



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE ÉNERGIES 22

(Département des Côtes-d'Armor)

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 les Côtes-d'Armor.....	14
2 UN OPÉRATEUR DU SYNDICAT D'ÉNERGIE, DÉDIÉ AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES	16
2.1 Une société conçue sur un modèle de <i>holding</i>	16
2.1.1 La création de la société d'économie mixte Énergies 22	16
2.1.2 Une Sem construite sur un modèle de <i>holding</i>	16
2.2 Un cadre juridique incomplet.....	17
2.2.1 La production d'énergies renouvelables	18
2.2.2 La mobilité bas carbone	18
2.3 La gouvernance de la Sem Énergies 22.....	19
2.3.1 Un actionnariat conforme à la réglementation	19
2.3.2 L'assemblée générale des actionnaires	20
2.3.3 Le conseil d'administration.....	21
2.3.4 Un risque de conflits d'intérêts pour les élus du SDE au sein du CA de la Sem	23
2.3.5 Le comité technique	23
2.3.6 Un pacte d'actionnaires non cohérent avec les statuts	24
2.3.7 La direction générale.....	25
2.3.8 L'organisation interne	25
3 UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DÉTERMINÉE PAR UNE STRATÉGIE PEU LISIBLE.....	27
3.1 Les objectifs d'augmentation de production d'EnR.....	27
3.2 Une stratégie non formalisée et axée de fait vers des investissements financiers	27
3.2.1 Une stratégie non formalisée.....	27
3.2.2 Une activité qui repose sur un plan d'affaires non stabilisé.....	29

3.2.3 Une priorité donnée aux investissements rémunérateurs pour les actionnaires.....	31
3.2.4 Une priorité désormais donnée à l'éolien.....	33
3.3 Une plus-value de la Sem Énergies 22 en matière de production d'EnR qui reste à démontrer	35
3.3.1 Une Sem qui a pour l'instant peu d'impact sur le département	35
3.3.2 Une Sem qui intervient dans un environnement déjà dense.....	35
3.4 Une forte implication dans le déploiement de stations de distribution de GNV 36	
3.4.1 Une démarche régionale encouragée par l'État.....	36
3.4.2 Une gouvernance complexe qui compromet la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle du territoire breton	37
3.4.3 Un dispositif qui s'avère finalement peu efficace sur la demande.....	39
3.4.4 Le déploiement et l'exploitation des stations des Côtes-d'Armor	40
3.4.5 Des relations entre la Sem et la SASU BMGNV 22 à sécuriser	42
3.4.6 Les évolutions nécessaires à apporter à l'organisation en place pour l'exploitation des stations GNV en Bretagne	45
4 LA MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS	49
4.1 Une absence de provisions pour dépréciation des actifs financiers	49
4.2 Une situation financière sur la période 2019-2023 fortement dégradée	49
4.2.1 Un résultat systématiquement négatif	49
4.2.2 Un bilan qui reflète la structure de <i>holding</i>	51
4.2.3 Une augmentation de capital qui était devenue nécessaire	51
4.3 Des comptes prévisionnels à long terme positifs mais reposant sur des hypothèses fragiles	52
ANNEXE	55
Annexe n° 1. Réponse du représentant légal.....	56

SYNTHÈSE

Une société d'économie mixte dédiée aux énergies renouvelables dont la compétence en matière de mobilité bas-carbone doit être juridiquement consolidée

Le syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor (SDE 22) a créé en 2018 la société d'économie mixte (Sem) Énergies 22, dédiée à la production et à la distribution d'énergies renouvelables, et dotée d'un capital initial de 1,6 M€ porté à 11,8 M€ en 2024. Construite dès l'origine sur un modèle de *holding* avec une activité axée essentiellement sur la prise de participations dans d'autres sociétés, la Sem exerce également une activité de prestations de services et de production photovoltaïque par ombrières.

L'objet de la Sem doit relever des compétences statutaires du SDE 22. Or, la compétence optionnelle du syndicat en matière de points de ravitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV) ne lui a été effectivement transférée par aucune commune membre. L'intervention de la Sem dans ce domaine doit être statutairement sécurisée.

S'agissant de la gouvernance, les règles de majorité renforcée prévues par les statuts pour les décisions stratégiques sont favorables aux actionnaires privés, en leur permettant de disposer d'une minorité de blocage. Le pacte d'actionnaires accentue ce pouvoir en allongeant la liste des matières concernées ; il devra être mis en cohérence avec les statuts, dont les dispositions priment. Le comité technique consultatif, dont le rôle est central puisqu'il étudie tous les projets et émet un avis avant chaque conseil d'administration (CA), se réunit régulièrement. Son règlement intérieur ne liste pas de critères qui permettraient de formaliser la stratégie de choix des projets d'investissement. Quelques points restent à améliorer sur le fonctionnement des instances : quorum et procès-verbaux du CA, adaptation du contrat de travail et validation de la rémunération du directeur salarié.

Une stratégie d'investissement axée en priorité sur les résultats financiers

Depuis sa création, l'action de la Sem a été basée sur plusieurs plans d'affaires. Le dernier plan actualisé (2024) illustre l'objectif principalement financier, mais jamais clairement formalisé, de la Sem : elle privilégie désormais les investissements dans des projets éoliens, et, dans une moindre mesure, photovoltaïques, qui ont obtenu toutes les autorisations et présentent le minimum de risques.

La plus-value de la Sem Énergies 22 dans le développement de la production d'énergies renouvelables dans le département n'est pas démontrée, même si elle considère avoir pu appuyer des projets en favorisant leur acceptabilité sociale et en permettant une meilleure rentabilité financière. Le développement des énergies renouvelables s'est en effet poursuivi ces dernières années, alors que la Sem n'avait encore aucune participation dans une installation en activité. En outre, elle intervient dans un secteur où existaient déjà des acteurs publics ou semi-publics, avec un risque de concurrence.

Jusqu'à présent, la Sem a bénéficié de peu de recettes liées aux projets de production d'énergies renouvelables. Jusqu'en 2024, l'essentiel de son activité s'est porté sur le développement de stations-service de gaz naturel pour véhicules (GNV) 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 par actions simplifiée commune, la SAS Bretagne mobilité (BM)GNV, qui, à son tour, a créé une filiale à 100 % (société par actions simplifiée unipersonnelle-SASU) par département, présidée et gérée par chaque Sem, pour le développement du réseau de stations. Cette organisation à trois niveaux apparaît aujourd'hui inutilement complexe et complique le pilotage, en l'absence d'une réflexion partagée sur la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle régionale.

En 2023, les résultats des deux stations GNV ouvertes dans le département des Côtes-d'Armor ont été très satisfaisants grâce à un prix d'achat du gaz naturel négocié avant la crise énergétique de 2022. Cet avantage a disparu, et les perspectives financières sont désormais liées à l'augmentation du trafic, alors que, pour l'année 2024, il est constaté plutôt un tassement de la fréquentation.

La Sem perçoit des produits réguliers, facturés à la SASU en vertu d'un contrat de prestations de service. Ces relations doivent être sécurisées (conventions réglementées).

Des résultats déficitaires depuis la création de la Sem et un nouveau plan d'affaires reposant sur des hypothèses fragiles

Les comptes sur la période 2019-2023 sont fortement déficitaires alors que le plan d'affaires de 2018 prévoyait des résultats nets positifs à compter de 2022. Les produits d'exploitation proviennent essentiellement des prestations de service pour la SASU BMGNV, ainsi que, depuis 2023, de la production d'électricité à partir d'ombrières construites en propre. En revanche, aucun dividende (produits financiers) n'a encore été perçu notamment en raison des retards pris par les projets. Or, les charges d'exploitation, notamment de personnels, sont en forte hausse. L'augmentation de capital décidée en 2024 était devenue nécessaire, pour reconstituer les fonds propres et financer le nouveau plan d'affaires.

Les résultats nets prévisionnels affichés dans ce nouveau plan d'affaires pour la période 2023-2062 sont positifs grâce aux dividendes versés par les sociétés de projet dans lesquelles la Sem prend des participations. Le plan prévoit un résultat net cumulé de 40 M€, généré essentiellement par l'éolien et les stations GNV. Ces projections restent largement théoriques, étant construites sur une période longue. Les hypothèses paraissent, en outre, optimistes, certains risques étant sous-estimés (volatilité des prix et parc de véhicules insuffisant pour soutenir la demande de GNV, non maintien du tarif garanti de rachat de l'électricité...).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre le pacte d'actionnaires en cohérence avec les statuts.	24
Recommandation n° 2. : Définir une stratégie d'investissement	28
Recommandation n° 3. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.	49

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 a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Sem Énergies 22 à compter de 2018.

La lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 1^{er} février 2024 au président-directeur général de la Sem, M. Dominique Ramard, qui en a accusé réception le même jour.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 23 février 2024 en présence de M. Dominique Ramard, et de M Vincent Lucas, directeur.

L'entretien de fin de contrôle avec le président-directeur général, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 3 juillet 2024.

La chambre, lors de sa séance du 8 octobre 2024, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 31 mars 2025 au président de la Sem Énergies 22, M. Dominique Ramard, qui en a accusé réception le même jour.

Par ailleurs, un extrait du rapport a été adressé aux tiers mis en cause.

Après avoir procédé à l'audition des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et de l'association Pôle Énergies Breizh (PEB) le 14 mai 2025 et examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 17 juin 2025.

1 LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE PRIORITAIRE

1.1 La structuration de la politique de transition énergétique en France

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans l'attente, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER) du 10 mars 2023 a prévu des mesures pour favoriser le développement de l'énergie solaire (thermique, photovoltaïque et agrivoltaïque) et des installations de production d'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.

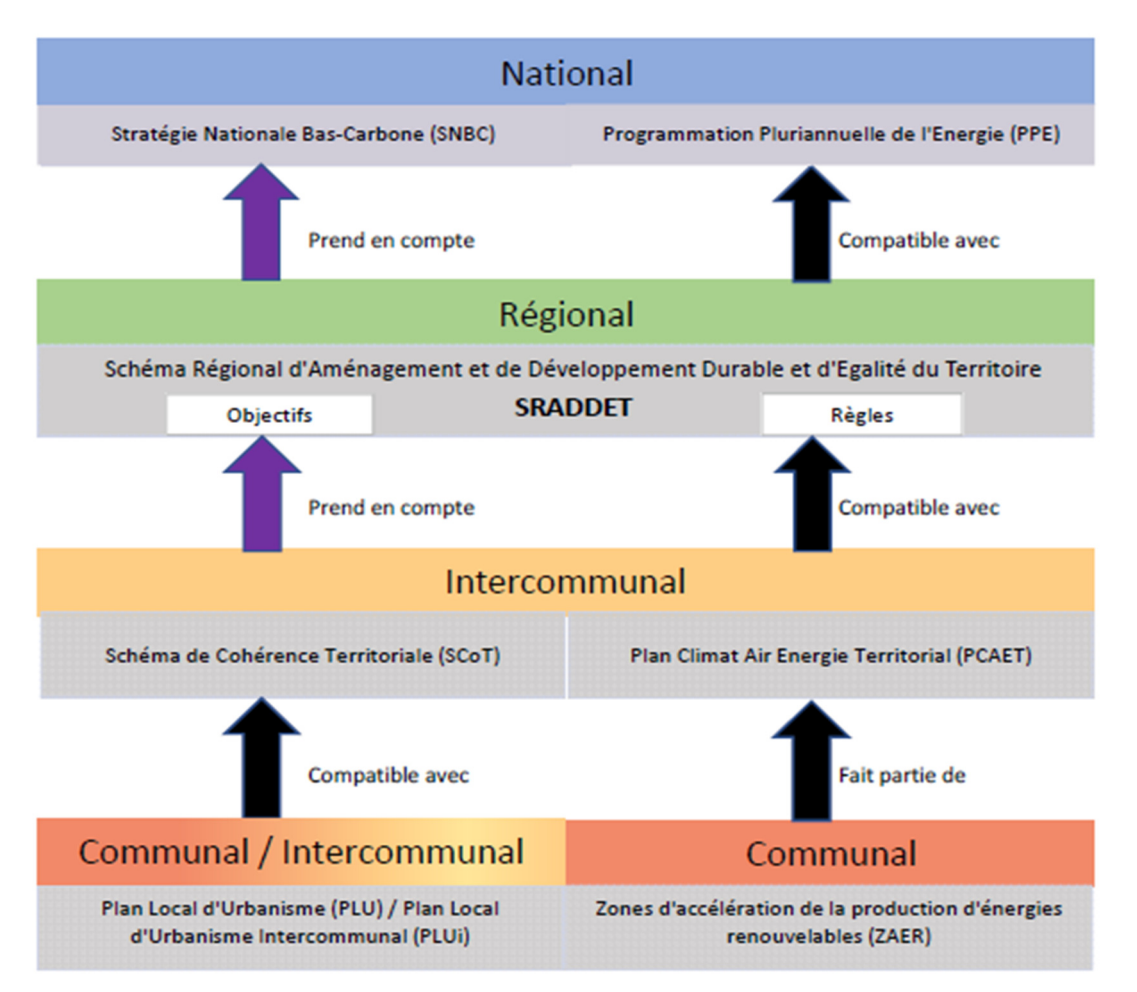
⁹ L'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les objectifs et les règles générales du Sraddet doivent être compatibles avec la PPE et prendre en compte la SNBC.

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 préfectoral

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.

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 marché. Des mécanismes de soutien public ont donc été créés pour garantir la viabilité économique des projets photovoltaïques, éoliens et hydroélectriques¹⁷. Ils sont de deux ordres :

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

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

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

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

¹⁷ Entre 2011 et 2021, le mécanisme de soutien des énergies renouvelables a coûté 47 Md€. La crise énergétique mondiale de 2022-2023 a ponctuellement généré une recette pour le budget de l'État, de 4,6 Md€ sur deux ans. En 2024, ce mécanisme a de nouveau présenté un coût de 4,2 Md€ pour 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.

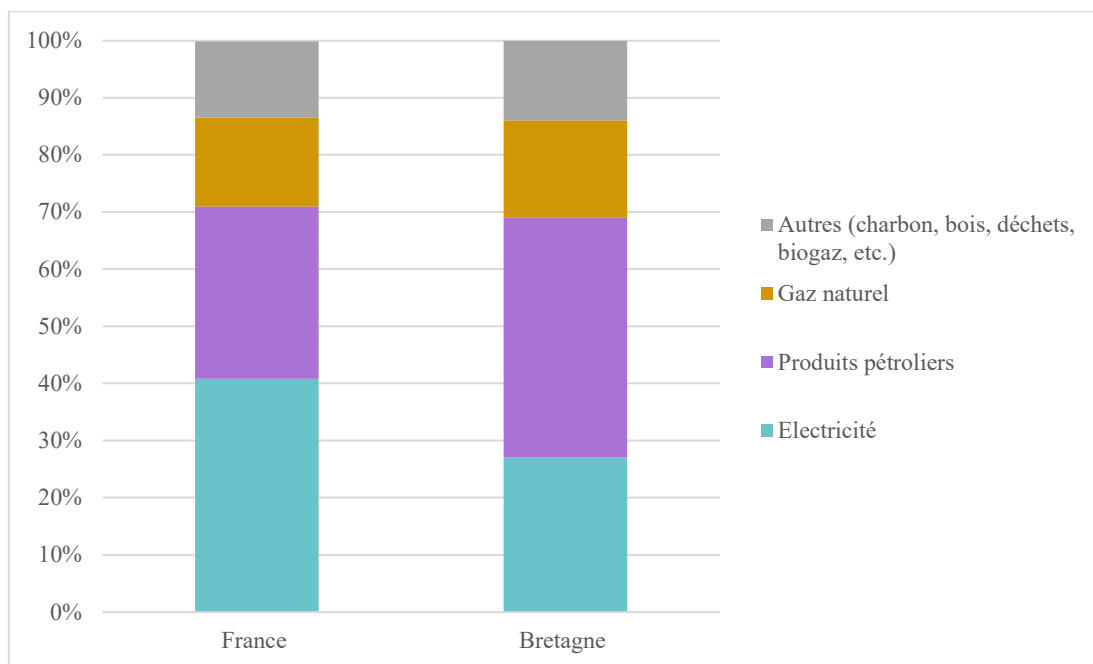
²³ Article L. 311-10-1 du code de l'énergie. Les zones d'accélération n'ayant pas encore été définies, les appels d'offres lancés jusqu'à ce jour n'ont pas intégré ces dispositifs.

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

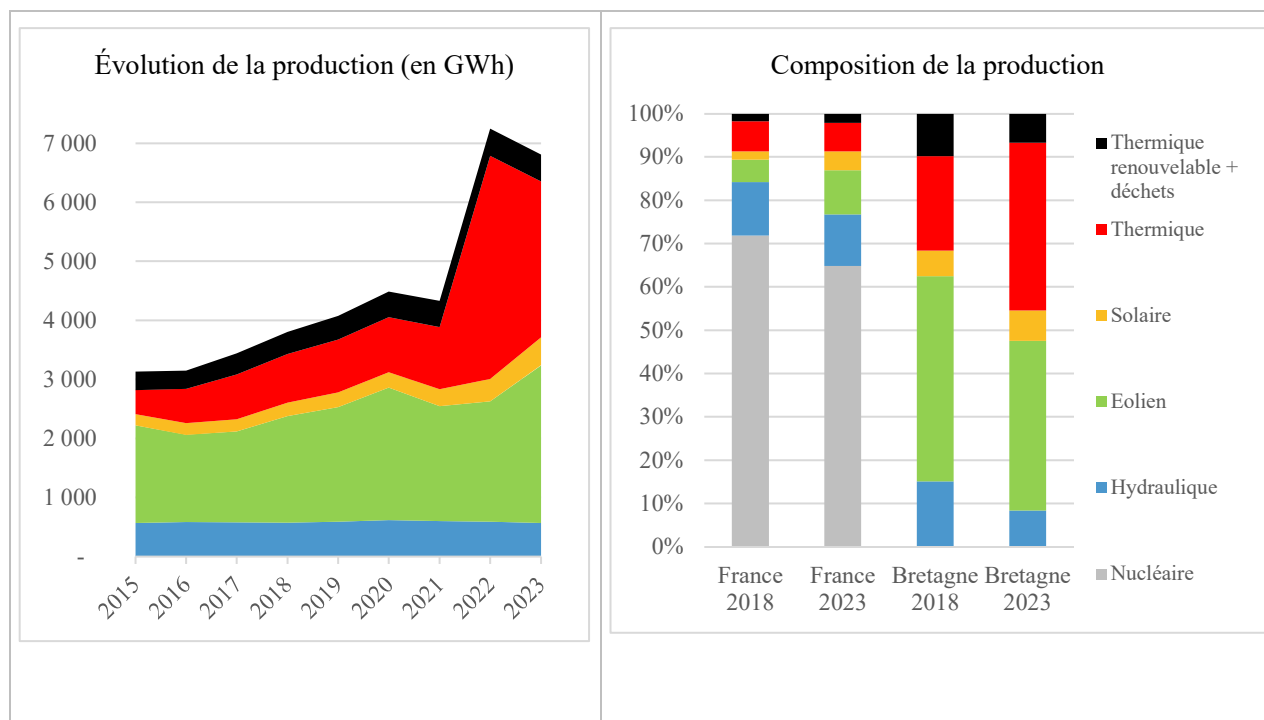
La Bretagne se distingue du niveau national par une part plus importante des produits pétroliers (42 % contre 30 %) et moindre de l'électricité (27 % contre 41 %) dans sa consommation énergétique. Les énergies fossiles, nécessairement importées, représentent 60 % de cette consommation.

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 les Côtes-d'Armor

Le département des Côtes-d'Armor a produit, en 2020, 878 GWh d'électricité renouvelable, soit environ 21 % de sa consommation électrique. Ce résultat est le plus élevé des quatre départements bretons, et devrait encore nettement progresser à partir de 2025, grâce à la mise en service du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc.

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).

Tableau n° 1 : Production d'électricité d'origine renouvelable dans les Côtes-d'Armor, en GWh

En GWh	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution
Éolien terrestre	583	603	706	628	750	28,64%
Photovoltaïque	34	35	35	51	60	76,47%
Hydroélectricité	37	30	43	32	22	-40,54%
Méthanisation	40	38	56	55	65	62,50%
UIOM	38	40	38	31	41	7,89%
Total production électricité EnR	732	746	878	797	938	28,14%
Électricité non renouvelable (fossile...)	187	206	210	219	288	54,01%
Total production 22	919	952	1088	1016	1226	33,41%

Source/note : OEB/TerriSTORY. EnR : énergies renouvelables.

2 UN OPÉRATEUR DU SYNDICAT D'ÉNERGIE, DÉDIÉ AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

2.1 Une société conçue sur un modèle de *holding*

2.1.1 La création de la société d'économie mixte Énergies 22

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.

Avec l'objectif de participer activement à la transition énergétique dans le département, le syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor (SDE 22) a décidé, par délibération du 17 novembre 2017, de créer la société d'économie mixte locale (Sem) Énergies 22, pour « *la réalisation de projets EnR, la valorisation de la production EnR, la maîtrise de l'énergie* ». Le principe d'une participation majoritaire du SDE 22 dans cette Sem a été également acté.

Une délibération du 16 novembre 2018 et une plaquette éditée lors de la création de la Sem précisent qu'elle participera à des projets permettant une production annuelle d'électricité de 150 GWh « *d'ici trois à quatre ans* ».

Les statuts constitutifs de la Sem ont été adoptés le 21 décembre 2018²⁸. La société a pour objet de « *réaliser des projets d'aménagement et d'exploitation de moyens de production d'énergie, notamment renouvelables, de distributions d'énergies, de réaliser ou d'apporter son concours à des actions ou opérations favorisant la transition énergétique, la maîtrise de l'énergie, la mobilité ou toutes autres actions visant à réduire l'empreinte carbone...* ». Elle peut également intervenir pour la réalisation de conseils, d'études et de travaux, pour son propre compte ou pour le compte de tiers. Elle peut notamment « *prendre des participations ou tous intérêts dans toutes sociétés dont l'activité serait de nature à faciliter la réalisation de son objet social.* ».

L'article 3 des statuts prévoit qu'elle peut intervenir dans des départements autres que les Côtes-d'Armor, après accord de la Sem dédiée aux énergies renouvelables du territoire sur lequel se situe le projet. Les Sem peuvent en effet intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital (article L. 1523-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT), contrairement aux sociétés publiques locales - SPL.

2.1.2 Une Sem construite sur un modèle de *holding*

Le dossier de présentation remis aux investisseurs avant sa création indique que la Sem a pour objectif le « *portage d'investissements dans les EnR* », et qu'elle « *réalisera des prises de participation au sein de sociétés de projet* », et à titre accessoire, « *portera également quelques petits projets en propre* ».

²⁸ Les statuts ont été mis à jour le 20 octobre 2020.

Le plan d'affaires²⁹ établi à la création de la société prévoyait que l'essentiel des produits serait constitué, non pas du chiffre d'affaires³⁰, celui-ci ne pouvant couvrir les charges d'exploitation, mais des dividendes (produits financiers) liés aux participations de la Sem dans des sociétés de production ou de distribution d'énergies renouvelables. Les plans d'affaires successifs confirment ces orientations.

La Sem Énergies 22 a donc été conçue sur un modèle économique de *holding*. D'une manière générale, la Cour des comptes a considéré³¹ qu'une Sem ne devrait pas se comporter comme une société *holding* se limitant à gérer des participations financières, car cela aboutirait à lui faire perdre son objet social initial et serait contraire à l'esprit de la loi de 1983 qui fait de ces sociétés des « outils » à disposition des collectivités.

La Sem Énergies 22 gère toutefois directement une activité de production d'électricité issue d'ombrières. Elle a également une activité de prestations de services, relativement importante aujourd'hui, mais qui devrait devenir minoritaire dans ses revenus au fur et à mesure de l'augmentation des produits financiers.

Dans sa réponse, la Sem considère toutefois qu'elle a été conçue non pas comme une simple *holding* financière, mais comme un outil opérationnel de soutien à la transition énergétique.

2.2 Un cadre juridique incomplet

Le choix de faire supporter au seul syndicat départemental d'Énergie 22 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.

Mais si la loi confie au SDE 22 la présidence de la commission consultative de l'énergie des Côtes-d'Armor, 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.

²⁹ Le plan d'affaires est un document qui formalise par écrit les projections de développement d'une entreprise. Découlant du modèle d'entreprise, il définit les objectifs à atteindre ainsi que les méthodes et les délais nécessaires pour y parvenir.

³⁰ Dès l'origine, le chiffre d'affaires prévisionnel était limité essentiellement à quelques prestations de service et à la vente de l'électricité produite par quelques ombrières.

³¹ Rapport de la Cour des comptes : « *la Sem, un outil du développement local qui s'est éloigné de sa vocation initiale* » - mai 2019.

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

L'objet de la Sem Énergies 22 doit donc relever des compétences statutaires du syndicat³³.

2.2.1 La production d'énergies renouvelables

Parmi les compétences optionnelles énumérées à l'article 4.2 des statuts du SDE, qui peuvent lui être transférées par les communes, figure la « *production d'énergie : aménagement et exploitation, dans le cadre de délégations de service public, de groupement autorisé, de prises de participations ou en régie, de toute installation de production d'énergie dans les conditions mentionnées à l'article L.2224-32 du CGCT* ». Les statuts mentionnent une seule commune (Le Méné) ayant effectivement transféré cette compétence au syndicat³⁴.

La compétence optionnelle de production d'énergies renouvelables étant ainsi activée par au moins une collectivité membre, elle peut être regardée comme suffisante pour fonder l'intervention de la Sem Énergies 22.

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 navires.

La création de ce service figure dans les statuts du SDE 22, au titre des compétences optionnelles auxquelles ses membres peuvent adhérer.

Si le réseau d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE), directement géré par le SDE 22, a bien donné lieu à un transfert de compétence de la part des communes concernées, ce n'est pas le cas en matière de gaz naturel pour véhicules (GNV), aucune collectivité n'ayant effectivement activé la compétence. En l'état, la compétence du SDE 22 est seulement potentielle et ne peut fonder l'intervention de la Sem Énergies 22.

Les autres dispositions mises en avant par le syndicat et la Sem dans leurs réponses n'offrent pas, selon la chambre, une assise juridique suffisamment sûre et solide, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence. L'intervention de la Sem en matière de GNV doit être statutairement sécurisée.

³³ L'analyse détaillée des enjeux juridiques liés au périmètre d'intervention du syndicat figure dans le rapport spécifique qui lui est parallèlement consacré par la chambre.

³⁴ Annexe 3 des statuts du SDE 22.

La poursuite du portage des stations GNV par la Sem Énergies 22 est donc subordonnée au transfert de la compétence au SDE par au moins une de ses communes membres.

Dans sa réponse, le président du SDE 22 a indiqué que des évolutions seraient apportées à la définition des compétences dans le cadre de la révision en cours des statuts du syndicat.

Au demeurant, le déploiement de telles infrastructures, lorsqu'il est réalisé à l'initiative des communes et de leurs groupements, constitue un service public³⁵. **Dès lors que le SDE 22 avait décidé de l'externaliser auprès d'une Sem, il aurait donc dû faire l'objet d'une délégation de service public.**

2.3 La gouvernance de la Sem Énergies 22

La gouvernance de la Sem Énergies 22 est définie par ses statuts constitutifs adoptés le 21 décembre 2018.

2.3.1 Un actionnariat conforme à la réglementation

Les collectivités publiques participant à une Sem doivent détenir (séparément ou à plusieurs) entre 51 et 85 % du capital, et les actionnaires privés entre 15 et 49 %³⁶.

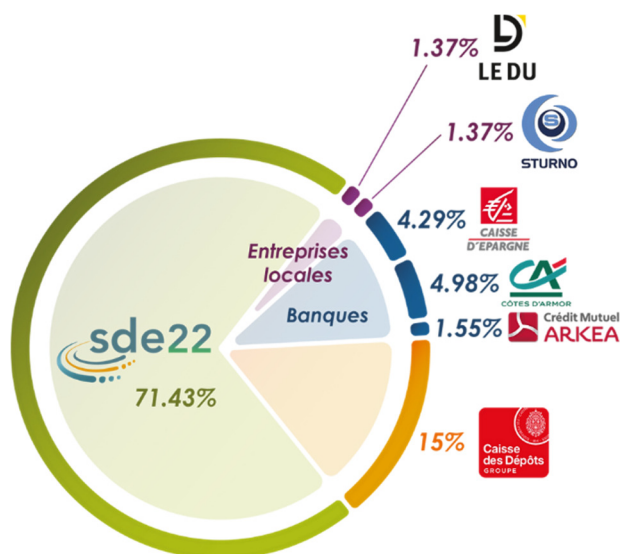
Le capital initial de la Sem Énergies 22 défini à l'article 7-1 des statuts était détenu à hauteur de 60 % par le SDE 22, le solde étant réparti entre la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (15 %), trois organismes bancaires, et deux entreprises privées basées dans les Côtes-d'Armor et la Manche, spécialisées notamment dans la construction de réseaux d'électricité aériens ou souterrains, d'eau, de gaz et de fibres optiques (5 % chacun).

L'assemblée générale extraordinaire du 4 octobre 2024 a décidé d'une augmentation du capital de 1,6 M€ à 11,8 M€, qui avait été préalablement approuvée par le conseil d'administration du 29 novembre 2023, par sept voix et une abstention (celle de la CDC). La nouvelle répartition conforte le poids du SDE 22, qui représente désormais 71,43 % du capital alors que les deux entreprises industrielles et trois banques voient leurs parts diminuer.

³⁵ 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. Le SDE 22 s'engageait dans ce document « à créer une structure juridiquement adaptée pour le portage » du projet.

³⁶ Articles L. 1522-1 et 2 du CGCT.

Schéma n° 2 : Actionnaires de la Sem Énergies 22 (après augmentation du capital)



Source : Sem Énergies 22.

2.3.2 L'assemblée générale des actionnaires

L'article 28 des statuts précise que l'assemblée générale représente l'universalité des actionnaires. Le droit de vote attaché aux actions est proportionnel à la quotité de capital détenu.

L'article L. 225-96 du code de commerce prévoit que l'assemblée générale extraordinaire (AGE) « *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'administration³⁷. Ces dispositions sont reprises dans les statuts de la Sem.

L'assemblée générale ordinaire (AGO) statue sur les comptes, et nomme et révoque les administrateurs des actionnaires privés. Hormis en 2019³⁸, la Sem en a tenu une chaque année, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice³⁹. Son fonctionnement n'appelle pas d'observations particulières, la Sem s'étant conformée à ses obligations légales (convocation des actionnaires⁴⁰, feuille de présence et rédaction d'un procès-verbal⁴¹). Toutes les réunions se sont déroulées en présence de l'ensemble des actionnaires et les décisions ont été prises à l'unanimité.

³⁷ Article L. 225-129 du code de commerce.

³⁸ Il n'y a pas eu d'AGO en 2019 pour valider les comptes 2018, ces derniers ont été joints à ceux de 2019.

³⁹ Conformément à l'article L. 225-100 du code de commerce.

⁴⁰ Article L. 225-103 du code de commerce et article 33 des statuts.

⁴¹ Article L. 225-114 du code de commerce.

Le président présente tous les ans à l'assemblée des actionnaires un rapport de gestion⁴² afin de les informer de la situation de la société (même si la Sem est dispensée de cette obligation par le code du commerce⁴³). Sur le plan financier, cette information est complétée par un rapport sur les comptes annuels et les conventions réglementées, présenté par le commissaire aux comptes.

2.3.3 Le conseil d'administration

2.3.3.1 Une composition conforme aux règles du CGCT

Le conseil d'administration (CA) « *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* ». Il valide également les conventions passées entre la société et un administrateur, un directeur ou un actionnaire⁴⁴.

L'article 15 des statuts détaille sa composition, conforme au CGCT⁴⁵. Il précise que « *la proportion des représentants du SDE 22 au conseil d'administration est égale à la proportion du capital détenu, avec possibilité d'arrondir au chiffre supérieur, le SDE 22 devant détenir au moins la majorité des sièges* ».

Le nombre d'administrateurs est fixé à huit, dont cinq pour le SDE, un pour la CDC, un pour les trois autres banques et un pour les deux entreprises privées.

Tableau n° 2 : Composition du CA de la Sem Énergies 22

	Nombre d'administrateurs
<i>SDE 22</i>	5
<i>CDC- Banque des territoires</i>	1
<i>Banque 1</i>	1
<i>Banque 2</i>	
<i>Banque 3</i>	
<i>Entreprise 1</i>	1
<i>Entreprise 2</i>	
Total	8

Source : CRC sur la base des statuts de la Sem Énergies 22.

⁴² Conformément à l'article 34 des statuts de la Sem.

⁴³ Articles L. 232-1 et L. 123-16 du code de commerce : dispense d'obligation pour les entreprises ne dépassant pas 2 des 3 seuils suivants : 6 M€ de bilan, 12 M€ de chiffre d'affaires et 50 salariés.

⁴⁴ Articles 18-1 et 22 des statuts de la Sem Énergies 22.

⁴⁵ Article L. 1524-5 du CGCT.

2.3.3.2 Des règles de majorité favorables aux actionnaires minoritaires

Les statuts de la Sem Énergies 22 prévoient une règle de majorité renforcée pour certaines décisions prises en conseil d'administration⁴⁶. Sur des sujets considérés comme stratégiques - modification du capital, orientations stratégiques, projets d'investissements ou prises de participation dans des sociétés de projets - une majorité de 7/8^{ième} (soit 87,5 % des voix) est requise, alors que les autres décisions sont prises à la majorité de 6/8^{ième}. Les statuts ouvrent ainsi la possibilité pour un administrateur représentant les actionnaires privés de constituer une minorité de blocage, alors que ces derniers ne détiennent qu'une faible part du capital (2,74 % pour les entreprises ; 10,83 % pour les banques), ce qui est peu habituel dans une Sem.

Ce poids accordé par les statuts aux actionnaires privés est potentiellement une source de contraintes. Des divergences de fond sont en effet possibles entre les actionnaires, quant au choix des investissements ; l'actionnaire public, dont les objectifs peuvent ne pas être en priorité la recherche de profits, n'est pas à l'abri, bien que majoritaire, d'un veto de seulement 13,56 % des actionnaires.

2.3.3.3 Une tenue des conseils d'administration qui peut encore être améliorée

En cas d'absence d'un membre, les statuts de la Sem prévoient que « *chaque administrateur ne peut représenter qu'un seul administrateur* »⁴⁷. Cette règle n'a pas été respectée à trois reprises⁴⁸, un administrateur ayant à chaque fois reçu deux pouvoirs.

Outre les délibérations réglementaires (nominations, examen des comptes, du rapport de gestion, convocation de l'assemblée générale), les ordres du jour portent sur l'activité de la Sem : prises de participation, création de sociétés de projet, lancement de marchés de travaux...

Sur la période contrôlée, les délibérations ont été prises à l'unanimité, à l'exception de celle relative à l'augmentation du capital votée lors du CA du 29 novembre 2023, qui a fait l'objet d'une abstention, sans que le motif ne soit précisé.

Conformément à l'article 18-5 des statuts, les séances du conseil d'administration font l'objet de procès-verbaux (PV) signés par le président et un administrateur. Toutefois, contrairement à ceux du comité technique, les débats ne sont pas retranscrits, ce qui ne permet pas de connaître la motivation des décisions prises, notamment celles d'ajournement des investissements.

⁴⁶ Comme le permet l'article L. 225-37 du code de commerce relatif au fonctionnement du conseil d'administration, qui prévoit que « *à moins que les statuts ne prévoient une majorité plus forte, les décisions sont prises à la majorité des membres présents* ».

⁴⁷ Article 18.5.1 des statuts de la Sem Énergies 22.

⁴⁸ Conseils d'administration des 7 décembre 2021, 9 novembre 2022 et 14 avril 2023.

2.3.4 Un risque de conflits d'intérêts pour les élus du SDE au sein du CA de la Sem

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 cette fonction avec celle de directeur général.

En revanche, les élus 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.

La chambre rappelle l'importance du respect de cette procédure, mais également de la traçabilité de sa mise en œuvre, pour assurer la sécurité juridique de ces actes (déport des élus non mentionné dans une délibération du 15 décembre 2023 accordant à la Sem une garantie d'emprunt, à hauteur de 50 % de 2,4 M€).

2.3.5 Le comité technique

Les statuts et le pacte d'actionnaires⁴⁹ prévoient la possibilité pour le conseil d'administration de créer un comité technique chargé d'analyser et de formuler des avis sur les projets et sujets qui lui sont soumis. Cette instance, créée par le conseil d'administration le 21 décembre 2018, se réunit régulièrement.

Si son rôle est purement « *consultatif* », il n'en est pas moins central puisque les actionnaires se sont engagés à le réunir de manière systématique avant chaque conseil d'administration, ce qui a été effectivement le cas sur la période examinée.

Le comité est composé de sept membres : le président-directeur-général, trois représentants du SDE 22, et trois représentants des autres actionnaires. Le pacte d'actionnaires prévoit, « *pour une information équitable* »⁵⁰, qu'y sont associés sans droit de vote, un représentant de la Caisse des dépôts et consignations, deux représentants des banques et un représentant des entreprises industrielles. Le directeur de la Sem assiste également aux réunions.

L'avis du comité technique est réputé favorable avec une majorité de 71,5 % des voix (cinq sur sept). Un avis favorable peut reposer sur les seules voix des représentants du SDE (4 sur 7), mais il est dit « *sous réserve* » ; les dossiers sont alors présentés en conseil d'administration assortis d'une analyse des réserves. En deçà de quatre voix sur sept, l'avis est réputé défavorable et le dossier est présenté au conseil d'administration accompagné d'une argumentation explicitant l'avis.

⁴⁹ Article 18-4 des statuts ; article 7 du pacte d'actionnaires.

⁵⁰ Article 7-1 du pacte d'actionnaires.

Le conseil d'administration du 7 mai 2025 a validé un règlement intérieur qui rappelle l'objet, les missions ainsi que le fonctionnement du comité technique. En revanche, il ne liste pas de critères de sélection, tels que la compétence du porteur de projet, la sécurisation du plan de financement, le taux de rentabilité interne du projet, l'implication de la Sem dans la gouvernance, l'impact de l'opération sur ses comptes...

2.3.6 Un pacte d'actionnaires non cohérent avec les statuts

En précisant certaines règles concernant l'organisation et le fonctionnement de la société, le pacte d'actionnaires, qui n'est pas un document obligatoire, doit normalement permettre de prévenir les éventuels conflits entre associés.

Les actionnaires de la Sem Énergies 22 ont signé un premier pacte le 21 décembre 2018, qui a été actualisé le 24 octobre 2024. Il rappelle notamment la volonté commune « *de développer des relations étroites fondées sur le respect mutuel et la confiance réciproque* ». Son article 15 traite ainsi de la possibilité et des conditions de distribution de dividendes aux actionnaires.

Certaines dispositions concernant le fonctionnement du conseil d'administration sont critiquables.

Le pacte liste ainsi davantage de sujets dits « stratégiques », nécessitant une majorité renforcée de 7/8ème en conseil d'administration, que ce que prévoient les statuts. Les décisions d'approuver ou de modifier le budget annuel et le plan d'affaires, ou de recruter un directeur général délégué ou un agent dont le salaire brut est supérieur à 70 000 €, sont par exemple concernées. Le pacte est donc plus restrictif, et n'est pas cohérent avec les statuts.

De plus, il est indiqué qu'en cas de contradiction avec les dispositions des statuts, le pacte prévaut. Une telle stipulation générale et absolue est illicite, même si le pacte prévoit que « *les parties s'engagent, le cas échéant, à voter ou à faire voter dans les meilleurs délais les modifications statutaires nécessaires afin de supprimer cette contradiction* »⁵¹. En effet, un pacte d'actionnaires ne peut que compléter et non déroger à des statuts constitutifs⁵².

Le pacte ne peut donc intégrer des règles plus contraignantes que ce que prévoient les statuts au moment où il est approuvé.

Recommandation n° 1. : Mettre le pacte d'actionnaires en cohérence avec les statuts.

⁵¹ Une telle rédaction n'assure pas la supériorité des statuts sur le pacte ; la mise en cohérence paraît facultative et la primauté du pacte sur les statuts est réaffirmée.

⁵² Cour de cassation, chambre commerciale, 12 oct. 2022, F-B, n° 21-15.382

2.3.7 La direction générale

Lors de sa première séance le 21 décembre 2018, le conseil d'administration a décidé de confier les fonctions de directeur général à son président, M. Dominique Ramard⁵³. Depuis la création de la Sem⁵⁴, celui-ci en est le président-directeur général (PDG) et donc le seul mandataire social. Il ne perçoit aucune rémunération de la part de la Sem pour l'exercice de ses missions.

Le code de commerce dispose 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 tiers⁵⁵.

L'action du PDG est limitée par les pouvoirs attribués à l'assemblée des actionnaires et au conseil d'administration. Ainsi, conformément aux statuts, le conseil d'administration de la Sem se prononce sur les affaires de la société et décide des actions à mener. Il mandate le président pour leur mise en œuvre.

Le conseil d'administration n'avait pas souhaité nommer de directeurs généraux délégués, comme l'y autorisent les statuts. Il avait, en revanche, décidé le recrutement d'un directeur, placé sous l'autorité du PDG, et ayant pour mission d'assurer « *le développement et la mise en œuvre du plan d'affaires de la structure et de toute autre structure partenaire de la Sem Energies 22* »⁵⁶.

En raison de l'imprécision de la délégation accordée au directeur salarié, il existait toutefois un risque que celui-ci apparaisse comme un dirigeant de fait, engageant sa responsabilité personnelle en cas, par exemple, de faute de gestion.

Ce risque a été levé par le conseil d'administration, qui a nommé le directeur salarié comme directeur général délégué.

La chambre rappelle qu'à la suite de cette décision, son contrat de travail doit être adapté et sa rémunération fixée par le conseil d'administration.

2.3.8 L'organisation interne

L'organisation de la Sem, qui a reposé à ses débuts exclusivement sur des mises à disposition d'agents du SDE, se structure progressivement après le recrutement de plusieurs salariés.

L'article L. 1212-1-2° du code de la commande publique (CCP) précise que les entreprises publiques qui exercent certaines activités d'opérateurs de réseaux sont des entités adjudicatrices. L'activité de la Sem Énergies 22 répondant à ces critères, ses achats sont soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence du CCP.

⁵³ M. Ramard est également président du SDE 22.

⁵⁴ Son mandat ayant été renouvelé lors de la réunion du conseil d'administration du 20 octobre 2020.

⁵⁵ Article L. 225-56 du code de commerce repris à l'article 20.2 des statuts de la Sem Énergies 22.

⁵⁶ Délibération du CA du 7 décembre 2021.

Le principal marché, un accord-cadre passé par la Sem en 2022, concerne la réalisation de centrales photovoltaïques. Il a permis de présélectionner quatre entreprises, qui se sont engagées sur un niveau de prestation et de prix et sur un calendrier pour la réalisation de 5 à 15 centrales photovoltaïques, d'une puissance d'environ 100 KWc⁵⁷ par année. L'accord-cadre, conclu pour une durée d'un an renouvelable 3 fois (soit une durée maximale de 4 ans), a été passé par le biais d'une procédure adaptée⁵⁸. Les offres ont été notées et classées en fonction de critères techniques (comptant pour 40 % de la note) et de critères de prix (60 % de la note). La passation de ce marché n'appelle pas d'observations particulières.

CONCLUSION SUR LA CRÉATION DE LA SEM ET SA GOUVERNANCE

Le syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor (SDE 22) a créé en 2018 la société d'économie mixte (Sem) Énergies 22, dédiée à la production et à la distribution d'énergies renouvelables. Construite principalement sur un modèle de holding avec une activité axée sur la prise de participations dans d'autres sociétés, la Sem mène néanmoins une activité de prestation de services, et de production d'énergie par des ombrières photovoltaïques.

Il existe toutefois une fragilité juridique quant à la capacité du SDE 22 à exercer, directement ou via la Sem, la compétence optionnelle de distribution de GNV, qui ne lui a effectivement été transférée par aucune de ses collectivités membres. Ces interventions sont donc à sécuriser sur le plan juridique.

La répartition du capital de la Sem (initialement de 1,6 M€, porté à 11,8 M€ par une décision d'octobre 2024) est aujourd'hui de 71,43 % pour le SDE, 15 % pour la Caisse des dépôts et consignations, et trois banques et deux entreprises privées pour le solde.

La gouvernance de la Sem appelle quelques d'observations :

- *les statuts prévoient une majorité renforcée pour certaines décisions, permettant ainsi une minorité de blocage par les actionnaires privés, ce qui est inhabituel dans une Sem ;*
- *le pacte d'actionnaires n'est pas cohérent avec les statuts, étant plus exigeant quant à la majorité requise pour certaines décisions ;*
- *le comité technique joue un rôle consultatif important en émettant un avis préalable sur les dossiers examinés en CA, mais son règlement intérieur ne prévoit pas de critères permettant de formaliser la stratégie de choix des projets d'investissement ;*
- *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 ;*
- *l'organisation des pouvoirs entre le PDG et le directeur salarié a été revue pour éviter le risque que ce dernier soit qualifié de dirigeant de fait, mais doit encore être sécurisée (contrat de travail à adapter).*

⁵⁷ La puissance crête est la puissance maximale qu'un panneau solaire peut délivrer en électricité. L'unité de mesure de cette puissance est le watt crête (Wc). La production est exprimée en MWh.

⁵⁸ 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).

3 UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DÉTERMINÉE PAR UNE STRATÉGIE PEU LISIBLE

3.1 Les objectifs d'augmentation de production d'EnR

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 finale brute d'énergie à l'horizon 2030⁵⁹. Pour atteindre cet objectif, les énergies renouvelables devront notamment représenter 40 % de la consommation d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz.

En 2020, à l'échelle de la Bretagne administrative, l'énergie électrique renouvelable produite (3 482 MWh⁶⁰) couvrait seulement 16,7 % de la consommation électrique (20 845 MWh). Pour les seules Côtes-d'Armor, la production électrique d'origine renouvelable (878 MWh) représentait 21,4 % de la consommation électrique (4 101 MWh), soit le taux le plus élevé de Bretagne, mais encore éloigné de l'objectif national de 40 % pour 2030.

Si on intègre dans le calcul la production du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc⁶¹, projet, porté par l'État, de 62 éoliennes installées en mer, il pourrait être atteint prochainement. La production d'EnR sur le département des Côtes-d'Armor devrait en effet atteindre en 2025 au moins 2,7 TWh, soit 67 % de la consommation. En revanche, si la seule production d'EnR d'origine terrestre est prise en compte, une augmentation d'au moins 800 GWh serait nécessaire d'ici 2030.

3.2 Une stratégie non formalisée et axée de fait vers des investissements financiers

3.2.1 Une stratégie non formalisée

Le SDE 22 a défini dans un dossier destiné aux investisseurs privés en novembre 2018, les orientations voulues pour la Sem, à savoir en faire une société dédiée aux investissements dans les énergies renouvelables essentiellement sous forme de prises de participations. La Sem devait également réaliser pour son compte propre et à titre accessoire quelques projets de production d'électricité photovoltaïque. Le portefeuille cible joint au dossier comportait des projets de parcs éoliens pour une puissance total de 66,4 MW, un projet de panneaux solaires en toiture et deux centrales photovoltaïques pour une puissance globale de 8,6 MWc, ainsi que le développement de 11 stations d'avitaillement en GNV (dont 7 en dehors du département).

⁵⁹ Loi du 17 août 2015 article 1-III.

⁶⁰ Source : observatoire de l'environnement en Bretagne.

⁶¹ La mise en service progressive du parc éolien de la baie de Saint-Brieuc, avec une production estimée en période de croisière de 1,8 TWh, devrait permettre d'atteindre une production annuelle d'électricité d'origine renouvelable dans le département de 2,6 TWh, soit plus de la moitié de la consommation électrique attendue.

Tableau n° 3 : Portefeuille de projets pour la Sem (novembre 2018)

Portefeuille de projets	Année de début	Durée des travaux	Année de mise en service	Durée de l'exploitation	Investissements	% du financement par emprunt	Financement par emprunt	Fonds propres	% de participation de la SEM	Participation de la SEM	TRI projet	TRI actionnaire
Toiture PV - Espace Carnot	2019	1	2020	20	52 k€	0%	0 k€	52 k€	100%	52 k€	2,1%	1,1%
PV au sol - Ruca	2020	1	2021	25	4 725 k€	80%	3 780 k€	945 k€	15%	142 k€	0,2%	-9,7%
PV au sol - Plounevez Moëdec	2020	1	2021	25	3 402 k€	80%	2 722 k€	680 k€	15%	102 k€	0,2%	-9,4%
Parc éolien - Bourgueneuf	2019	2	2021	20	13 650 k€	85%	11 603 k€	2 048 k€	10%	205 k€	2,4%	2,5%
Parc éolien - Rocher de Mémentu	2019	2	2021	20	13 650 k€	85%	11 603 k€	2 048 k€	10%	205 k€	3,1%	4,7%
Parc éolien - Lan Vras	2019	2	2021	20	8 925 k€	80%	7 140 k€	1 785 k€	10%	179 k€	5,2%	9,4%
Parc éolien - Petit Doré	2020	1	2021	20	22 155 k€	80%	17 724 k€	4 431 k€	10%	443 k€	5,9%	10,4%
Parc éolien - Botsay	2020	1	2021	20	10 185 k€	80%	8 148 k€	2 037 k€	10%	204 k€	5,8%	10,2%
Parc éolien - Plounevez	2020	2	2022	20	8 715 k€	80%	6 972 k€	1 743 k€	10%	174 k€	4,6%	7,7%
SAS GNV Région Bretagne (9 Station)	2019	2	2021	15	9 450 k€	70%	6 615 k€	2 835 k€	25%	709 k€	4,5%	6,0%
Station GNV - Lamballe	2019	2	2021	15	840 k€	38%	319 k€	521 k€	95%	495 k€	6,7%	5,9%
Station GNV - Châtelets	2020	2	2022	15	1 050 k€	50%	525 k€	525 k€	95%	499 k€	3,9%	3,4%
Méthanisation - Pléneuf-Val-André	2020	2	2022	15	2 304 k€	61%	1 405 k€	899 k€	5%	45 k€	2,5%	1,9%
Réseau de gaz fermé (Piscine)	2020	2	2022	15	200 k€	45%	90 k€	110 k€	80%	88 k€	1,1%	0,2%
TOTAL					99 303 k€	79%	78 645 k€	20 658 k€	17%	3 540 k€	4,1%	6,6%

Source/note : Dossier investisseur Sem « EnR en Côtes-d'Armor » daté du 26 novembre 2018.

Si en 2018 une plaquette de présentation et une délibération du comité syndical du SDE mentionnent un objectif chiffré, de production de 150 GWh par an à horizon 2022, la finalité de l'activité de la Sem n'a jamais été définie dans un document officiel, ni évoquée en conseil d'administration.

Cette absence de formalisation pose des difficultés pour évaluer les moyens mis en œuvre. Les investissements peuvent en effet poursuivre différents objectifs, plus ou moins prioritaires : assurer des revenus aux actionnaires (en premier lieu le SDE 22) et donc capter une partie des revenus générés par les projets sur le territoire, favoriser le développement des énergies renouvelables afin d'atteindre plus rapidement les objectifs quantitatifs de production du Sradet, faciliter l'émergence de projets intéressants sur le plan de la production énergétique même avec une rentabilité incertaine...

Le positionnement de la Sem n'apparaît pas non plus clairement défini, alors qu'il existe dans le département au moins deux autres sociétés, détenues par des intercommunalités, qui investissent dans des projets d'installations de production d'énergies renouvelables. Il existe un risque de concurrence avec ces sociétés, financées également avec des fonds publics, et qui sont tout aussi légitimes à intervenir sur le territoire.

Si le plan d'affaires établi lors de la création de la Sem a pu apparaître comme un début de formalisation d'une stratégie, il n'a pas ensuite été actualisé, ni même évoqué en conseil d'administration ou assemblée générale, contrairement à ce que prévoit le pacte d'actionnaires.

Recommandation n° 2. : Définir une stratégie d'investissement

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président considère qu'une stratégie d'investissement a été formalisée dans le nouveau plan d'affaires adopté en 2024.

La chambre relève que si ce nouveau plan d'affaire détaille une nouvelle liste de projets de production d'énergies renouvelables avec les taux de rentabilité attendus pour chacun, il ne constitue toutefois pas un plan stratégique complet. En effet, il ne mentionne pas les objectifs poursuivis par la société, n'évoque pas le positionnement de celle-ci alors qu'existent dans le département d'autres sociétés publiques intervenant dans les mêmes domaines, et ne mentionne pas les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs.

3.2.2 Une activité qui repose sur un plan d'affaires non stabilisé

3.2.2.1 Peu de réalisations effectives constatées au titre du plan d'affaires initial

L'article 11 du pacte d'actionnaires indique que le « *le plan d'affaires de la société, qui identifie les objectifs des projets de la société ainsi que les résultats prévisionnels pour les cinq années à compter de la signature du présent pacte, est annexé au présent pacte et constitue un élément essentiel de ce dernier.* ». Le pacte d'actionnaires rappelle par ailleurs que le plan d'affaires doit être suivi et mis à jour par le directeur général, au minimum une fois par an et à l'occasion de tout nouvel investissement ou désinvestissement, et qu'il doit être approuvé en conseil d'administration.

Le plan d'affaires initial, composé d'une série de projets de production d'EnR, avait essentiellement pour objet de convaincre les investisseurs privés de prendre des participations dans le capital de la Sem. Par la suite, il s'est avéré peu fiable.

Alors qu'il prévoyait des investissements dans six projets éoliens, un seul pourrait être finalement réalisé avec une participation de la Sem, sur la commune de Plounévez-Moëdec (Beg Ar C'Hra)⁶². Deux seront mis en exploitation prochainement (Lan Vras, Petit Doré) et deux autres sont actuellement en phase de développement (Bougueneuf et Mementu), mais sans participation de la Sem. Un projet a été abandonné (Botsay).

Pour le photovoltaïque, deux projets étaient recensés, dont un a effectivement été réalisé avec l'appui de la Sem, à Ruca.

Le plan d'affaires de 2018 n'était en tout état de cause pas adapté à la capitalisation de la Sem, qui était insuffisante.

Les projets éoliens et photovoltaïques sont en général largement financés par des emprunts, mais les banques exigent toujours une part de fonds propres, variable selon le type d'énergies⁶³, ce qui nécessite de la part des actionnaires un apport de capitaux suffisants. Le dossier transmis aux investisseurs en novembre 2018 prévoyait des fonds propres à hauteur de 4 M€ dont 3,3 M€ pour les participations dans les sociétés de projet. Or, le capital de la Sem ne s'élevait qu'à 1,6 M€ jusqu'en octobre 2024. Les fonds propres ont certes été complétés, en 2022 par un apport en compte courant du SDE 22 d'un montant de 830 000 €, et en 2023 par un emprunt à long terme de 490 718 €, mais ils ont été utilisés essentiellement pour financer les investissements dans le GNV et pour de nouveaux projets d'installations photovoltaïques construites en propre, non prévus en 2018.

⁶² Ce projet avait été porté en partie, dans sa phase développement, par la Sem Lannion Trégor. Celle-ci a ensuite vendu ses parts au porteur de projet privé qui détenait déjà la majorité des parts.

⁶³ Pour l'éolien, la part de fonds propres demandée est de 15 à 20 % mais elle est en général de 25 % pour le photovoltaïque.

3.2.2.2 Un plan d'affaires désormais cohérent avec les capitaux dont dispose la Sem

L'augmentation de capital de 10,2 M€ décidée en octobre 2024 est associée à un nouveau plan d'affaires ; elle est notamment destinée à financer des prises de participations, comprises entre 6 et 40 % du capital, dans des sociétés de projets éoliens (5,6 M€)⁶⁴ et photovoltaïques (2,6 M€), ainsi que plusieurs stations GNV (1,2 M€).

Le nouveau programme d'investissements n'est toutefois pas stabilisé. Pour l'essentiel, il ne reprend pas les projets qui avaient été identifiés en 2018. Les projets qui y figurent ont le plus souvent été initiés par des entreprises privées, qui doivent donc accepter d'ouvrir leur capital à la Sem. Sur les huit projets éoliens, un seul est porté par une société dans laquelle la Sem détient à ce jour des parts⁶⁵. Pour les autres, des négociations sont parfois engagées mais sans aucune certitude quant à la cession de parts au bénéfice de la Sem.

Le plan d'affaires a évolué entre mars et mai 2024. Deux projets éoliens⁶⁶ sur huit ont ainsi disparu, et ont été remplacés pour des montants équivalents par deux nouveaux projets⁶⁷. Les projets éoliens ou photovoltaïques sont en effet susceptibles d'être abandonnés lors de la phase de développement, pour des motifs administratifs, techniques ou juridiques, ou en raison de désaccords avec les porteurs de projet. La Sem peut donc être amenée à les remplacer par de nouveaux projets. Le tableau de bord sur lequel travaille le directeur comprend d'ailleurs davantage de projets que le plan d'affaires. Pour l'éolien, y figurent ainsi 31 projets de parcs en phase de développement ou de production, soit nettement plus que les huit du plan d'affaires.

Le plan d'affaires ne comprend pas non plus le projet de méthaniseur que la Sem envisage à Pluzunet, à proximité d'un site de traitement de déchets. Elle a été sollicitée pour construire cet équipement, qui permettrait de valoriser énergétiquement les bio-déchets. Toutefois, outre que le projet est contesté localement par un producteur de biométhane, il nécessite au moins 1 M€ de fonds propres, qui ne sont pas prévus dans le plan d'affaires.

⁶⁴ Les projets éoliens figurant dans le plan d'affaires représentent un investissement total de 165 M€ pour les sociétés de projet, financé à hauteur de 132 M€ par les banques et pour 36,37 M€ sur fonds propres, dont 5,61 M€ apportés par la Sem Énergies 22.

⁶⁵ La Sem est intervenue sur le projet de Lancart Energy à Mérillac. La commune rencontrait un problème de comportement des acteurs privés (développeurs éoliens) qui mobilisaient des engagements fonciers illégaux et qui risquaient de compromettre le projet. La Sem a pu intervenir et faire en sorte que le projet redémarre sur des bases saines. La Sem a également animé des réunions de concertation avec la population afin notamment de présenter les résultats des différentes études ainsi que l'avancement du projet. Des actions de communication ont été menées via des opérations de porte-à-porte et des permanences d'information. La Sem enfin a participé à l'animation des comités locaux de suivi, aux négociations avec les riverains, et aux échanges avec les services de l'État (support sur réunion de phase amont, reporting des actions, échanges avec la direction départementale des territoires et de la mer - DDTM et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL, notamment).

⁶⁶ Les projets de « Énergie des Noyers » et « Hent Glaz ».

⁶⁷ Les projets de « Kerimard » et « Le Petit Kermaux », tous les deux situés à Corlay.

3.2.3 Une priorité donnée aux investissements rémunérateurs pour les actionnaires

3.2.3.1 Un rôle affiché de facilitateur de projets encore peu déterminant

La Sem fait valoir qu'elle peut apporter une aide aux communes qui rencontrent des difficultés avec des porteurs de projets dans la phase de développement et permettre la réalisation effective de projets qui risqueraient à défaut d'être abandonnés⁶⁸. Les liens entre la Sem et les communes peuvent également être un facteur déterminant dans l'acceptabilité des projets. L'image de "structure publique" serait en effet mieux perçue localement que l'approche purement privée.

Dans le cadre des appels d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE), l'implication d'une Sem peut permettre une meilleure rentabilité pour les projets grâce aux bonus d'investissement participatif, ou l'obtention d'un meilleur tarif de revente grâce à des points supplémentaires⁶⁹. Les centrales photovoltaïques à Plounevez-Moëdec, Loudéac et Dinan Trélivan⁷⁰ ont ainsi obtenu une bonification de 3€ par MWh vendu, grâce à une participation minimale de 40 % de la Sem et d'autres acteurs publics⁷¹ au capital de la société de projet. Sur le projet de centrale photovoltaïque à Ruca, le fait que la Sem Énergies 22 et Dinan Agglomération détiennent plus de 10 % du capital de la société a permis l'obtention d'une bonification de 1€/MWh du tarif de revente.

Toutefois, la plus-value de l'action de la Sem n'apparaît pas encore significative, si on considère par exemple qu'à la date du 1^{er} juillet 2024, aucun projet éolien ayant fait l'objet d'un investissement de la Sem n'a encore reçu l'autorisation environnementale de la préfecture.

⁶⁸ La Sem a ainsi apporté une aide particulière sur le projet éolien de Mérillac.

⁶⁹ Les projets portés par des collectivités ou leurs groupements bénéficient en effet depuis plusieurs années d'une bonification dans les appels d'offres du gouvernement « portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir d'énergie solaire photovoltaïque, hydroélectrique ou éolienne, situées en métropole continentale ». Le système de notation donne en effet une bonification pour les candidats qui prévoient une gouvernance partagée, c'est-à-dire lorsqu'ils sont eux-mêmes des collectivités ou des citoyens ou lorsqu'ils sont représentés par une société anonyme dont le capital est possédé en tout ou partie par des groupes de citoyens ou par des collectivités, ce qui est le cas des Sem. Dans une délibération du 17 juin 2021, la commission de régulation de l'énergie (CRE) s'interrogeait néanmoins sur l'utilité de ce dispositif, considérant que les porteurs de projet sont naturellement incités à rechercher ces types de financement afin de favoriser l'acceptabilité locale des projets.

⁷⁰ Le fait que la Sem Énergies 22 détienne 40 % du capital de la société a permis d'obtenir des points supplémentaires à l'appel d'offres de la CRE de décembre 2023. En accord avec le développeur, il avait été décidé de candidater à 81€/MWh contre 79€/MWh initialement prévus.

⁷¹ La Sem Énergies 22 peut être accompagnée d'autres acteurs publics comme des communes ou des EPCI.

3.2.3.2 Un objectif de rentabilité qui amène la Sem à privilégier des projets « dérisqués »

Le principal objectif de la Sem Énergies 22, assumé par la direction actuelle, est en réalité de sécuriser à terme les ressources financières du SDE22, son principal actionnaire, via la distribution de dividendes. Pour le président-directeur général, *« à ce jour, les principales ressources du SDE sont constituées des versements du Fonds d'aide aux Collectivités pour l'électrification (FACE) et des reversements de TICFE, deux financements qui transitent désormais par le budget de l'État, et pour lesquels la pérennité en volume n'est en rien garantie. Le choix du SDE22, comme d'autres SDE, a été de diversifier ses activités dans la production et la distribution d'énergies renouvelables afin de contribuer à l'économie locale en espérant un retour financier de ses investissements. La question qui se posait et se pose encore à nous est la suivante : devons-nous laisser les acteurs privés seuls sur ce secteur économique de la production d'énergies renouvelables ? Notre conviction est que les collectivités doivent investir ce champ d'action, afin de bénéficier de nouvelles ressources en sus de la fiscalité locale générée par ces projets »*.

Même si cette stratégie mériterait, comme le président en convient, d'être mieux formalisée, la Sem s'oriente de fait vers des participations minoritaires essentiellement dans des projets portés par des entreprises privées, et seulement à une phase de leur déroulement où les risques sont moins nombreux⁷². L'objectif est ainsi de capter une partie des bénéfices, tout en minimisant les risques.

Pour ce faire, la Sem tente de nouer des partenariats avec des développeurs privés de projets éoliens ou photovoltaïques. Elle envisage ainsi de prendre une participation de 20 % dans la société « éoliennes du Petit Kermaux », qui a pour objet la construction et l'exploitation d'un groupe d'éoliennes situé sur la commune de Corlay pour une puissance de 16,8 MW, et affiche un taux de rentabilité interne (TRI) sur 20 ans de 6,07 %. Ce projet a déjà fait l'objet d'une autorisation environnementale le 8 novembre 2023. Il ne fait pas à ce jour l'objet d'un recours. Il est donc « dérisqué ».

La Sem a également signé fin octobre 2024 un contrat de partenariat avec une entreprise briochine, qui liste une dizaine de sociétés de projets éoliens au capital desquelles elle pourrait entrer dans les prochaines années⁷³. Le contrat prévoit que les charges liées à la phase de développement (négociations foncières, études préalables à la demande d'autorisation environnementale, études sur le dimensionnement du parc et choix des prestataires techniques) seront portées essentiellement par l'entreprise privée, la Sem n'intervenant qu'à la fin de cette phase, après le dépôt de la demande d'autorisation environnementale. Une société d'exploitation, au capital de 1 000 €, avec une participation de la Sem comprise entre 10 et 25 %, sera alors créée. Après l'obtention de l'ensemble des autorisations et la purge de tous les recours contentieux, les associés apporteront les fonds nécessaires au financement des étapes suivantes.

⁷² La période de construction d'un parc éolien ou d'une centrale photovoltaïque additionne une première phase de développement où sont réalisées l'ensemble des études techniques nécessaires à l'obtention des autorisations administratives et qui dure plusieurs années, phase qui concentre la majeure parties des risques mais qui ne nécessite que relativement peu de capitaux, et une seconde phase, dite de construction, où les risques sont peu nombreux – la phase est dite « dérisquée » - mais qui nécessite des capitaux importants pour acheter et monter les éoliennes.

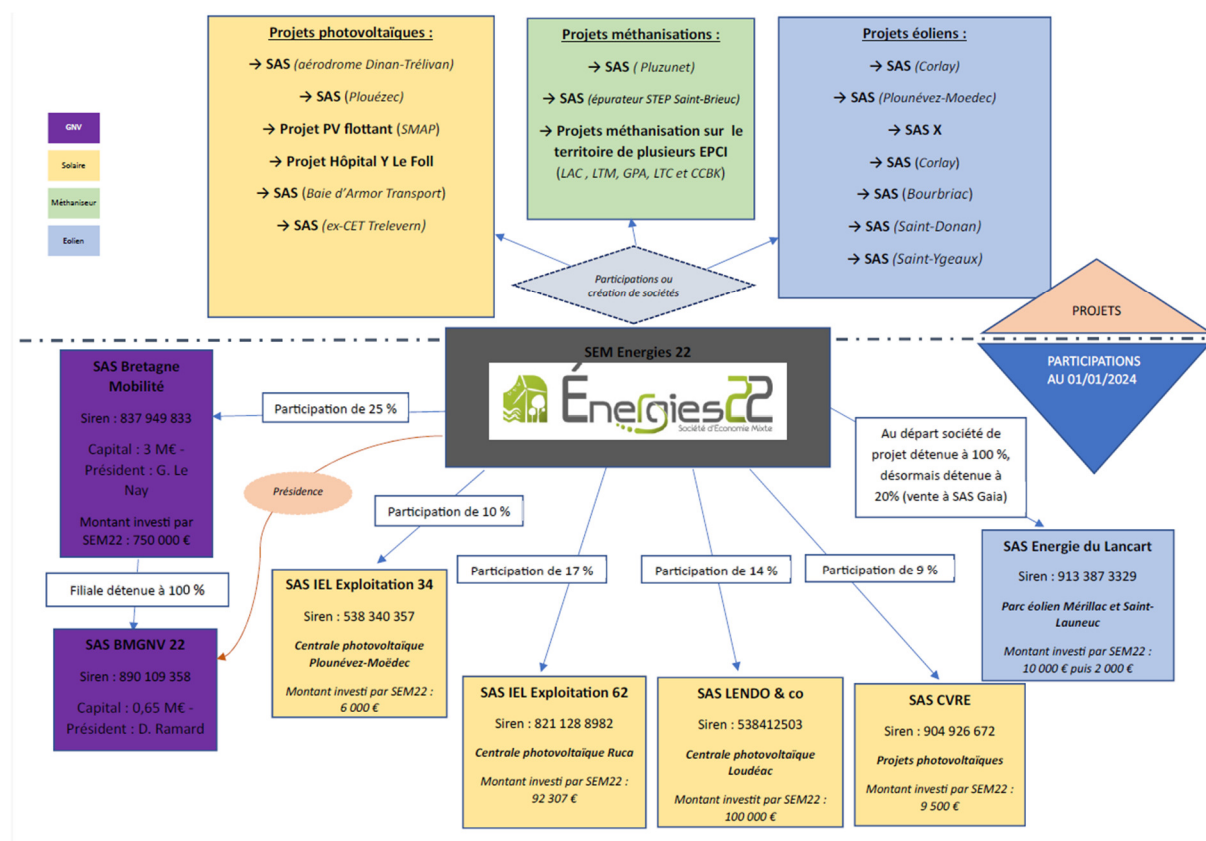
⁷³ Il existe avec la même entreprise un contrat équivalent pour des projets de centrales photovoltaïques.

Ces contrats reposent donc sur une logique financière, la Sem n'intervenant pas dans la phase de développement alors qu'en qualité d'entreprise publique, elle pourrait avoir une plus-value en facilitant l'acceptabilité des projets. Selon la Sem, des sociétés cherchent néanmoins à nouer des partenariats avec elle notamment pour faciliter l'acceptation locale des projets. L'entreprise qui a porté le projet de parc éolien de Plounévez-Moëdec dès l'origine a ainsi sollicité la Sem pour entrer dans le capital de la société de projet alors que le parc est déjà en phase de construction. Une autre société met en avant ses liens avec la Sem sur des projets de parcs éoliens alors qu'aucun contrat n'a encore été signé entre les deux parties.

En revanche, les projets d'investissements dans les ombrières de taille modeste sont aujourd'hui jugés moins intéressants par la Sem. Le prix de rachat de l'électricité produite, qui s'impose pour tous les projets d'une puissance <500 KWc, a en effet diminué de 13 % entre 2023 et 2024, obérant fortement la rentabilité des projets, qui était déjà réduite par la hausse du coût des matériaux. La Sem a décidé en 2023 de suspendre le développement d'ombrières de parkings supplémentaires, faute de rentabilité suffisante. Une reprise des travaux a finalement été décidée par le CA du 25 avril 2024, mais dans un format plus réduit.

3.2.4 Une priorité désormais donnée à l'éolien

Schéma n° 3 : Participations (y compris prévisions) de la Sem Énergies 22 au 1^{er} juillet 2024



Source : CRC d'après les comptes et le plan d'affaires.

3.2.4.1 Des investissements jusqu'à présent essentiellement axés sur le photovoltaïque

La totalité des investissements de la Sem dans des installations en propre a été orientée vers l'aménagement d'ombrières destinées à la production d'électricité photovoltaïque, soit un montant de 686 803 € au 31 décembre 2023.

Au 1^{er} juillet 2024, la Sem détenait des participations minoritaires dans plusieurs sociétés : 25 % dans la SAS BMGNV qui gère le réseau de distribution de GNV commun aux Sem filiales des quatre SDE bretons, (cf. § 3.4), et 9 à 20 % dans plusieurs sociétés de projets de production d'EnR, quasiment exclusivement photovoltaïque.

Sur 209 000 € de capitaux investis fin 2023, 1 % seulement correspond à une participation dans une société de production éolienne.

Aucun des projets éoliens évoqués dans le plan d'affaires joint au pacte d'associés de novembre 2018 n'a eu de traduction en termes d'investissements ou de prises de participations dans des sociétés, plus de cinq ans après la création de la Sem.

3.2.4.2 Une réorientation vers l'énergie éolienne, plus rentable que le photovoltaïque en Bretagne

Globalement, le coût d'un MW de capacité de production installée en éolien est supérieur de 50 % à celui d'un MW installé en photovoltaïque (PV). Toutefois, un projet éolien produit en moyenne deux fois plus d'énergie sur l'année. Sur une période de 25 ans, en incluant les charges de fonctionnement, relativement plus élevées dans le PV que dans l'éolien, le résultat net rapporté à un euro d'investissement est au moins deux fois plus élevé pour l'éolien.

Ainsi, d'après les plans d'affaires de la Sem, un MW installé représente sur le parc éolien de Saint-Ygeaux un coût de 1,558 M€, contre 1,06 M€ pour la centrale solaire de Ruca. Mais le parc éolien produit en moyenne durant 2 053 heures, contre seulement 1 188 heures pour la centrale solaire. Sur une période de 25 ans, le résultat net rapporté à un euro d'investissement sera de 0,55 € pour le premier et seulement 0,24 € pour la seconde. L'examen des plans d'affaires des autres projets éoliens et photovoltaïques donne les mêmes ordres de grandeur : sur 25 ans les premiers sont en moyenne au moins deux fois plus rentables.

Le plan d'affaires, dans sa version de mai 2024, prévoit 5,61 M€ d'investissements au total dans des sociétés de projet de parcs éoliens, et seulement 2,61 M€ pour le photovoltaïque.

Si les taux de rendement interne (TRI) des projets affichés dans les plans d'affaires apparaissent prudents, dans la mesure où les taux d'intérêt des banques retenus pour les emprunts sur 20 ans (4,5 %) sont supérieurs à ceux effectivement constatés au 1^{er} juillet 2024 (3,7 %), les coûts de démantèlement ne semblent en revanche pas pris en compte.

Il n'en reste pas moins que les TRI affichés sont de 8,55 % en moyenne pour l'éolien sur 30 ans, soit nettement plus que les 6,85 % affichés pour le photovoltaïque sur 35 ans.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président précise que le souhait de la Sem est de diversifier autant que possible les sources d'énergies renouvelables, tout en soulignant les incertitudes pesant sur certaines filières (photovoltaïque et GNV notamment), qui pourraient impacter les orientations du plan d'affaires.

3.3 Une plus-value de la Sem Énergies 22 en matière de production d'EnR qui reste à démontrer

3.3.1 Une Sem qui a pour l'instant peu d'impact sur le département

L'objectif de 150 GWh supplémentaires initiés ou financés en tout ou partie par la Sem, affiché lors de sa création en 2018, est loin d'avoir été atteint. La production d'électricité d'origine renouvelable a certes augmenté de 207 GWh sur cette période, mais grâce principalement à des projets privés, sans participation de la Sem.

En effet, à ce jour, les seuls projets dans lesquels la Sem a investi et qui sont en service sont des centrales photovoltaïques (Plounévez-Moëdec, Loudia et Ruca), pour une production annuelle d'environ 3 GWh au total. Début 2024, elle n'avait par ailleurs aucune participation dans des parcs éoliens produisant de l'électricité.

Les objectifs de la Sem en 2024 restent de participer à un accroissement de la production d'EnR, mais le volume et les délais ne sont plus précisés. Ses dirigeants admettent que l'initiative privée peut à elle seule permettre d'atteindre l'objectif général de 40 %⁷⁴ d'EnR dans la consommation électrique du département⁷⁵, mais considèrent néanmoins que « *dans un contexte où la Bretagne doit atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Sradet (...), la contribution de la Sem Énergies 22 est plus que jamais indispensable* ».

3.3.2 Une Sem qui intervient dans un environnement déjà dense

La Sem Énergies 22 n'est pas la seule société à capitaux au moins partiellement publics à intervenir dans le champ de la production d'énergies renouvelables, et à apporter un appui aux collectivités.

Outre la Sem Breizh, « *opérateur régional d'économie mixte* », et la société par actions simplifiées (SAS) BreizhÉnergie qu'elle a créée en 2011 pour soutenir la production d'énergies renouvelables en Bretagne, il existe, plus localement, deux sociétés contrôlées par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui ont un objet similaire à celui de la Sem Énergies 22.

La première, la société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) ERKB (« Énergies renouvelables du Kreiz Breizh ») est contrôlée à 100 % par la communauté de communes du Kreiz Breizh⁷⁶, et détient des parts dans plusieurs sociétés de projet de parcs éoliens en centre-Bretagne, dont deux avaient aussi suscité l'intérêt de la Sem. Dans le cas du projet du Petit Doré, ERKB, avait pris 25 % des parts (10 000 €) dès la phase développement, et les a revendues à la société privée actionnaire principal, pour 300 000 €. La Sem, qui aurait souhaité acheter ces actions à ERKB, a tenté depuis de les racheter, sans succès à ce jour.

⁷⁴ Hors parc éolien de la baie de Saint-Brieuc.

⁷⁵ Découlant de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

⁷⁶ L'article L. 2253-1 du CGCT permet aux collectivités d'avoir une participation, quel que soit son montant, au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables.

La seconde est la Sem Lannion Trégor, qui a pour objectif notamment de « *contribuer au développement des énergies renouvelables sur le Trégor en codéveloppant avec des partenaires publics et privés : des projets éoliens terrestres, des centrales photovoltaïques et en étudiant toute opportunité de développement d'énergies renouvelables alternatives* ». Elle a détenu des parts dans la société portant un projet de quatre éoliennes (14,4 MW) sur Plounévez-Moëdec, qu'elle a cédées en juillet 2023 après la phase de développement et avant celle de construction. Selon son dernier plan d'affaires, la Sem Énergies 22 souhaite investir dans ce projet lorsqu'il fonctionnera. La Sem Lannion Trégor possède encore des parts dans deux autres sociétés de projets éoliens, sur Plougras (5 éoliennes pour 11,2 MW) et Loguivy-Plougras (3 éoliennes entre 6 et 9 MW).

3.4 Une forte implication dans le déploiement de stations de distribution de GNV

3.4.1 Une démarche régionale encouragée par l'État

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)⁷⁷.

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 remboursables⁷⁸.

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 cette solution serait portée par leurs Sem spécialisées dans les énergies renouvelables, dont la Sem Énergies 22.

⁷⁷ Document adopté en application de la directive européenne 2014-94/UE sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs du 22 octobre 2014.

⁷⁸ 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.

Dans les Côtes-d'Armor, trois stations de distribution ont été construites, à Quévert, Trégueux et Châtaudren-Plouagat, et respectivement mises en service en octobre 2022, novembre 2022 et mars 2024. Deux sont à l'étude sur Guingamp-Paimpol Agglomération et Lamballe Terre et Mer pour une mise en service en 2026. Faute de clientèle captive à proximité, et donc d'une demande suffisante, les projets sur Lannion Trégor Communauté et la communauté de communes du Kreiz-Breizh (CCKB) sont moins avancés.

Dans les stations, les usagers ont le choix entre le biogaz⁷⁹ et le gaz naturel « classique »⁸⁰. La plupart des entreprises privées roulent au gaz naturel, moins onéreux que le biogaz. En revanche, les collectivités locales vont parfois vers le biogaz pour des raisons politiques et de soutien aux 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 Bretagne Mobilité GNV (BMGNV), proposant le déploiement de 9 stations et de 180 poids lourds au GNV, retenue par l'Ademe en janvier 2018.

Leur réponse associait : la région Bretagne, les quatre syndicats départementaux d'énergie, les fédérations nationales des transports routiers et des transports de voyageurs, GRDF, GRTGaz, la chambre de commerce et d'industrie (CCI) 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 simplifiées Bretagne Mobilité GNV, 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.

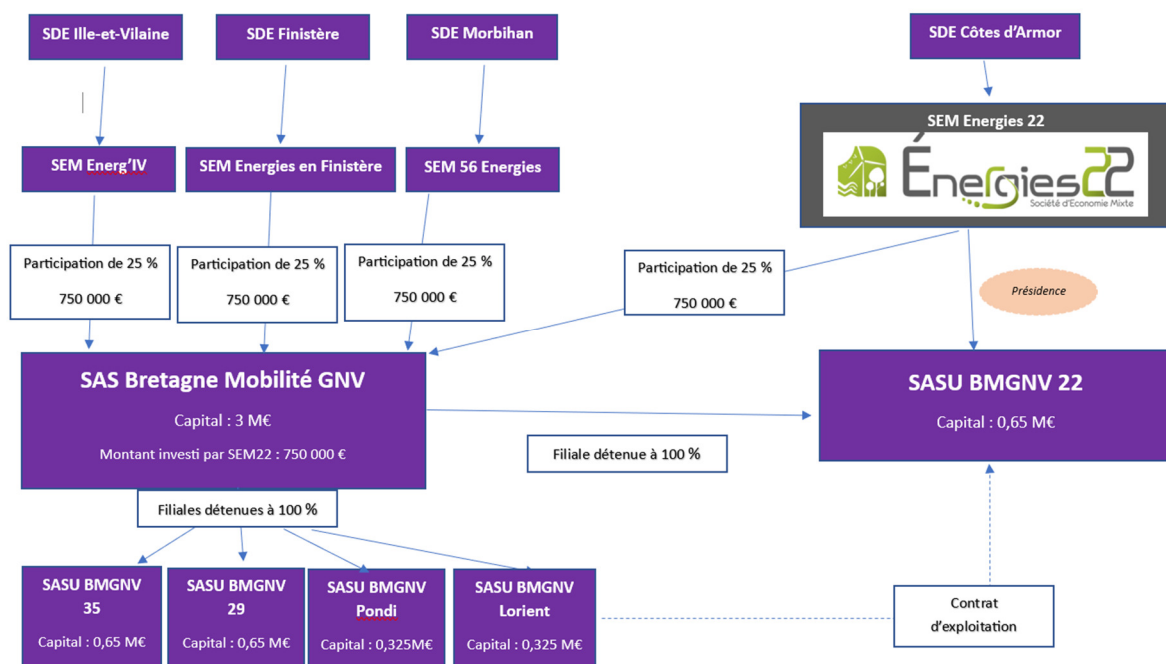
⁷⁹ Le biogaz est le gaz produit par fermentation de matières organiques. C'est un gaz combustible composé essentiellement de méthane et de dioxyde de carbone. L'acheteur de biogaz doit payer une « garantie d'origine », qui s'ajoute au prix du gaz. Le registre des garanties d'origines est tenu par GRDF, et vérifié par la caisse des dépôts et consignations. L'achat de biogaz peut être valorisé par certaines entreprises, quand elles répondent à des appels d'offres : dans le cadre de ces marchés, cette démarche leur permet d'obtenir plus de points sur les critères environnementaux.

⁸⁰ 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. Le Morbihan a retenu un schéma institutionnel différent et a privilégié la création d'une société par station. Toutes ces sociétés sont administrées directement par les Sem départementales.

La SASU BMGNV 22 a ainsi été créée, avec un capital social de 625 000 €. Elle exploite les trois stations existant sur le département des Côtes-d'Armor, ainsi que la station de Caudan près de Lorient dans le Morbihan, à la suite d'un appel d'offres lancé par la Sem Énergies 56.

Schéma n° 4 : Schéma de gouvernance du réseau Bretagne Mobilité GNV au 31 décembre 2024



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 ses 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, 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 qui s'avère finalement peu efficace sur la demande

La convention signée le 5 avril 2018 entre l'Ademe et la SAS BMGNV prévoit que pour chaque station, l'Ademe verse une avance remboursable de 100 000 € et attribue parallèlement une enveloppe d'aides d'un montant total de 200 000 €, à répartir entre les entreprises de transport s'engageant à convertir au GNV tout ou partie de leur flotte et à fréquenter la station concernée. Ces aides, dont le montant est compris entre 1 000 € et 10 000 € par véhicule⁸¹, sont versées par la SAS BMGNV aux entreprises, qui doivent en contrepartie s'engager sur un volume d'avitaillement auprès de la station.

Dans les Côtes-d'Armor, seules les stations de Quévert et de Châtaudren-Plouagat ont bénéficié d'une avance remboursable. Celle de Trégueux, la première ouverte et qui fonctionne le mieux, n'en a pas bénéficié. Par ailleurs, il s'agit d'avances avec des taux d'intérêt relativement élevés (5 % sur la moitié du montant). Pour la Sem, cette avance n'a pas été déterminante dans la décision de construire ces stations.

Pour ce qui est des aides versées aux transporteurs, le dispositif semble peu incitatif, ou suffisamment complexe pour avoir dissuadé nombre d'entreprises pourtant initialement intéressées. Pour les stations de Quévert et de Châtaudren-Plouagat, la SASU BMGNV 22 avait identifié plusieurs entreprises, pour un montant d'aides de 400 000 €. À la fin du mois de juin 2024, 200 000 € seulement avaient été versés, certaines des entreprises pressenties n'ayant pas finalement produit les justificatifs demandés⁸² alors que la date limite de l'appel à projets était fixée au 15 mai 2024.

⁸¹ 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.

⁸² Des factures acquittées de véhicules neufs doivent être présentées pour obtenir le versement de la subvention.

3.4.4 Le déploiement et l'exploitation des stations des Côtes-d'Armor

La Sem Énergies 22 a décidé, dès sa création, de poursuivre l'objectif d'implantation d'une station par EPCI, à l'exception de Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC), qui souhaite réaliser la sienne directement. Deux stations GNV ont été mises en service en 2022, à Trégueux et à Quévert. Une troisième a été ouverte en mars 2024 à Châtelaudren-Plouagat. Leur activité, ainsi que celle de Caudan dans le Morbihan, sont retracées dans les comptes de la SASU BMGNV 22.

3.4.4.1 Des résultats 2023 positifs grâce à un contrat d'achat de gaz très favorable

La station de Trégueux a engendré 98,8 % du chiffre d'affaires total sur le deuxième semestre 2023. Située à proximité immédiate de la RN12, elle attire plus facilement les transporteurs y compris finistériens⁸³, effectuant des trajets sur l'axe Rennes-Brest, mais aussi des entreprises installées sur l'agglomération briochine. Les collectivités territoriales représentent à ce jour moins de 10 % de la clientèle. Un tassement des ventes a été constaté en 2024, notamment depuis l'ouverture de la station de Châtelaudren-Plouagat.

La station de Quévert connaît un démarrage plus difficile. Même si, depuis le début de l'année 2024, une augmentation de la fréquentation est constatée, celle-ci demeure largement inférieure à celle de Trégueux, à un niveau très insuffisant pour atteindre l'équilibre financier.

La station de Châtelaudren-Plouagat, mise en service en mars 2024, connaît un démarrage encourageant mais encore insuffisant pour atteindre l'équilibre financier.

Globalement, les quantités cumulées vendues n'augmentent pas : en avril 2024 elles étaient même inférieures à celles de mai 2023 malgré l'ouverture d'une station supplémentaire.

**Tableau n° 4 : Quantités vendues (kg) et chiffre d'affaires (en €)
des stations GNV sur la période mai 2023-avril 2024**

	MAI	JUIN	JUIL.	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DEC.	JANVIER	FÉVR.	MARS	AVRIL
Trégueux	77 651	83 227	76 474	66 163	68 125	67 753	60 949	57 436	56 948	57 617	56 251	47 814
Quévert	2 092	1 171	1 799	1 065	740	230	799	137	5 531	9 145	10 787	10 474
Plouagat											8 820	18 942
Total (kgs)	79 743	84 398	78 273	67 228	68 865	67 983	61 748	57 573	62 479	66 762	75 858	77 230
Trégueux	98 318	105 494	97 084	87 667	88 113	86 872	79 446	74 829	86 130	80 914	75 667	64 314
Quévert	2 658	1 496	2 327	1 383	961	298	1 053	195	8 741	13 621	15 512	14 654
Plouagat											11 990	25 679
Total CA en €	100 976	106 990	99 411	89 050	89 074	87 170	80 499	75 024	94 871	94 535	103 169	104 647
Coût moyen/kg	1,27	1,27	1,27	1,32	1,29	1,28	1,30	1,30	1,52	1,42	1,36	1,36

Source : rapport commercial BMGNV 22.

⁸³ Sur le mois de décembre 2023, près de 14 % des clients possédaient un badge BMGNV 29.

Tableau n° 5 : Compte de résultat SASU BMGNV 22 (en €)

	2021	2022	2023
Chiffre d'affaires (marge sur la vente du gaz)	-	58 310	798 280
Charges d'exploitation	4 908	189 365	485 253
<i>dont amortissements et provisions nets</i>		26 119	143 047
Résultat d'exploitation	- 4 908	- 131 055	313 027
+ Résultat financier	-	- 16 113	- 92 635
Résultat courant avant impôts	- 4 908	- 147 168	220 392

Source : CRC sur la base des comptes annuels.

L'année 2022 n'est pas significative car largement incomplète (stations mises en service en fin d'année) ; elle est déficitaire, en raison d'un volume de vente de GNV insuffisant pour couvrir les charges fixes, mais aussi d'une prime de succès de 120 000 € versée par la SASU à la Sem pour l'ouverture des deux stations.

Le résultat 2023, qui traduit l'activité des deux premières stations, est excédentaire (220 392 €), grâce à une bonne fréquentation de la station de Trégueux et surtout à des marges importantes sur la vente du GNV. Le chiffre d'affaires couvre ainsi largement les charges d'exploitation, y compris d'amortissement, ainsi qu'une nouvelle prime de succès pour la mise en service de la station de Plouagat d'un montant de 100 000 €.

En 2023 la SASU BMGNV a profité d'un marché d'achat de gaz particulièrement favorable passé par le SDE 22 avant la crise énergétique de 2022. Le tarif obtenu, de 26,2 €/MWh pour la période 2021-2023, s'est révélé particulièrement intéressant, puisque le prix de marché a parfois dépassé 200 €/MWh et a été en moyenne de 95 €/MWh pendant l'hiver 2021/2022⁸⁴. Ce tarif a permis à la SASU d'afficher des prix de vente autour de 1,6 €/kg, particulièrement compétitifs notamment par rapport aux départements voisins où ils ont parfois dépassé 3 ou 4 €/kg, tout en conservant des marges très confortables (plus de 35 centimes par kg).

3.4.4.2 Des perspectives moins favorables depuis 2024

Depuis 2024, les perspectives financières sont moins favorables avec la disparition de l'avantage compétitif que permettait l'ancien contrat d'achat de gaz. Le nouveau contrat à compter du 1^{er} janvier 2024, conjoint avec la SASU BMGNV 35, comporte des conditions proches de celles des concurrents directs. Les tarifs des différents distributeurs de GNV dans la région se sont désormais rapprochés.

Les charges fixes supportées par la SASU BMGNV 22 devraient augmenter de plus de 56 % en 2024 avec la mise en service de la station de Châtaudren-Plouagat⁸⁵, mais le volume global des ventes ne devrait que peu évoluer, malgré la mise en service de plusieurs véhicules au GNV sur Dinan Agglomération.

⁸⁴ Source : GRT Gaz (gestionnaire du réseau de transport gaz désormais nommé NaTran).

⁸⁵ Le coût de la station de Châtaudren-Plouagat (1,6 M€), et donc les charges d'amortissement sont supérieures à ceux des stations de Trégueux et Quévert (1,3 M€).

Les données transmises en réponse aux observations provisoires confirment un tassement du volume des ventes dans le département, de 3,5 % entre 2024 et 2023, malgré l'ouverture d'une troisième station.

Les résultats de la SASU BMGNV 22 sont ainsi nettement inférieurs à ceux de 2023. Le résultat courant avant impôts passe en effet de + 220 392 € en 2023 à – 317 824 € en 2024. Cette évolution défavorable est liée notamment à l'augmentation des charges fixes, mais aussi aux marges moins importantes du nouveau contrat d'achat de gaz. Les perspectives à court terme ne permettent pas d'envisager une amélioration significative de la situation. Selon les calculs de la SASU, le résultat cumulé d'exploitation des trois stations ne serait proche de l'équilibre qu'au-delà de 1,5 million de kg vendus, soit près du double des réalisations 2024, ce qui paraît peu réaliste, faute notamment d'une conversion significative des flottes de véhicules lourds des collectivités du département.

Le résultat est toutefois amélioré à la marge en 2024 par les produits de la station de Caudan. La SASU BMGNV 22 exploite cette station en vertu d'un contrat de concession, en ne supportant que des charges variables, constituées d'une redevance de 25 centimes par kg vendu versée au concédant, et des coûts d'achat, de distribution et d'entretien du GNV.

3.4.5 Des relations entre la Sem et la SASU BMGNV 22 à sécuriser

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

La SASU BMGNV 22 filiale à 100 % de la SAS BMGNV, a seulement des liens capitalistiques indirects avec la Sem Énergies 22, via la participation à 25 % de cette dernière dans la SAS (les trois autres Sem départementales sont également actionnaires, à 25 % chacune).

Les statuts de la SASU BMGNV 22 prévoient que son actionnaire unique, la SAS BMGNV, procède à la nomination et à la révocation du président. Ils désignent toutefois directement la Sem Énergies 22 comme première présidente.

Les deux sociétés sont par ailleurs liées par une convention de prestation de services (cf. § 3.4.5.2).

Toute l'activité et la gestion de la SASU BMGNV 22, qui n'a pas de personnels propres, sont actuellement assurées par la Sem Énergies 22. Celle-ci est responsable de la stratégie de développement des stations sur le territoire, des marchés pour la construction des stations et également de la tenue des comptes et du suivi administratif de la SASU.

Le contrôle ainsi exercé par la Sem Énergies 22, s'il est totalement effectif⁸⁶, reste fragile, car selon les statuts de la SASU, c'est l'actionnaire unique, la SAS BMGNV, qui détient le pouvoir de prendre seul les décisions les plus importantes, dont la nomination et la révocation du président.

⁸⁶ La SAS n'exerce aucun contrôle, même *a posteriori*, sur ses filiales.

La Sem Énergies 22 a décidé, par une délibération du 29 novembre 2023, d'une demande de rémunération pour résultat exceptionnel du mandat de président de la SASU, à soumettre à la validation du CA de la SASU, pour un montant pouvant aller jusqu'à 300 000 €, à compter 2023. Cette démarche a toutefois été suspendue en 2024, dans l'attente des résultats de l'étude de reconfiguration du modèle du réseau BMGNV. La chambre relève qu'en tout état de cause, cette disposition est contraire à l'article 13 des statuts de la SASU, qui stipule que « *le président ne percevra pas de rémunération* ».

Le montage capitalistique conduit normalement à ce que les résultats éventuellement positifs de la SASU ne bénéficient pas à la Sem Énergies 22, mais seulement à la SAS BMGNV 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 siens⁸⁷.

En revanche, la Sem Énergies 22 facture directement à la SASU BMGNV 22 des prestations de service ainsi que des primes dites « de succès », versées lors de la mise en service de chacune des stations, ce qui occasionne des flux financiers importants qui ne transitent pas par les comptes de la SAS BMGNV⁸⁸, alors qu'au niveau de cette dernière, les risques sont supportés par l'ensemble des quatre Sem actionnaires.

3.4.5.2 Une convention de prestations de services procurant à la Sem des revenus importants

La convention de prestations de services signée le 21 octobre 2022 entre la Sem Énergies 22 et la SASU BMGNV 22 liste les missions confiées à la Sem : l'administration de la société, sa gestion administrative et comptable et le développement des stations GNV. Elle prévoit le versement d'un montant forfaitaire de 14 400 € HT par an pour le travail d'ingénierie et de suivi administratif, et de 60 000 € pour chaque station GNV mise en service (prime de succès⁸⁹).

Un avenant n°1, passé le 8 décembre 2023, complète les prestations réalisées par la Sem, avec l'ajout d'un forfait annuel de maintenance de 40 000 € HT, et augmente sensiblement les tarifs : forfait annuel pour ingénierie et suivi administratif augmenté à 60 000 € HT, sans que cela s'explique par l'évolution du nombre de stations⁹⁰, versement pour la mise en service de chaque nouvelle station passé à 100 000 €.

La convention et ses avenants n'ont pas été soumis pour validation à la SAS BMGNV. Dans sa réponse, le président de la SAS évoque « *un oubli* ». La chambre demande que la régularisation de ces conventions de prestations de services soit effectuée lors du prochain conseil d'administration de la société.

⁸⁷ Les comptes consolidés sont obligatoires pour les groupes dont les résultats dépassent pour chacun des deux derniers exercices deux des trois seuils suivants : Bilan supérieur à 24 millions d'euros. Chiffre d'affaires supérieur à 48 millions d'euros. Effectif supérieur à 250 personnes. Aucun des seuils n'est dépassé dans le cas de la SAS BMGNV.

⁸⁸ Ces prestations sont prévues dans la convention et dans son avenant, signés entre la SASU et la Sem.

⁸⁹ La prime de succès correspond au coût de développement d'une station supporté par la Sem.

⁹⁰ Les comptes 2023 distinguent en effet deux versements chacun de 30 000 €, l'un concernant la station de Trégueux et le second la station de Quévert.

Au total, la Sem a perçu 134 400 € en 2022 correspondant au versement de deux primes de succès - Trégueux et Quévert - et au forfait de 14 400 € pour les prestations administratives. En 2023, elle a perçu 160 000 €, soit une prime de succès – Châtaudren-Plouagat – et le forfait de 60 000 €, sans compter les prestations de maintenance. Pour 2024, elle devait facturer 100 000 € (forfaits de 60 000 € et 40 000 €).

Ces tarifications de la Sem, et leur augmentation sensible en 2023, lui permettent de bénéficier directement des bonnes performances de la SASU BMGNV 22.

3.4.5.3 Une situation de conflit d'intérêts

M. Ramard, qui est à la fois PDG de la Sem et représentant de cette dernière dans l'exercice de sa fonction de présidente de la SASU, se trouve 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* »⁹¹.

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 M. Ramard présidait la SASU en son nom propre et non pas en sa qualité de PDG de la Sem Énergies 22.

Il se trouve donc en situation de conflit d'intérêts lorsque, dans l'exercice de la présidence de la SASU, il conclut une convention avec la Sem dont il est le PDG, quand bien même la convention est formellement signée, pour le compte de la Sem, par son directeur salarié et non pas par M. Ramard lui-même. Cette situation entraîne un risque juridique, de prise illégale d'intérêt, selon l'article 432-12 du code pénal⁹².

En outre, alors que la convention et l'avenant ont été passés dans des conditions peu transparentes, sans avoir été soumis au CA de la SASU, les tarifs fixés pour les prestations paraissent relativement élevés, et ont été fortement augmentés sans lien avec l'évolution du nombre de stations. Les facturations de la Sem Énergies 22 paraissent supérieures à ce qui peut être constaté dans les autres départements, où les résultats des SASU sont nettement moins satisfaisants, comme dans le Morbihan ou dans le Finistère, où il n'existe pas, par exemple, de primes de succès versées à la mise en service des stations. Les forfaits pour la gestion administrative y sont également très inférieurs. Le risque existe que certains paiements au titre de la convention soient analysés comme contraires à l'intérêt de la SASU.

⁹¹ Article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013.

⁹² Article 432-12 du code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.* »

Il convient au minimum que la procédure des conventions réglementées soit suivie, et que toutes les conventions passées entre la SASU BMGNV 22 et la Sem Énergies 22 soient validées par une délibération du conseil d'administration de la SAS BMGNV⁹³.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président du SDE 22 évoque de prochaines évolutions organisationnelles entre ces différentes structures, en vue d'améliorer le dispositif régional. En tout état de cause, les relations entre la SASU BMGNV 22 et la Sem Énergies 22 doivent être sans délai sécurisées sur ce point.

3.4.6 Les évolutions nécessaires à apporter à l'organisation en place pour l'exploitation des stations GNV en Bretagne

3.4.6.1 Une tendance défavorable à l'échelle régionale

Le réseau de stations construit dans le cadre du projet Bretagne Mobilité GNV rencontre des difficultés financières, même si dans sa réponse la SAS BMGNV met en avant une amélioration en 2024 : augmentation de 208 % des volumes de GNV vendus dans les quatre départements entre 2022 et 2024, et de 107 % pour les seules stations déjà ouvertes en 2022, avec toutefois un contraste de la fréquentation entre l'Ille-et-Vilaine, en redressement, et les Côtes-d'Armor, en tassement.

Il reste qu'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° 6 : Capitaux propres des sociétés BMGNV au 31 décembre 2024

<i>en €</i>	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.

⁹³ 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€⁹⁴. 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 d'alerte prévue par le code de commerce⁹⁵.

Tableau n° 7 : Bilan 2024 de la SAS BMGNV/simulation d'une dépréciation

<i>Actif</i>			<i>Passif</i>		
<i>En €</i>	Comptes 2024 approuvés	Simulation avec dépréciation		Comptes 2024 approuvés	Simulation avec dépréciation
<i>Immobilisations financières</i>	2 600 000	939 999	Capital social	3 000 000	3 000 000
+ <i>Créances à court terme</i>	853 579	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.

3.4.6.2 Une organisation trop complexe alors que le marché reste fragile

Des facteurs structurels fragilisent le réseau des stations GNV. 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.

⁹⁴ 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 %).

⁹⁵ Combinaison des articles L. 227-1 alinéa 3 et L. 225-248 du code de commerce.

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, la Sem Énergies 22 et celle d'Ille-et-Vilaine (Sem Énerg'iv) mutualisent les travaux de construction des stations et les achats de gaz, pour harmoniser les tarifs pratiqués. Ce sont ainsi les stations de ces départements qui affichent les tarifs les plus bas à la pompe.

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

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. La réflexion devra également porter sur la restructuration voire la réduction du réseau, assise sur une analyse de sa viabilité économique à moyen terme.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la SAS BMGNV indique que ce dernier point sera bien intégré dans la réflexion. Il précise que la décision actant l'avenir de la société et l'organisation du réseau interviendra dans le courant de l'année 2025.

CONCLUSION SUR LES INVESTISSEMENTS

Depuis sa création, l'action de la Sem a été basée sur des plans d'affaires prévoyant des participations dans des sociétés de production d'énergie éolienne ou photovoltaïque, et de distribution de gaz naturel véhicule. Peu de projets initialement inscrits en 2018 auront finalement été accompagnés par la Sem. Le dernier plan d'affaires, dimensionné à la mesure de l'augmentation de capital décidée à l'automne 2024, recense des projets qui sont dans une phase de leur développement où les risques sont moindres.

La stratégie de la Sem n'a pas été formalisée, ce qui nuit à sa lisibilité. De fait, il apparaît que l'objectif principal est de bénéficier pour ses actionnaires d'une partie des ressources générées par le secteur économique des énergies renouvelables. La Sem privilégie désormais les investissements dans des projets « dérisqués » ayant obtenu toutes les autorisations, et rentables, donc plutôt éoliens que photovoltaïques.

Sa plus-value dans le développement de la production d'énergies renouvelables dans le département n'est pas flagrante. Si la direction de la Sem indique qu'elle a pu appuyer certains projets en favorisant leur acceptabilité sociale ou une meilleure rentabilité financière, il apparaît que la Sem n'a pas eu de rôle déterminant dans le développement des énergies renouvelables ces dernières années dans le département, ne détenant aucune participation dans un parc éolien ou photovoltaïque en exploitation. Elle évolue dans un secteur où d'autres acteurs publics ou semi-publics créés à l'initiative de la région ou d'intercommunalités interviennent, avec un risque de stratégies concurrentes.

Jusqu'en 2024, l'essentiel de l'activité de la Sem a porté sur l'implantation de stations-service de gaz naturel véhicule (GNV), à la suite 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 commune. Dans le département des Côtes-d'Armor, en 2023, les résultats des deux premières stations ouvertes ont été très satisfaisants, grâce à un prix d'achat du gaz naturel avantageux, fixé par un contrat passé en 2020 avant la crise énergétique, mais qui a depuis expiré. Les perspectives financières sont désormais dépendantes de l'augmentation du trafic, et donc du nombre de véhicules fonctionnant au GNV. Or, en 2024, il est plutôt constaté un tassement global de la fréquentation, alors même qu'une nouvelle station a ouvert.

L'organisation mise en place (les quatre Sem départementales sont actionnaires chacune à 25 % de la SAS BMGNV, cette dernière ayant ensuite créé une SASU par département pour porter les stations) paraît trop complexe et ne correspond pas à la réalité de la gouvernance, qui est 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 (chaque SASU est présidée et gérée par la Sem départementale).

La Sem Énergies 22 préside la SASU BMGNV 22, et par ailleurs, lui facture des montants importants de prestations de services (ingénierie, administration, maintenance, primes de succès) en vertu d'un contrat. Ces relations devront être sécurisées en tant que conventions réglementées (conflit d'intérêts).

4 LA MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS

4.1 Une absence de provisions pour dépréciation des actifs financiers

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 *holding* telle que la Sem Énergies 22. 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.

Les résultats consolidés de la SAS BMGNV étant largement déficitaires, la question d'une dépréciation de sa valeur dans les comptes de la Sem Énergies 22 devra être étudiée, en tenant compte des perspectives commerciales et des effets attendus de la restructuration en cours du réseau. La chambre rappelle que la Sem est actionnaire de la SAS régionale, et doit tenir compte de la situation financière de l'ensemble du réseau BMGNV et non des seules stations costarmoricaines.

Recommandation n° 3. : Définir une méthode d'estimation de la valeur actualisée des actifs financiers et l'appliquer à la clôture de chaque exercice comptable pour, le cas échéant, constituer des provisions pour dépréciation.

En réponse aux observations provisoires le président indique que la société a entamé la définition d'une méthode d'évaluation des actifs financiers pour répondre pleinement à la recommandation, tout en soulignant les difficultés liées à la complexité du montage capitalistique des sociétés BMGNV et la nécessité d'une réorganisation structurelle préalable.

4.2 Une situation financière sur la période 2019-2023 fortement dégradée

4.2.1 Un résultat systématiquement négatif

Alors que le plan d'affaires de 2018 prévoyait des résultats nets positifs à compter de 2022, un déficit important persistait en 2023.

Tableau n° 8 : Compte de résultat de la Sem

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Chiffre d'affaires	2 500	31 127	0	140 817	235 228
Charges de personnel	0	0	0	90 526	194 903
Amortissements et provisions nets	0	0	82	-827	-6 544
Autres charges	0	85 654	104 727	177 080	242 699
Résultat d'exploitation	-79 522	-54 527	-104 809	-125 963	-195 830
Résultat financier	0	0	6	-963	-47 069
Résultat net	-79 522	-54 527	-104 803	-126 926	-242 899

Source : États financiers Sem Énergies 22.

Les produits d'exploitation sont essentiellement liés à des prestations de services ainsi que, depuis 2023, à la production d'électricité à partir d'ombrières construites en propre.

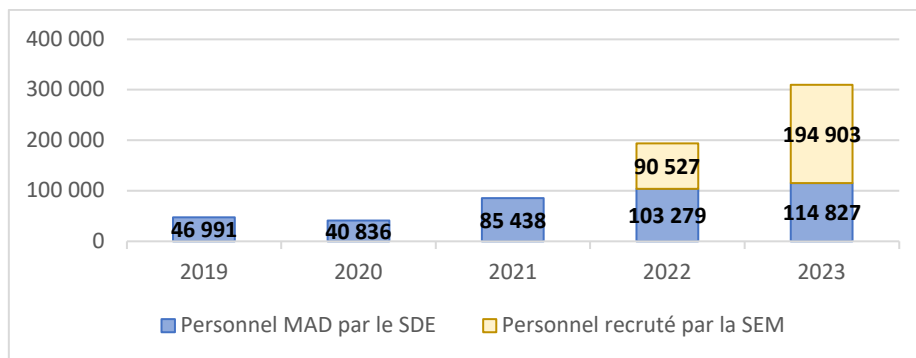
La part du chiffre d'affaires de la Sem correspondant aux prestations au profit de la SASU BMGNV 22 était de 97,5 % en 2022, et de 80 % en 2023 (cf. § 3.4.5.2).

Les autres recettes en 2023 provenaient des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des installations photovoltaïques (25 955 €) et à des ventes d'électricité à partir d'ombrières appartenant à la Sem (21 403 €)⁹⁶.

En revanche, aucun dividende (produits financiers) n'a encore été perçu par la Sem notamment en raison des retards pris dans les projets⁹⁷.

Les charges d'exploitation, en forte augmentation sur la période 2018-2023, correspondent aux mises à disposition (MAD) d'agents du SDE 22 et à la masse salariale des personnels recrutés directement par la Sem, en 2022 (directeur, auparavant détaché du SDE) puis en 2023 (responsable administratif, responsable financier, chef de projet photovoltaïque et technicien de maintenance). Au total, les charges liées au personnel sont passées de 46 991 € en 2019 à 309 730 € en 2023, traduisant la montée en puissance de l'activité de la Sem.

Graphique n° 3 : Évolution des charges de personnels de la Sem depuis 2019, en €



Source : comptes de résultats de la Sem.

⁹⁶ Des ombrières ont par exemple été installées sur les stations GNV de Trégueux et de Quévert.

⁹⁷ Les futures recettes des parcs éoliens et photovoltaïques gérés par des sociétés de projet engendreront pour la Sem uniquement des produits financiers (dividendes) et non des produits d'exploitation.

Les autres charges qui ont également fortement augmenté avec l'activité, sont essentiellement des charges financières et des honoraires d'avocat et de professionnels du chiffre.

Les comptes de résultat sur la période 2019-2023 affichent ainsi un résultat net systématiquement négatif, le chiffre d'affaires, bien qu'en forte hausse, ne couvrant pas les charges, qui augmentent plus rapidement.

4.2.2 Un bilan qui reflète la structure de *holding*

La Sem a été créée fin 2018 avec un capital social de 1,6 M€. Les fonds propres ont été complétés en 2022 par un apport en compte courant du SDE 22 d'un montant de 830 000 € et en 2023 par un emprunt à long terme de 490 718 €. En outre, une dette de la Sem vis-à-vis du SDE 22, contractée en décembre 2018, n'a été que partiellement soldée, et la somme restant à verser s'établit à plus de 58 800 €.

Ces fonds propres ont été rapidement mobilisés dans des investissements. L'actif immobilisé s'élevait fin 2023 à 1,925 M€, réparti entre des participations dans des sociétés de projet (51 %), des terrains (14 %) et d'autres immobilisations corporelles (35 %). La SAS BMGNV représentait 78,1 % des participations.

Tableau n° 9 : Capitaux investis dans des participations (au 31 décembre 2023)

<i>Sociétés de projet</i>	<i>Energie</i>	<i>Part du capital détenue</i>	<i>Montants investis en €</i>
SAS IEL 62 (Ruca)	PV	17 %	92 307
SAS Actions centrales villageoises rance Emeraude	PV	9 %	9 500
SAS Lendo	PV	14 %	100 000
SAS IEL 34 (Plounévez-Moëdec)	PV	10 %	6 000
SAS SEPE Lancar	Eolien	20 %	2 000
SAS BMGNV	GNV	25 %	750 000
Créances rattachées à des participations	PV		10 730
Total capitaux investis			959 807

Source : CRC d'après les états financiers.

Les terrains détenus sont les parcelles sur lesquelles ont été construites les stations GNV et qui sont louées à la SASU BMGNV 22. Les autres immobilisations corporelles correspondent aux ombrières construites directement par la Sem sur deux stations GNV ou d'autres sites (parking notamment).

4.2.3 Une augmentation de capital qui était devenue nécessaire

Une augmentation de capital était nécessaire, en réponse aux mauvais résultats et pour financer le nouveau plan d'affaires finalisé en 2024.

Fin 2023, les capitaux propres s'élevaient à seulement 991 311 €, soit 62 % du capital social. Compte tenu du déficit d'exploitation structurel et de l'absence à court ou moyen terme de produits financiers, la Sem devrait afficher un résultat net négatif pendant quelques années encore. En l'absence d'augmentation du capital social, les capitaux propres seraient devenus inférieurs à la moitié du capital en 2024, nécessitant la mise en œuvre de la procédure prévue par la loi en pareil cas⁹⁸.

En outre, la mise en œuvre du nouveau plan d'affaires nécessite 12,4 M€ sur cinq ans dont 23,6 % pour des investissements en propre et 76,4 % pour des prises de participations.

Tableau n° 10 : Flux de trésorerie cumulés prévisionnels pour les investissements sur la période 2023-2028

En €	2023-2028
Projets en direct (ombrières)	2 926 350
Prise de participation - éoliens	5 610 349
Prise de participation - GNV	1 251 000
Prise de participation - PV	2 600 477
Total des flux de trésorerie d'investissement	12 388 175
Part des participations/total investissements	76,4 %

Source : plan d'affaires Sem Énergies 22 actualisé au 16 mai 2024.

4.3 Des comptes prévisionnels à long terme positifs mais reposant sur des hypothèses fragiles

Le résultat prévisionnel de la Sem établi à partir du plan d'affaires de mai 2024, paraît, au-delà des premières années, largement théorique, étant construit sur une période longue de 40 ans.

Le profil de la Sem étant celui d'une entreprise *holding*, le seul résultat d'exploitation reste structurellement négatif sur le long terme (-23 M€ sur la période 2023-2062), les charges de fonctionnement, notamment de personnel, n'étant pas couvertes par le chiffre d'affaires constitué des quelques prestations de service et ventes d'électricité.

Le plan prévoit en revanche que les résultats nets de la Sem s'améliorent après 2026, les produits financiers (dividendes)⁹⁹ augmentant fortement à mesure de la mise en service des équipements, pour constituer à terme les principales ressources¹⁰⁰ (82 % du total 2019-2062).

⁹⁸ Selon l'article L. 225-248 du code de commerce, si les capitaux propres d'une entreprise « deviennent inférieurs à la moitié du capital social, le conseil d'administration [ou le directoire] est tenu dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, de convoquer l'assemblée générale extraordinaire à l'effet de décider s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société. ».

⁹⁹ Les produits financiers prévisionnels sont constitués à 100 % de dividendes, à l'exclusion par exemple d'intérêts perçus sur les comptes courants d'associés.

¹⁰⁰ Si en 2025, les premiers dividendes ne représentent que 19 % des produits d'exploitation prévisionnels, ce pourcentage passerait, selon les estimations du plan d'affaires, à 109 % en 2028, 243 % en 2035, 323 % en 2040, 814 % en 2050 et 907 % en 2060.

Tableau n° 11 : Résultat net prévisionnel cumulé de la Sem Énergies 22

En €	Estimation 2019-2062
Résultat d'exploitation	-23 350 802,01
Produits financiers	77 616 846,08
<i>dont GNV</i>	<i>36 612 878,43</i>
<i>dont éolien</i>	<i>33 852 396,73</i>
<i>dont PV</i>	<i>7 151 570,93</i>
Charges financières	-1 165 717,71
Résultat financier	76 451 128,37
Résultat courant avant impôts	54 266 044,07
Impôts sur les sociétés	13 566 511,02
Résultat net	40 699 533,06

Source : plan d'affaires de la Sem Énergies 22.

Or, ces prévisions ne semblent pas prendre suffisamment en compte plusieurs risques, qui peuvent limiter les gains escomptés.

Le plan d'affaires comprend essentiellement des participations minoritaires (pour plus de 66 % du total) dans des sociétés de projet, sur la stratégie et le pilotage desquelles la Sem pourra difficilement influencer, alors qu'une bonne part de ses ressources dépendra de leurs performances.

Selon les prévisions du plan d'affaires, 36 % des dividendes cumulés sur 40 ans seront directement liés aux résultats de stations GNV, ce qui suppose que la réflexion en cours sur le réseau aboutisse à écarter la SAS BMGNV et à procéder à des prises de participations directes de la Sem. En outre, cette activité concentre une série de risques (cf. § 3.4). Enfin, les prévisions reposent sur l'existence d'une station dans chaque EPCI, ce qui est encore loin d'être acquis, faute notamment d'un appui des collectivités.

Le plan d'affaires repose sur une rentabilité des sociétés de projet basée sur un tarif de rachat de l'électricité garanti¹⁰¹. Or, rien n'exclut que ce dispositif, qui représente un coût important pour les finances de l'État, soit un jour réformé par la loi.

Enfin, les aléas climatiques peuvent influencer sur la production des énergies renouvelables. En Bretagne, en 2021, en matière d'éolien, la production d'électricité a ainsi diminué de 13,3 % par rapport à 2020 alors que parallèlement la capacité de production progressait de 8 %. Selon certains experts¹⁰², 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.

¹⁰¹ Tous les projets qui sont construits actuellement bénéficient de ces compléments de rémunération qui garantissent aux porteurs de projet une rémunération stable, quelles que soient les variations du prix de marché qui peuvent être importantes. Ainsi le prix de marché de l'électricité était le 22 juin 2024 de 42,12 €/MWh alors qu'il s'élevait à 123,4 €/MWh le 21 juin 2023. Un prix garanti de 87 €/MWh, qui était le prix des derniers appels d'offres de la CRE, est un prix qui garantit l'équilibre économique du projet sur la durée d'exploitation.

¹⁰² Du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

CONCLUSION SUR LES RISQUES FINANCIERS

Les résultats de la Sem Énergies 22 sur la période 2019-2023 sont fortement déficitaires, faute notamment de produits financiers (dividendes) encore suffisants. Une augmentation de capital de 10,2 M€ a été décidée le 4 octobre 2024 permettant la poursuite de l'activité et le financement du nouveau plan d'affaires (12,4 M€ d'investissements prévus sur 2023-2028).

La Sem ayant un profil de société holding, le résultat d'exploitation prévisionnel reste structurellement déficitaire et l'équilibre financier ne sera atteint à terme que grâce aux dividendes versés par les sociétés de projet dans lesquelles elle prend des participations. Le plan d'affaires de la Sem sur la période 2023-2062 prévoit un résultat net cumulé de 40 M€, grâce essentiellement aux parcs éoliens et aux stations GNV. Les prévisions de ce plan d'affaires reposent toutefois sur des hypothèses que la durée très importante rend très théoriques, et une sous-estimation de certains risques, ce qui les rend peu réalistes.

ANNEXE

Annexe n° 1. Réponse du représentant légal	56
--	----

Annexe n° 1. Réponse du représentant légal

Monsieur Dominique RAMARD
SEM Energies 22
53, Boulevard Carnot – CS 20426
22004 SAINT-BRIEUC Brieuc cedex 1

À l'attention de Madame la Présidente de la
Chambre Régionale des Comptes de
Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel - CS 64231
35042 Rennes Cedex

REÇU

Par GREFFE , 16:25, 13/10/2025

A Saint-Brieuc, le 23 septembre 2025

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives concernant la SEM Énergies 22 – exercices 2018 et suivants

Madame la Présidente,

La SEM Énergies 22 remercie les magistrats de la Chambre Régionale des Comptes pour le travail approfondi réalisé dans le cadre du contrôle portant sur les exercices 2018 et suivants.

Ce rapport met en lumière les enjeux structurants de la transition énergétique sur le territoire des Côtes-d'Armor et l'importance d'un opérateur public local dédié à l'accompagnement des collectivités dans le domaine de la transition énergétique et en particulier au développement des énergies renouvelables.

La SEM Énergies 22, société d'économie mixte locale dont le Syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor (SDE22) est l'actionnaire majoritaire, s'inscrit pleinement dans cette mission d'intérêt général au service de la transition énergétique.

Nous souhaitons apporter quelques précisions et éléments au rapport d'observations définitives conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières qui nous le permettent.

Sur la nature et les objectifs de l'action de la SEM Énergies 22

Depuis sa création à l'initiative du SDE22, la SEM Énergies 22 propose un nouveau service aux territoires costarmoricains, en apportant un appui technique, financier et organisationnel à leurs projets de transition énergétique. Ce service s'exerce naturellement dans un cadre économique équilibré, comportant des contreparties financières qui garantissent la soutenabilité du modèle.

La stratégie de la SEM Énergies 22 est orientée vers des investissements rentables. Il en va du modèle économique et de la pérennité de toute société, y compris d'économie mixte. Cette approche responsable permet de sécuriser les investissements, de limiter les risques supportés

SEM Energies 22 – Société d'Economie Mixte au capital social de 11 647 000 €
Siège social : 53 Bd Carnot, Espace Carnot, 22000 SAINT-BRIEUC – Tel : 02.96.01.20.20
Mail : contact@sem-energies22.bzh – RCS 849 120 241 – SAINT-BRIEUC

par les actionnaires publics et de pérenniser, à terme, des capacités d'action renforcées au service du territoire.

Sur le fonctionnement interne de la société

Nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

Sur le point 2.3.5 : Le comité technique

Votre rapport d'observations définitives relève l'absence de critères de sélection explicites dans le règlement intérieur de la SEM Energies 22, adopté par le Conseil d'Administration le 7 mai 2025.

Nous tenons à préciser que l'article 4.1 de ce règlement renvoie aux annexes 2 et 3 du pacte d'actionnaires, qui détaillent respectivement les critères d'investissement et les exigences de rentabilité applicables à la SEM. Ces annexes, intégrées par référence, constituent le cadre de sélection des projets et des décisions financières, assurant ainsi la cohérence entre les règles internes de la SEM et les engagements pris par les actionnaires, en conformité avec la stratégie financière arrêtée.

Sur le point 2.3.7 : La Direction Générale

À la suite de la nomination d'un Directeur Général Délégué, votre rapport d'observations définitives a souligné la nécessité de modifier le contrat de travail du salarié concerné et de définir sa rémunération.

Ces deux points feront l'objet d'un traitement prioritaire dans les meilleurs délais, conformément à votre recommandation.

Sur la recommandation n°1 : mise en cohérence du pacte d'actionnaires avec les statuts

La Chambre recommande de mettre le pacte d'actionnaires en cohérence avec les statuts de la société.

Cette mise en cohérence a été pleinement réalisée à l'occasion de la mise à jour de la documentation juridique préalable à l'augmentation de capital de janvier 2025.

Les nouvelles versions du pacte d'actionnaires et des statuts ont été revues et validées conjointement par les conseils juridiques du SDE22, de la Caisse des Dépôts et Consignations et des partenaires privés, garantissant désormais une parfaite concordance entre les deux documents.

Sur les résultats financiers et les plans d'affaires

La Chambre constate que les résultats des premiers exercices sont déficitaires. Cet élément doit être replacé dans le contexte de la création et du développement récents (6 ans) d'une société d'investissement dans les énergies renouvelables.

SEM Energies 22 – Société d'Economie Mixte au capital social de 11 647 000 €
Siège social : 53 Bd Carnot, Espace Carnot, 22000 SAINT-BRIEUC – Tel : 02.96.01.20.20
Mail : contact@sem-energies22.bzh – RCS 849 120 241 – SAINT-BRIEUC

Les plans d'affaires successifs ont toujours intégré une montée en puissance progressive, avec des trajectoires de rentabilité à horizon de 5 à 10 ans, correspondant aux cycles économiques propres aux projets EnR.

Nous tenons à souligner que les trajectoires actuellement observées sont meilleures que les prévisions initiales, et que la SEM Énergies 22 dispose aujourd'hui d'un portefeuille solide et diversifié de projets en développement, garantissant une amélioration sensible de ses résultats à moyen terme.

Nous prenons bien compte de votre **recommandation n°2** et pouvons par ailleurs ajouter que la SEM consolide son plan d'affaires en l'enrichissant de nouveaux modèles de production et de valorisation énergétiques, notamment par le développement de réseaux de chaleur et de projets de production de biométhane, qui viendront compléter les filières éolienne et photovoltaïque déjà actives. Cette diversification contribue à renforcer la stabilité économique de la société et à élargir son rôle d'acteur structurant de la transition énergétique territoriale.

Sur la **recommandation n°3**, nous pouvons une nouvelle fois rappeler que notre société et ses principales filiales, bénéficient de l'appui de Commissaires aux Comptes, qui à la clôture de chaque exercice comptable veillent bien à évaluer ces impacts financiers et éventuelles provisions pour dépréciations, avec l'aide d'experts-comptables, afin de certifier la sincérité des comptes.

Sur la gouvernance du dispositif BM GNV

La Chambre relève la complexité de la gouvernance du dispositif breton de déploiement du Gaz Naturel Véhicules (GNV). Il est important de rappeler que l'organisation actuelle découle directement des exigences fixées par l'ADEME, agence de l'État, dans le cadre de l'appel à projets national ayant conduit à la création de la société Bretagne Mobilité GNV (BM GNV).

Conscients des limites de cette architecture, les quatre SEM bretonnes dont les syndicats départementaux d'énergie sont actionnaires ont engagé une restructuration profonde de BM GNV et de ses filiales départementales, afin d'en simplifier le fonctionnement et d'en améliorer l'efficacité. Cette démarche progresse de manière satisfaisante. La SEM Énergies 22 est fortement mobilisée dans cette réorganisation.

Par ailleurs, la SEM Énergies 22 et ses partenaires regrettent le manque de stabilité des positionnements de l'État et de l'Union Européenne concernant la filière GNV. Ces incertitudes réglementaires et stratégiques accroissent le risque pour les acteurs de la transition énergétique, alors même que les investissements réalisés répondent à des objectifs publics de décarbonation des mobilités.

Nous tenons également à apporter des précisions sur les points spécifiques suivants de ce rapport définitif :

Sur le point 3.4.2 : Une gouvernance complexe qui comprend la structuration d'un réseau cohérent à l'échelle du territoire breton

SEM Energies 22 – Société d'Economie Mixte au capital social de 11 647 000 €
Siège social : 53 Bd Carnot, Espace Carnot, 22000 SAINT-BRIEUC – Tel : 02.96.01.20.20
Mail : contact@sem-energies22.bzh – RCS 849 120 241 – SAINT-BRIEUC

Concernant le capital social de BMGNV22, nous vous informons qu'il s'élève en réalité à 650 000 €, et non à 625 000 € comme indiqué dans votre rapport d'observations définitives.

Sur le point 3.4.5.2 : Une convention de prestations de services procurant à la SEM des revenus importants et sur le point 3.4.5.3 : Une situation de conflit d'intérêts

Ces questions ont déjà fait l'objet d'un argumentaire détaillé dans notre courrier du 29 avril 2025, en réponse à votre rapport d'observations provisoires (partie 5 : Structuration autour de BMGNV). Nous y avons notamment précisé notre volonté de travailler dans un cadre légal et en toute transparence, assurant que toute rémunération était justifiée par des tâches concrètes et traçables.

De plus, la convention de prestations de services évoquée et les marchés publics ont depuis été validés par délibération du conseil d'administration de la SAS BM GNV, conformément aux recommandations du rapport, délibérations auxquelles ni le Président Directeur Général, ni le Directeur Général Délégué de la SEM Energies 22, siégeant au Conseil d'Administration de BM GNV n'ont pris part.

Et enfin, depuis l'assemblée générale de la SEM du 26 juin 2025, cette convention est considérée comme une convention réglementée, conformément à l'article L. 225-38 du Code de commerce.

Sur le rôle et la légitimité de l'action publique locale

La SEM Énergies 22 tient à revendiquer le droit et la légitimité d'action des acteurs publics locaux dans le champ concurrentiel de la transition énergétique.

Les sociétés d'économie mixte, par leur nature, sont précisément conçues pour intervenir à l'interface du service public et du marché.

Dans ce cadre, la SEM Énergies 22 agit dans le respect du droit de la concurrence, tout en poursuivant des objectifs d'intérêt général et en contribuant à améliorer le contexte territorial autour des projets — notamment en matière d'acceptabilité, de concertation et de retombées locales.

L'ouverture au marché impose, de manière cohérente, que la société recherche la rentabilité économique de ses opérations, condition nécessaire à la pérennité de son modèle et à la poursuite de ses missions publiques.

En conclusion, la SEM Énergies 22 demeure pleinement engagée dans sa mission d'appui aux collectivités et de développement des énergies renouvelables sur le territoire des Côtes-d'Armor.

Les observations formulées par la Chambre régionale des comptes ont été examinées avec attention. Plusieurs ajustements ont déjà été engagés, notamment en matière de gouvernance, de planification financière et de pilotage stratégique.

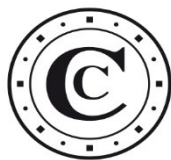
La société continuera à agir avec rigueur, transparence et sens de l'intérêt général, tout en maintenant une stratégie d'investissement économiquement viable et durable, au service du territoire et de la transition énergétique.

Nous restons pleinement mobilisés pour faire de la SEM un outil exemplaire de mise en œuvre des politiques publiques locales en matière d'énergie, dans un cadre sécurisé, lisible et transparent.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.



Le Président Directeur Général
M. Dominique RAMARD



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne