



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE ÉNERG'IV

(Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : UNE POLITIQUE PUBLIQUE PRIORITAIRE	8
1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France	8
1.2 Une production d'énergies renouvelables soutenue par une tarification administrée	11
1.3 Une sous-production en Bretagne à laquelle une forte progression de la production renouvelable doit remédier.....	12
1.3.1 La Bretagne, région à faible autonomie énergétique.....	12
1.3.2 Les objectifs régionaux	14
1.3.3 Les données sur la production et la consommation d'électricité dans le département d'Ille-et-Vilaine	14
2 UNE SOCIÉTÉ DEDIEE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	16
2.1 La société d'économie mixte Énerg'iv, opérateur du SDE 35 dans le domaine des énergies renouvelables	16
2.2 Un cadre juridique des compétences à sécuriser	17
2.2.1 La production d'énergies renouvelables	17
2.2.2 La mobilité bas carbone	18
2.3 La gouvernance et l'organisation de la Sem Énerg'iv.....	18
2.3.1 Un actionnariat conforme aux statuts de la Sem	19
2.3.2 L'assemblée générale des actionnaires	19
2.3.3 Le conseil d'administration.....	20
2.3.4 La prévention des conflits d'intérêts	21
2.3.5 Le pacte d'actionnaires.....	22
2.3.6 Le comité technique	22
2.3.7 La direction générale.....	23
2.3.8 L'organisation des achats	24
3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT.....	26
3.1 La stratégie de développement des énergies renouvelables sur le territoire.....	26
3.1.1 Les objectifs de production d'énergies renouvelables pour la Sem	26
3.1.2 Les principes généraux de la stratégie de la Sem.....	26
3.2 Une stratégie déclinée dans le plan d'affaires 2018-2024.....	27
3.2.1 La réalisation du plan d'affaires de 2018	29
3.2.2 Les résultats en matière de production d'énergies renouvelables	31
3.3 Un appui important aux projets portés par des citoyens	31
3.3.1 Le projet Fééole.....	32

3.3.2 Le projet de Landiset.....	32
3.3.3 Le parc éolien de Lanrigan.....	33
3.4 Une forte activité en matière d'infrastructures de distribution de GNV	34
3.4.1 Une démarche régionale en réponse à un appel à projets de l'Ademe	34
3.4.2 Une gouvernance complexe qui compromet la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle du territoire breton	35
3.4.3 Un dispositif complexe dont l'effet levier est difficilement quantifiable.....	37
3.4.4 Le déploiement et l'exploitation des premières stations	38
3.4.5 Des perspectives de développement fragiles.....	40
3.4.6 Des relations entre la Sem et la SASU BMGNV 35 à sécuriser	41
3.4.7 Les évolutions nécessaires à apporter à l'organisation de l'exploitation des stations GNV en Bretagne.....	44
3.5 Un plan d'affaires 2024-2028 centré sur le photovoltaïque et portant une évolution du modèle économique.....	46
4 LA MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS	49
4.1 Une présentation des comptes qui peut être améliorée	49
4.1.1 Les données consolidées	49
4.1.2 Les provisions pour dépréciation des actifs financiers.....	50
4.2 Des résultats inférieurs aux prévisions et une nécessaire augmentation de capital	51
4.2.1 Un résultat net négatif sur toute la période	52
4.2.2 Un bilan fragile avant l'augmentation de capital en 2024	54
4.2.3 Une augmentation de capital cohérente avec le nouveau plan d'affaires.....	56
4.3 Les risques et perspectives financiers	56
4.3.1 Une stratégie et un plan d'affaires au-delà de 2029 qui restent à établir.....	56
4.3.2 Une rentabilité tributaire des aléas climatiques.....	57
ANNEXE	59
Annexe n° 1. Production d'énergies en Bretagne en 2021.....	60
Annexe n° 2. Capitaux investis dans des participations au 31 décembre 2023	61
Annexe n° 3. Réponse des représentants légaux	62

SYNTHÈSE

Une société dédiée à la production et la distribution d'énergies renouvelables (EnR), dont l'assise juridique est à régulariser

Le syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine (SDE 35) a créé la Sem Énerg'iv en mai 2018 (avec le département et Rennes Métropole), dans l'objectif de favoriser le développement des énergies renouvelables et les infrastructures de mobilité bas carbone sur le territoire breillien. Ses modalités d'action sont la prise de participations au sein de sociétés de projet et la réalisation d'opérations en propre (construction de centrales photovoltaïques).

Le cadre juridique des interventions de la Sem en matière de production d'énergies renouvelables doit être sécurisé. Son objet doit relever de compétences statutaires des collectivités membres. Or les statuts du SDE prévoient seulement qu'à titre d'activités accessoires, il peut intervenir, sur demande de personnes morales membres ou non membres, dans l'aménagement et l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité.

S'agissant de la gouvernance de la Sem, le pacte d'actionnaires fixe des règles de majorité plus contraignantes que les statuts pour certaines décisions, ce qui est irrégulier. Par ailleurs, une attention particulière doit être portée aux modalités des relations contractuelles entre la Sem et le SDE, qui ont des dirigeants communs (risque de conflits d'intérêts).

Une stratégie d'investissement axée sur les projets d'équipements de production d'énergies portés par des acteurs locaux

La stratégie d'investissement de la Sem a été structurée à sa création autour d'un plan d'affaires avec un objectif de production d'électricité d'origine renouvelable de 120 gigawatt-heure (GWh) à l'horizon 2025. Les investissements totaux prévus -environ 7,7 M€- étaient effectivement engagés fin 2023. Des retards sont constatés dans le développement des projets éoliens ; ceux relatifs au gaz naturel pour véhicules (GNV) ont en revanche été plus importants.

La Sem s'implique particulièrement dans des projets de production d'énergies renouvelables initiés par des collectifs citoyens ou des collectivités, même si ce choix implique une rentabilité financière souvent moindre que celle des projets purement privés.

L'augmentation de capital de 6 à 21,1 M€ décidée en 2024 va permettre de financer les projets actuels et futurs, et d'alimenter le fonds de roulement. Selon le nouveau plan d'affaires, fin 2028, la Sem devrait avoir investi 16,3 M€ répartis entre le photovoltaïque (50 %), l'éolien (25 %), le GNV (17 %) et la méthanisation (6 %), avec un objectif de production de 320 GWh d'électricité par an à partir de 2030.

Une activité de distribution de GNV fortement déficitaire jusqu'en 2023

La Sem s'est fortement impliquée dans le déploiement d'un réseau de stations GNV en Bretagne, dans le cadre d'un appel à projets national, assorti de subventions. Les quatre Sem bretonnes filiales des SDE ont créé à parts égales une société commune, la SAS Bretagne mobilité (BM) GNV, qui, à son tour, a créé une filiale à 100 % (SASU) par département, présidée et gérée par chaque Sem, pour le développement du réseau de stations. Cette organisation à trois niveaux apparaît inutilement complexe et complique le pilotage, en l'absence d'une réflexion partagée sur la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle régionale. Des études sont en cours pour faire évoluer la gouvernance et le fonctionnement de BMGNV.

Par ailleurs, les modalités de passation des contrats pour les prestations réalisées par la Sem au profit de la SASU BMGNV 35 doivent être sécurisées en raison des risques de conflits d'intérêts.

Six stations de distribution du GNV ont été ouvertes depuis 2022. Les résultats sur les exercices 2022 et 2023 étaient fortement négatifs, faute d'une fréquentation suffisante ; la situation s'améliore néanmoins en 2024 avec un retour à l'équilibre. Toutefois, le manque d'engagement des collectivités territoriales, la dépendance de certaines stations à un faible nombre de clients, et les incertitudes réglementaires rendent les perspectives de développement fragiles.

Un résultat net négatif depuis la création de la Sem et une augmentation de capital nécessaire pour consolider les fonds propres et financer le nouveau plan d'affaires

Les deux SASU Énerg'iV PV1 et PV2 détenues à 100 % par la Sem ont un actif immobilisé cumulé supérieur au sien. La consolidation des comptes depuis 2023 permet une vision plus globale du patrimoine et des engagements du « groupe », mais comporte une incohérence, en incluant une société (SASU BMGNV 35) dont la Sem n'est pas actionnaire. La situation fragile de la SAS BMGNV, détenue à 25 % par la Sem, devra être prise en compte, les cas échéant par une dépréciation des actifs correspondants.

Le résultat d'Énerg'iV est négatif depuis 2019, en dépit d'une progression du chiffre d'affaires lié à son activité de prestations de services. Les charges d'exploitation, en particulier de personnel, augmentent fortement. Au 31 décembre 2023, compte tenu des déficits cumulés, les capitaux propres ne représentaient plus que 64 % du capital social. L'augmentation de capital décidée en 2024 permet de consolider le bilan et de réaliser les investissements prévus dans le nouveau plan d'affaires. Les perspectives au-delà de 2028 (stratégie et plan d'affaires) restent à définir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Modifier le pacte d'actionnaires pour le mettre en conformité avec les statuts..... 22

Recommandation n° 2. : Formaliser une méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers dans les annexes comptables et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation..... 50

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.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la société d'économie mixte Énerg'iV à compter de l'exercice 2018. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 11 mars 2024.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 4 novembre 2024 avec M. Guillotin, président-directeur général (PDG) depuis le 13 octobre 2020, et le 6 novembre 2024, avec son prédécesseur, M. Nouyou.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 3 décembre 2024, qui ont été adressées le 2 mai 2025 au président-directeur général, qui en a accusé réception le 4 mai 2025.

Par ailleurs, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés aux tiers mis en cause.

La chambre a procédé le 14 mai 2025 à l'audition des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et de l'association Pôle Energies Breizh (PEB).

Après avoir examiné les réponses reçues, et procédé, à sa demande, à l'audition de M. Guillotin le 8 juillet 2025, la chambre a arrêté ses observations définitives.

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 (EnR). 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'énergie renouvelable en mer. Elle contient également des mesures visant à accélérer et coordonner les implantations de projets d'énergies renouvelables et les projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

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

Dès lors, la loi TECV a prévu une planification décentralisée afin de territorialiser les objectifs et les actions, et a désigné la région comme animateur de la transition 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 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 et 188 de la loi TECV.

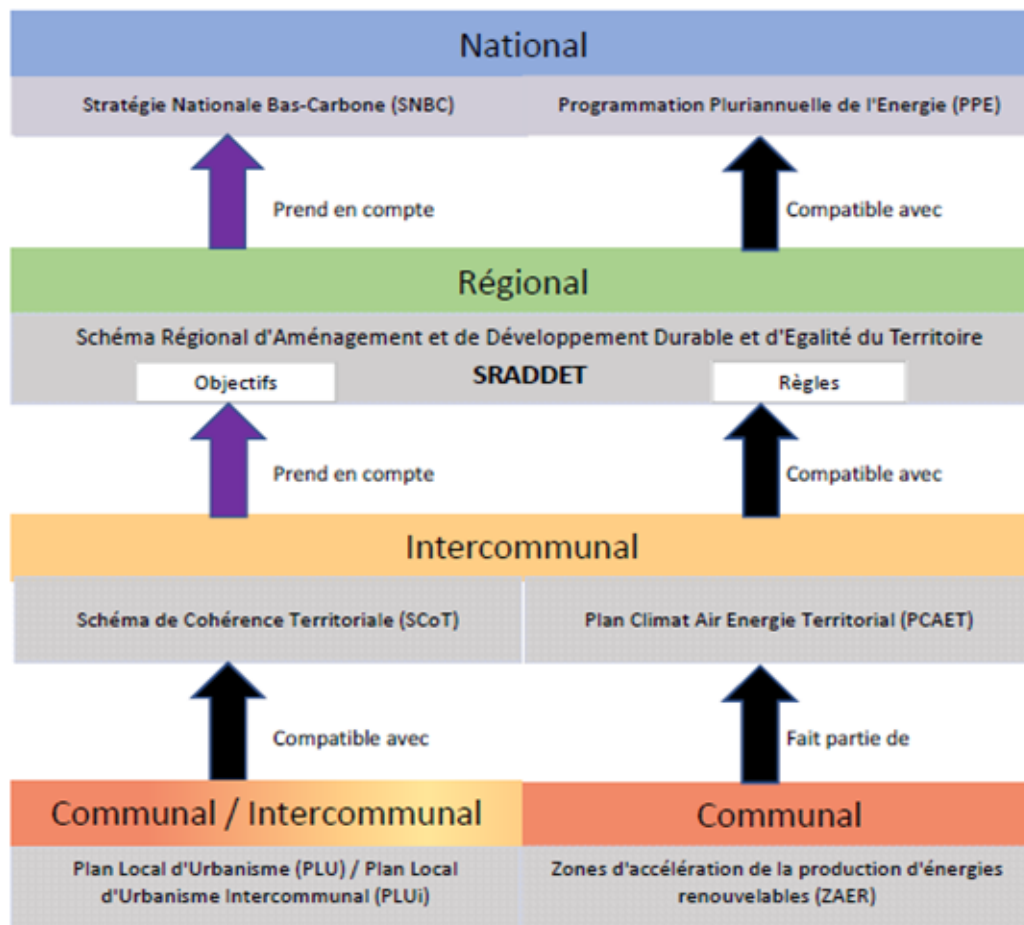
⁹ L'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les objectifs et les règles générales du Sraddet doivent être compatibles avec la PPE et prendre en compte la SNBC.

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

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.

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).

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 marché¹⁷. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques. Ils sont de deux ordres :

- **L'obligation d'achat**, qui implique que tout kWh injecté sur le réseau par une installation éligible doit obligatoirement être acheté par un opérateur donné (principalement EDF), à un tarif d'achat fixé à l'avance par voie réglementaire et supérieur au prix moyen de 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'énergie (CRE)²¹. 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.

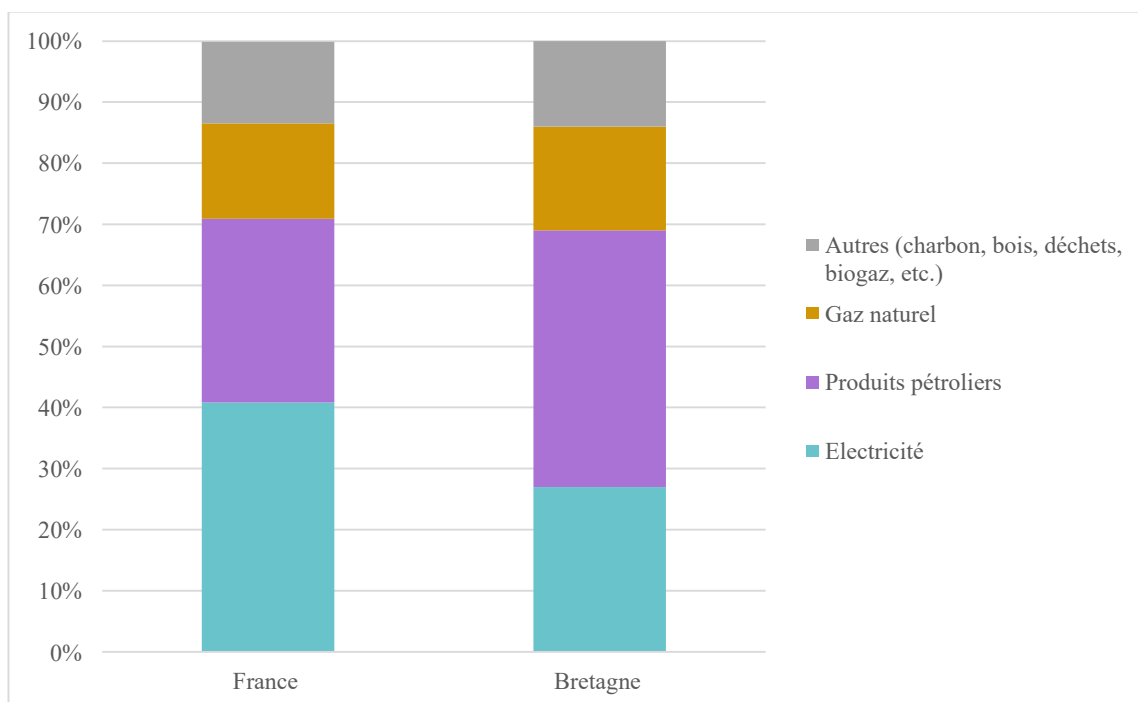
²³ Article L. 311-10-1 du code de l'énergie. Les zones d'accélération n'ayant pas encore été définies, les appels d'offres lancés jusqu'à ce jour n'ont pas intégré ces dispositifs.

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.

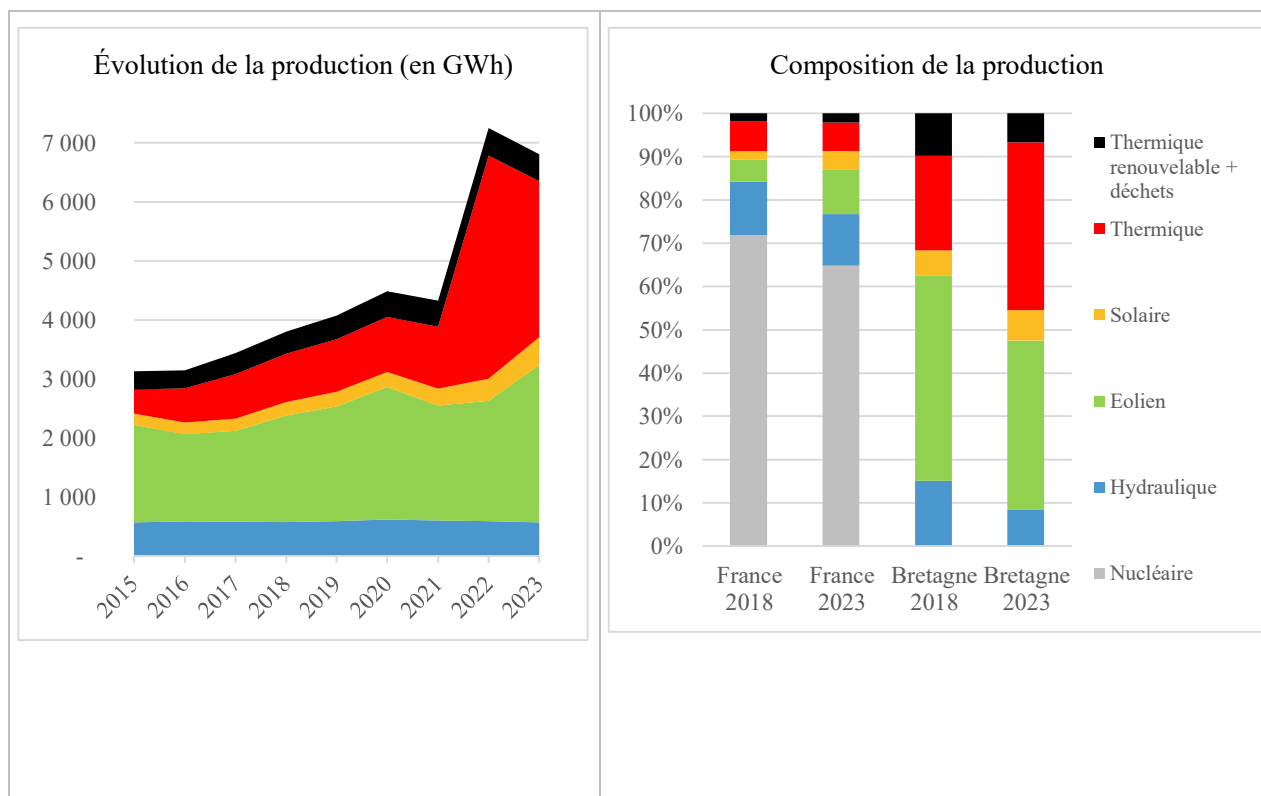
Graphique n° 1 : Consommation d'énergie en 2022 par type d'énergie



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 fin 2021 de la centrale à gaz de Landivisiau. Elle doit encore augmenter, de près de 20 % en 2024 (+1,2 TWh), du fait de la mise en service du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc. Ce dernier devrait atteindre en 2025 sa production annuelle nominale, de 1,8 TWh.

Graphique n° 2 : La production électrique bretonne



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

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

La Bretagne est identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables en matière d'approvisionnement énergétique. Son taux d'indépendance 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.

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.

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'Île 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).

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 Énergie en 2013 puis au volet énergie du Sraddet, adopté le 18 décembre 2020 et révisé en 2024.

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

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

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

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

1.3.3 Les données sur la production et la consommation d'électricité dans le département d'Ille-et-Vilaine

La production d'électricité renouvelable a augmenté de près de 21 % entre 2018 et 2023. Parallèlement, la consommation globale d'électricité a diminué de 9,1 % (de 6 466 à 5 884 GWh). La part d'électricité d'origine renouvelable (1 135 GWh) dans la consommation totale d'électricité (5 884 GWh) est ainsi passée de 14,5 à 19,3 % dans le département d'Ille-et-Vilaine.

²⁷ Signataires : l'État, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la région, RTE et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat Anah).

Toutefois, ce résultat est dû essentiellement à la présence sur le territoire de l'usine marémotrice de la Rance²⁸, qui représente à elle seule près de la moitié de la production locale d'électricité d'origine renouvelable. Les énergies plus classiques (éoliennes, photovoltaïques...) ne représentaient ainsi que 10,7 % de la consommation électrique en 2023, soit un taux nettement inférieur à ceux d'autres départements bretons²⁹.

Tableau n° 1 : Production d'électricité d'origine renouvelable en Ile-et-Vilaine, en GWh

Département 35 - en GWh	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Barrage de la Rance	521,89	530,13	539,72	543,4	548,65	504,05	-3,42%
Bois énergie chaufferies	70,13	62,89	65,37	67,64	71,15	64,45	-8,10%
Éolien terrestre	224,78	279,08	314,82	278,72	278,2	342,03	52,16%
Hydroélectricité	0,24	0,27	0,36	0,55	0,33	0,37	54,17%
Méthanisation	33,24	41,24	49,87	53	55,9	56,48	69,92%
Solaire photovoltaïque (PV)	75,71	82,16	83,52	103,91	137,17	166,35	119,72%
Incinération ordures ménagères	12,97	16,87	16,25	14,91	3,92	1,43	-88,97%
Total production électricité EnR	938,96	1 012,64	1 069,91	1 062,13	1 095,32	1 135,16	20,90%
Électricité fossile	158,91	181,35	190,38	195,85	188,09	173,11	8,94%
Total production 35	1 097,87	1 193,99	1 260,29	1 257,98	1 283,41	1 308,27	19,16%

Source : OEB/TerriSTORY.

²⁸ Il s'agit d'une centrale électrique qui tire son énergie de la force de la marée. Inaugurée en 1966, elle a été jusqu'en 2011 la plus grande usine marémotrice du monde.

²⁹ Par exemple, le taux de production électrique d'origine renouvelable rapporté à la consommation dans les Côtes-d'Armor (ou n'existe pas d'usine marée motrice) atteint 30,1% en 2023.

2 UNE SOCIÉTÉ DEDÉE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

2.1 La société d'économie mixte Énerg'iv, opérateur du SDE 35 dans le domaine des énergies renouvelables

Les quatre SDE bretons ont tous décidé de créer une Sem dédiée au développement des énergies renouvelables (EnR) sur leur territoire entre 2017 et 2018.

Bien qu'en progression constante, la production d'EnR en Ile-et-Vilaine restait en 2016 très en deçà des objectifs nationaux et régionaux fixés pour répondre aux défis de la transition énergétique. Le taux de couverture en électricité renouvelable par rapport à la consommation du département était de 15%³⁰ alors que la loi TECV de 2015 a fixé un objectif de 40 % en 2035.

Face à ce constat, le SDE 35 a lancé mi 2017 une étude de faisabilité pour la création d'un nouvel acteur public local permettant de développer les énergies renouvelables puis créé en 2018 la société d'économie mixte locale (Sem) Énerg'iv, avec pour objectifs de « *massifier le développement des énergies renouvelables* », « *favoriser l'acceptation des projets par les citoyens* », « *accompagner les communes et les EPCI pour développer le potentiel en EnR de leur territoire* » et « *participer au développement de la mobilité décarbonée de demain* ».

La solution d'un outil public spécialisé en énergies renouvelables partagé avec le département et Rennes Métropole a semblé plus pertinente et plus souple que des prises de participations directes du SDE dans des sociétés de projets, notamment parce qu'elle permet de mutualiser les ressources dans les phases d'amorçage et de développement des projets, et également de développer des partenariats avec des entreprises privées.

Les statuts constitutifs de la Sem ont été adoptés le 7 septembre 2018. Elle a pour objet « *la production d'énergies renouvelables* » et la participation à la réalisation de « *projets, opérations ou actions portant sur la production, la promotion, l'utilisation, le transport ou la distribution des énergies renouvelables, la maîtrise ou l'optimisation de la demande ou de l'utilisation de l'énergie* ». La Sem peut agir directement ou indirectement notamment en prenant des participations ou tous intérêts dans toutes sociétés contribuant à son objet social. Elle peut exercer ses activités tant pour son propre compte que pour le compte d'autrui, et intervenir sur des projets de production d'énergies renouvelables hors du département, à condition qu'ils participent à l'approvisionnement énergétique du territoire d'un de ses actionnaires publics³¹.

³⁰ Ce taux n'est que de 7,4% si on exclut la production de l'usine marémotrice de la Rance, directement injectée sur le réseau RTE.

³¹ Une Sem peut en effet intervenir pour des personnes qui ne participent pas à son capital (article L. 1523-1 du code général des collectivités territoriales -CGCT), contrairement à une société publique locale (SPL) par exemple, ou pour des personnes situées en dehors du département, contrairement au SDE 35 qui ne peut prendre de participations que dans des sociétés situées sur le territoire de ses communes membres.

2.2 Un cadre juridique des compétences à sécuriser

Le choix de faire supporter au syndicat départemental d'énergies l'essentiel de la part publique du capital de la Sem a tenu compte de l'importance de ses marges de manœuvre financières issues de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, ainsi que de son expertise technique dans le domaine des réseaux électriques et de sa volonté de diversifier son activité.

Si la loi confie au SDE 35 la présidence de la commission consultative de l'énergie d'Ille-et-Vilaine, elle ne lui confère pas pour autant une compétence automatique pour investir dans des projets de production d'énergies renouvelables ou d'infrastructures de mobilité bas carbone.

Or, les collectivités territoriales ne peuvent créer une Sem que « *pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (...) dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi* »³².

L'objet de la Sem Énerg'iV doit donc relever des compétences statutaires des collectivités qui l'ont créée.

2.2.1 La production d'énergies renouvelables

Le SDE 35 ne dispose pas d'une compétence statutaire en matière de production d'énergies renouvelables.

L'article 3.2 de ses statuts prévoit seulement qu'au rang des activités accessoires, le syndicat peut intervenir « *sur demande des personnes morales membres et des personnes morales non membres* », dans « *l'aménagement et l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité* ». Contrairement à ce que soutient la Sem dans sa réponse aux observations provisoires, l'inscription de la production d'EnR parmi les activités accessoires du syndicat ne lui confère pas la qualification de compétence statutaire à la production d'énergies renouvelables.

En outre, ni les dispositions encadrant la mission d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité des syndicats départementaux d'énergie³³ ni celles relatives à la production d'énergies renouvelables par les collectivités locales et leurs établissements publics³⁴, mises en avant par le SDE 35 et la Sem, n'offrent, selon la chambre, une assise juridique suffisamment sûre et solide à leurs interventions, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence³⁵. Il en va de même des deux autres actionnaires publics³⁶.

³² Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

³³ Articles L. 2224-31 et L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales.

³⁴ Articles L. 2224-32 et L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, art. 88 de la loi du 12 juillet 2010 (loi Grenelle 2).

³⁵ L'analyse détaillée des enjeux juridiques liés au périmètre d'intervention du SDE 35 figure dans le rapport spécifique qui lui est parallèlement consacré par la chambre.

³⁶ Rennes Métropole, en qualité de métropole, ne possède pas de compétence en matière de production d'énergies renouvelables, et en qualité d'établissement public de coopération est dans la même situation que le SDE 35. Le département n'a par ailleurs pas de compétence spécifique en matière de production d'énergies renouvelables.

Aussi, dans l'attente d'une clarification et d'une stabilisation du cadre juridique, le SDE 35 et la Sem Énerg'iv doivent sécuriser les fondements de leur intervention dans la production d'énergies renouvelables. À cet effet, le syndicat pourra utilement faire figurer cette compétence dans ses statuts.

2.2.2 La mobilité bas carbone

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

Cette compétence figure dans les statuts du SDE 35 mais à titre optionnel, et doit donc être transférée par chaque collectivité membre pour que le syndicat puisse l'exercer sur le territoire concerné.

La compétence en matière de gaz naturel pour véhicules (GNV) figure dans les statuts du syndicat à deux titres : au titre de la gestion des réseaux de gaz (article 3.3.1) et au titre des infrastructures de mobilité (3.3.5). Si aucune commune n'a transféré au syndicat la gestion des points d'avitaillement en GNV au titre de la mobilité, trois lui ont effectivement transféré la compétence « gaz ». Ce transfert doit être regardé comme suffisant pour fonder la compétence de la Sem Énerg'iv dans ce domaine.

En revanche, le déploiement de telles infrastructures, lorsqu'il est réalisé à l'initiative des communes et de leurs groupements³⁷, constitue un service public. Dès lors que le SDE 35 avait décidé de l'externaliser auprès d'une Sem, il aurait dû faire l'objet d'une délégation de service public.

2.3 La gouvernance et l'organisation de la Sem Énerg'iv

La gouvernance de la Sem Énerg'iv est définie par ses statuts constitutifs³⁸ du 7 septembre 2018 mis à jour le 11 juillet 2024.

³⁷ Le syndicat, en partenariat avec les 3 autres SDE bretons, a élaboré et déposé le dossier de candidature de déploiement du réseau de stations GNV auprès de l'Ademe.

³⁸ Les statuts constituent les règles sociales, fiscales et juridiques de l'entreprise. La rédaction des statuts intervient entre la fixation du montant du capital social et le dépôt du capital social. C'est lors de la signature des statuts que la société est officiellement constituée.

2.3.1 Un actionnariat conforme aux statuts de la Sem

Les collectivités territoriales et leurs groupements au sein d'une Sem locale ne peuvent détenir moins de 50 %, ni plus de 85 % du capital social³⁹.

Le capital social de la Sem Energ'iv, de 6 M€ en 2018, était détenu à 76,7 % par les collectivités, dont 64,2 % par le SDE 35, 6,7 % par le département d'Ille-et-Vilaine⁴⁰ et 5,8 % par Rennes Métropole⁴¹, le solde étant réparti entre la Caisse des dépôts et consignations (13,3 %) et trois organismes bancaires privés (10 %).

L'assemblée générale extraordinaire du 21 mai 2024 a décidé de porter le capital social à 21,1 M€. Le poids de la Caisse des dépôts et des actionnaires privés bancaires s'est accru de 23,3 à 37,9 %, le SDE 35 restant juste majoritaire (50,26 %).

2.3.2 L'assemblée générale des actionnaires

L'assemblée générale représente l'universalité des actionnaires (article 22.1 des statuts). Le droit de vote attaché aux actions est proportionnel à la quotité de capital détenue.

L'article L. 225-96 du code de commerce prévoit que l'assemblée générale exceptionnelle « *est seule habilitée à modifier les statuts dans toutes leurs dispositions* » et qu'elle statue à la majorité des 2/3. Cette instance est compétente pour augmenter le capital social de la société, mais peut déléguer ce pouvoir au conseil d'administration⁴². Ces dispositions sont reprises dans les statuts de la Sem.

Le fonctionnement de l'assemblée n'appelle pas d'observations particulières sur la période examinée, la Sem s'étant conformée à ses obligations légales (convocation des actionnaires⁴³, feuille de présence et rédaction d'un procès-verbal⁴⁴, quorum⁴⁵). Toutes les décisions ont été prises à l'unanimité. Le président présente tous les ans à l'assemblée des actionnaires un rapport annuel de gestion⁴⁶. Sur le plan financier, cette information est complétée par le rapport sur les comptes annuels présenté par le commissaire aux comptes.

Les rapports de gestion comprennent une présentation détaillée de l'activité de la Sem ainsi que celle des filiales. Ils mentionnent les conventions réglementées⁴⁷, ainsi que la liste des fonctions et mandats des administrateurs.

³⁹ Articles L. 1522-1 et 2 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁰ Les départements ont la faculté de participer au capital de sociétés de production d'EnR, comme le prévoit l'article L. 3231-6 du code général des collectivités territoriales.

⁴¹ Article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴² Article L. 225-129 du code de commerce.

⁴³ Article L. 225-103 du code de commerce et article 22.2 des statuts.

⁴⁴ Article L. 225-114 du code de commerce.

⁴⁵ Pour que le quorum soit atteint, les actionnaires présents ou représentés doivent posséder au moins 1/5 des actions composant le capital social (article 22.2 des statuts).

⁴⁶ Article 25 des statuts de la Sem Energ'iv.

⁴⁷ Il s'agit de deux conventions passées avec le SDE 35 (mise à disposition de personnels depuis 2020 et apport en compte-courant d'associé depuis 2022).

Par ailleurs, les rapports 2023 et 2024⁴⁸ ne répondent pas aux exigences de l'article D. 1524-7 du CGCT, qui dispose notamment que les éléments de rémunération, fixes, variables et exceptionnels, ainsi que les avantages en nature accordés aux représentants des collectivités territoriales doivent y être détaillés.

2.3.3 Le conseil d'administration

La Sem est administrée par un conseil d'administration qui « *détermine les orientations des activités de la société et 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*⁴⁹ ».

L'article 16.2 des statuts détaille sa composition, conforme au CGCT⁵⁰. Jusqu'en 2024, le nombre de sièges était fixé à 18, dont 13 pour les collectivités. La recapitalisation décidée en 2024 a conduit à une réduction du nombre des représentants du SDE qui passe de 11 à 10, et à l'octroi d'un administrateur supplémentaire à la Caisse des dépôts, sur un effectif total maintenu à 18.

Tableau n° 2 : Composition du conseil d'administration de la Sem Énerg'iv depuis la recapitalisation de 2024

	Montant de la participation	Pourcentage du capital	Nombre d'administrateurs
<i>SDE 35</i>	10 610 000 €	50,3%	10
<i>Département 35</i>	1 400 000 €	6,6%	1
<i>Rennes Métropole</i>	1 100 000 €	5,2%	1
<i>CDC- Banque des territoires</i>	6 000 000 €	28,4%	2
<i>Banque privée 1</i>	500 000 €	2,4%	1
<i>Banque privée 2</i>	500 000 €	2,4%	1
<i>Banque privée 3</i>	500 000 €	2,4%	1
<i>Banque privée 4</i>	500 000 €	2,4%	1
Total	21 110 000 €	100%	18

Source : Tableau CRC d'après les statuts de la Sem Énerg'iv.

Aux termes de l'article L. 225-37 du code de commerce, « *à moins que les statuts ne prévoient une majorité plus forte, les décisions sont prises à la majorité des membres présents* ». La Sem Énerg'iv a ainsi inscrit dans ses statuts une règle de majorité renforcée pour les décisions prises en conseil d'administration, soit 75 % des administrateurs « *présents ou représentés* »⁵¹. Ce seuil n'étant pas atteint par les seules collectivités publiques, les actionnaires privés peuvent s'opposer à une proposition qu'elles portent.

⁴⁸ Le rapport 2024 indique seulement que le PDG est rémunéré et qu'il est seul parmi les administrateurs à l'être.

⁴⁹ Article 16.1 des statuts de la Sem Énerg'iv.

⁵⁰ Article L. 1524-5 du CGCT.

⁵¹ Article 17-2 des statuts.

Le conseil d'administration s'est réuni régulièrement depuis 2018, au minimum 3 fois par an. Son fonctionnement est conforme aux règles statutaires. Sur la période étudiée, toutes les délibérations ont été prises à l'unanimité, sauf une⁵².

2.3.4 La prévention des conflits d'intérêts

Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT (dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} août 2022), un élu désigné comme mandataire au sein du conseil d'administration d'une Sem n'est pas considéré « de ce seul fait » comme intéressé à l'affaire quand la collectivité délibère sur ses relations avec cette Sem (et inversement, quand le conseil d'administration de cette dernière se prononce sur ses relations avec la collectivité). Ce principe vaut également pour le président du conseil d'administration, y compris lorsqu'il cumule ces fonctions avec celles de directeur général.

En revanche, les élus concernés doivent obligatoirement se déporter si la Sem est candidate à l'attribution d'un contrat de commande publique, d'une aide ou d'une garantie d'emprunt.

Le SDE 35 a fait appel à la Sem pour la réalisation d'une mission d'assistance technique dans le cadre du projet « solarisons nos communes »⁵³. Cette prestation a bien été soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante, mais sans déport du président.

Le SDE 35 a apporté sa garantie d'emprunt à la Sem Énerg'iV à cinq reprises, pour un montant total de 1,2 M€. Lors du vote en comité syndical, les élus représentants le SDE au sein de la Sem ne se sont pas déportés, sauf un. Ces cinq délibérations ont donc été adoptées irrégulièrement au regard des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT.

En outre, une prestation pour l'élaboration d'une charte de la méthanisation a été attribuée par le SDE à la Sem, dont le PDG a signé le bon de commande au titre de ses délégations sans en informer le conseil d'administration. Or, conformément à l'article L. 225-38 du code de commerce, toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président-directeur général de la Sem Énerg'iV a indiqué qu'il rappellerait ces obligations aux administrateurs concernés.

⁵² Délibération n°2 du 26 septembre 2023 : les représentants de la Banque des Territoires n'ont pas pris part au vote relatif à l'ouverture d'une ligne de trésorerie.

⁵³ Dispositif expérimental destiné à « massifier le développement des projets photovoltaïques en toiture et sur parking à l'échelle de communes volontaires et disposant de zones d'activités ou commerciales ».

2.3.5 Le pacte d'actionnaires

Un pacte d'actionnaires peut préciser certaines règles concernant l'organisation et le fonctionnement de la société et permettre ainsi de prévenir les éventuels conflits entre associés. Au contraire des statuts, le pacte d'actionnaires n'est pas obligatoire.

Un premier pacte d'actionnaires de la Sem Énerg'iv a été signé par l'ensemble des parties prenantes le 7 septembre 2018. Le nouveau pacte, signé le 12 juin 2024, actualise certaines données et précise les stratégies d'investissement et les objectifs de rentabilité.

Certaines dispositions concernant le fonctionnement du conseil d'administration sont critiquables. Alors que selon les statuts une majorité de 75 % est requise, le pacte prévoit l'unanimité pour certaines décisions qualifiées de « *majeures* »⁵⁴. De même, il introduit une majorité qualifiée avec vote favorable de la Caisse des dépôts et consignation pour les décisions « *importantes* »⁵⁵, ainsi qu'un accord unanime des représentants des actionnaires publics (obligation légale) et des administrateurs représentant la Caisse des dépôts pour toutes les prises de participations dans d'autres sociétés⁵⁶. Cette dernière dispose ainsi d'un droit de veto.

Le pacte est donc plus restrictif que les statuts. Or, pour être valides, compte tenu des dispositions de l'article L. 225-37 du code de commerce, ces cas de majorités spécifiques devraient être intégrés aux statuts, qui ne peuvent être modifiés qu'après délibération des assemblées des collectivités locales actionnaires de la Sem, conformément à l'article L. 1524-1 du CGCT.

De plus, le pacte d'actionnaires prévoit qu'« *en cas de conflit entre les Statuts de la Société et les stipulations du Pacte, les Parties s'engagent à faire prévaloir les stipulations du Pacte* ». Une telle clause, générale et absolue, est illicite dès lors qu'un pacte d'actionnaires ne peut que compléter les statuts constitutifs et non y déroger⁵⁷.

Recommandation n° 1. : Modifier le pacte d'actionnaires pour le mettre en conformité avec les statuts.

2.3.6 Le comité technique

Les statuts et le pacte d'actionnaires prévoient la possibilité pour le conseil d'administration de créer un comité technique chargé de formuler des avis sur les projets et sujets soumis au vote du conseil d'administration. À la demande de la chambre, son existence juridique a été régularisée par une délibération intervenue au cours de contrôle.

⁵⁴ Modification de l'objet social, du capital ou réalisation d'opérations en dehors du territoire breillien modification du plan d'affaires prévisionnel et prise de participation au capital d'autres sociétés (art. 9.02).

⁵⁵ Par exemple la réalisation d'opérations ayant reçu un avis défavorable du comité technique ou d'un montant supérieur à 150 000 € HT, recrutement et rémunération du Directeur général, conventions de mise à disposition de moyens humains et matériel conclues avec le SDE35, approbation budget annuel et le plan d'affaires, etc.

⁵⁶ Les collectivités publiques ont l'obligation légale de faire délibérer leurs assemblées délibérantes avant toute prise de participation (article L. 1524-5 du CGCT).

⁵⁷ Cour de cassation, chambre commerciale, 12 octobre 2022, n°21-15.382.

Le comité technique est composé de 10 membres : le directeur général, deux représentants du SDE 35, un de Rennes Métropole, un du conseil départemental, un de la Caisse des dépôts et consignations, et un pour chacun des quatre organismes bancaires. Son fonctionnement est régi par le pacte d'actionnaires. Il s'est réuni à 21 reprises entre 2018 et fin 2023.

Le directeur général ne prend pas part aux votes. Un avis favorable du comité technique requiert une majorité de 75 % des votants (à défaut, l'avis est réputé défavorable).

Si le rôle du comité est « *purement consultatif* », il n'en reste pas moins central, puisque sa saisine est obligatoire pour toute prise de participation dans une société et pour tout projet, décision ou opération d'un montant supérieur à 150 000 €⁵⁸. Le comité se prononce sur la faisabilité, les risques et l'opportunité des projets proposés sur la base de critères d'analyse précis, tels que l'expérience du porteur de projet, la sécurisation du plan de financement, l'utilisation de technologies reconnues et stabilisées ou le taux de rentabilité.

Les comptes-rendus du comité sont complets. Ils comprennent systématiquement une présentation du projet, éclairée par des éléments de contexte, ainsi que les informations financières. Les synthèses des échanges y figurent (notamment une rubrique questions/réponse), et si l'avis du comité technique n'est pas unanime, le détail des votes défavorables est mentionné.

2.3.7 La direction générale

Lors de sa première séance, le 7 septembre 2018, le conseil d'administration a décidé de confier les fonctions de directeur général à son président. Cette organisation a été confirmée par le conseil d'administration le 13 octobre 2020.

Le code de commerce indique que « *le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société* », dont il est le représentant légal à l'égard des tiers⁵⁹.

Le pacte d'actionnaires prévoit que les décisions les plus sensibles ne peuvent pas lui être déléguées⁶⁰ et devront nécessairement faire l'objet d'une décision du conseil d'administration, notamment toute opération représentant un montant de plus de 100 000 € ou de 500 000 € pour les marchés subséquents découlant des accords-cadres passés pour le photovoltaïque en toiture (cf. au § 2.3.5 les décisions « *majeures* » et « *importantes* »).

Au démarrage de l'activité de la Sem, le conseil d'administration n'avait pas prévu de rémunération pour le PDG⁶¹. À compter du 1^{er} juin 2021, il a décidé du versement d'une indemnité mensuelle, en se référant « *à la compensation accordée aux vice-présidents du SDE35* »⁶². Conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, cette décision a été validée par le SDE 35.

⁵⁸ Article 11.02 du pacte d'actionnaires.

⁵⁹ Article L. 225-56 du code de commerce.

⁶⁰ Article 9.2 du pacte d'actionnaires.

⁶¹ Délibération du 7 septembre 2018 du conseil d'administration.

⁶² Délibération du 13 avril 2021 du conseil d'administration.

Les statuts prévoient que le PDG est assisté par un auditeur général, « *fonction occupée de droit par le directeur général des services du SDE 35 en poste* ». À ce titre, celui-ci est convié aux réunions des différentes instances de la Sem ; il y participe sans voix délibérative. Il peut également représenter la société au sein de ses filiales. Cette fonction ne fait l'objet d'aucune rémunération spécifique.

2.3.8 L'organisation des achats

La Sem Énerg'iv a la qualité d'entité adjudicatrice, conformément au code de la commande publique (CCP)⁶³. Ses contrats sont ainsi soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Depuis sa création, la Sem Énerg'iv a principalement passé des marchés pour permettre l'installation de centrales photovoltaïques en toiture, notamment deux accords-cadres multi-attributaires, pour une durée d'un an renouvelable trois fois, par le biais d'une procédure adaptée⁶⁴. Dans ce cadre, une quarantaine de marchés subséquents a été passée entre 2020 et 2023 pour un montant estimé de près de 4,5 M€.

Sur un plan pratique, les missions de préparation, de passation et de suivi de l'exécution des marchés publics sont assurées au sein du pôle photovoltaïque ainsi que par les chargés de développement des projets d'énergies renouvelables. Le SDE 35 assure un appui administratif et juridique à toutes les étapes de la passation et de l'exécution. Il n'existe toutefois aucun guide interne de la commande publique au sein de la Sem et aucun dispositif de contrôle interne⁶⁵ n'a été déployé. En outre, s'agissant du suivi de l'exécution des marchés, Énerg'iv n'a pas pu fournir à la chambre les montants effectivement réalisés au titre des marchés passés depuis 2018.

Compte tenu de la multiplicité des agents qui interviennent dans le champ de la commande publique et du volume croissant des marchés passés, l'absence de formalisation des procédures de passation et de suivi constitue un facteur de risque.

⁶³ L'article L. 1212-1-2° du code de la commande publique précise que « les entités adjudicatrices sont (...) lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, les entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateurs de réseaux définies aux articles L. 1212-3 et L. 1212-4 » ; la Sem Énerg'iv répond à ce critère.

⁶⁴ Conformément à l'article R. 2123-1 du code de la commande publique, l'acheteur peut recourir à cette procédure lorsque son besoin est inférieur aux seuils européens (soit 5,382 M€ HT pour les marchés de travaux en 2022).

⁶⁵ Au sein d'une organisation, le contrôle interne vise à documenter les procédures, s'assurer de la bonne attribution des tâches et de la traçabilité des contrôles.

CONCLUSION SUR LA PRÉSENTATION DE LA SEM

L'objectif de la Sem Énerg'iV, créée en 2018 par le SDE 35, est de favoriser le développement des énergies renouvelables sur le territoire breillien, à travers des prises de participations dans des sociétés de projet et des opérations réalisées en propre (construction de centrales photovoltaïques).

Les collectivités territoriales ne peuvent créer une Sem que « pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (...) dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi »⁶⁶. À cet égard, l'activité de la Sem en matière de production d'énergies renouvelables repose sur une assise juridique qui apparaît fragile (mention au seul titre d'activité accessoire dans les statuts du SDE 35), et qui doit être sécurisée.

La récente augmentation du capital social de la Sem, passé de 6 à 21,1 M€, a induit une baisse du poids relatif du SDE 35 (même si ce dernier demeure majoritaire avec 50,26 % des voix, contre 64,2 % auparavant), et un renforcement de celui de la Caisse des dépôts (28,4 %).

La gouvernance de la Sem suscite quelques d'observations :

- *les statuts prévoient une majorité renforcée de 75 % pour les votes au sein du conseil d'administration, seuil non atteint par les seules collectivités ;*
 - *le pacte d'actionnaires n'est pas conforme aux statuts, étant plus exigeant quant à la majorité requise pour certaines décisions ;*
 - *une vigilance s'impose au regard des règles de prévention des conflits d'intérêts, compte tenu de la présence d'administrateurs de la Sem au sein du comité syndical du SDE (garanties d'emprunt votées par le SDE sans respecter l'obligation de dépôt ; commande de prestations à la Sem non préalablement approuvées par son conseil d'administration).*
-

⁶⁶ Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

3.1 La stratégie de développement des énergies renouvelables sur le territoire

3.1.1 Les objectifs de production d'énergies renouvelables pour la Sem

Sur le plan national, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a fixé comme objectif un taux de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale à l'horizon 2030⁶⁷. Pour parvenir à cet objectif, ces dernières devront notamment représenter 40 % de l'électricité, 38 % de la chaleur, 15 % des carburants et 10 % du gaz consommés.

Le préambule des statuts de la Sem reprend un « *objectif de 32 % d'énergies renouvelables en 2030 sur l'ensemble du territoire départemental* ».

Dans la plaquette de présentation de 2018 et dans ses rapports annuels jusqu'en 2022, la Sem affichait une cible de production⁶⁸ annuelle de 120 GWh d'ici 2025, soit 10 % environ de la production d'électricité renouvelable dans le département. Cet objectif qui devrait être atteint avant la fin de l'année 2025 (cf § 3.1.2) a été réévalué à 320 GWh à l'horizon 2030.

En revanche, il n'y a pas d'objectifs chiffrés pour la Sem concernant la production de biogaz. En 2022, la production globale sur le département représentait environ 7 % de la consommation. L'objectif de 10 % défini par la loi devrait donc être atteint avec les projets de méthaniseurs en cours, notamment les trois mis en service avec l'appui de la Sem entre 2023 et 2025.

3.1.2 Les principes généraux de la stratégie de la Sem

Les objectifs fixés par les actionnaires de la Sem ont été orientés dès sa création vers le développement de la production d'énergies renouvelables et des mobilités décarbonées dans le département d'Ille-et-Vilaine.

La stratégie suivie est plus précisément :

- de massifier le développement des projets d'énergies renouvelables dites matures (éolienne, solaire, méthanisation, hydroélectricité ou biomasse), en facilitant la réalisation effective des projets émergents recensés et en y investissant dès le début des études ;
- de favoriser l'acceptation des projets par les citoyens, en intégrant systématiquement une démarche de concertation le plus en amont possible, et en favorisant l'investissement citoyen autant que possible ;

⁶⁷ Loi du 17 août 2015 article 1-III.

⁶⁸ Production directe par la Sem et par les sociétés dans lesquelles elle détient des parts, même minoritaires.

- d'accompagner les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour développer le potentiel en énergies renouvelables de leur territoire, tout en leur permettant de garder la main sur la valeur de ce potentiel ;
- de participer au développement de la mobilité décarbonée (électrique, au gaz naturel, ou à l'hydrogène) en couplant notamment les projets de méthanisation aux projets de stations au gaz naturel pour véhicules (GNV).

S'il ne s'agit pas de l'objectif principal mis en avant par les élus, la stratégie de développement vise également une rentabilité minimale permettant un financement pérenne et le versement de dividendes aux actionnaires. Cette préoccupation est présente dans l'annexe 3 du pacte d'actionnaires, avec par exemple pour les parcs éoliens, sur la base d'un plan d'affaires P50⁶⁹, un taux de rentabilité interne (TRI) actionnaire minimum de 9 % sur 30 ans, qui paraît peu élevé pour une durée aussi longue.

La Sem Énerg'iV intervient en amont, dans la phase de développement des projets, étape la plus risquée. Elle peut également intervenir sur des projets plus avancés, présentant des enjeux territoriaux, d'innovation ou stratégiques pour la société.

La Sem entend travailler avec l'ensemble des acteurs : privés, associations, collectifs de citoyens et collectivités territoriales, sans privilégier ni concurrencer aucun secteur. Elle cherche à gommer les éventuelles difficultés en impliquant le plus en amont possible les collectivités territoriales et les citoyens : l'expérience montre en effet qu'une part importante des contentieux liés à des parcs éoliens peut être évitée si les différentes parties prenantes – élus, entreprises, citoyens – coopèrent dès l'origine des projets.

3.2 Une stratégie déclinée dans le plan d'affaires 2018-2024

La Sem a développé la production d'énergies renouvelables selon deux axes.

Elle a mené une activité de production photovoltaïque en propre sur des toitures (environ 15 projets par an). Des moyens importants y sont consacrés, humains⁷⁰ et financiers (2,351 M€ investis fin 2023).

⁶⁹ P50 : plan d'affaires construit avec une probabilité de 50 % d'atteindre la production d'électricité prévue ; P90 : plan d'affaires plus prudent où la production prévue est moindre mais avec une probabilité de 90 % de l'atteindre.

⁷⁰ Une équipe technique, aujourd'hui avec 5 personnes en équivalent temps plein (ETP), est dédiée au seul développement du photovoltaïque.

Elle a également pris des participations dans des sociétés dédiées à des projets photovoltaïques (PV) au sol ou en ombrière d'une certaine importance. La Sem détient ainsi 100 % de deux sociétés⁷¹ et a pris des participations minoritaires dans d'autres⁷², notamment des entreprises citoyennes qu'elle accompagne (0,943 M€ au total fin 2023). En matière d'éolien, elle a investi dans des projets locaux ayant une gouvernance partagée avec des collectivités et des collectifs citoyens⁷³ (1,348 M€ fin 2023). Dans le domaine de la méthanisation, elle a pris des participations minoritaires dans des sociétés au capital détenu essentiellement par des agriculteurs (0,305 M€ fin 2023).

La stratégie de la Sem concernant la distribution de GNV est développée dans le chapitre 3.4.

Tableau n° 3 : Liste des participations d'Énerg'iv au 31 décembre 2023

Dénomination	Énergie	Capital total de la société	Capital détenu Énerg'iv au 31 12 2023	%
FEEOLE	Éolien	3 040 000 €	760 000 €	25,0%
BMGNV	GNV	3 000 000 €	750 000 €	25,0%
LANDISET	Éolien	capital variable	80 105 €	
BRETISUN ISDND	PV - multisites	248 000 €	35 000 €	14,1%
ENERFEES	Biométhane	700 000 €	35 000 €	5,0%
LANRIGAN DANS L'VENT	Éolien	capital variable	22 500 €	
MHOOVE	Hydrogène	100 000 €	20 000 €	20,0%
CIREN	Multi énergies - citoyen	capital variable	15 000 €	
AGRIBIOENERGIES	Biogaz - métha	305 900 €	10 589 €	3,5%
SCIC LA COOPERATIVE DES SURVOLTES	Multi énergies - citoyen	capital variable	10 000 €	
SOLEIL SUR VILAINE - CENTRALE VILLAGEOISE	PV - citoyen	capital variable	10 000 €	
RANCE ÉMERAUDE - CENTRALE VILLAGEOISE	PV - citoyen	capital variable	9 500 €	
BIOGAZ MARCHES DE BRETAGNE	Biogaz	100 000 €	7 900 €	7,9%
SEPE ÉNERGIE DU COMTE	Éolien	10 000 €	3 000 €	30,0%
MARC ÉNERGIES	PV - sol	10 000 €	1 900 €	19,0%
EPV LE RHEU	PV - sol	10 000 €	1 500 €	15,0%
LES AILES DU CHEVRÉ	Éolien	10 000 €	1 000 €	10,0%
EPV2 (Guignen)	PV - sol	500 €	500 €	100,0%
BRETISUN PARK	PV - ombrières	1 000 €	490 €	49,0%
JAVENE SOLAIRE	PV - sol	1 000 €	390 €	39,0%
PARC ÉOLIEN DE LA LANDE DE LIVREUL	Éolien	500 €	150 €	30,0%
EPV1 (Tinténia)	PV - toiture	100 €	100 €	100,0%
TOTAL			1 774 624 €	

Source : Tableau CRC sur la base des données Énerg'iv.

⁷¹ Les SAS Énerg'iv PV1 et Énerg'iv PV2 exploitent des centrales installées la première sur la toiture d'un entrepôt et la seconde sur un ancien site de stockage de déchets non dangereux ; la production a été en 2023 respectivement de 2 et 5 GWh.

⁷² Une participation de 19 % a ainsi été prise dans la SAS Marc Énergies qui exploite une centrale sur Bruz et Pont-Péant, d'une capacité de 15,2 MWc (20 hectares) et qui a produit 16,852 Gwh ; des participations ont également été prises dans des sociétés de projets en phase de développement ou de construction.

⁷³ La Sem a ainsi développé des méthodes et des outils pour favoriser la concertation et l'implication citoyenne. Cette méthode passe par la formation des conseils municipaux aux enjeux du développement éolien, la rédaction d'une charte locale de l'éolien, la réalisation d'enquêtes porte-à-porte pour mesurer le niveau d'acceptation, la réalisation d'ateliers citoyens, la mise en place d'un comité local de suivi et d'un jury citoyen.

3.2.1 La réalisation du plan d'affaires de 2018

Fin 2023, les projets de construction d'outils de production d'énergies renouvelables qui figuraient dans le plan d'affaires de 2018 étaient quasiment tous engagés⁷⁴. En revanche, le rythme des projets a été parfois plus lent et les montants investis différents de ce qui avait été envisagé.

Ainsi, sur les 6,9 M€ prévus pour des projets de production d'énergies renouvelables, 3,76 M€ avaient effectivement été investis, répartis entre photovoltaïque (2,23 M€), éolien (1,26 M€) et méthanogènes (0,26 M€). Le développement des projets éoliens a pris beaucoup de retard. Par exemple celui du Grand-Fougeray, pour lequel était prévu un investissement total de 750 000 €, a été retardé notamment à la suite de l'opposition de riverains et aucun fonds n'y a été investi sur la période. De même, le projet de parc éolien sur Acigné (les ailes du Chevré) a évolué avec une diminution de la participation de la Sem de 50 à 10 % du capital social de la société.

A contrario, la Sem a investi beaucoup plus que prévu dans le GNV sous la forme d'une prise de participation dans la SAS BMGNV, d'acquisition des terrains sur lesquels les stations ont été construites, et de comptes courants d'associés (CCA), pour un montant total de 2,397 M€ (cf. chapitre 3.4).

Tableau n° 4 : Suivi du plan d'affaires de 2018

Plan d'affaires 2018			Réalizations au 31/12/2023		
Intitulé du projet	% capital détenu	Investissements prévus sur la période 2018-2022 (actions + CCA)	Nom Société	% capital détenu	Engagements financiers Energ'iv au 31/12/2023 (actions + CCA)
Bretagne Mobilité GNV	25%	750 000 €	BMGNV + BMGNV 35		2 397 797 €
PV toiture (3-5 projets/an)	100%	2 403 839 €	Projets en propre Sem -PV	100%	2 192 028 €
PV Pont Péan	19%	252 288 €	MARC ÉNERGIES (Pont-Péan)	19%	1 900 €
Éolien Fééole	20%	521 160 €	FÉÉOLE	20%	1 184 769 €
Éolien Grand-Fougeray	30%	678 000 €	IEL 6 (Le Grand-Fougeray)	0%	0 €
Éolien parc existant	NA	525 000 €			
Méthanisation (Maen-Roch)	24%	133 680 €	BIOGAZ MARCHES DE BRETAGNE (Maen-Roch)	8%	119 512 €
Méthanisation Janzé	5%	130 100 €	ÉNERFÈES (Janzé)	5%	144 499 €
Éolien Saint-Ganton	20%	555 520 €	LANDISET (Saint-Ganton)	capital variable	80 398 €
PV ISDND Gayeulles	25%	275 000 €	BRETISUN ISDN	14%	35 000 €
Éolien Acigné	50%	1 500 000 €	LES AILES DU CHEVRÉ (Acigné)	10%	1 000 €
Total capitaux propres (CS+CCA) hors GNV		6 974 587 €	Total hors GNV		3 752 026 €
Total capitaux propres investis (CS+CCA)		7 724 587 €	Total capitaux propres investis (CS+CCA)		6 149 823 €

Source : CRC d'après plan d'affaires de 2018 et comptes annuels 2023.

⁷⁴ Seules les prises de participation dans des sociétés privées exploitant des parcs éoliens existants pour 525 000 € n'ont pas été réalisées.

Fin 2023, la Sem a par ailleurs investi 1,187 M€ dans 11 nouveaux projets qui n'avaient pas été intégrés dans le plan d'affaires de 2018 et qui pour la plupart sont à des stades de développement moins avancés (trois parcs éoliens, neuf installations photovoltaïques, un méthaniseur et un projet de production hydrogène).

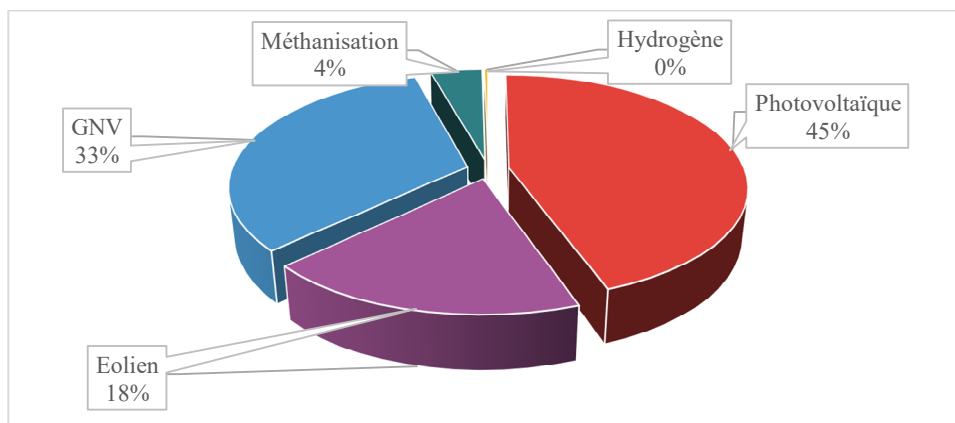
Tableau n° 5 : Montants investis (au 31/12/2023) dans des projets non prévus en 2018

Nom des sociétés de projet	Montants investis (actions + CCA)
LANRIGAN DANS L'VENT	83 493 €
AGRIBIOÉNERGIES (Bourg-des-Comptes)	41 047 €
EPV LA HEUZARDIERE (Le Rheu)	1 500 €
BRETISUN PARK	333 402 €
JAVENÉ SOLAIRE	62 720 €
ÉNERGIV-PV 2 (Guignen - Ker Heol)	489 506 €
PARC ÉOLIEN DE LA LANDE DE LIVREUL (Ercé-en-Lamée)	150 €
ENGIE GREEN (VAL D'IZE)	5 422 €
MHOOVE (Redon)	20 000 €
CIREN	117 575 €
SCIC LA COOPÉRATIVE DES SURVOLTÉS	10 000 €
SOLEIL SUR VILAINE - CENTRALE VILLAGEOISE	10 000 €
RANCE ÉMERAUDE - CENTRALE VILLAGEOISE	9 500 €
SEPE ÉNERGIE DU COMTE (Bazouges-la-Pérouse)	3 000 €
Total nouveaux projets	1 187 415 €

Source : CRC et comptes annuels.

La Sem Énerg'iv a investi sur la période 2018-2023 un total de 7,34 M€, directement ou via des participations ou des comptes courants d'associés. Elle a pu s'appuyer, outre le capital social déterminé au départ (6 M€), sur les CCA du SDE (1,04 M€), de Rennes Métropole (0,177 M€) et du département d'Ille-et-Vilaine (0,5 M€).

Au 31 décembre 2023, les deux modes d'action étaient utilisés de manière relativement équilibrée. La Sem possédait ainsi un portefeuille de 22 participations pour un total de 1,774 M€, soit 45,56 % de son actif immobilisé net. Elle avait également investi dans ses propres installations photovoltaïques pour un actif net correspondant à 2,132 M€.

Graphique n° 3 : Investissements sur la période 2018-2023

Source : CRC d'après les données du SDE.

3.2.2 Les résultats en matière de production d'énergies renouvelables

Pour l'année 2023, la production générée par les différents projets dans lesquels la Sem a investi est d'environ 56 GWh dont 26,461 GWh pour l'électricité d'origine photovoltaïque et 30 GWh pour le biogaz.

En 2024, elle serait de l'ordre de 75 à 80 GWh. Si la production photovoltaïque ne devrait pas progresser sensiblement en raison notamment d'un ensoleillement médiocre, celle de biogaz devrait en revanche augmenter de 20 GWh, deux méthaniseurs mis en service au cours de l'année 2023 étant désormais en pleine production. La situation devrait encore s'améliorer à partir de 2025 avec la mise en service du premier parc éolien financé en partie par la Sem, le parc Fééole⁷⁵, qui devrait produire entre 30 et 35 GWh chaque année.

3.3 Un appui important aux projets portés par des citoyens

Selon la charte « Énergie Partagée » signée en 2010 par des acteurs engagés dans le développement des énergies renouvelables, un projet peut être qualifié de citoyen s'il est financé majoritairement par les habitants et les collectivités territoriales, avec une gouvernance et des retombées essentiellement locales. La rémunération du capital n'est pas la priorité, une partie des bénéfices étant affectée à des actions en faveur du territoire. La société d'exploitation doit être engagée durablement dans une démarche de réduction des consommations énergétiques.

L'implication dans des sociétés représentant des collectifs de citoyens constitue une originalité du modèle de la Sem Énerg'iV, que trois exemples peuvent illustrer.

⁷⁵ La quasi-totalité des projets éoliens financés partiellement par Énerg'iV sont encore en phase de développement : à ce jour, seul le projet Fééole sur le territoire de Roche-aux-Fées Communauté a atteint la phase de construction et devrait commencer à produire de l'électricité en 2025.

3.3.1 Le projet Fééole

Alors qu'elle était sollicitée par des porteurs de projets privés pour implanter sur son territoire des parcs éoliens, la communauté de communes Roche-aux-Fées Communauté (RAFCO)⁷⁶ a souhaité privilégier un collectif citoyen. En 2011, la SAS Fééole a été constituée avec un capital souscrit à 100 % par des habitants du territoire. Les investisseurs locaux ont apporté au total 527 000 €.

À partir de 2018, afin de financer le projet et élargir l'actionnariat de la SAS Fééole, les investisseurs historiques, qui détenaient 100 % des parts, se sont regroupés au sein d'une nouvelle SAS (Fééole Développement Citoyen). Après de difficiles négociations, Énerg'iv et deux autres acteurs institutionnels ont racheté 60 % des parts. En juin 2023, Énerg'iv a pris la présidence de la société. Sur le plan financier, un nouveau tarif garanti de 87 € le MWh a été obtenu après un appel d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Tous les recours étant purgés, des prêts bancaires ont été souscrits et la construction a démarré en septembre 2024, pour une mise en exploitation prévue pour septembre 2025.

Ce projet s'inscrit dans une stratégie d'appui aux projets citoyens, et son intérêt à court terme n'est pas financier, dans la mesure où une rentabilité n'est attendue que d'ici 20 ans. La Sem a acquis 20 % du capital de la SAS Fééole pour 760 000 € et a réalisé des apports en comptes courants de 420 000 €. Le taux de rendement interne (TRI) pour la Sem sur la durée d'amortissement (20 ans) est estimé à 0,9 %. Il devrait ensuite être plus élevé⁷⁷.

3.3.2 Le projet Landiset

La commune de Saint-Ganton a fait le choix de privilégier sur son territoire le développement d'un parc citoyen de préférence à un projet privé externe. La construction d'un parc de trois éoliennes pour une puissance installée de 7,2 MW a été considérée comme viable. La commune a sécurisé le foncier en faisant signer des promesses de baux aux propriétaires et exploitants, et a accompagné la création de l'association « Saint-Gant'éole Citoyen ». Cette dernière a ensuite créé en 2019 la SAS Landiset dans laquelle les citoyens investisseurs ont placé entre 1 000 et 20 000 € chacun. Il n'y a pas de développeur privé au capital.

La SAS Landiset est une société à capital variable (appels à comptes courants d'associés, transformés ensuite en actions).

Tableau n° 6 : Répartition du capital social et des apports en numéraire (en €)

	Actions	%	Apports en numéraire	%
Citoyens	1 474	18,43%	100 232	31,29%
Saint Gant'éole citoyen	801	10,01%	801	0,25%
Énergies citoyennes en pays de Vilaine	682	8,53%	10 531	3,29%
Énercoop	737	9,21%	50 049	15,62%
Commune de Saint-Ganton	2 000	25,00%	2 000	0,62%
CA Redon Agglomération	737	9,21%	50 116	15,64%
Énerg'iv	1 179	14,74%	80 105	25,01%
Eilan (Breizh Énergies)	390	4,88%	26 520	8,28%
Total	8 000	100,00%	320 354	100,00%

Source : pacte d'associés SAS Landiset.

⁷⁶ Communauté de communes située au sud-est du département de l'Ille-et-Vilaine.

⁷⁷ Le plan d'affaires prévoit un TRI de 6,3 % sur 30 ans.

Le poids dans la gouvernance n'est pas à ce stade proportionnel aux capitaux apportés par chacun des actionnaires. Ainsi, la commune détient 25 % des parts pour un apport de 0,62 % des fonds alors que la Sem Énerg'iV apporte 25 % des fonds avec 14,74 % des parts.

Ces capitaux doivent permettre à la SAS d'aller jusqu'à l'étape de l'autorisation purgée de tout recours. Le dossier d'autorisation environnementale a été déposé en avril 2022.

L'apport de capitaux propres pour la phase de construction (3 M€) sera assuré par une ouverture du capital à de nouveaux citoyens.

Le plan de financement du projet présente un risque, auquel la Sem devra être vigilante. Le modèle économique repose, pour un investissement de 17,4 M€, sur l'apport de 4 M€ de capitaux propres et un financement bancaire à hauteur de 77 %, et donc sur la recherche d'un fort effet levier⁷⁸. Ce montage implique une rentabilité économique des actifs (résultat d'exploitation/actif) supérieure aux intérêts de la dette contractée. Il est donc particulièrement sensible à l'atteinte des objectifs de production énergétique, qui conditionne la rentabilité économique, et à l'écart avec les taux d'intérêts.

Or, il ressort du plan d'affaires, dans le scénario le plus favorable, une rentabilité économique de 2,5 % la deuxième année et un taux d'intérêt de l'ordre de 2,85 %⁷⁹, ce qui constitue un risque sur la rentabilité des capitaux propres.

3.3.3 Le parc éolien de Lanrigan

La commune de Lanrigan⁸⁰ dispose sur son territoire d'un potentiel éolien qui suscitait l'intérêt de plusieurs entreprises privées. Elle a préféré maîtriser elle-même le développement d'un projet éolien.

Depuis 2019, Énerg'iV accompagne la commune dans la formation des élus sur les enjeux d'un tel projet, a contribué à la rédaction d'une charte locale de l'éolien qui définit les conditions de développement souhaitées par la commune, et a facilité le dialogue avec les propriétaires fonciers et exploitants agricoles ainsi qu'avec l'ensemble des habitants de Lanrigan.

Un projet de parc éolien a ainsi été défini, porté par la commune, la Sem Énerg'iV et deux sociétés émanant de deux collectifs citoyens, Énercoop Bretagne⁸¹ et Énergie Partagée⁸².

⁷⁸ Utilisation de l'endettement pour augmenter la capacité d'investissement, avec un impact positif sur la rentabilité des capitaux propres. L'effet de levier permet d'amplifier la rentabilité d'un investissement grâce à l'endettement. Inversement, un effet de massue intervient si le taux d'intérêt bancaire devient supérieur ou égal au taux de rentabilité économique.

⁷⁹ 3,8 % X 75 % en supposant un taux de fiscalité de 25 %.

⁸⁰ Commune membre de la Communauté de Communes de Bretagne Romantique.

⁸¹ Énercoop Bretagne est une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) qui a pour objectif la production d'électricité d'origine 100% renouvelable.

⁸² Énergie Partagée investissement est une société en commandite par action qui collecte l'épargne des citoyens pour l'investir dans des projets d'énergies renouvelables.

En septembre 2021, la SAS Lanrigan dans l'vent a été créée avec un capital de 60 000 €, dont la Sem Énerg'iv détient 49,7 %. Énercoop et EnRCIT détiennent à eux deux 0,33 % des parts. La commune a apporté au capital les promesses de baux qu'elle a signées avec les propriétaires fonciers, valorisées à 30 000 €⁸³ ; elle est donc majoritaire dans la gouvernance de la société. La Sem tient le rôle de direction générale rémunérée en vertu d'un contrat de service. Elle apporte également des avances en compte courant rémunérées, pour un montant prévisionnel de 111 167 € sur la période de développement.

Des modifications dans la répartition du capital sont ensuite prévues à l'issue de la phase de développement, la Sem et la commune ne détenant plus chacune que 16,67 % du capital estimé à 142 500 €. Par ailleurs, le pacte d'actionnaires prévoit que les actionnaires, à l'exception de la commune, apportent 998 500 € d'avances en comptes courants d'associés pour financer la fin des études. Alors que leurs parts dans le capital social seront équivalentes, la Sem aura engagé (capital et comptes courants d'associés) 380 333 €, alors que la commune n'aura apporté que les promesses de baux valorisées à 30 000 €.

3.4 Une forte activité en matière d'infrastructures de distribution de GNV

3.4.1 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)⁸⁴.

Ce cadre d'action entend favoriser l'émergence sur le marché du transport routier d'une offre de mobilité au gaz naturel pour véhicules (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 remboursables⁸⁵.

⁸³ Il est à noter que le montant de 29 800 € est juste en dessous du plafond fixé par les dispositions combinées de l'article L. 227-1 alinéa 5 du code du commerce et de l'article 5 du décret n° 2017-630 du 25 avril 2017, dispensant la société de l'obligation de recourir à un commissaire aux apports en vue d'évaluer de manière indépendante les apports en nature. Cf. rapport d'observations définitives du 8 janvier 2025 sur la gestion de la commune de Lanrigan.

⁸⁴ Document adopté en application de la directive européenne 2014-94/UE sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs du 22 octobre 2014.

⁸⁵ 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.

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 Énerg'iv⁸⁶.

Dans le département d'Ille-et-Vilaine, six stations de distribution ont été construites : à Bédée, Tinténac, Miniac-Morvan, Montgermont, Chartres-de-Bretagne et Saint-Malo, et mises en service entre septembre 2021 et janvier 2024. Quatre autres sont en phase d'étude notamment dans le sud et l'est du département.

Dans les stations, les usagers ont le choix entre le biogaz⁸⁷ et le gaz naturel « classique »⁸⁸. La plupart des entreprises roulent au gaz naturel, qui est moins onéreux. En revanche, les collectivités locales ainsi que les délégataires de service public se tournent parfois vers le biogaz dans une démarche de soutien des filières durables.

3.4.2 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 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 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.

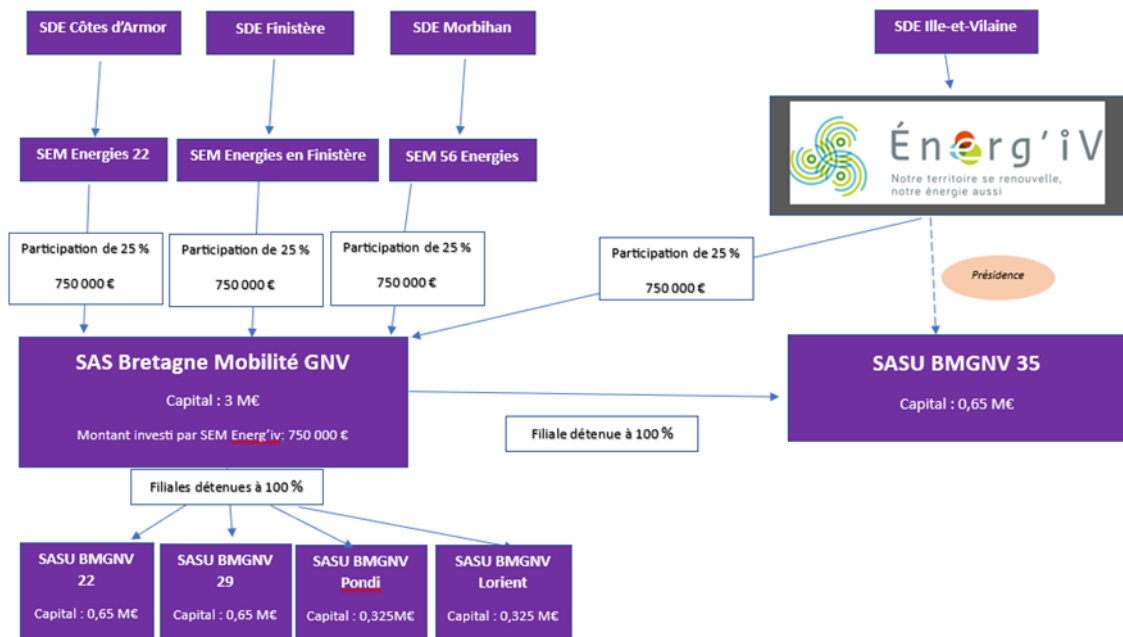
⁸⁶ Chaque syndicat départemental d'énergie breton a créé une Sem dont l'objet principal est d'investir dans le développement des énergies renouvelables : la Sem 56 Énergies dans le Morbihan, la Sem Énergies en Finistère dans le Finistère, la Sem Énergies 22 dans les Côtes-d'Armor et la Sem Énerg'iv en Ille-et-Vilaine.

⁸⁷ Le biogaz est produit par fermentation de matières organiques. C'est un gaz combustible composé essentiellement de méthane et de dioxyde de carbone. L'acheteur de biogaz doit payer une « garantie d'origine », qui s'ajoute au prix du gaz. L'achat de biogaz peut parfois être valorisé par les entreprises dans le cadre des marchés publics, cette démarche permettant alors d'obtenir plus de points sur les critères environnementaux.

⁸⁸ Le gaz naturel est extrait du sous-sol.

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.

Schéma n° 2 : Relations entre la Sem Énerg'iv, la SAS BMGNV et la SASU BMGNV 35



Source : CRC.

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 le conseil régional 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.

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.

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.

3.4.3 Un dispositif complexe dont l'effet levier est difficilement quantifiable

La convention signée le 5 avril 2018 avec la SAS BMGNV prévoit que pour chaque station, l'Ademe verse une avance remboursable de 100 000 € et attribue une enveloppe d'aides de 200 000 €, à verser aux entreprises de transport s'engageant à convertir au GNV tout ou partie de leur flotte, ainsi que sur un volume d'avitaillement auprès de la station (aide de 1 000 € à 10 000 € par poids lourd⁸⁹).

Ce dispositif, outre qu'il nécessite un suivi administratif complexe, ne s'est pas avéré particulièrement efficace pour le développement des stations GNV. Les avances de 100 000 € de l'Ademe pour la construction des stations sont peu attractives en raison de taux d'intérêt relativement élevés (5,85 % sur la moitié du montant et 0,85 % sur le solde). La SASU BMGNV 35 a ainsi décidé de les rembourser immédiatement après leur perception.

En outre, le dispositif d'aides pour la conversion des véhicules n'est pas apparu particulièrement attractif, plusieurs années étant nécessaires pour trouver des entreprises candidates. Ainsi, sur les deux stations de Tinténac et Miniac-Morvan, les premières aides n'ont été versées qu'en 2024.

⁸⁹ L'aide est par exemple de 10 000 € par camion de plus de 19 tonnes et de 5 000 € pour un véhicule compris entre 7 et 19 tonnes.

3.4.4 Le déploiement et l'exploitation des premières stations

3.4.4.1 La stratégie de déploiement des stations GNV

La SASU BMGNV 35 exploite six stations d'avitaillement au GNV en Ille-et-Vilaine et étudie la création de quatre nouvelles. Depuis 2021, le déploiement des stations en Ille-et-Vilaine s'est effectué surtout dans l'ouest du département.

Une des particularités du réseau BMGNV 35 est de commercialiser majoritairement du BioGNV (1 010 tonnes vendues sur 1 880 tonnes en 2023, soit 54 % du total)⁹⁰.

L'implantation des stations a été décidée dans le cadre des travaux d'un groupe technique⁹¹, des réunions étant organisées sur des territoires identifiés comme stratégiques par leur implantation sur le maillage routier. Les transporteurs et autres entreprises présents dans le département ont été invités à formaliser un engagement à utiliser les nouveaux équipements.

Quatre stations exploitées par la SASU BMGNV 35 (Tinténiac, Miniac-Morvan, Chartres-de-Bretagne et Montgermont) ont bénéficié d'aides de l'Ademe.

Ce n'est pas le cas des nouveaux projets, qui sont engagés lorsqu'existe une demande forte des collectivités territoriales. La station de Saint-Malo a ainsi été mise en service le 25 janvier 2024, l'agglomération s'étant engagée dans la transition vers le GNV d'une partie de sa flotte de bennes à ordures ménagères et de bus. Une station est à l'étude à Fougères.

La stratégie de la Sem consiste désormais à prévoir de futures stations « *dans une logique de cohérence du réseau couplée à une mutualisation des usages ; stations multi-énergies [électricité/GNV/hydrogène] mutualisées avec les services publics locaux* ». Toute nouvelle implantation est soumise à l'identification d'un seuil minimal de clientèle captive, l'équilibre financier étant fixé à 600 tonnes de GNV vendu chaque année.

3.4.4.2 Une exploitation déficitaire jusqu'en 2023

De 2021 à 2023, les résultats de la SASU BMGNV 35 ont été systématiquement déficitaires.

Tableau n° 7 : Compte de résultat SASU BMGNV 35, en €

	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires	119 286	621 258	2 585 714	4 399 546
- Charges d'exploitation	218 364	1 193 970	3 144 323	4 039 163
<i>dont amortissements et provisions nets</i>	<i>38 237</i>	<i>212 284</i>	<i>424 621</i>	<i>539 052</i>
= Résultat d'exploitation	-99 078	-572 712	-558 610	360 383
+ Résultats financier et exceptionnel	-11 377	-36 194	-169 312	- 262 572
Résultat courant avant impôts	-110 455	-608 906	-727 922	97 810

Source : Comptes annuels SASU BMGNV 35.

⁹⁰ Cette particularité s'explique par la typologie d'une partie de la clientèle de la société, soumise à des engagements environnementaux dans le cadre de délégations de service public (transport de personnes ou collecte des ordures ménagères).

⁹¹ Constitué des 4 syndicats d'énergie bretons, les représentants des transporteurs, GRDF, GRTgaz, la CCI, et l'association française du gaz naturel véhicule.

En dépit de la croissance importante du chiffre d'affaires, le résultat s'est dégradé en 2022 et 2023, avant de se redresser en 2024. Outre les charges d'amortissement qui augmentent compte tenu de la mise en service de nouvelles stations, la SASU a supporté des frais d'assistance technique importants facturés par Énerg'iV, et qui ont pesé fortement sur les résultats jusqu'en 2024.

3.4.4.3 Une décision de poursuite de l'activité de la SASU BMGNV 35 irrégulière

En raison notamment de près de 1,5 M€ de pertes cumulées fin 2023, le niveau des capitaux propres de la SASU BMGNV 35 est devenu négatif en 2023 (- 190 423 €). Conformément à l'article L. 223-42 du code de commerce, l'associé unique (la SAS BMGNV) aurait dû se prononcer, dans les quatre mois suivant l'approbation des comptes 2023, sur la dissolution anticipée de la SASU⁹². À défaut de dissolution, la société dispose de deux ans pour reconstituer ses capitaux propres, ou réduire son capital social. Si à cette échéance les capitaux propres n'ont pas été reconstitués, le capital social doit être réduit dans les délais et conditions prévus par la loi⁹³. À défaut, toute personne intéressée peut demander la dissolution de la société.

Une délibération du conseil d'administration de la Sem Énerg'iV du 10 juin 2024 arrête les comptes et décide la poursuite de l'activité de la SASU BMGNV 35, qualifiée de « filiale » de la Sem. Or, contrairement à ce qui est mentionné dans la délibération, la SASU n'est pas une filiale de la Sem ; cette dernière n'en est même pas actionnaire. Les statuts de la SASU précisent d'ailleurs que l'approbation des comptes annuels est une prérogative de l'associé unique, la SAS BMGNV. De même, selon le code de commerce, il appartient aux associés de se prononcer sur l'éventuelle dissolution anticipée.

Dans les faits, la SAS BMGNV, associée unique, ne s'est jamais prononcée sur les comptes et sur la poursuite de l'activité de la SASU, ce qui est irrégulier.

3.4.4.4 Un développement des ventes inégal selon les stations

Le volume de gaz délivré par BMGNV 35 progresse fortement entre 2022 et 2023 (augmentation de 300 % sur la seule année 2023).

Le volume des ventes en 2023 (1 880 tonnes) n'a toutefois représenté que 88 % des prévisions (2 137 tonnes), en raison notamment de la sous performance de deux stations.

⁹² La décision de l'associé suite à la perte de plus de la moitié du capital doit faire l'objet de plusieurs formalités, notamment : un procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire sur la perte de la moitié du capital social de la SASU ; la publication d'une annonce dans un journal d'annonces légales ; depuis 2023, il est obligatoire de réaliser une formalité en ligne sur le guichet unique pour informer le greffe du tribunal de commerce de la perte de la moitié du capital de la SASU.

⁹³ Cf article L. 225-248 du code de commerce dans sa rédaction issue de la loi du 9 mars 2023.

Tableau n° 8 : Évolution du volume délivré par les stations GNV de BMGNV 35, de 2022 à 2024

Démarrage station	Station	Volume délivré en 2022 (en tonnes)	Volume délivré en 2023 (en tonnes)	en % du total	Volume délivré en 2024 (en tonnes)	en % du total
sept-21	Bédée	49	80	4,3%	115	3,9%
sept-21	Tinténia	236	335	17,8%	368	12,4%
mai-22	Miniac-Morvan	21	163	8,6%	132	4,4%
nov-22	Montgermont	25	524	27,9%	893	30,1%
mars-23	Chartres-de-Bretagne	0	778	41,4%	1314	44,3%
janv-24	Saint-Malo	0	0	0,0%	145	4,9%
	TOTAL	331	1 880	100,0%	2 967	100,0%

Source : SAS BMGNV.

Ainsi, les ventes ont progressé de respectivement 669 et 1977 % pour les stations de Miniac-Morvan et Montgermont mais seulement de 42 et 64 % à Tinténia et Bédée. Les bons résultats des stations de Montgermont et de Chartres-de-Bretagne (ouverte en 2023) s'expliquent notamment par la fréquentation des camions de la société attributaire du marché d'enlèvement des ordures ménagères de Rennes Métropole. Elles réalisent à elles deux presque 70 % des ventes totales de l'année 2023.

Les résultats 2024 indiquent une augmentation des volumes de gaz commercialisés de 58 % par rapport à 2023, toujours essentiellement concentrée sur ces deux stations.

3.4.5 Des perspectives de développement fragiles

3.4.5.1 Des plans d'affaires prévoyant des résultats positifs à partir de 2026

Les plans d'affaires des stations GNV établis en 2021 prévoyaient tous des déficits les premières années d'exploitation, puis une amélioration progressive.

Pour l'ensemble des stations GNV existantes en 2023, ils prévoyaient un volume de ventes qui passerait de 1 792 tonnes à 3 698 tonnes en 2030, avec des résultats globaux positifs à partir de 2026 (moyenne de 600 tonnes vendues par station).

Tableau n° 9 : Ventes prévisionnelles (en tonnes)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Montgermont	656	733	937	983	1031	1082	1134	1190
Bédée	150	225	450	573	600	630	664	687
Miniac	431	530	700	704	723	742	763	784
Tinténia	348	494	498	517	536	556	577	599
Chartres de Bretagne	207	264	264	264	299	299	361	438
Total des ventes	1 792	2 246	2 849	3 041	3 189	3 309	3 499	3 698

Source : plans d'affaires des stations GNV.

3.4.5.2 Des perspectives de développement néanmoins fragiles

La flotte existante de camions au GNV et les perspectives de conversion partielle de flottes circulant dans le cadre de services publics laissent augurer un maintien des volumes commercialisés au cours des prochaines années, malgré la perte possible de certains marchés. Les cahiers des charges des nouveaux marchés de La Poste exigent par exemple des véhicules fonctionnant à l'électricité ou au GNV, ce qui devrait conforter les stations existantes. La Sem étudie également la construction d'une nouvelle station sur le secteur de Fougères.

Malgré un contexte réglementaire fluctuant, les dirigeants de la Sem considèrent que le GNV sera indispensable pour décarboner le transport, l'électrification de l'ensemble du parc de véhicules n'étant pas sérieusement envisageable à court terme.

Le développement des ventes de GNV est néanmoins soumis à des aléas.

Des facteurs structurels fragilisent le réseau des stations. En effet, 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.

L'engagement des collectivités territoriales reste donc fluctuant. Elles ne valorisent pas toujours clairement dans leurs appels d'offres le GNV, qui est parfois concurrencé par les biocarburants⁹⁴.

Par ailleurs, l'activité de certaines stations d'Ille-et-Vilaine est dépendante d'un nombre restreint de clients, dont le départ fragiliserait le réseau. Par exemple, en 2023, une entreprise représentait 83,5 % des ventes de la station de Tinténac ; de même, à Chartres-de-Bretagne, une entreprise représentait 55 % du volume commercialisé, alors qu'une diminution de sa fréquentation est attendue, représentant potentiellement la perte de 20 % du total des ventes de la SASU.

3.4.6 **Des relations entre la Sem et la SASU BMGNV 35 à sécuriser**

3.4.6.1 Une absence de lien capitalistique mais une présidence et une gestion assurées par la Sem

La SASU BMGNV 35 filiale à 100 % de la SAS BMGNV, a seulement des liens capitalistiques indirects avec la Sem Énerg'iV, via la participation à 25 % de cette dernière dans la SAS (les trois autres Sem départementales sont également actionnaires, à 25 % chacune).

⁹⁴ Sur Rennes Métropole les camions pour les ordures ménagères vont passer de 100 % GNV en 2024 à un maximum d'un tiers en 2025, avec un nouveau marché qui favorise les biocarburants.

Les statuts de la SASU BMGNV 35 prévoient néanmoins que la Sem Énerg'iv en est nommée présidente⁹⁵.

Les deux sociétés sont par ailleurs liées par des conventions de prestations de services administratifs et techniques. Dans les faits, l'activité et la gestion de la SASU sont totalement assurées par la Sem Énerg'iv. Celle-ci est notamment responsable de la stratégie de développement des stations sur le territoire, des marchés passés pour la construction des stations et également de la tenue des comptes et du suivi administratif de la SASU.

Ce contrôle effectif de la SASU BMGNV 35 par la Sem Énerg'iv reste toutefois fragile car selon les statuts de la SASU c'est son actionnaire unique, la SAS BMGNV, qui détient le pouvoir de prendre les décisions les plus importantes⁹⁶.

Par ailleurs, le montage capitalistique conduit normalement à ce que les résultats éventuellement positifs de la SASU ne bénéficient pas à la Sem mais seulement à la SAS sous forme de dividendes. Cette dernière n'a elle-même jamais versé de dividendes à ses actionnaires : son activité propre est déficitaire et les comptes éventuellement excédentaires de ses filiales (SASU) ne sont pas consolidés avec les siens⁹⁷.

Les flux financiers directs de la SASU vers la Sem sont néanmoins importants⁹⁸, sous forme de facturation de prestations, sans aucun contrôle de la SAS, ou de rémunération à 4 % des apports en comptes courants alors qu'aucune décision en ce sens n'a été prise par la SAS⁹⁹. Ces flux ne transitent pas par les comptes de la SAS BMGNV, alors qu'au niveau de cette dernière, les risques sont supportés par l'ensemble des quatre Sem actionnaires.

3.4.6.2 Les montants versés à la Sem par la SAS BM GNV 35

Tableau n° 10 : Revenus de la Sem Énerg'iv liés à la SASU BMGNV 35 depuis 2020 (en €)

Type de prestation	2020	2021	2022	2023	Total 2020-2023
Assistance commercialisation stations	0	0	281 400	172 000	453 400
Assistance administrative BMGNV35	5 005	4 227	6 003	7 137	22 372
Assistance technique au développement	114 927	63 713	97 308	79 052	355 000
Location de terrains	0	6 334	33 870	43 092	83 296
Location de bureaux	545	3 542	6 000	6 000	16 087
Avance facturation et refacturations	33 384	34 725	0	0	68 109
Intérêts CCA	0	11 377	27 902	64 110	103 389
	153 862	123 917	452 483	371 392	1 101 654

Source : grands livres de la Sem.

⁹⁵ Il est à noter une coquille dans la dernière version des statuts rédigée par la SAS, où il est indiqué que la présidence de la SASU BMGNV 35 est assurée par la Sem Énergies en Finistère.

⁹⁶ La règle de l'unanimité prévaut pour toutes les décisions de la SAS.

⁹⁷ Aucun seuil rendant les comptes consolidés obligatoires n'est franchi.

⁹⁸ Les montants facturés par la Sem sur la période 2019-2023 représentent 1,08 M€ (cf §4.3.1).

⁹⁹ Contrairement à l'article 21.1 des statuts de la SASU.

La Sem Énerg'iV a perçu sur la période 2020-2023 un total de 998 264 € de produits d'exploitation versés par la SASU, correspondant aux prestations facturées dans le cadre des conventions d'assistance administrative¹⁰⁰ et technique¹⁰¹ signées pour chacune des stations. En ajoutant les loyers versés par la SASU pour les terrains et locaux, 60 % des produits d'exploitation de la Sem sont liés à l'activité du GNV.

Par ailleurs, la Sem a bénéficié sur la période de 103 390 € de produits financiers correspondant à la rémunération de ses apports en compte courant¹⁰².

3.4.6.3 Une situation de conflit d'intérêts récemment prise en compte

Les statuts de la SASU BMGNV 35 désignent la Sem, personne morale, comme présidente de la société ; ils prévoient que « *le président peut déléguer les pouvoirs qu'il juge convenable et constituer tous mandataires spéciaux et temporaires* ». Le président de la Sem a désigné l'auditeur général de la Sem¹⁰³ comme représentant permanent de la société dans son rôle de présidente de la SASU, sans préciser l'étendue et les limites de la délégation générale ainsi donnée. Or, une telle modalité d'organisation doit être prévue dans les statuts de la SASU¹⁰⁴, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En tout état de cause, le dirigeant de la Sem ou son mandataire peuvent se trouver, dans l'exercice de la fonction de présidence de la SASU, dans une situation de conflit d'intérêts, d'où découlent plusieurs risques.

Dans la sphère publique, le conflit d'intérêts se définit comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »¹⁰⁵.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 227-7 du code de commerce, « *Lorsqu'une personne morale est nommée président ou dirigeant d'une société par actions simplifiée, les dirigeants de ladite personne morale sont soumis aux mêmes conditions et obligations et encourent les mêmes responsabilités civile et pénale que s'ils étaient président ou dirigeant en leur nom propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'ils dirigent* ». La situation doit ainsi être appréciée comme si le PDG ou son mandataire présidaient la SASU en leur nom propre.

¹⁰⁰ Il s'agit de prestations administratives assurées par la Sem concernant le fonctionnement général de la SASU : paye, secrétariat, comptabilité, finances, achats, etc.

¹⁰¹ Ces conventions concernent des prestations assurées par la Sem liées à la construction (analyses techniques et économiques, procédures d'achats, etc.) mais aussi à l'exploitation et à la maintenance des stations.

¹⁰² Apport en CCA d'un montant de 1 130 525 € (données issues des comptes annuels Sem).

¹⁰³ Au sein de la Sem, l'auditeur général a notamment pour mission d'assister la direction générale. Il peut être désigné pour représenter la société au sein de ses filiales, ce qui n'est pas applicable en l'espèce, la Sem n'étant pas actionnaire de la SASU.

¹⁰⁴ Cf. CA Caen, 23 février 2017, n°16-02559, SAS Stef Transport Caen : « *Si la loi sur les SAS ne mentionne pas la possibilité de désigner un représentant permanent d'un dirigeant personne morale, la liberté d'organisation laissée à la SAS par les dispositions de l'article L. 227-5 du code de commerce selon lesquelles elle est dirigée dans les conditions prévues par les statuts, autorise, dès lors que ces statuts la prévoient, la désignation par le président personne morale de la SAS d'un représentant permanent auquel il est admis que le représentant légal de la SAS peut déléguer ses pouvoirs même si la loi ne le prévoit pas explicitement.* »

¹⁰⁵ Article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013.

Ils se trouvent donc en situation de conflit d'intérêts lorsque, dans l'exercice de la présidence de la SASU, ils concluent une convention avec la Sem. Cette situation entraîne un risque juridique, de prise illégale d'intérêt, selon l'article 432-12 du code pénal.

En outre, alors que les conventions ont été passées dans des conditions peu transparentes, sans avoir été déclarées comme conventions réglementées ni soumises au conseil d'administration de la SAS BMGNV, actionnaire unique de la SASU, des montants élevés de prestations sont facturés. Le risque existe ainsi que certains paiements soient analysés comme contraires à l'intérêt de la SASU.

Les relations entre les deux sociétés doivent donc être sécurisées. Il convient au minimum que la procédure des conventions réglementées soit suivie, et que toutes les conventions passées entre la SASU BMGNV 35 et la Sem Énerg'iv soient validées par une délibération du conseil d'administration de la SAS BMGNV¹⁰⁶.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président-directeur général de la Sem indique que le conseil d'administration de la SAS BMGNV a rétrospectivement approuvé les différentes conventions passées entre la SASU BMGNV 35 et la Sem Énerg'iv depuis 2020, par délibérations du 19 mai 2025.

3.4.7 Les évolutions nécessaires à apporter à l'organisation de l'exploitation des stations GNV en Bretagne

3.4.7.1 Une tendance défavorable à l'échelle régionale

Le réseau de stations construit dans le cadre du projet Bretagne Mobilité GNV rencontre des difficultés financières.

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° 11 : 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
= Capitaux propres	- 3 493	62 062	227 936	981 634	- 268 755
<i>Consommation du capital social</i>	100%	81%	65%	0%	100%

Source : CRC d'après comptes annuels 2024.

¹⁰⁶ Selon l'article L. 227-10 du code de commerce, un rapport sur les conventions intervenues entre les dirigeants et la société doit être présenté aux associés par le commissaire aux comptes ou le président ; si la convention n'a pas été présentée ou n'est pas approuvée, la responsabilité, en cas de conséquences dommageables pour la société revient à la personne concernée.

Présidée par la Sem 56 Énergies, la société-mère SAS BMGNV, n'a jusqu'à présent pas tiré de conséquences comptables des difficultés de ses filiales, au motif qu'elles étaient conjoncturelles, que les perspectives commerciales des stations étaient 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€¹⁰⁷. 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. Une assemblée générale des associés aurait dû être convoquée pour engager la procédure prévue par le code de commerce.

Tableau n° 12 : Bilan 2024 de la SAS BMGNV

Actif			Passif		
<i>En €</i>	Comptes 2024 approuvés	<i>Simulation avec dépréciation</i>		Comptes 2024 approuvés	<i>Simulation avec dépréciation</i>
<i>Immobilisations financières</i>	2 600 000	939 999	Capital social	3 000 000	3 000 000
+ <i>Créances à court terme</i>	583 579	853 579	+ Déficit cumulé	-183 895	-1 780 200
+ <i>Disponibilités</i>	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.

À la clôture des comptes 2024, la SAS BMGNV n'avait toujours pas constitué de provision pour la dépréciation d'une partie des titres détenus dans ses filiales.

3.4.7.2 Une organisation trop complexe alors que le marché reste fragile

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.

¹⁰⁷ 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%).

En juin 2024, à la demande des Sem actionnaires, la société régionale SAS 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.

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 voire la réduction du réseau, assis sur une analyse de sa viabilité économique à moyen terme.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président-directeur général d'Énerg'iv fait part du souhait des quatre Sem départementales de faire évoluer la gouvernance et le fonctionnement de BMGNV, avec pour objectif une exploitation commune et un tarif harmonisé à l'échelle régionale. Il indique également que les achats de gaz ont d'ores et déjà été mutualisés (via un groupement de commandes entre les 4 entités pour le moment) pour les achats 2026 et suivants.

3.5 Un plan d'affaires 2024-2028 centré sur le photovoltaïque et portant une évolution du modèle économique

Un objectif de 320 GWh en 2030 est fixé dans le cadre du nouveau plan d'affaires. Celui-ci, dénommé plan moyen terme (PMT 2024-2028), intègre les projets du plan d'affaires 2018 ainsi que les réalisations hors plan (cf. § 3.2.1) et de nouveaux projets. Il implique de porter le capital social de 6 à 21 M€, soit 15 M€ supplémentaires. Le capital social doit également permettre de financer le déficit d'exploitation prévisionnel, de 1,8 M€ sur 2024-2028.

Ce nouveau montant doit permettre notamment le financement de 16,27 M€ d'investissements dont 7,34 M€ déjà investis au 31 décembre 2023, 4,25 M€ pour terminer le financement des actions engagées et 4,69 M€ pour financer de nouveaux projets (quatre concernent l'éolien, neuf le photovoltaïque, un l'hydrogène et cinq la biomasse).

Tableau n° 13 : Comparaison entre le plan d'affaires 2018 et le PMT (en €)

	Montant initial du plan d'affaires 2018	Montant investi au 31/12/2023	Montant total à échéance (PMT)
Projets prévus en 2018	7 724 587	6 149 823	7 473 245
<i>dont GNV</i>	<i>750 000</i>	<i>2 397 797</i>	<i>2 742 886</i>
<i>dont projet production EnR</i>	<i>6 974 587</i>	<i>3 752 026</i>	<i>4 730 359</i>
Projets supplémentaires engagés fin 2023		1 187 415	4 112 475
Projets supplémentaires prévus au PMT			4 686 035
Total	7 724 587	7 337 238	16 271 755

Source : CRC d'après plan d'affaires 2018, comptes annuels et PMT.

Le photovoltaïque représente plus de 50 % des investissements, avec notamment des projets de centrales au sol de petite taille¹⁰⁸ que des évolutions législatives rendent plus faciles à mener¹⁰⁹. Ces projets pourront être développés en lien avec des collectivités qui possèdent des friches ou des petites parcelles difficiles à valoriser avec des aménagements plus classiques.

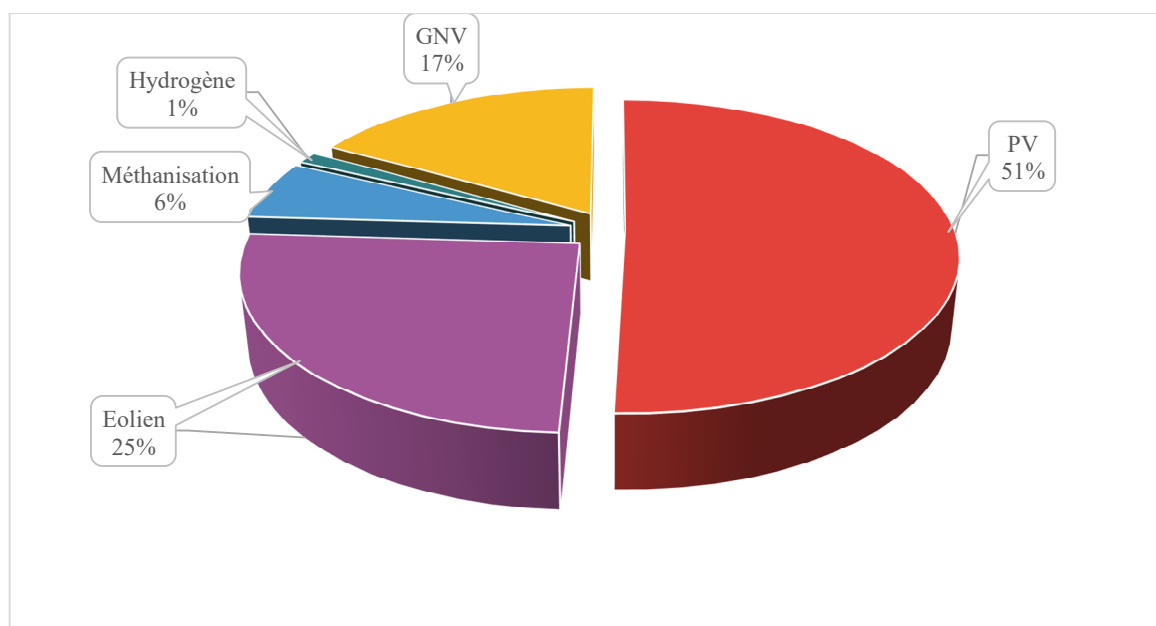
Les investissements dans l'éolien représentent seulement 25 % du total du PMT.

Tableau n° 14 : Répartition des investissements par énergie, en €

	Plan d'affaires 2018	Investissements au 31/12/23	PMT 2024	PMT %
GNV	750 000	2 397 797	2 742 886	16,86%
Éolien	3 779 680	1 352 810	4 132 902	25,40%
Hydrogène		20 000	195 300	1,20%
Photovoltaïque (PV)	2 931 127	3 261 573	8 227 675	50,56%
Méthanisation	263 780	305 058	972 992	5,98%
	7 724 587	7 337 238	16 271 755	100,00%

Source : CRC d'après plan d'affaires 2018, comptes annuels et PMT.

Graphique n° 4 : Répartition des investissements du PMT 2024-2028



Source : CRC d'après plan d'affaires 2018, comptes annuels et PMT.

¹⁰⁸ Stratégie de développement du PV au sol – petites installations.

¹⁰⁹ Depuis la parution des décrets n°2022-422 du 25 mars 2022 et n°2022-1688 du 26 décembre 2022, les seuils au-delà desquels un permis de construire est obligatoire ont été relevés, des facilités ont également été accordées pour les évaluations environnementales.

Il est prévu un renforcement de l'activité de holding, notamment à compter de 2029. La majeure partie des produits d'Énerg'iv sera alors apportée par ses participations, sous forme de dividendes, et par la rémunération de ses apports en comptes courants d'associés. Sur la période 2018-2035, les dividendes représentent 13,9 % des recettes prévues, les prestations de services 43,7 % et les intérêts sur CCA 33,4 %. À partir de 2035, les dividendes doivent devenir la première source de revenus de la Sem.

CONCLUSION SUR LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

L'activité de la Sem est largement portée par des opérations liées au développement de la mobilité décarbonée. Dans le cadre d'un appel à projets de l'agence de la transition écologique (Ademe) permettant de bénéficier d'aides, auquel les acteurs bretons ont présenté une réponse unique, Énerg'iv participe au déploiement d'un réseau de stations GNV en Bretagne. L'organisation mise en place (les quatre Sem départementales actionnaires chacune à 25 % de la SAS BMGNV, cette dernière créant une SASU par département pour porter les stations) paraît trop complexe et ne correspond pas à la réalité de la gouvernance, qui est en réalité recentrée sur chaque département, en l'absence d'une vision partagée entre les quatre Sem sur le développement du réseau GNV à l'échelle de la Bretagne. Une réorganisation s'impose, sachant que le marché du GNV demeure fragile. Les quatre Sem départementales ont exprimé la volonté de faire évoluer la gouvernance et le fonctionnement de BMGNV, avec pour objectif une exploitation commune et un tarif harmonisé à l'échelle régionale.

La Sem Énerg'iv préside la SASU BMGNV 35, et assure l'activité et la gestion de la société. Elle lui facture des montants importants de prestations de services en vertu de conventions (plus d'1 M€ de recettes en trois ans). Ces relations doivent être sécurisées en tant que conventions réglementées (conflit d'intérêts), ce qui n'a été fait qu'en mai 2025, rétrospectivement, pour celles signées depuis 2020.

Six stations ont été ouvertes en Ille-et-Vilaine par la SASU BMGNV 35 depuis 2022. Les résultats de la SASU ont été globalement déficitaires, avant de se redresser en 2024. Avec près de 1,5 M€ de pertes cumulées, les capitaux propres de la SASU sont devenus négatifs en 2023, sans que la procédure prévue par le code de commerce ait été respectée.

En matière d'énergies renouvelables, la Sem visait une production électrique cible de 120 GWh d'ici 2030. Pour atteindre cet objectif, elle a mis en place un premier plan d'affaires (2018-2024), qui a été globalement respecté en dépit des retards de certains projets (notamment éoliens). Un nouveau plan d'affaires à moyen terme (2024-2028) porte l'objectif à 320 GWh. Il axe les efforts d'investissement majoritairement sur l'activité photovoltaïque, et non, comme d'autres Sem, sur l'éolien.

Concernant l'éolien, la Sem souhaite prioritairement favoriser l'émergence de projets citoyens, pour faire progresser l'acceptabilité des énergies renouvelables sur le territoire ; elle s'est ainsi engagée dans plusieurs projets portés par des collectivités ou des collectifs citoyens, avec une priorité autre que la rentabilité immédiate.

4 LA MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS

4.1 Une présentation des comptes qui peut être améliorée

4.1.1 Les données consolidées

La Sem détient 100 % du capital de deux sociétés par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) dédiées à l'exploitation de centrales photovoltaïques (PV) au sol¹¹⁰. Si le capital social des deux SASU photovoltaïques est faible – respectivement de 100 et 500 euros – leur actif immobilisé s'élevait au 31 décembre 2023 à 4,4 M€, soit un montant supérieur à celui de la Sem (3,9 M€). De même, l'endettement cumulé des deux SASU photovoltaïques s'élevait fin 2023 à 4,9 M€, soit le double de l'endettement de la Sem qui était de 2 470 109 €.

Pour 2023, les comptes consolidés entre la Sem et ces deux SASU font apparaître des capitaux propres inférieurs à la moitié du capital social, ce qui constitue un seuil d'alerte et illustre une situation financière du « groupe » plus dégradée que celle de la seule Sem.

Tableau n° 15 : Capitaux propres et capital social au 31 décembre 2023

En €	Sem	SASU PV1	SASU PV2	Total "groupe"
Capital social	6 000 000,00	100,00	500,00	6 000 600,00
Capitaux propres	3 841 873,76	- 59 693,05	- 861 583,79	2 920 596,92
Poids	64%	- 59 693 %	- 172 317 %	48,7%

Source : états financiers Sem, SASU Énerg'iV PV1 et Énerg'iV PV 2.

La Sem a effectué une consolidation de ses comptes pour l'exercice 2023. Le patrimoine et l'endettement du « groupe » ainsi que les éventuels risques financiers pour la Sem sont désormais clairement représentés.

Cependant, cette consolidation apparaît incohérente dans la mesure où elle inclut, outre les deux SASU photovoltaïques, les comptes de la SASU BMGNV35, alors que la Sem n'en est pas actionnaire directement¹¹¹. Dans cette présentation, les capitaux propres au 31 décembre 2023 (2 651 133 €) sont toujours inférieurs à la moitié du capital social (6 650 000 €).

¹¹⁰ Il s'agit de la SASU Énerg'iV-PV-1 dédiée à l'installation d'une centrale photovoltaïque sur des locaux d'une plateforme logistique à Tinténac et de la SASU Énerg'iV-PV-2 dédiée à la réalisation de centrales photovoltaïques sur d'anciens sites d'enfouissement de déchets non dangereux.

¹¹¹ Ces comptes ne reflètent qu'une fraction des données et des risques liés à la société SAS BMGNV, actionnaire unique des quatre SASU BMGNV départementales. La Sem est actionnaire de la SAS BMGNV, et non de la SASU.

4.1.2 Les provisions pour dépréciation des actifs financiers

Les comptes annuels de la Sem Énerg'iv sont tenus sur l'année civile et certifiés par un commissaire aux comptes¹¹², sans réserve depuis la création de la société.

L'article 221-3 du plan comptable général dispose qu'« à toute autre date que leur date d'entrée, les titres de participation, cotés ou non, sont évalués à leur valeur d'utilité représentant ce que l'entité accepterait de décaisser pour obtenir cette participation si elle avait à l'acquérir. À condition que leur évolution ne résulte pas de circonstances accidentelles, les éléments suivants peuvent être pris en considération pour cette estimation : rentabilité et perspective de rentabilité, capitaux propres, perspectives de réalisation, conjoncture économique, cours moyens de bourse du dernier mois, ainsi que les motifs d'appréciation sur lesquels repose la transaction d'origine ». Si la valeur actualisée des titres de participation est inférieure à la valeur nominale, il convient de constituer une provision pour dépréciation d'actif.

L'actualisation de la valeur des actifs financiers constitue le principal enjeu comptable pour une société telle que la Sem Énerg'iv qui a en partie une activité de *holding*. Cependant l'annexe de ses comptes ne définit pas de méthode d'appréciation de cette valeur à partir des différents éléments que le plan comptable général permet de prendre en considération.

Depuis sa création, la Sem a déprécié une fois l'un de ses actifs financiers. En revanche, elle n'a pas déprécié la valeur de sa participation dans la SAS BMGNV, alors que les résultats consolidés de la SAS BMGNV traduisent une situation dégradée (cf. § 3.4.7.1).

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Sem met en avant les bons résultats de la SASU BMGNV 35 en 2024 et en conclut « qu'une valorisation patrimoniale des titres de la société après seulement quelques exercices d'existence et un investissement fortement capitalistique n'est pas pertinente ».

La chambre rappelle toutefois que la Sem Énerg'iv n'est pas actionnaire de la SASU départementale BMGNV 35 mais de la société-mère régionale la SAS BMGNV, qui détient les quatre SASU départementales. Elle doit donc tenir compte de la situation financière de l'ensemble du réseau BMGNV et non des seules stations breilliennes.

La Sem a indiqué avoir opté pour « une méthode de valorisation assise sur une analyse de la maîtrise du développement et l'estimation des flux futurs de trésorerie ». Il lui appartient de la formaliser dans les annexes de ses comptes, ce dont elle convient.

Recommandation n° 2. : Formaliser une méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers dans les annexes comptables et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.

¹¹² Ainsi que le prévoit l'article L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales.

4.2 Des résultats inférieurs aux prévisions et une nécessaire augmentation de capital

Le plan d'affaires établi en 2018 affichait un déficit d'exploitation jusqu'en 2024 inclus, pour un montant cumulé de 1,77 M€. L'équilibre financier devait être atteint à partir de 2025 mais a été repoussé à 2030 dans le plan actualisé de 2024, en raison de retards pris par certains projets.

Les investissements de la Sem présentent *a priori* peu de risques d'aléas. Les éoliennes ou les centrales photovoltaïques ne sont construites qu'après une phase de développement qui permet de vérifier leur viabilité technique et économique¹¹³. Si un projet présente des faiblesses, il a peu de chances d'être financé par les banques et il est le plus souvent abandonné, le risque financier étant alors circonscrit au coût des études, qui est faible par rapport à celui des équipements eux-mêmes. D'autres difficultés peuvent surgir en phase de développement : les parcs éoliens ou les méthaniseurs par exemple font souvent l'objet de contentieux de la part d'associations de défense de l'environnement ou de riverains, avec des risques d'abandon. La Sem possède des participations dans une vingtaine de projets de production d'énergies renouvelables qui sont, dans la quasi-totalité, en phase de développement¹¹⁴ et peuvent donc encore être remis en cause¹¹⁵.

En outre, le choix stratégique de la Sem d'accepter parfois des taux de rentabilité plus faibles pour des projets citoyens peut impacter les revenus attendus à terme.

La Sem a également décidé d'investir fortement dans les ressources humaines pour accompagner le développement des projets. L'activité de prestations de services a connu un fort développement. Les effectifs sont passés des deux équivalents temps plein (ETP) prévus à son démarrage¹¹⁶ à 14 en 2024, ce qui engendre des charges supplémentaires importantes qui peuvent représenter un risque pour l'équilibre financier de la Sem, qui n'avait pas été anticipé à sa création.

¹¹³ Les projets ne sont lancés qu'après obtention de tarifs de rachat d'électricité par l'État qui permettent de couvrir les charges d'exploitation sur la durée de vie de l'équipement (cf § 1.2).

¹¹⁴ Seul le projet Fééole a débuté sa construction en septembre 2024.

¹¹⁵ La Sem a ainsi été confrontée en 2024 à deux abandons de projets dans lesquels elle avait décidé de prendre une participation mais n'avait pas encore investi : un projet de parc éolien à Irodouër qui n'a pas fait l'objet d'un accord unanime des propriétaires et exploitants des parcelles concernées et un projet de méthanisation à Chantepie qu'elle a décidé de ne plus soutenir, notamment en raison de l'absence de garantie de respect de la charte de méthanisation durable par le porteur de projet.

¹¹⁶ Responsable DG/responsable pôle énergie : 0,5 ETP ; Commande publique : 0,5 ETP ; DG : 1 ETP à partir de 2022 ; frais de structure partagés avec le SDE : 0,15 ETP.

4.2.1 Un résultat net négatif sur toute la période

Tableau n° 16 : Compte de résultat

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ventes d'électricité produite par la Sem	-	-	6 800	69 844	147 994	246 654
Production vendue de biens et services	-	171 908	120 237	554 749	440 878	588 111
<i>dont prestation d'assistance administrative</i>	-	19 799	27 906	370 930	291 370	67 492
<i>dont prestation commercialisation</i>	-	-	-	-	-	118 331
<i>dont prestation suivi d'exploitation</i>	-	-	-	-	-	79 057
<i>dont prestation d'assistance technique</i>	-	147 648	71 376	135 030	87 975	159 782
<i>dont prestation concertation</i>	-	-	-	-	-	125 360
<i>dont location de terrains</i>	-	1 500	9 414	30 790	43 092	43 090
<i>dont location de bureaux</i>	-	2 962	11 542	18 000	18 440	-5 000
+ Reprises sur amortissements et provisions	-	78 202	39 042	4 944	6 274	62 808
+ Subventions d'exploitation et autres produits	286	2 795	5 374	3 240	8 624	4 589
= Produits d'exploitation	286	252 904	171 453	632 778	603 770	902 162
Autres achats et charges externes (y c. personnels mis à disposition)	267 517	237 603	437 232	255 923	437 139	366 639
Achats de matières premières	0	0	0	0	0	- 427
+ Impôts et taxes	380	12 208	4 631	6 086	8 164	20 668
+ Charges de personnel	81 564	323 851	499 733	591 013	786 648	1 069 534
+ Autres charges	641	161	100	122	515	95
+ Dotations aux amortissements	59	1 771	12 979	43 868	108 227	157 310
= Charges d'exploitation	350 161	575 593	954 675	897 012	1 340 693	1 613 819
Résultat d'exploitation	-349 876	-322 689	-783 222	-264 235	-736 923	-711 657
Résultat financier	-2 979	36 515	71 878	98 707	36 887	19 572
Résultat exceptionnel	-115	3 946	2 719	-834	-1 021	4 073
Résultat net	-352 970	-282 227	-708 625	-166 361	-701 057	-688 012

Source : CRC d'après les comptes annuels.

Sur la période 2018-2024, la Sem a eu une activité essentiellement de prestations de services¹¹⁷ et de vente d'électricité¹¹⁸.

La SASU BMGNV 35 a ainsi été son principal client (cf. § 3.4.6.2). Les deux tiers des services facturés à la SASU concernent l'accompagnement pérenne de l'activité (assistance technique et commerciale, location des terrains), le dernier tiers étant lié à la phase de construction des stations. Le déploiement du GNV a de fait généré 73 % des recettes d'exploitation de la Sem.

¹¹⁷ Il s'agit de prestations d'assistance administrative ou technique, qui sont facturées à la SASU BMGNV 35 mais également à d'autres sociétés dans lesquelles la Sem détient une participation ou à des collectivités.

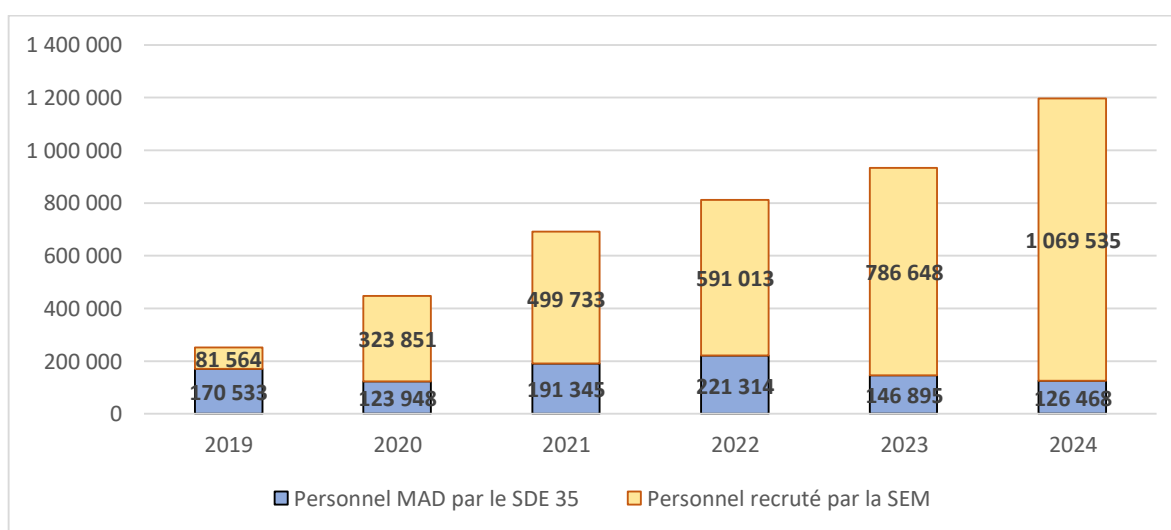
¹¹⁸ La Sem vend de l'électricité produite à partir d'installations photovoltaïques qu'elle exploite.

Les autres clients de la Sem sont principalement des filiales dédiées à la production photovoltaïque.

La Sem bénéficie également de produits financiers importants correspondant aux intérêts de comptes courants d'associés (145 638 € en 2024).

74 % des charges d'exploitation sont constituées de charges de personnels, mis à disposition par le SDE 35¹¹⁹ ou recrutés directement par la Sem. Afin de faire face à la montée en puissance de son activité propre, la Sem a porté son effectif à 14 ETP en 2024¹²⁰. Les charges liées au personnel représentent un montant croissant (1,196 M€ en 2024) et nettement supérieur aux 0,150 M€ prévus dans le plan d'affaires de 2018.

Graphique n° 5 : Évolution des coûts liés au personnel depuis 2019, en €



Données retraitées pour neutraliser une erreur de facturation affectant les mises à disposition de personnels

Source : Comptes de résultats de la Sem, retraités par CRC.

Les autres charges consistent principalement en études et prestations de services (242 000 €), et en honoraires (264 448 €).

Les résultats d'exploitation sont négatifs depuis la création de la Sem. Le chiffre d'affaires a certes augmenté sur la période 2019-2023, mais ne couvre pas les charges d'exploitation, qui ont également fortement progressé. Le déficit cumulé sur la période s'élève à 2,9 M€.

¹¹⁹ Pour son fonctionnement, la Sem Énerg'iv bénéficie depuis sa création de mises à dispositions d'agents du SDE 35 conformément à une convention signée entre les deux parties en septembre 2018, notamment au sein de la direction qui est partagée entre la Sem et le SDE.

¹²⁰ Au 1^{er} mars 2024, 14 personnes sont salariées d'Énerg'iv : 9 sur des postes techniques de spécialistes des EnR dont 5 au sein d'un pôle spécialisé sur le photovoltaïque, 2 chargés de développement du GNV, des projets de méthanisation et des centrales photovoltaïque au sol, 2 chargés de l'animation territoriale et 3 assurant des fonctions administratives.

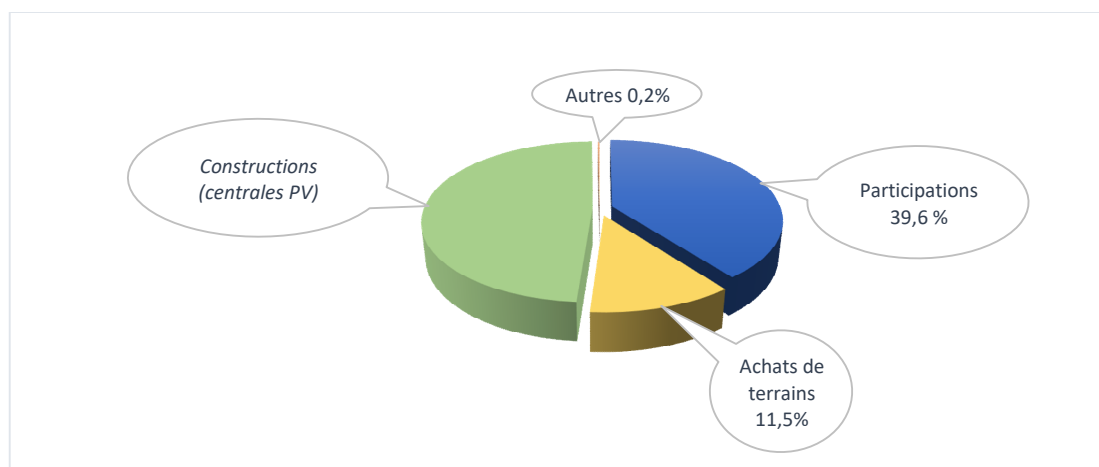
4.2.2 Un bilan fragile avant l'augmentation de capital en 2024

Tableau n° 17 : Bilan comptable au 31 décembre 2023 (montants en €)

Actif net			Passif		
Actif immobilisé	4 486 924	52%	Capitaux propres	3 841 874	44%
<i>dont participations</i>	<i>1 777 624</i>	<i>20%</i>	<i>dont capital social</i>	<i>6 000 000</i>	<i>69%</i>
<i>dont immobilisations - achats de terrains</i>	<i>517 272</i>	<i>6%</i>	<i>dont résultats cumulés</i>	<i>-2 211 240</i>	<i>-25%</i>
<i>dont immobilisations - installations photovoltaïques</i>	<i>2 192 028</i>	<i>25%</i>	<i>dont subvention d'investissement</i>	<i>53 114</i>	<i>1%</i>
Actif circulant	4 204 082	48%	Dettes	4 849 132	56%
<i>dont créances clients et comptes rattachés</i>	<i>771 077</i>	<i>9%</i>	<i>dont emprunts bancaires</i>	<i>2 470 109</i>	<i>28%</i>
<i>dont autres créances (apports en CCA)</i>	<i>3 027 045</i>	<i>35%</i>	<i>dont dettes financières (apports en CCA actionnaires)</i>	<i>1 884 039</i>	<i>22%</i>
<i>dont disponibilités</i>	<i>375 375</i>	<i>4%</i>	<i>dont dettes fournisseurs</i>	<i>337 162</i>	<i>4%</i>
<i>dont autres</i>	<i>30 585</i>	<i>0%</i>	<i>dont autres dettes</i>	<i>157 822</i>	<i>2%</i>
Total	8 691 006	100%	Total	8 691 006	100%

Source : comptes annuels 2023.

Schéma n° 3 : Répartition de l'actif immobilisé en 2023



Source : Graphique CRC à partir des comptes financiers de la Sem.

L'actif immobilisé au 31 décembre 2023 est réparti entre immobilisations corporelles (2,71 M€)¹²¹ et financières (1,77 M€)¹²². Par ailleurs, 2,86 M€ d'avances en comptes courants d'associés (CCA) figurent à l'actif circulant.

¹²¹ Celles-ci sont constituées des centrale photovoltaïques mises en service directement par la Sem sur plus de 25 communes brétiliennes (1,614 M€) et des terrains achetés pour l'installation de stations-services GNV.

¹²² Elles sont constituées de prise de participations dans une vingtaine de sociétés de projet.

Avec le développement des projets, la part des participations financières et des apports en compte courant d'associés (CCA) devrait augmenter sensiblement dans les prochaines années.

La Sem Énerg'iV a été créée en 2018 avec un capital social initial de 6 M€. Au 31 décembre 2023, compte tenu des déficits cumulés, les capitaux propres ne représentaient plus que 64 % du capital social, alors que des déficits supplémentaires étaient attendus pour les exercices 2024 et suivants, avec le risque que les capitaux propres deviennent inférieurs à 50 % du capital social¹²³. Une réflexion sur une augmentation du capital social était donc inévitable, sauf à envisager une dissolution.

Dans l'attente, pour la réalisation de certains projets nécessitant des fonds propres, la Sem a sollicité des apports en CCA, pour un total de 1,884 M€ au 31 décembre 2023. Les contributeurs ont été le SDE 35 (1 M€), Rennes Métropole (0,175 M€), le département d'Ille-et-Vilaine (0,5 M€). Par ailleurs, l'une des filiales de la Sem, la SAS Énerg'iV-PV1 lui a versé 166 000 € en 2023.

Après l'augmentation de capital en 2024, le bilan de la Sem s'établit comme suit :

Tableau n° 18 : Bilan de la Sem au 31 décembre 2024

Actif net			Passif		
Actif immobilisé	16 919 380	75%	Capitaux propres	18 259 723	81%
<i>dont capital souscrit non appelé</i>	<i>10 470 000</i>	<i>47%</i>	<i>dont capital social</i>	<i>21 110 000</i>	<i>94%</i>
<i>dont participation SAS BM GNV</i>	<i>750 000</i>	<i>3%</i>	<i>dont résultats cumulés</i>	<i>-2 899 252</i>	<i>-</i>
<i>dont participation FEEOLE</i>	<i>760 000</i>	<i>3%</i>	<i>dont subv d'investissement</i>	<i>48 975</i>	<i>0%</i>
<i>dont autres participations</i>	<i>276 290</i>	<i>1%</i>			
<i>dont immobilisations - achats de terrains</i>	<i>517 272</i>	<i>2%</i>			
<i>dont immobilisations - installations techniques (photovoltaïque)</i>	<i>2 609 047</i>	<i>15%</i>			
<i>dont immobilisations en cours (photovoltaïque)</i>	<i>1 529 314</i>	<i>7%</i>			
<i>dont autres</i>	<i>7 457</i>	<i>0%</i>			
Actif circulant	5 561 195	25%	Dettes	4 220 852	19%
<i>dont créances clients et comptes rattachés</i>	<i>718 858</i>	<i>13%</i>	<i>dont emprunts bancaires</i>	<i>3 673 556</i>	<i>87%</i>
<i>dont autres créances (notamment apports en compte courant d'associés)</i>	<i>3 117 874</i>	<i>56%</i>	<i>dont dettes fournisseurs</i>	<i>353 037</i>	<i>8%</i>
<i>dont disponibilités</i>	<i>1 046 461</i>	<i>19%</i>	<i>dont dettes fiscales et sociales</i>	<i>185 176</i>	<i>4%</i>
<i>dont charges constatées d'avance</i>	<i>22 427</i>	<i>0%</i>	<i>dont autres dettes</i>	<i>4 225</i>	<i>0%</i>
<i>dont valeurs mobilières de placement</i>	<i>649 996</i>	<i>3%</i>	<i>dont produits constatés d'avances</i>	<i>4 858</i>	<i>0%</i>
<i>dont avance et acomptes versés</i>	<i>5 579</i>				
Total	22 480 575	100%	Total	22 480 575	100%

Source : CRC d'après état financier 2024.

¹²³ En dessous de ce seuil, conformément à l'article L. 223-42 du code de commerce, dans une première étape, une assemblée générale extraordinaire doit être convoquée afin de décider s'il y a lieu de procéder à une dissolution anticipée de la société.

4.2.3 Une augmentation de capital cohérente avec le nouveau plan d'affaires

Selon le plan d'affaires 2024-2028, le besoin de financement supplémentaire pour l'ensemble des projets, déjà engagés et nouveaux (voir § 3.5), a été estimé à 15 M€.

Le 21 mai 2024, l'assemblée générale extraordinaire a ainsi validé une augmentation de capital de 15,11 M€ (comprenant la transformation en capital de 1,675 M€ de comptes courants d'associés), le capital étant porté à 21,11 M€.

La part détenue par les actionnaires privés passe de 23,3 % à 37,9 %, avec l'augmentation très forte de la participation de la Caisse des dépôts (de 0,8 M€ à 6 M€).

Tableau n° 19 : Augmentation du capital social d'Énerg'iv

Actionnaires	Prise de participation initiale (2018)			Montant total de l'augmentation de capital		Nouvelle répartition du capital social (2024)		
	Nbre d'actions détenues	Montant des titres détenus	Part du capital détenu	Montant total de l'augmentation de capital (apports transformés + acq. en numéraire)	Part de l'aug. de capital	Nbre d'actions détenues	Montant des titres détenus	Part du capital détenu
SDE35	38 500	3 850 000 €	64,17%	6 760 000 €	44,74%	106 100	10 610 000 €	50,26%
Département 35	4 000	400 000 €	6,67%	1 000 000 €	6,62%	14 000	1 400 000 €	6,63%
Rennes Métropole	3 500	350 000 €	5,83%	750 000 €	4,96%	11 000	1 100 000 €	5,21%
Total collège public	46 000	4 600 000 €	76,67%	8 510 000 €	56,32%	131 100	13 110 000 €	62,10%
Caisse des Dépôts et c.	8 000	800 000 €	13,33%	5 200 000 €	34,41%	60 000	6 000 000 €	28,42%
Crédit Mutuel Arkea	2 000	200 000 €	3,33%	300 000 €	1,99%	5 000	500 000 €	2,37%
Caisse d'Épargne BML	2 000	200 000 €	3,33%	300 000 €	1,99%	5 000	500 000 €	2,37%
Crédit Agricole BPL	2 000	200 000 €	3,33%	300 000 €	1,99%	5 000	500 000 €	2,37%
Banque Populaire GO	-	- €	0,00%	500 000 €	3,31%	5 000	500 000 €	2,37%
Total collège privé	14 000	1 400 000 €	23,33%	6 600 000 €	43,68%	80 000	8 000 000 €	37,90%
TOTAL	60 000	6 000 000 €	100,00%	15 110 000 €	100,00%	211 100	21 110 000 €	100,00%

Source : Projet de nouveau pacte d'actionnaires d'Énerg'iv (version avril 2024) suite à la recapitalisation.

4.3 Les risques et perspectives financiers

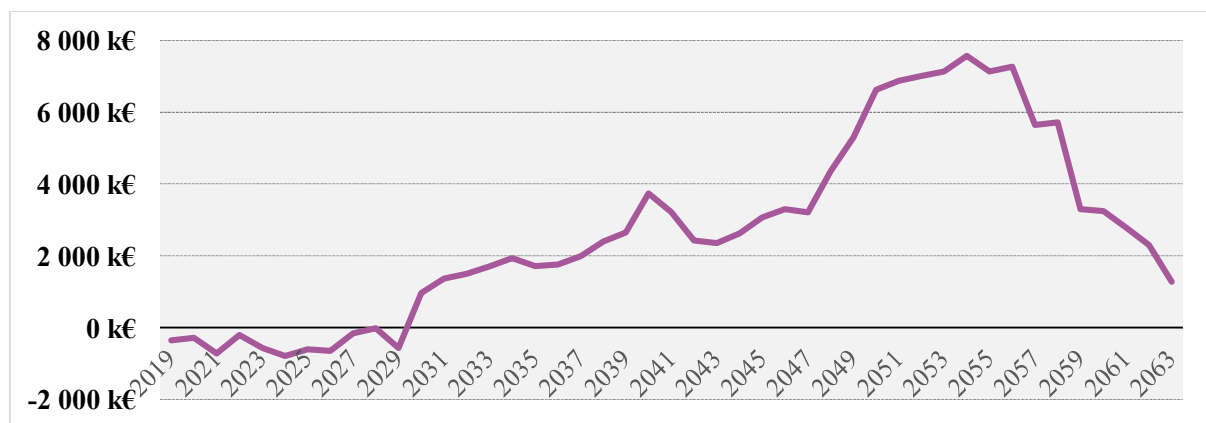
4.3.1 Une stratégie et un plan d'affaires au-delà de 2029 qui restent à établir

Selon le plan d'affaires (PMT) établi en 2024, jusqu'en 2029, les recettes ne compensent pas les charges d'exploitation. Notamment, il est prévu une augmentation des effectifs, qui évolueraient de 13 ETP en 2023 à 20,7 en 2028¹²⁴. La Sem a indiqué qu'il s'agit de tenir compte de l'augmentation du nombre de centrales photovoltaïques en toiture et de « *la nécessité de construire et d'exploiter tous les autres projets hors solaire (Fééole, Chaleur d'Ici, stations GNV, projets H²)* ». Des personnels de direction seraient recrutés, diminuant le nombre des mises à disposition par le SDE 35. Les charges de personnel passeraient ainsi de 0,787 M€ à 1,55 M€ entre 2023 et 2029.

¹²⁴ S'agissant du PMT, les services d'Énerg'iv ont précisé que « *les recrutements seront lancés en fonction de l'avancée réelle des projets et pourront donc être avancés ou reculés en fonction des besoins, des opportunités ou des difficultés de recrutements* ».

À partir de 2030, en l'absence de plan d'affaires défini à cet horizon, le PMT n'intègre plus de charges, notamment de personnel, directement liées au développement de nouveaux projets, tandis que les produits augmentent au fur et à mesure de la mise en service des projets engagés entre 2025 et 2029. La Sem précise qu'il s'agit en réalité d'un exercice purement théorique permettant d'évaluer sa capacité à financer de nouveaux projets sans recours à une nouvelle augmentation de capital, notamment de la part de ses actionnaires publics.

Graphique n° 6 : Résultat net selon le PMT



Source : Sem Énerg'iV – PMT.

Lors du conseil d'administration du 16 janvier 2024, l'ensemble des actionnaires ont toutefois exprimé le souhait de « *conserver la capacité financière d'assumer des charges de fonctionnement équivalentes à celles de 2028* » à partir de 2029.

En réponse aux observations provisoires, le président-directeur général de la Sem a indiqué que « *la prochaine mise à jour du PMT en 2028 permettra de recalculer les choses et le Conseil Administration de 2028 pourra décider des ambitions de développement qu'il souhaite donner, ou pas, à Énerg'iV* ».

4.3.2 Une rentabilité tributaire des aléas climatiques

Compte tenu de l'impossibilité de prévoir l'intensité du vent ou l'ensoleillement sur des mois ou des années, des études réalisées par des experts spécialisés fournissent une valeur du productible à long terme avec un degré d'incertitude associé.

Pour l'éolien par exemple, plusieurs plans d'affaires peuvent être établis en fonction d'hypothèses de vent et de production : un P50 correspond au niveau de production annuelle dont la probabilité de dépassement est de 50 % ; un P90 correspond au niveau de production annuelle qui a 90 % de chances d'être dépassé. Les différences entre les deux peuvent être importantes : ainsi, pour le projet Landiset (cf. § 3.3.2), le premier correspond à une production de 23 600 MWh et le second de 20 000 MWh ; les taux de rentabilité interne des fonds propres sur 20 ans sont respectivement de 7,71 % et de -0,46 %. Les plans d'affaires qui figurent dans les dossiers transmis à la commission de régulation de l'énergie lors des appels d'offres sont des P50, qui présentent les taux de rentabilité les plus élevés mais avec une plus faible probabilité de les atteindre.

De fait, la production d'énergie éolienne peut être très variable d'une année sur l'autre. En Bretagne, en 2021, elle a diminué de 13,3 % (de 2 242 à 1 943 GWh) alors que parallèlement la capacité de production éolienne a progressé de 8 % (parc installé passé de 1 072 MW à 1 158 MW). Ainsi, la production par MW de capacité a diminué de 20 % entre 2020 et 2021 et de 25 % entre 2020 et 2022 (en lien peut-être avec un phénomène anticyclonique exceptionnel). Selon certains experts¹²⁵, la chute de la vitesse du vent au-dessus de l'Europe occidentale, centrale et septentrionale pourrait aller jusqu'à 10 % en été d'ici à 2100, sur la base d'un réchauffement de 1,5°C.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La Sem a consolidé en 2023 pour la première fois ses comptes avec ceux de ses principales filiales afin de disposer d'une vision complète de la situation financière de la société. Cette consolidation manque néanmoins de cohérence car elle intègre la SASU BMGNV 35, société dont la Sem n'est pas directement actionnaire. En revanche, compte tenu des résultats dégradés de la SAS BMGNV (dont la Sem détient 25 %), qui est la maison mère des quatre SASU BMGNV départementales, la Sem devra prévoir des provisions pour dépréciation des actifs financiers correspondants.

Les résultats de la Sem Énerg'iv sont négatifs depuis 2019, en dépit de la progression du chiffre d'affaires, liée notamment à l'activité de prestations de services. Les charges d'exploitation augmentent fortement, principalement en raison de la progression des charges de personnels : la Sem a recruté 14 personnes, et bénéficie également de la mise à disposition de personnels du SDE 35. L'atteinte de l'équilibre, prévue initialement en 2025, a été repoussée à 2030.

Le bilan de la Sem était fragile à la clôture des comptes 2023, les capitaux propres n'étant plus suffisants pour financer ses besoins. L'augmentation de capital décidée en 2024 permettra de mettre en œuvre le nouveau plan d'affaires 2024-2028.

¹²⁵ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

ANNEXE

Annexe n° 1. Production d'énergies en Bretagne en 2021	60
Annexe n° 2. Capitaux investis dans des participations au 31 décembre 2023	61
Annexe n° 3. Réponse des représentants légaux	62

Annexe n° 1. Production d'énergies en Bretagne en 2021

Production énergies en Bretagne 2021																	
MW	Barrage de la Rance	Solaire PV	éolien terrestre	fossile électricité	fossile chaleur	hydro électricité	méthanisation électricité	méthanisation chaleur	biométhane	Bois chaufferie Electricité	bois chaufferie chaleur	bois domestique	Uiom chaleur	Uiom électricité	Total	dont électricité	dont autres énergies
Côtes d'Armor		50 855	654 593	194 270	184 499	31 519	56 884	70 929	105 688	-	195 736	1 056 946	11 226	59 591	2 672 736	1 047 712	1 625 024
Part énergie	0,00%	1,90%	24,49%	7,27%	6,90%	1,18%	2,13%	2,65%	3,95%		7,32%	39,55%	0,42%	2,23%	100,00%	39,20%	60,80%
Ille-et-Vilaine	543 395	108 581	270 829	194 207	187 548	412	51 779	66 743	134 592	67 640	372 142	1 211 438	200 219	32 141	3 441 666	1 268 984	2 172 682
Part énergie	15,8%	3,2%	7,9%	5,6%	5,4%	0,0%	1,5%	1,9%	3,9%	2,0%	10,8%	35,2%	5,8%	0,9%	100,00%	36,87%	63,13%
Finistère		59 710	401 399	692 510	455 013	14 868	41 811	49 722	81 851	29 369	437 998	1 370 880	356 868	56 618	4 048 617	1 296 285	2 752 332
Part énergie		1,47%	9,91%	17,10%	11,24%	0,37%	1,03%	1,23%	2,02%	0,73%	10,82%	33,86%	8,81%	1,40%	100,00%	32,02%	67,98%
Morbihan		71 364	641 278	4 049	4 409	10 559	84 695	96 503	68 839		120 035	1 192 404	45 064		2 339 199	811 945	1 527 254
Part énergie		3,05%	27,41%	0,17%	0,19%	0,45%	3,62%	4,13%	2,94%		5,13%	50,97%	1,93%	0,00%	100,00%	34,71%	65,29%
TOTAL BZH	543 395	290 510	1 968 099	1 085 036	831 469	57 358	235 169	283 897	390 970	97 009	1 125 911	4 831 668	613 377	148 350	12 502 218	4 424 926	8 077 295
Part/total énergies	4,35%	2,32%	15,74%	8,68%	6,65%	0,46%	1,88%	2,27%	3,13%	0,78%	9,01%	38,65%	4,91%	1,19%	100,00%	35,39%	64,61%
Part/ total électricité	12,28%	6,57%	44,48%	24,52%		1,30%	5,31%			2,19%				3,35%			

Source : Observatoire de l'environnement en Bretagne – TerriSTORY.

Annexe n° 2. Capitaux investis dans des participations au 31 décembre 2023

<i>Dénomination</i>	<i>Energie</i>	<i>Capital détenu au 31 12 2023</i>	<i>Part de capital détenu</i>
<i>FEEOLE</i>	Eolien	760 000 €	20%
<i>SAS BMGNV Bretagne</i>	GNV	750 000 €	25%
<i>LANDISET</i>	Eolien	80 105 €	
<i>BRETISUN ISDND</i>	PV - multisites	35 000 €	14%
<i>ENERFEES</i>	Biométhane	35 000 €	5%
<i>LANRIGAN DANS L'VENT</i>	Eolien	22 500 €	38%
<i>MHOOVE</i>	Hydrogène	20 000 €	20%
<i>CIREN</i>	Multi énergies - citoyen	15 000 €	
<i>AGRIBIOENERGIES</i>	Biogaz - méthanisation	10 589 €	3%
<i>SCIC LA COOPERATIVE DES SURVOLTES</i>	Multi énergies - citoyen	10 000 €	
<i>SOLEIL SUR VILAINE - CENTRALE VILLAGEOISE</i>	PV - citoyen	10 000 €	
<i>RANCE EMERAUDE - CENTRALE VILLAGEOISE</i>	PV - citoyen	9 500 €	
<i>BIOGAZ MARCHES DE BRETAGNE</i>	Biogaz	7 900 €	8%
<i>SEPE ENERGIE DU COMTE</i>	Eolien	3 000 €	30%
<i>MARC ENERGIES</i>	PV - sol	1 900 €	19%
<i>EPV LE RHEU</i>	PV - sol	1 500 €	15%
<i>LES AILES DU CHEVRE</i>	Eolien	1 000 €	10%
<i>EPV2 (Guignen)</i>	PV - sol	500 €	100%
<i>BRETISUN PARK</i>	PV - ombrières	490 €	49%
<i>JAVENE SOLAIRE</i>	PV - sol	390 €	39%
<i>PARC EOLIEN DE LA LANDE DE LIVREUL</i>	Eolien	150 €	30%
<i>EPV1 (Tinténia)</i>	PV - toiture	100 €	100%
TOTAL		1 774 624 €	

Source : Comptes annuels 2023.

Annexe n° 3. Réponse des représentants légaux

REÇU

Par GREFFE , 16:51, 12/09/2025

**Contrôle de la Chambre régionale des comptes sur la production d'énergies
renouvelables et la mobilité bas carbone – Energ'iv
Exercices 2019 et suivants**

Observations d'Energ'iv - sur le rapport définitif de la CRC

Par courrier du 25 août 2025, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion d'Energ'iv

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

Synthèse

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

Nous notons avec satisfaction que la CRC valide globalement la gouvernance mise en place au sein d'Energ'iv et souligne dans son rapport la qualité des dossiers préparatoires et des différents rapports produits.

Sur les 2 recommandations formulées par la Chambre, Energ'iv ne partage pas l'analyse de la CRC sur la non-conformité supposée entre les statuts et le pacte d'actionnaires. Notre réponse détaille de manière argumentée notre analyse qui justifie que nous ne fassions pas nôtre la recommandation n°1.

Concernant la recommandation n°2, nous avons bien noté l'appel à la vigilance relatif à la prévention des conflits d'intérêt, toutefois au vu de la proportion d'élus administrateurs Energ'iv au sein du Comité du SDE35, leur retrait systématique lors des votes concernant Energ'iv ne permettrait plus de disposer du quorum nécessaire.

Energ'iv ne partage pas non plus l'analyse de la CRC sur la fragilité juridique supposée de la création de la SEM en 2018 en lien avec la rédaction des statuts du SDE35. Notre réponse détaille de manière argumentée notre analyse commune avec le SDE35 sur le sujet.

Nous nous félicitons que la CRC souligne la réalisation d'un développement d'activités et de prises de participations conforme à notre plan d'affaires initial sur la période 2018 - 2024, même si des projets, notamment éolien, ont pris du retard.

Energ'iv prend acte de l'analyse relativement pessimiste de la CRC sur la pérennité de l'activité bio-GNV. Nous sommes conscients des risques qui pèsent sur cette filière mais nous tenons à rappeler qu'aujourd'hui le bio-GNV est la seule solution opérationnelle sans subvention publique pour décarboner la mobilité lourde, avec une solution technique mature et permettant une autonomie d'approvisionnement (circuit court avec la méthanisation locale), contrairement à l'hydrogène qui fait l'objet d'importantes dépenses d'argent public avec un succès très mitigé. C'est cette conviction qui justifie l'engagement d'Energ'iv et de ses homologues bretons dans BMGNV. Comme indiqué dans le rapport, nous partageons l'analyse de la CRC sur le manque de pertinence actuelle de l'organisation entre BMGNV et ses filiales départementales. Nous sommes d'ailleurs en cours de refonte de cette organisation pour aboutir à une situation opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2026.

Nous considérons que la synthèse de la CRC aurait gagné en objectivité à relever, au côté des demandes de correction et du signalement des éléments de risques ou de progression, ce que la CRC a par ailleurs noté dans son rapport comme pertinent dans l'action d'Energ'iv : contribution de l'outil à l'accélération du développement des ENR, implication active des citoyens dans les projets, outil public de soutien aux collectivités sur les EnR.

Energ'iv aurait apprécié que la CRC juge dans sa conclusion de la pertinence et l'efficacité d'Energ'iv comme outil de mutualisation entre acteurs publics pour développer les Energies Renouvelables en Ille et Vilaine. De notre côté, nous considérons que notre outil a permis dans un laps de temps réduit d'accélérer sensiblement le développement des renouvelables en Ille et Vilaine, tout en généralisant l'implication des entreprises (développeur privés), des habitants et des collectivités territoriales dans ces projets.

C'est cette réussite, couplée à nos perspectives de développement, qui ont permis de mener avec succès notre augmentation de capital en 2023 en fixant un cadre et des objectifs clairs jusqu'en 2029.

Recommandations

Recommandation n°1 : Modifier le pacte d'actionnaires pour le mettre en conformité avec les statuts

Comme argumenté ci-après (article 2-3-5) nous ne partageons pas votre analyse et nous ne comptons pas mettre en œuvre cette recommandation.

Recommandation n°2 : Formaliser une méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers dans les annexes comptables et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation

Nous rappelons à la CRC que la valeur actualisée des actifs a été menée en 2023 dans le cadre du PMT et que cette démarche ne peut en aucun cas être actualisée chaque année pour Energ'iv et les 33 sociétés dont elle est actionnaire.

En outre, la méthode employée par Energ'iv est celle recommandée par son expert-comptable et n'a pas fait l'objet de remarque du Commissaire aux Comptes. Compte tenu des spécificités des sociétés ENR, à savoir des sociétés fortement capitalistiques, une analyse purement bilantielle ne serait ni pertinente ni réaliste pour une actualisation annuelle. Energ'iv analyse la bonne poursuite de l'activité de chacun des projets dans lequel elle est associée, et le suivi de leur plan de développement initial. A ce titre, Energ'iv a déjà déprécié des titres de sociétés de projet par le passé, provisions reprises lorsque les projets concernés se sont remis en ordre de marche.

Rapport

Article 1.2

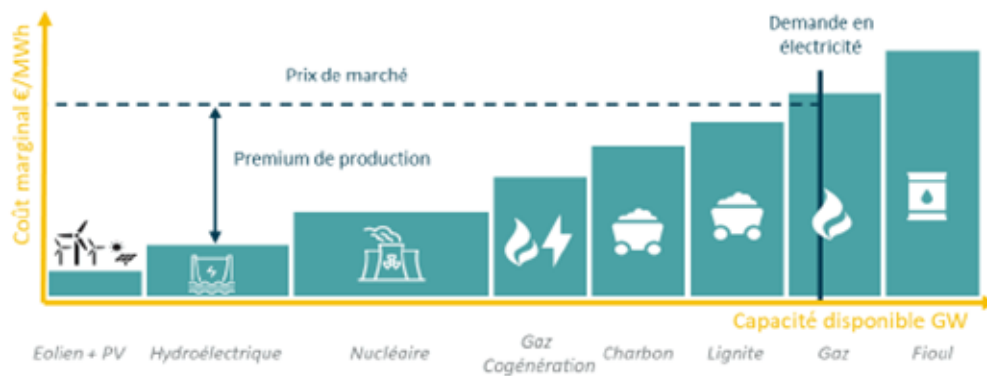
Les coûts de production des énergies renouvelables demeurent trop élevés pour assurer aux opérateurs une rentabilité suffisante sur la base des prix de marché. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques.

Energ'iv souhaite préciser que cette affirmation d'absence de rentabilité et de consommation de fonds publics, systématiquement utilisée par les lobbies nuclearistes et climatosceptiques s'opposant aux énergies renouvelables, nous semble partielle. Il nous semble nécessaire de préciser que :

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

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

Effet du « merit order » sur l'établissement des prix SPOT de l'électricité



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

Le vrai-faux de l'énergie publié par la CRE en septembre 2025 est sur le sujet particulièrement éclairant :

<https://www.cre.fr/consommateurs/infos-pratiques-et-fiches/debats-sur-lenergie-demeler-le-vrai-du-faux.html>

Article 1.3.1

La Bretagne est identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables en matière d'approvisionnement énergétique. Son taux d'indépendance énergétique, l'un des plus faibles de France (15 % contre 50 % en moyenne), et sa situation péninsulaire constituent des facteurs de risque dès lors que son territoire est éloigné des sites de production et est sensible aux pics de consommation. Les solutions pour remédier à cette vulnérabilité résident dans l'accroissement de la production domestique et des interconnexions. En Bretagne, le développement des énergies renouvelables et l'électrification des usages répondent ainsi à la fois à des enjeux de transition énergétique et de sécurisation de l'approvisionnement.

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

La CRC aurait pu utilement indiquer en quoi les actions portées par la SEM Energ'iv concourent activement à la réponse des acteurs locaux à ces enjeux de transition et de souveraineté énergétique et ce rôle dans la réponse collective de l'urgence climatique.

Nous nous permettons également de préciser que le terme « production domestique » peut prêter à confusion en laissant penser qu'il s'agirait de la seule production des ménages. Or, dans une perspective d'atténuation mais aussi désormais d'adaptation au changement climatique, il nous semble :

- a minima essentiel de ne pas se limiter à l'accroissement des seules productions « domestiques » mais bien d'accroître de manière coordonnée l'ensemble des sources de productions d'énergies renouvelables locales électriques mais également bois énergie et bio-gaz avec une vision globale du système énergétique ;
- important de rappeler que la première des solutions est de promouvoir d'abord la sobriété puis l'efficacité énergétique réduisant ainsi à la source la dépendance énergétique des territoires et concourant à l'électrification des usages.

Ces trois piliers Sobriété / Efficacité / Renouvelables sont le socle commun du pacte électrique breton dans lequel Energ'iv s'inscrit pleinement.

Article 1.3.3

En complément du tableau des productions d'Ille et Vilaine, nous souhaitons apporter des informations complémentaires sur la production effective d'Energ'iv en 2023 qui, malgré sa création récente en 2018, représente :

Solaire photovoltaïque : 25,6 GWh

- Soit 15,4 % de la production solaire photovoltaïque d'Ille et Vilaine en 2023
- Soit près de 30 % de l'augmentation de la production photovoltaïque constatée en Ille et Vilaine depuis 2018

Méthanisation : 30,2 GWh

- Soit 53 % de la production de biogaz d'Ille et Vilaine en 2023

Article 2.1

La CRC oublie d'indiquer que la création d'Energ'iv a permis la création d'un outil commun dédié aux EnR entre trois grands acteurs publics d'Ille et Vilaine afin de mutualiser les forces et les moyens

financiers, et d'éviter tout phénomène de concurrence comme cela peut être constaté sur d'autres territoires.

Article 2.2 et 2.2.1

Nous avons bien noté votre analyse selon laquelle le SDE35 aurait créé Energ'iv « sans compétences statutaires » et que dès lors sa participation au capital de la SEML ENERG'IV n'est pas suffisamment assise juridiquement.

Cette observation de la CRC concerne principalement notre actionnaire SDE35 et non Energ'iv dont les statuts sont très clairs.

Nous reprenons ci-après les arguments apportés par le SDE35 qui viennent contredire l'analyse de la CRC.

Le SDE35 dispose effectivement dans ses statuts d'éléments relatifs à la production d'énergie renouvelable. La Chambre considère que ces éléments, du fait de leur caractère accessoire, sont insuffisants pour justifier de l'intérêt à agir du SDE35 : il s'agit d'une interprétation juridique que nous ne partageons pas. Par ailleurs insuffisance ne veut pas dire absence complète de fondement.

La CRC indique que la compétence accessoire de production d'énergie renouvelable du SDE35 serait sans aucun lien avec sa mission d'autorité organisatrice du réseau électrique : ces propos que nous jugeons erronés sur le plan de l'analyse juridique de la compétence (cf. infra) sont par ailleurs en parfaite contradiction avec les éléments de connaissance établis et documentés du fonctionnement du réseau électrique ainsi que du contenu de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie 3 et autres documents de programmation et de planification repris dans votre rapport.

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

Pour revenir à l'analyse purement juridique de la compétence, le SDE35 et Energ'iv s'appuient sur quatre séries de motifs pour justifier la contestation de l'analyse de la CRC :

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

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

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

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

La loi ne conditionne donc la création d'une SEML qu'à la détention par la collectivité ou le groupement d'une « compétence reconnue par la loi ». Et nous verrons ci-après que les statuts du SDE35, en

conformité avec la loi, lui reconnaissent une compétence en matière de production d'énergies renouvelables et de mobilité GNV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les statuts du SDE35 sont parfaitement clairs à cet égard :

« 3.2 – Activités accessoires et mise en commun de moyens

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

(...)

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

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

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

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

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

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

(3) Une compétence statutaire légalement établie

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

2.1. En premier lieu, ainsi que le rappellent la Chambre ou encore la réponse ministérielle citée dans son rapport d'observations provisoires (Réponse du ministre de la cohésion sociale - question 7070 – réponse publiée au JP le 3 avril 2018), la loi permet aux groupements de collectivités territoriales d'intervenir pour le compte d'autrui, notamment de leurs membres, pour la gestion de certains équipements ou services de leurs attributions (cf. notamment l'article L.5214-16-1 du CGCT à ce sujet).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre régionale des comptes, il ne peut être déduit à contrario de l'article L.1111-4 du CGCT que la compétence de production d'énergies renouvelables ne pourrait pas être concurremment exercée entre les communes et les groupements.

Les deux premiers alinéas de cet article disposent :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rapport remet en cause le caractère accessoire de la compétence statutaire prévue à l'article 3.2 des statuts du SDE 35 en matière d'énergies renouvelables.

Conformément à ce qui a été indiqué précédemment, le syndicat tire de l'article L.2224-32 du CGCT la faculté d'exercer cette compétence à titre non exclusif, sans qu'il soit besoin ni d'opérer un transfert

de compétence des membres ni de justifier de son caractère accessoire à la compétence principale du syndicat en matière de distribution d'électricité.

Il convient aussi de rappeler que les statuts du SDE 35 ont été approuvés par arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine, en dernier lieu selon un arrêté du 25 octobre 2024, sans que la légalité de cette disposition des statuts ait posé difficulté.

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

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

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

La complémentarité ou la connexité entre les missions exercées par le SDE 35 nous paraît avérée. D'abord parce que, en sa qualité d'AODE, le syndicat figure au premier rang des personnes publiques auxquelles le législateur a assigné un rôle dans la mise en œuvre des objectifs définis par les articles L.1111-2 du CGCT et L.100-2 du code de l'énergie précités.

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

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

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

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

Enfin en conclusion de cet argumentaire, et considérant par ailleurs que la CRC qualifie de « politique publique prioritaire » le développement des énergies renouvelables, nous restons convaincus que la création de la SEM Energ'iv en 2018 était légale et pertinente. Cet outil a par ailleurs fait la preuve

de son utilité pour rattraper le retard du développement des énergies renouvelables en Ille et Vilaine. La SEM, au travers des actions et projets engagées, en fait un objet de « commun » important pour nos concitoyens et elle contribue activement à l'appropriation de ces sujets techniques par la population. Ces échanges sont essentiels à la vie démocratique de notre territoire et à l'adhésion collective à la transition énergétique.

Article 2.2.2

Le portage des stations GNV ... aurait dû faire l'objet d'une délégation de service public

Nous ne partageons pas l'analyse de la CRC.

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

Il ressort ainsi de la doctrine que :

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

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

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

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

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

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

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

Pour rappel, quand une personne publique confie à un tiers une activité, celle-ci a le caractère d'une mission de service public si les critères suivants sont remplis (voir en ce sens CE, 28 juin 1963, 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'État 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, BJC n° 55, p. 483).

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

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

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

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

La CRC justifie dans son commentaire 37 que l'initiative des stations provenait des SDE car les SDE bretons avaient déposé un dossier commun de candidature ADEME pour ces stations GNV. Energ'IV tient à préciser que ce dépôt a été réalisé par son actionnaire principal uniquement parce que la création des 4 SEM n'était pas effective à l'époque. La décision de création des stations est ensuite restée du ressort des SEM. Pour preuve, en Ille et Vilaine, deux des stations prévues dans la candidature initiale n'ont pas été réalisées (Liffré et Noyal-sur-Vilaine), Energ'IV via BMGNV35, n'ayant

pas jugé ces emplacements opportuns après réalisation des études détaillées. D'autres stations ont vu le jour en substitution et ceci sans prise de décision du SDE35 sur le sujet.

Article 2.3.2

Les rapports 2023 et 2024 ne répondent pas aux exigences de l'article D 1524-7 du CGCT, qui dispose notamment que les éléments de rémunérations fixes, variables et exceptionnels ainsi que les avantages en nature accordés aux représentants des collectivités territoriales doivent y être détaillés.

Les éléments de rémunération du président sont bien présents dans le rapport de gestion 2024 qui vient d'être approuvé par le CA d'Energ'IV et ils seront intégrés au prochain rapport des administrateurs.

Le fait que les autres représentants des collectivités ne perçoivent ni rémunération ni avantage en nature pourra être ajouté dans les prochains rapports.

Article 2.3.5

La CRC indique que pour être valides, les règles de majorité renforcée du conseil d'administration devraient être stipulées dans les statuts et non dans le pacte. Nous ne souscrivons pas à cette analyse et n'envisageons pas de suivre recommandation associée.

En effet, si la CRC fonde sa recommandation sur l'article L.225-37 du code de commerce, nous ne voyons pas en quoi cette disposition interdit de prévoir des majorités renforcées dans le pacte en ce qui concerne le conseil d'administration.

En effet si l'alinéa 2 de cet article dispose que les statuts peuvent prévoir une majorité renforcée, on ne peut pour autant en déduire que seuls les statuts peuvent prévoir une majorité renforcée.

Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu dans le rapport de la CRC :

- Un pacte d'actionnaires peut compléter, voire déroger, aux règles statutaires. Cela est expressément reconnu par la jurisprudence de la cour de cassation :

« Les associés d'une société à responsabilité limitée peuvent déroger à une ou plusieurs clauses des statuts et s'en affranchir par l'établissement d'actes postérieurs, valables dès lors que tous les associés y consentent, [la Cour d'appel] a exactement retenu que, bien qu'il fût contraire aux statuts, le protocole d'accord litigieux s'imposait à la société Chronotec, qui ne pouvait, dès lors, soutenir que la société Codif avait été créée en fraude de ses règles » (Cass, com. 29 janvier 2020, n°18-15.179).

A noter que si cet arrêt s'applique à une SARL, sa solution est transposable aux autres formes de sociétés ; il s'agit d'un principe général.

- Il existe néanmoins une limite, là aussi posée par la jurisprudence : les clauses extra-statutaires ne doivent pas être « contraires à une règle d'ordre public, à une stipulation impérative des statuts ou à l'intérêt social » Cass. com., 7 janv. 2004, n° 00-11.692.

Ainsi "Les conventions de vote portant sur une ou plusieurs décisions déterminées sont licites dès lors qu'elles reposent sur un engagement éclairé de leurs signataires, qu'elles respectent les règles d'ordre public et que, destinées à établir une politique stable et durable, elles ne contrarient pas l'intérêt social » (CA Paris 4-12-2012 n° 11/15313).

Or :

- Premièrement, les règles d'ordre public ou impératives sont des règles qui ne peuvent être aménagées par la volonté des parties, sous peine de nullité ou d'être réputée non écrite. C'est la loi ou la jurisprudence qui élève au rang d'« ordre public » ou de « stipulations impératives » telle ou telle règle.

En l'espèce, aucune règle d'ordre public ni stipulations impératives n'interdit à une convention extra-statutaire de fixer une règle de majorité renforcée pour l'adoption de certaines décisions du conseil d'administration d'une SA.

Deuxièmement, cette règle ne contrarie pas non plus l'intérêt social de la société, au contraire elle vise à recueillir l'accord d'un maximum d'associés pour les décisions les plus importantes, l'on voit donc mal comment cette recherche du consensus pourrait nuire à l'intérêt social de la société (qui est d'ailleurs signataire du pacte).

Comme le souligne à juste titre la CRC dans son rapport, depuis 2018 toutes les délibérations sauf une ont d'ailleurs été prises à l'unanimité.

En conclusion, eu égard à l'état du droit en vigueur, il ne nous apparaît aucunement requis de modifier les statuts pour y intégrer les règles de majorité renforcée prévues par le pacte.

Article 3.4.1

Dans les stations, les usagers ont le choix entre le biogaz et le gaz naturel « classique ». La plupart des entreprises roulent au gaz naturel, qui est moins onéreux. En revanche, les collectivités locales ainsi que les délégataires de service public se tournent parfois vers le biogaz dans une démarche de soutien des filières durables.

Contrairement à ce que laisse penser la CRC (et à ce qui est bien indiqué à l'article 3.4.4.1), la distribution du bio-GNV n'est pas anecdotique pour BMGNV35. En 2024, sur les 3 040 tonnes de GNV distribués, 1 794 tonnes l'ont été sous sa forme renouvelable (bio-GNV) soit 59 % (960 tonnes de bio-GNV sur 1 800 tonnes distribuées en 2023)

Article 3.4.2

Energ'iv prend acte des observations de la CRC et partage le manque de pertinence de l'organisation actuelle de BMGNV.

Les quatre SEM en ont conscience et mettent en œuvre en 2025 des évolutions significatives de gouvernance et de fonctionnement pour retrouver efficacité et cohérence à compter du 1^{er} janvier 2026 avec une exploitation commune et des tarifs harmonisés à l'échelle régionale. Les achats de gaz ont d'ores et déjà été mutualisés (via un groupement de commandes entre les 4 entités pour le moment) pour les achats 2026 et suivants. L'accord cadre et le premier marché subséquent sont signés.

Article 3.4.4.2

La SASU a supporté des frais d'assistance technique importants facturés par Energ'iv, et qui ont pesés fortement sur les résultats jusqu'en 2024.

Les frais d'assistance technique sont proportionnels au développement des projets et au suivi commercial et d'exploitation des stations. L'assistance d'Energ'iv correspond au nombre de jours passés par les équipes pour BMGNV 35. Plus BMGNV35 développe de stations, plus ces frais augmentent. En l'espèce, plusieurs rattrapages pluriannuels de facturation qui n'avait pas été émise sur les exercices précédents peuvent également expliquer de grosses différences d'une année sur l'autre, ce qui a été expliqué dans les rapports de gestion des années concernées.

Article 3.4.4.3

Dans les faits, la SAS BMGNV, associée unique ne s'est jamais prononcée sur les comptes et sur la poursuite de l'activité de la SASU, ce qui est irrégulier.

Les capitaux propres de BMGNV35 sont devenus inférieurs à la moitié du capital social (325 000 €) au moment de l'approbation des comptes de l'exercice 2023.

A cet égard, en date du 25 juin 2024, la décision de l'Associé unique relative à l'approbation des comptes 2023 fait bien apparaître à sa troisième résolution la décision de ne pas dissoudre la société, et au contraire de la poursuivre. Cette décision n'avait aucunement obligation ni nécessité d'être prise pour les exercices antérieurs.

Cette décision a été établie et signée par Energ'iv en sa qualité de Président de la société conformément à l'article 22 des statuts et non par BMGNV.

Nous contestons donc le fait que la CRC juge irrégulière la poursuite de l'activité de la SASU BMGNV35

Article 3.4.5.2

Energ'iv prend acte de l'analyse pessimiste de la CRC sur la pérennité de l'activité GNV.

Nous sommes conscients des risques qui pèsent sur cette filière mais nous tenons à rappeler qu'aujourd'hui le bio-GNV est la seule solution opérationnelle sans subvention publique pour décarboner la mobilité lourde, contrairement à l'hydrogène qui fait l'objet d'importantes dépenses d'argent public, avec un succès très mitigé.

Article 3.4.6.3

Sur la représentation de BMGNV35 et la rédaction des statuts :

La jurisprudence commerciale prévoit que le président personne morale d'une SAS peut désigner un représentant permanent si ses statuts prévoient une telle désignation. Ce que prévoit bien les articles de la SASU en son article 13-2. Contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport de la CRC, la jurisprudence n'exige aucunement que les statuts précisent l'étendue et les limites de la délégation consentie au représentant permanent.

« Si la loi sur les SAS ne mentionne pas la possibilité de désigner un représentant permanent d'un dirigeant personne morale, la liberté d'organisation laissée à la SAS par les dispositions de l'article L227-5 du code de commerce selon lesquelles elle est dirigée dans les conditions prévues par les statuts, autorise, dès lors que ces statuts la prévoient, la désignation par le président personne morale de la SAS d'un représentant permanent auquel il est admis que le représentant légal de la SAS peut déléguer ses pouvoirs même si la loi ne le prévoit pas explicitement » (CA Caen, 2e ch. civ., 23 févr. 2017, n° 16/02559)

Sur les conventions entre la SEM et BMGNV35 :

D'abord, selon le rapport de la CRC : « [Daniel Guillotin] se trouve en situation de conflit d'intérêt lorsque, dans l'exercice de la présidence de la SASU, il conclut une convention avec la SEM dont il est le PDG. Cette situation entraîne un risque juridique de prise illégale d'intérêt selon l'article 432-12 du code pénal ».

Les conventions dont il est question sont conclues entre la SAS BMGNV35 et la SAEML ENERG'IV, soit deux sociétés commerciales. L'article 432-12 du code pénal qui sanctionne les conflits d'intérêt dans la sphère publique n'est donc pas applicable à cette relation commerciale. Il en est de même de la loi du 11 octobre 2013 citée dans le rapport de la CRC qui s'applique aux « *membres du Gouvernement, [aux] personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi qu'[à] celles chargées d'une mission de service public* », ce que ne sont pas Messieurs GUILLOTIN et CLAUSSE lorsqu'ils agissent en tant que représentant des sociétés BMGNV35 ou ENERG'IV. A noter en outre que ces derniers ne tirent aucun intérêt personnel de la conclusion des conventions BMGNV35/ENERG'IV.

Il importe néanmoins, comme le relève la CRC, que lesdites conventions soient conclues en toute transparence et ne soient pas contraires à l'intérêt social de la SASU. C'est pourquoi nous avons répondu aux préconisations de la CRC en faisant approuver ces conventions par l'associé unique BMGNV, ce qui sera également fait pour les futures conventions.

Article 3.4.7.1

La méthode choisie pour valoriser les titres d'une société, tels que les titres d'Energ'iv dans BMGNV, doit être pertinente au regard du profil d'investissement et du plan de développement de la société audité.

En l'espèce, la CRC a choisi de valoriser les titres de la société selon la méthode patrimoniale. Cette méthode a l'avantage d'être simple de calcul mais elle délivre la valeur minimale d'une entreprise lorsque sa rentabilité et son activité sont stables. Cette méthode ne reflète pas le potentiel économique (important ou au contraire faible) de la société.

Elle n'est donc pas pertinente pour établir la valeur de marché d'une entreprise récente qui, après avoir essuyé plusieurs années de pertes au démarrage et avoir épuisé ses fonds propres, démontre une forte croissance. Par conséquent, cette méthode n'est pas pertinente pour un projet très récent dont les forts investissements engendrent de très importantes dotations aux amortissements.

Pour BMGNV35, qui a fortement investi (comme pour toute autre activité de production et distribution d'énergie), la dépréciation ne s'apprécie pas au regard d'une méthode purement bilantielle qui ne reflète en rien le potentiel de croissance et de rentabilité de l'entreprise qui débute. A titre d'illustration, on pourra citer qu'une SCI qui investit dans un immeuble essuiera plusieurs années de déficits cumulés en raison des forts amortissements de son bien. La méthode patrimoniale déprécierait les titres de la SCI au regard de son résultat, alors même que la valeur économique de son actif augmente sur le marché. Elle ne reflète donc pas fidèlement la valeur marchande et économique de la société évaluée.

La méthode choisie par Energ'iv pour déprécier ou non les titres détenus dans une société consiste en une analyse de la maîtrise du développement de la société concernée. Si le projet se développe, dans ses premières années, de façon contrôlée et qu'il est en cohérence avec son plan de développement initial, il n'y a pas lieu de dévaloriser les titres de la société avant que son activité ne se soit stabilisée.

En conséquence, si Energ'iv a pu en 2022 déprécier les titres d'une société dont le développement marquait un arrêt avéré et non anticipé dans son plan de développement initial (IEL Exploitation 6), il a été choisi de ne pas dévaloriser BMGNV, et par ricochet BMGNV35, dont la marge commerciale et le flux de trésorerie disponible ont été multipliés par 6 entre 2022 et 2024 et dont le résultat net marque un retour à l'excédent avec une progression de +826k€ entre 2023 (-728k€) et 2024 (+97k€). Cette forte évolution est le résultat de la montée en charge de la société, conformément à son plan de développement et démontre qu'une valorisation patrimoniale des titres de la société après seulement quelques exercices d'existence et un investissement fortement capitalistique n'est pas pertinente pour analyser la valeur et le potentiel de la société qui traverse encore sa phase *greenfield*.

Article 4.1.1

La CRC affirme dans cet article du rapport que la « SEM a effectué une consolidation des comptes pour l'exercice 2023 ».

Cette affirmation et l'argumentaire qui en découle sont erronés.

La SEM a réalisé une opération de compilation des comptes, permettant aux associés et personnes intéressées de comprendre plus clairement et de façon transparente les engagements financiers de la SEML Energ'iv. Il s'agit d'un simple outil de présentation des comptes qui n'a aucune valeur légale.

A compter de l'exercice 2024, la SEM a également réalisé une intégration fiscale des SASU détenues à 100 %, mais toujours pas de consolidation des comptes.

Ce choix de présentation des résultats est clairement indiqué dans le préambule du rapport de gestion de la SEML Energ'iv qui stipule que « L'ensemble constitué de la SEML Energ'iv et des sociétés contrôlées répondant aux critères du contrôle exclusif exposé ci-dessus sont nommés le Groupe. Cependant, pour des questions d'autonomie des financements, la comptabilité de celles-ci n'est pas encore tenue de façon consolidée en 2023. La notion de groupe n'existe dans les présentes qu'à des fins de clarté et d'exhaustivité de l'activité étendue de la SEML Energ'iv. »

Article 4.2

« La SEM a décidé d'investir fortement dans les ressources humaines ... ce qui représente des charges supplémentaires importantes qui peuvent représenter un risque pour l'équilibre financier de la Sem qui n'avait pas été anticipé à sa création ».

Comme l'indique la CRC, l'évolution du personnel constitue en premier lieu un investissement nécessaire au bon développement des projets.

La facturation de prestations de service appuyée sur le temps passé par l'effectif à développer les projets, est apparue comme une nouvelle opportunité de produire du chiffre d'affaires, ce qui n'avait pas été anticipé dans le plan initial qui se concentrait essentiellement sur une activité de développement centrée sur le photovoltaïque. Il ne s'agit donc pas d'un risque pour l'équilibre financier, la facturation de prestations de service est simplement le témoignage de la réactivité d'Energ'iv qui a su intégrer de nouveaux mécanismes et diversifier ses activités de développement au-delà du photovoltaïque afin d'améliorer son chiffre d'affaires, et par conséquent, améliorer sa capacité d'autofinancement et, in fine, moins recourir aux deniers des associés publics.

La flexibilité d'Energ'iv à produire de nouvelles ressources, ici les prestations de service mais également les produits des placements financiers depuis 2024 ou encore les primes de succès,

démontre sa capacité à analyser son activité de façon pertinente et à savoir se remettre en question afin de profiter de nouvelles opportunités la favorisant.

Se contenter du plan de développement initial, créé avant même que la SEML n'ait pu démarrer son activité et prendre sa place dans le secteur du développement ENR, aurait conduit la société à se mettre en danger financièrement, et ne devrait sous aucun prétexte constituer un étalon de comparaison parfaitement détaché de la réalité de l'activité de la SEML et de son développement.

Le Président,
Daniel GUILLOTIN



Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières

Aucune réponse écrite de l'ancien dirigeant destinée à être jointe au présent rapport
n'a été adressée à la chambre régionale des comptes



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne