé la gestion de sa trésorerie. Si en 2023 et 2024, elle a respectivement généré 2 900 € et 5 400 € de produits financiers, elle reconnaît qu'elle aurait pu générer jusqu'à 16 000 € chaque année et annonce l'ouverture prochaine d'un compte de placements à court terme.

Compte tenu de la recapitalisation intervenue en 2024, le bilan de la Sem a fortement progressé et s'établit fin 2024 à 13,6 M€.

La chambre observe que la structure capitalistique de la Sem lui permet de supporter sans difficulté les investissements engagés à ce jour. Elle estime que le risque à moyen terme se trouve, d'une part, dans la nécessité d'absorber d'éventuels déficits futurs des filiales (cas du GNV, actuellement, par exemple) et, d'autre part, dans des évolutions décorréliées des charges et des revenus.

5.3 Ce que prévoit le pacte d'actionnaires au niveau de rentabilité

Le précédent pacte d'actionnaires, valide jusqu'en 2024, prévoyait de manière ambiguë un rendement minimum à assurer aux actionnaires.

Il disposait de clauses relatives aux rémunérations et dividendes (article 11) qui rappelaient que les actionnaires attendaient « *une rémunération d'investisseur avisé d'intérêt général* » et précisait que « *... les opérations de la Société doivent, compte tenu de leur nature et du risque associé à leur réalisation, assurer aux actionnaires, un rendement des fonds propres investis sur une période de 10 ans au moins équivalent à celui que leur procurerait un placement en OAT TEC 10 + 300 points de base*⁸⁰ ». Au vu des taux d'intérêt dont étaient assorties les obligations d'État au premier semestre 2024, variant entre 2,5 % et 3%, ce rendement garanti représentait de 5,5 à 6 %.

La chambre relève que, en dépit de son importance, le rendement des investissements garanti aux actionnaires n'était pas clairement défini et n'était ni présenté aux instances, ni même suivi par les équipes de la Sem.

En réponse aux observations provisoires, la Sem indique que le nouveau pacte, conclu fin 2024, a modifié ces éléments et prévoit des TRI actionnaires cibles indicatifs, par filière, pour ses projets.

La chambre observe, néanmoins, que les objectifs de rentabilité de la société sont singulièrement revus à la baisse par rapport au pacte de 2018. La Sem se contente désormais d'une simple intention et vise un taux plus modeste, sur une durée beaucoup plus longue.

⁷⁸ Transfert des emprunts GNV et baisse des stocks (encours de production) et des créances.

⁷⁹ Cf. guide Banque de France - www.mesquestionsdentrepreneur.fr.

⁸⁰ L'article 11 se poursuit en précisant que « *La valeur retenue de l'indice OAT TEC 10 visée à l'alinéa précédent est le taux moyen annuel de l'OAT à la date de clôture de l'exercice* » - L'obligation assimilable du Trésor (OAT), est le titre obligataire émis par l'Agence France Trésor (AFT). Indice de référence du marché obligataire national, le TEC10 (taux de l'échéance constant à 10 ans) correspondant au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans.

5.4 Les perspectives de développement appellent la mise en place d'un pilotage fin

Afin d'accélérer le développement de la société, les actionnaires ont ouvert le capital social et l'ont porté à 11 M€ fin 2024.

Le plan d'affaires repose essentiellement sur des projets dont les prix de rachat de l'électricité sont soutenus (prix garantis ou compléments de rémunération) dans le cadre d'une politique gouvernementale qui devra être maintenue et qui conditionne le développement des filières de production d'énergies renouvelables.

Comme évoqué précédemment (cf. § 4.2.2), ce n'est, au mieux, qu'en 2042 que les premiers actionnaires auront récupéré leurs participations au capital de la société.

La multiplication de filiales dotées de leurs propres plans d'affaires oblige la Sem à suivre chacun des marchés sur lesquelles les filiales vont opérer (photovoltaïque, GNV, éolien, hydraulique). Cette dernière devra également s'assurer de la régularité de leurs vies sociales et, surtout, surveiller leurs modèles économiques, de façon à prendre les décisions adéquates en temps voulu.

La situation de la SASU BM GNV 29 est, à cet égard, riche d'enseignements. La mauvaise situation financière de cette société n'a pour l'heure pas d'incidence sur celle de la Sem, qui n'a pas l'acuité suffisante pour réagir à la situation. Pour autant, la Sem pourrait être indirectement appelée à la renflouer à court terme, par l'intermédiaire de la SAS régionale.

La Sem s'est, jusqu'à présent, essentiellement centrée sur le seul développement de projets. En l'absence d'un pilotage structuré, essentiel, la question de l'intérêt de ces investissements publics se pose au vu de la prime de risque acceptée par la Sem, dont la modestie ne la prémunit guère d'éventuelles contre-performances, à l'image de celles du réseau de stations GNV.

La chambre attire l'attention de la Sem sur les risques inhérents à la multiplication de structures, qui rend complexe et peu lisible la gouvernance d'ensemble et le pilotage de chaque filiale. Cette organisation ne peut fonctionner qu'avec la structuration d'un système de suivi approprié (*reporting*) que la Sem n'a pour l'heure pas esquissé.

Recommandation n° 3. Mettre en place un outil de pilotage des filiales, permettant la remontée d'indicateurs et d'informations.

Dans sa réponse la Sem indique qu'un outil global de compilation pourra être mis en place en 2025.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

Au 31 décembre 2023, la Sem Énergies en Finistère avait accumulé 162 000 € de pertes depuis sa création en 2018. L'accumulation de résultats déficitaires sur les premières années n'est en soi pas problématique pour une société dont l'activité consiste à investir dans des sociétés portant des projets industriels. La trajectoire doit en revanche s'inverser à mesure que les installations financées sont mises en service et dégagent un chiffre d'affaires suffisant pour permettre aux sociétés de projet de verser des dividendes à la société d'investissement.

Le bilan reste pour l'heure solide dans l'attente des remontées des premiers résultats des filiales.

Le cadre procédural comptable est quant à lui à définir, tandis que le risque de gestion propre aux holdings nécessite, comme le recommande la chambre, la mise en place d'outils permettant de remonter les informations sur la situation des filiales et de déployer les éventuelles mesures correctives qui s'imposent.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	50
Annexe n° 2. Production d'électricité par filière dans le Finistère (en GWh)	51
Annexe n° 3. Fréquentation des stations GNV	52
Annexe n° 4. Réponse du représentant légal	53

Annexe n° 1. Glossaire

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
 ALEC : Agence locale de l'énergie et du climat
 AODE : Autorité organisatrice de distribution d'électricité
 AOT : Autorisation d'occupation temporaire
 APLC : Autorité publique locale compétente
 BA : Budget annexe
 BT : Basse tension (lignes à)
 CA : Compte administratif ou Conseil d'administration
 CAF : Capacité d'autofinancement
 CCI : Chambre de commerce et d'industrie
 CCPE : Commission consultative paritaire de l'énergie
 CEE : Certificat d'économie d'énergie
 CEP : Conseils en énergie partagée
 CGCT : Code général des collectivités territoriales
 CL : Coupure longue
 COT : Contrat d'objectif territorial
 CRAC : Compte rendu annuel de concession
 CRE : commission de régulation de l'énergie
 CRTE : Contrat de relance et de transition écologique
 DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer
 DGP : Délai global de paiement
 DICT : Déclaration d'intention de commencement de travaux
 DT : Demande de travaux
 EDF : Électricité de France
 EnR : Énergies renouvelables
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
 ETP : Équivalent temps plein
 FACé : Compte d'affectation spéciale – Fonds d'amortissement des charges d'électrification
 FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
 FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
 GNV : Gaz naturel pour véhicule
 GWh : Gigawatt-heures
 HTA : Haute tension (lignes à)
 IRVE : Infrastructure de charge à l'usage des véhicules électriques
 kWc : Kilowatt-crête - Puissance crête : Dans une installation photovoltaïque, la puissance crête est la puissance électrique maximale pouvant être produite par les cellules dans des conditions standards
 MWc : Mégawatt-crête
 PAC : Plan d'aléas climatiques
 PCAET : Plan climat-air-énergie territorial
 PCRS : Plan de corps de rue simplifié
 PEB : Pôle énergie Bretagne
 PEIM : Plan exceptionnel d'investissement et de maintenance
 PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie
 RAR : Restes à réaliser
 RGPD : Règlement général sur la protection des données
 ROB : Rapport d'orientation budgétaire
 RTE : Réseau de transport d'électricité
 SA : Société anonyme
 SAS : Société par actions simplifiée
 SDEF : Syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère
 SDI : Schéma directeur des investissements
 SEI : Système énergétique insulaire
 SEML : Société d'économie mixte locale
 SIG : Système d'information géographique
 SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
 TE : Transition énergétique
 TCCFE : Taxe communale sur la consommation finale d'électricité
 TECV : Transition énergétique pour la croissance verte
 THD : Très haut débit
 TICFE : Taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité

Annexe n° 2. Production d'électricité par filière dans le Finistère (en GWh)

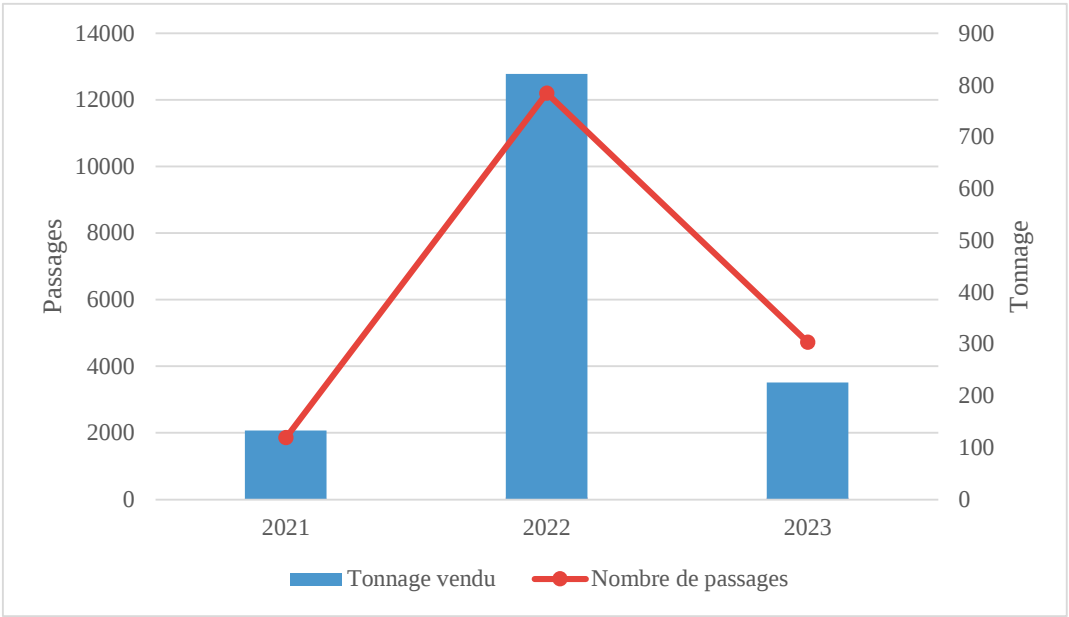
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Thermique renouvelable et déchets</i>	78	71	99	109	121	128	132	119
<i>Solaire</i>	22	49	52	54	51	64	72	79
<i>Eolien</i>	335	326	385	422	480	387	359	398
<i>Hydraulique</i>	11	8	20	19	24	16	13	22
<i><u>Sous-total renouvelables</u></i>	<u>446</u>	<u>454</u>	<u>556</u>	<u>604</u>	<u>676</u>	<u>595</u>	<u>577</u>	<u>619</u>
<i>Thermique fossile</i>	369	419	480	538	550	656	3 310	2 222
Total	814	873	1 036	1 142	1 226	1 250	3 886	2 841

Sources : Observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB), données 2024.

Annexe n° 3. Fréquentation des stations GNV

Tableau n° 10 :

	2021			2022			2023		
	Guipavas	Landivisiau	St-Martin des Ch.	Guipavas	Landivisiau	St-Martin des Ch.	Guipavas	Landivisiau	St-Martin des Ch.
Nb. passages	315		1 541	4 430		7 769	3 133	27	1 564
Nb. clients	10		14	29	2	30	31	2	24
Tonnage vendu (t)	14,3		119	293,4		528	128,9		97



Source : chambre régionale des comptes (données : SDEF).

Annexe n° 4. Réponse du représentant légal



REÇU

Par GREFFE, 08:07, 06/10/2025

Quimper, le 03 octobre 2025

M. Antoine COROLLEUR
Président Directeur Général de la SEML
ENERGIES EN FINISTÈRE

à

Mme Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente de la Chambre régionale des
comptes de Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

N/Réf : Contrôle n°2023 - 000284

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la SEM Energies en Finistère

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 4 septembre 2025, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives réalisé par la Chambre régionale des comptes concernant le contrôle des comptes et de la SEM « Energies en Finistère ».

Tout d'abord, je note que certaines des réponses que j'ai apportées à la suite de la notification du rapport d'observations provisoires ont permis de préciser et d'éclairer le magistrat en charge du contrôle puisque le rapport d'observations définitives prend en compte certaines d'entre-elles.

Cependant, je tiens à porter à votre connaissance les précisions et réponses détaillées ci-après en reprenant les principaux griefs qui ont été relevés :

1. Sur la « capacité à agir dans le domaine du gaz naturel pour véhicules (GNV) »

Je ne partage pas les conclusions et analyses de la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives vis-à-vis du portage des stations d'avitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV) par la SEML Energies en Finistère via la société Bretagne Mobilité GNV Finistère.

En premier lieu, s'agissant de la compétence GNV, l'analyse de la Chambre suivant laquelle la SEML ne pourrait porter des projets liés au GNV que dans la mesure où le SDEF serait lui-même compétent en la matière et, *in fine*, la recommandation tenant au transfert de cette compétence par les communes de Landivisiau et Saint-Martin-des-Champs ne me paraissent pas fondées.

En effet, le portage de projets de stations GNV sur ces communes ne contrevient à aucune disposition légale ou réglementaire. Il s'inscrit pleinement, d'une part, dans les modalités d'intervention d'une



SEML (i) et, d'autre part, dans le respect des règles relatives à la prise de participation au capital d'une SEML (ii) :

- (i) le principe général est que les opérations menées par une SEML, pour le compte, ou non, de ses actionnaires, doivent respecter son objet social. Pour le reste, l'intervention des SEML est soumise à certaines règles spécifiques prévues aux articles L. 1523-1 à L. 1523-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), non applicables au cas présent.
- (ii) l'article L. 1522-1 du CGCT fixe les conditions générales de prise de participation au capital d'une SEML, applicables à toutes les SEM, y compris celles ayant pour objet principal la production d'énergies renouvelables mentionnées à l'article L. 2253-1 du CGCT.

Il convient d'observer que la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 *tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales* a assoupli les conditions de participation des collectivités et de leurs groupements au capital des SEML. En effet, la loi a ajouté à l'article L. 1522-1 du CGCT la condition suivant laquelle : « *La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires.* »

Ainsi, il n'est plus nécessaire que l'objet de la SEML corresponde intégralement à une (ou plusieurs) compétence(s) détenue(s) par chaque collectivité ou groupement actionnaire. Il suffit que la réalisation de l'objet de la SEML concoure à au moins une compétence de chaque collectivité ou groupement.

Dans ces conditions, dès lors qu'une SEML concourt à l'exercice d'une compétence de son actionnaire, rien ne s'oppose à ce qu'elle mène des actions relevant d'autres compétences non détenues par cet actionnaire. En l'espèce, l'objet social de la SEML Energies en Finistère est le suivant : « *L'acquisition, l'aménagement, la construction et l'exploitation de moyens de production de valorisation et de distribution d'énergie ainsi que toute activité accessoire liée à cette production d'énergie* ». Cette formulation est suffisamment large pour y inclure :

- L'acquisition, l'aménagement, la construction et l'exploitation de toute installation de production d'électricité – et, le cas échéant, les installations de production d'électricité de proximité répondant aux critères posés par l'article L. 2224-33 du CGCT ;
- Le développement de stations GNV qui contribue à l'approvisionnement énergétique.

Il en résulte que :

- Le développement de projets de stations GNV par la SEML Energies en Finistère entre dans le champ de son objet social, ce qui justifie son intervention.
- La réalisation de l'objet de la SEML concourt à l'exercice d'au moins une compétence du SDEF qui, en tant qu'autorité organisatrice de la distribution d'électricité, est, en application de l'article L. 2224-33 du CGCT, habilité à aménager, exploiter directement ou faire exploiter par son concessionnaire de la distribution d'électricité toute installation de production d'électricité de proximité répondant aux critères posés par cet article.

Enfin, la loi du 17 mai 2019 ayant introduit la possibilité que l'objet de la SEML ne corresponde pas entièrement aux compétences détenues par chaque collectivité ou groupement actionnaire, les textes permettent à une SEML d'intervenir dans un domaine ne relevant pas de la compétence de son actionnaire.

En deuxième lieu, s'agissant du mode de portage des projets de stations GNV en dehors d'une délégation de service public, je ne partage pas, non plus, l'observation de la Chambre selon laquelle une délégation de service public s'imposait dès lors que le développement de ces infrastructures constituerait un service public industriel et commercial.

En effet, si les SEML agissent régulièrement comme prestataires de collectivités locales en réponse à



des consultations publiques, il leur est également possible d'intervenir directement dans le cadre de la réalisation de leur objet social. Il ressort ainsi de la doctrine que :

- « *L'objet principal d'une SEML est d'exécuter, pour ses actionnaires, les missions que ceux-ci lui confient. Toutefois, rien n'interdit à ces sociétés de mener certaines opérations pour son propre compte dès lors qu'elles entrent dans le champ d'application de leur objet social* » (point 72 du Dictionnaire permanent Construction et urbanisme (Ed. Dalloz) ;
- Les sociétés publiques locales « *ne peuvent pas agir pour leur propre compte comme la pratique l'a admis pour les sociétés d'économie mixte locales puisque leur cadre d'intervention se limite aux missions qui leur sont confiées par leurs actionnaires et sur leur territoire.* » (Juris Classeur Collectivités territoriales Fasc. 486 : Sociétés publiques locales et Sociétés publiques locales d'aménagement) ;
- « *Même si elles sont un peu particulières, les SEML restent des sociétés et en tant que tel, elles ont leur propre vie. Elles peuvent donc réaliser un certain nombre d'actions comme des études (de marché par exemple), des constructions (leur siège social par exemple) ou encore des opérations locatives de leur patrimoine immobilier. Dans tous les cas, ces opérations restent quand même contrôlées, notamment par les chambres régionales des comptes saisies par les préfets.* » (Lamy, Étude 510, Section II, § 1, Les opérations des SEML).

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

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

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

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

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

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

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

Dans ses conclusions sur l'affaire « *Société UGC-Ciné-Cité* », le commissaire du Gouvernement s'appuie sur la jurisprudence « *APREI* » pour conclure à l'absence de mission de service public. Il relève d'abord que l'activité de la SEML chargée de l'exploitation d'un cinéma « *n'est pas sans lien avec*



l'intérêt général ». Il retient ensuite que la ville, actionnaire de la SEML, ne semble pas lui avoir fixé d'obligations précises et qu'elle n'a pas non plus pris les moyens de contrôler la réalisation de ses objectifs (Concl. D. Casas sur CE, 5 octobre 2007, *Société UGC-Ciné-Cité*, n° 298773, BJCP n° 55, p. 483).

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

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

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

- Il est établi que le déploiement et l'exploitation de bornes d'avitaillement en GNV relèvent de l'intérêt général et que cette activité s'inscrit dans l'objet social de la SEML Energies en Finistère ;
- Le SDEF, actionnaire de la SEML, n'exerce aucun contrôle d'objectifs sur son activité liée aux stations GNV ni ne lui impose aucune obligation ;
- L'activité ne constitue donc pas une mission de service public qui devrait faire l'objet d'une délégation.

Pour toutes ces raisons, le SDEF demande à la Chambre de bien vouloir revenir sur son observation relative au portage des projets de stations GNV par la SEML Energies en Finistère.

En synthèse, la SEML Energies en Finistère :

- Est à même de réaliser des projets de stations GNV indépendamment du fait que le SDEF n'a pas la compétence GNV. L'absence de compétence du Syndicat en la matière a d'ailleurs d'autant moins d'incidence que les projets GNV de la SEML relèvent d'une initiative privée et sont menés sans contrôle direct du SDEF ;
- Peut réaliser certaines opérations relevant de l'intérêt général pour son propre compte, dès lors que ces opérations relèvent de son objet social, sans qu'une délégation de service public soit requise.

2. Sur la « régularisation incomplète du pacte d'actionnaires » (partie 2.1, p. 15 et 16)

Après avoir relevé que la SEML Energies en Finistère avait résolu de nombreuses différences entre les statuts et le pacte d'actionnaires, le rapport d'observations définitives critique le maintien d'une clause de prévalence du pacte sur les statuts, en tant qu'elle serait contraire à la position de la Cour de cassation, et vise la persistance de conflits importants et connus entre les deux documents.

De manière générale, pour garantir le bon fonctionnement de ses organes de gouvernance et la qualité des relations entre ses actionnaires, la SEML Energies en Finistère est attentive à l'articulation entre les statuts et le pacte. A cet égard, lors d'une révision des deux documents en 2025, elle s'est attachée à



améliorer l'alignement de leurs clauses respectives, ainsi que la Chambre régionale des comptes le constate.

Il demeure que, tout en partageant un même objet, les statuts et le pacte développent des approches légèrement différentes, le pacte ayant notamment vocation à détailler ou compléter le contenu des statuts sur les rapports entre les actionnaires. Il en résulte un risque résiduel et incompressible de contradiction entre les deux documents. La clause de prévalence du pacte sur les statuts a précisément pour but de traiter ce risque et ainsi d'apporter une meilleure sécurité juridique aux actionnaires, à rebours de la critique du rapport d'observations définitives.

Par ailleurs, cette clause de prévalence n'est pas invalidée par l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2022 (chambre commerciale, n° 21-15.382), auquel le rapport fait manifestement référence et dont il tire une lecture à la portée inadéquate.

Enfin, à défaut de toutes précisions, la remarque sur la « persistance de conflits importants et connus » entre statuts et pacte semble privée d'effet utile.

3. Sur l'existence statutaire à conférer au comité technique (synthèse)

La Chambre régionale des comptes considère que le comité technique prévu par le pacte d'actionnaires mériterait de figurer dans les statuts, eu égard à son importance dans le processus décisionnel de la SEML Energies en Finistère.

Tout en reconnaissant la qualité et l'utilité de la contribution du comité technique à son fonctionnement, notamment en matière d'investissement, la SEML Energies en Finistère observe que ce comité ne fait pas partie des organes de gouvernance obligatoires dans une société d'économie mixte locale et n'est doté que d'une fonction consultative. Juridiquement, la SEML n'est donc pas tenue d'en faire mention dans ses statuts.

Au-delà, elle n'identifie pas clairement l'apport que l'intégration statutaire du comité technique pourrait représenter pour la gouvernance de la société, sachant que ce comité est déjà consacré dans le pacte d'actionnaires qui constitue le seul pacte au sein de la SEML Energies en Finistère et rassemble l'ensemble de ses actionnaires.

La SEML Energies en Finistère se réserve cependant la possibilité d'évoquer auprès de ses actionnaires la question de l'intégration du comité technique dans ses statuts.

4. Sur le « respect du délai prévu à l'article 1524-1 du CGCT, dans la transmission au représentant de l'Etat dans le département, de la copie des délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales, des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes (recommandation no 1) »

Au chapitre de la gouvernance et des enjeux de gestion, la Chambre régionale des comptes constate la communication des actes de la SEM au représentant de l'Etat, comme le prévoit l'article L1524-1 du CGCT. Toutefois, elle observe que le délai d'un mois pour la transmission à l'issue de l'adoption des



actes par le conseil d'administration ou les assemblées générales n'est pas toujours respecté.

La structuration de la SEML Energies en Finistère, à travers le recrutement d'une juriste au 1er septembre 2025 et l'arrivée de la comptable en 2024, et le renforcement du pôle administratif et comptable du SDEF intervenant en appui des activités de la SEM permettront une meilleure réactivité afin de respecter les délais prévus à l'article L 1524-1 du CGCT.

Un processus de préparation des décisions et de rédaction des décisions votées a été mis en place et est désormais opérationnel pour respecter le délai prévu à l'article L1524-1 du CGCT de manière systématique.

5. Sur la mise en place d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêt (Recommandation no 2)

Etant donné la coopération avec des collectivités territoriales et les relations avec d'autres sociétés dans un contexte notamment de prises de participation, la Chambre régionale des comptes recommande à la SEML Energies en Finistère d'arrêter un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les élus et les agents.

Si la SEML Energies en Finistère partage la nécessaire vigilance de tous quant au sujet des conflits d'intérêts, elle regrette que la recommandation figurant dans le rapport, à défaut de toute précision sur la forme ou le contenu qu'un tel dispositif de prévention pourrait revêtir, apparaisse théorique et peu évidente à mettre en œuvre.

De manière générale, eu égard aux missions d'intérêt général des sociétés d'économie mixte locales et à leur ancrage territorial, le risque de conflit d'intérêts pour les élus mandataires des collectivités territoriales au sein des organes de gouvernance de ces sociétés est inhérent, bien identifié et fait l'objet de dispositions spécifiques dans le CGCT (notamment à l'article L. 1524-5). La Haute autorité pour la transparence de la vie publique contribue à expliciter et diffuser les règles relatives, en particulier, aux obligations de déport en cas de risque de conflit d'intérêts publics. S'agissant des agents, des guides pratiques existent sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'entreprise, à l'initiative notamment de l'Agence Française Anticorruption.

Sur la base de ces ressources, la SEML Energies en Finistère informera et sensibilisera élus et agents en matière de risque de conflits d'intérêts et mettra en place une procédure de prévention.

6. Sur la mise en place d'un « outil de pilotage des filiales permettant la remontée d'indicateurs et d'informations (Recommandation n°3) »

Comme toute organisation en croissance rapide, la SEML Energies en Finistère est confrontée à la nécessité de faire évoluer son organisation et de la structurer.

Consciente de ces enjeux, la SEML a récemment conforté ses effectifs avec le recrutement d'une comptable fin 2024, d'une deuxième personne chargée du développement des EnR, d'un chargé de l'exploitation et d'une juriste qui a pris ses fonctions début septembre 2025.

La juriste aura notamment pour rôle de renforcer le pilotage des filiales, avec la remontée régulière d'informations vers le conseil d'administration et le comité technique.

La juriste devra suivre la gestion des filiales et participations, elle devra structurer les données et veiller



aux différentes étapes et obligations réglementaires ainsi qu'aux impératifs de gouvernance. Elle consolidera le tableau des filiales, en lien avec le responsable financier, avec la mise en place d'un cadre rigoureux pour assurer la remontée des données financières et juridiques (tenue régulière des assemblées générales, publication des comptes annuels, formalités auprès du tribunal de commerce, questions de fiscalité...). De nombreux tableaux de bord techniques régulièrement mis à jour seront également compilés chaque année pour actualiser le plan d'affaires annexé au pacte d'actionnaires qui est un élément indissociable de la stratégie d'ensemble. Le cadre procédural de la gestion financière est également en cours d'amélioration à la suite de l'arrivée de la nouvelle comptable fin 2024, de même que la gestion de la trésorerie qui a été optimisée.

Une réflexion sera également engagée en 2026 afin d'accentuer les usages de l'intelligence artificielle en vue de faciliter les tâches des agents au quotidien et d'envisager l'acquisition d'un logiciel spécifique pour le suivi des filiales.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma très haute considération.

Le Président Directeur Général

Antoine COROLLEUR



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne