



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**« GROUPE »
NANTES GESTION ÉQUIPEMENTS
(NGE)**

(Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2018 à 2023

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UN ACTEUR ESSENTIEL DU STATIONNEMENT À L'ÉCHELLE DE LA MÉTROPOLE.....	10
1.1 Le stationnement en parkings avec contrôle d'accès	12
1.1.1 Une offre diversifiée mais dont l'exploitation est particulièrement fragmentée	12
1.1.2 Une baisse de la fréquentation des parkings publics à l'origine de surfaces de stationnements insuffisamment exploitées	14
1.1.3 Un décalage entre les investissements prévus et réalisés dans le cadre de la DSP Parkings Cœur de Ville.....	17
1.1.4 Une qualité très perfectible du service rendu aux usagers	18
1.1.4.1 Un entretien courant insuffisant, particulièrement pour les parkings Bouffay et Talensac.....	18
1.1.4.2 Les activités accessoires.....	19
1.2 L'exploitation des horodateurs sur les communes de Nantes et de Rezé.....	20
1.2.1 Une exploitation bénéficiaire bien que fondée sur des échéances contractuelles courtes	20
1.2.2 Une activité ponctuellement sous-traitée dans des conditions irrégulières par NMGS à la SEM NGE	21
1.3 La gestion d'une nouvelle compétence : la lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI)	21
1.3.1 Une organisation contractuelle source d'insécurité juridique	21
1.3.1.1 Un périmètre contractuel source d'insécurité juridique concernant l'intervention de NMGS, en passe d'être clarifié	21
1.3.1.2 Une gestion prévisionnelle de la distinction stationnement/arrêt pouvant être source de fragilités.....	22
1.3.2 Une vigilance nécessaire sur les conditions d'exécution du service fourni aux usagers	23
1.3.2.1 Une gestion des cartes PMR qui devrait permettre aux usagers de faire effectivement valoir leurs droits.....	23
1.3.2.2 Une mise en œuvre du LAPI pouvant aboutir à une hausse des coûts non couverts par le contrat	23

2 UNE GOUVERNANCE REVUE, MAIS REPOSANT SUR UNE STRATÉGIE INCERTAINE	25
2.1 La gouvernance institutionnelle	25
2.1.1 Une clarification nécessaire des statuts de la SEM NGE et de NMGS au regard du principe de complémentarité des activités	25
2.1.2 Une gouvernance institutionnelle influencée par le contrôle analogue de la SPL NMGS par les collectivités territoriales	26
2.1.2.1 Des assemblées générales relativement formelles de la SPL NMGS et de la SEM NGE, et une assemblée générale du GIE artificielle	27
2.1.2.2 Une organisation parfois perfectible des conseils d'administration de la SEM NGE et de NMGS	28
2.1.2.3 Une direction fortement concentrée	29
2.1.2.4 Les rémunérations des instances de gouvernance	30
2.2 La gouvernance financière	31
2.2.1 Un système de refacturation des charges du GIE à ses membres ne garantissant pas le respect du principe d'égalité de ses membres	32
2.2.2 Un traitement comptable perfectible des relations financières entre les entités du « Groupe NGE »	35
2.2.3 Un financement du GIE par des avances en compte courant d'associé insuffisamment sécurisé au plan juridique	35
2.3 Une stratégie incertaine	36
2.3.1 Le maintien d'un objet social diversifié	36
2.3.2 Une intégration perfectible de NGE au sein de la marque métropolitaine des mobilités « NAOLIB »	38
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE DU « GROUPE NGE »	39
3.1 Une activité à l'origine de recettes fluctuantes tributaires de subventionnements publics	39
3.1.1 Éléments de contexte préalables à l'analyse financière	39
3.1.2 Des produits d'exploitation dépendant des subventions publiques et affectés par la crise sanitaire	40
3.1.2.1 Les recettes commerciales	40
3.1.2.2 Des subventions publiques prépondérantes pour la SEM NGE	46
3.2 Une progression sensible des charges d'exploitation entre 2019 et 2023	48
3.2.1 Des charges de personnel en augmentation	48
3.2.2 Les redevances reversées à Nantes Métropole globalement en deçà des prévisions	50
3.2.3 Un résultat net global présentant des fragilités structurelles	52
3.3 Une situation bilancielle marquée par un ratio d'endettement élevé du « groupe »	53
3.3.1 Des éléments d'actif inégalement répartis	53
3.3.1.1 Dans insuffisances dans la tenue des inventaires des actifs immobilisés de la SEM et de la SPL	53
3.3.1.2 Des trésoreries fragiles pour la SPL et le GIE	54
3.3.2 Un passif dont la valorisation est perfectible, et caractérisé par un recours notable à l'emprunt	55

4 UNE GESTION À PERFECTIONNER	57
4.1 Une gestion administrative et financière en cours d'amélioration	57
4.1.1 Une rationalisation de l'organisation à poursuivre	57
4.1.2 Un processus achat défaillant désormais restructuré.....	59
4.1.3 Des améliorations possibles des régies de recettes « horodateurs » et « P+R ».....	61
4.2 Une dynamique renouvelée des ressources humaines.....	62
4.2.1 Une gestion rationalisée des ressources humaines	62
4.2.1.1 La constitution d'une Unité Économique et Sociale (UES) depuis 2017	62
4.2.1.2 L'abrogation en 2019 d'une convention collective d'entreprise particulièrement avantageuse mais coûteuse	63
4.2.1.3 Un service des ressources humaines réorganisé mais présentant des effectifs encore nombreux	63
4.2.2 Une mutation en cours des conditions d'emploi	64
ANNEXES.....	67
Annexe n° 1. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (produits)	68
Annexe n° 2. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (charges)	71
Annexe n° 3. Tableaux financiers du « Groupe NGE » 2018 à 2023 (actif - bilan).....	73
Annexe n° 4. Périmètre d'activité stationnement du « Groupe ».....	75

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion, sur la période 2018 à 2023, du groupement d'intérêt économique « Nantes Gestion Équipement », dit « GIE NGE », et des deux entités qui le composent : la société publique locale (SPL) « Nantes Métropole Gestion Services » (NMGS), la société d'économie mixte « Nantes Métropole Gestion Équipements » (NGE).

Un acteur essentiel du stationnement à l'échelle de la métropole

Le « Groupe NGE » est un acteur essentiel du stationnement à l'échelle de la métropole avec plus de 11 000 places de parkings exploitées dans le cadre de la délégation de service public des parkings du centre-ville, des marchés publics des parkings en enclos et des marchés publics des parkings-relais avec contrôle d'accès. Il exploite également les horodateurs. Ainsi, l'activité de stationnement représente une moyenne de 74 % du chiffre d'affaires du « Groupe NGE ».

Le « Groupe NGE » intervient dans un paysage contractuel particulièrement complexe, tant au regard de la diversité des contrats employés, que de leur périmètre géographique et matériel. Cette complexité n'apparaît pas toujours pleinement justifiée et peut même être à l'origine de difficultés de gestion, à l'instar de la gestion des enclos « vélos » au sein des parkings du centre-ville de Nantes.

Depuis 2024, NMGS s'est vu confier le contrôle du stationnement payant sur voirie, par lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI). Certaines ambiguïtés relevées par la chambre autour du périmètre contractuel de ce service devraient toutefois être levées par avenant. S'agissant du dispositif particulier prévu pour la gestion des cartes des personnes à mobilité réduite, celui-ci devrait permettre un exercice effectif de leur droit à gratuité sans complication excessive.

L'exploitation des parkings par NGE est marquée par une baisse de la fréquentation, comme pour l'ensemble des parkings publics de la Métropole. Il en résulte des gisements de places insuffisamment employés. Enfin, en dépit d'importants travaux entrepris, certains parkings du centre-ville de Nantes demeurent vieillissants et la qualité du service rendu aux usagers est très perfectible (Talensac, Bouffay). Le taux global de conformité de 93 % fixé au sein du contrat conclu avec Nantes Métropole n'a jamais été respecté sur la période 2018-2023 et ne donne pourtant lieu à aucune pénalité.

Une gouvernance revue, mais reposant sur une stratégie questionnable

La structure « Groupe NGE » présente des fragilités inhérentes à l'existence de la SEM NGE dont les activités diversifiées, doivent être précisées au plan statutaire, au regard du principe de complémentarité.

La gouvernance institutionnelle est influencée par le contrôle analogue de la SPL NMGS par les collectivités. Les organes sociaux fonctionnent globalement de façon satisfaisante.

La gouvernance financière du « Groupe NGE » s'organise suivant un système élaboré, de refacturations entre le GIE et ses membres (SEM et SPL). La comptabilité analytique est bien tenue, mais les clés de refacturation des charges du GIE, telles qu'elles résultent de la convention de prestations de services de 2018, ne garantissent pas pleinement une égalité de traitement de ses membres au regard du coût réel des prestations effectivement accomplies par le groupement.

Enfin, la stratégie du « Groupe NGE », bien qu'établie dans le cadre d'une démarche structurée, demeure questionnable compte tenu notamment de sa forte dépendance à ses donneurs d'ordres et du maintien d'un objet social diversifié.

Une situation financière fragile du « Groupe NGE »

La situation financière du « Groupe NGE » tend à se fragiliser. Le résultat cumulé du « Groupe NGE » est ainsi déficitaire (- 216 423 €) sur la période. La crise sanitaire liée au covid 19 a profondément affecté son chiffre d'affaires. L'activité de stationnement doit par ailleurs faire face à une érosion continue de sa fréquentation.

À périmètre comparable d'activité, soit sur la période 2019 à 2023, les produits d'exploitation (dont ceux liés au maintien de l'actif) de la SEM ont progressé en moyenne annuelle moins vite que les charges de même nature. À cet égard, la perception des recettes demeure parfois perfectible. Enfin, l'équilibre d'exploitation de la convention de DSP « Petit Port » est très fortement dépendant des subventions publiques.

Les charges d'exploitation ont crû rapidement. La part des charges de personnel de la SEM rapportée aux charges totales d'exploitation est passée de près de 31 % à près de 38 % entre 2019 et 2023. Au total, le résultat cumulé net global de la SEM est déficitaire de plus de 800 000 €, en conséquence notamment de la crise sanitaire liée au covid 19 et du poids des intérêts d'emprunts à rembourser pour financer ses activités en propre.

Sur la même période de référence, les produits et les charges d'exploitation de la SPL ont été quasi stables. La hausse des dépenses de personnel est en partie compensée par la diminution d'autres postes de charge, à l'instar des redevances versées à Nantes Métropole, et des charges d'entretien-réparation et de contrats de maintenance.

Au final, le résultat cumulé net global de la SPL sur la période est excédentaire de plus de 200 000 € bien que la convention de DSP « Parkings Cœur de Ville », qui représente 60 % du chiffre d'affaires (CA) de la société, se traduise par un fort déficit cumulé de 500 000 €.

La situation bilancielle à l'échelle du groupe s'est également fragilisée. Bien qu'opportune en comparaison de la location des anciens bâtiments, l'acquisition du nouveau siège social a mobilisé fortement l'emprunt. Fin 2023, le ratio d'endettement financier est élevé et pourrait limiter la capacité de la SEM NGE à développer certaines de ses activités en propre.

En outre, le niveau structurellement faible de capitalisation de la SPL et du GIE est source de fragilité pour leurs trésoreries respectives et pourrait, dans ce contexte, amener les actionnaires de la SPL NMGS à envisager une possible recapitalisation.

Enfin, s'agissant de l'actif, la SEM comme la SPL ne tiennent pas d'inventaire physique de leurs biens respectifs et ne respectent pas, ainsi, les clauses contractuelles des conventions de DSP signées avec Nantes Métropole.

Une gestion en voie d'amélioration

Dans le cadre de son plan stratégique de moyen terme (PMT), NGE a notamment engagé une recomposition et un renforcement de l'organisation de ses fonctions support au sein du GIE en vue d'accompagner son développement. L'impact de ces moyens supplémentaires, qui devaient atteindre 750 000 € en moyenne chaque année à partir de 2023, ne s'est toutefois pas pleinement accompli en raison notamment de difficulté de recrutement. À cet égard, si, comme cela a pu être évoqué lors des conseils d'administration de la SEM et de la SPL, les modifications de l'équilibre financier liées à la restructuration du GIE devaient nécessiter des financements publics supplémentaires, les risques concurrentiels pour la SEM NGE devraient être mesurés.

En dépit de ces évolutions qui ont grandement clarifié une organisation parfois difficilement lisible du « Groupe NGE », celle-ci demeure perfectible.

La SEM NGE a été victime d'une escroquerie au RIB « faux fournisseur » en novembre 2020 pour plus 330 000 €. Cette somme n'a jamais été recouvrée. En dépit de la réactivité de la direction générale de NGE et des services de contrôle de Nantes Métropole, l'audit externe qui en a résulté a révélé d'importants dysfonctionnements dans l'organisation et le fonctionnement de la « fonction achats ». Cette dernière a connu depuis lors une profonde restructuration.

Enfin, les conditions de recouvrement des recettes liées à l'exploitation des horodateurs et des parkings relais proches d'une ligne de transports en commun, dits « P+R », demeurent, sur certains points, perfectibles.

Une gestion des ressources humaines rationalisée mais soumise à une mutation des conditions d'emploi

La constitution du « Groupe NGE » en 2017 autour des trois entités précitées a fait apparaître la nécessité de constituer une Unité Économique et Sociale (UES) afin d'assurer une gestion uniforme des ressources humaines. La tenue des registres obligatoires d'employeur est perfectible.

NGE fait actuellement face à une mutation de ses ressources humaines. L'absentéisme augmente fortement. Depuis 2022 les effectifs et la masse salariale ont également fortement augmenté dans la perspective de la mise en œuvre du plan stratégique et du développement de l'activité. Leur rythme de croissance est toutefois supérieur à celui du chiffre d'affaires. Les modifications des conditions d'emploi sont également susceptibles d'influencer la conduite de la gestion des ressources humaines au sein du « groupe ». En ce sens, la gestion prévisionnelle des effectifs doit être poursuivie dans le contexte du vieillissement des effectifs et de tensions sur le recrutement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. [SEM] Préciser l'objet statutaire de la SEM « Nantes Métropole gestion équipements », ainsi que la participation au capital social de la commune de Nantes, conformément au principe de complémentarité (art. L. 1521-1 du CGCT).

Recommandation n° 2. [SEM et SPL] : Mettre en place des conventions permettant aux conseils d'administration de NMGE et NMGS, de se prononcer sur les modalités des avances en compte courant d'associés conformément à l'article 11.2 du contrat institutif du GIE.

Recommandation n° 3. [SEM et SPL] Réaliser un inventaire physique des biens respectifs des deux sociétés en identifiant distinctement les biens de retour, des biens de reprise et des biens propres conformément aux stipulations de la convention de DSP « Cœur de Ville » et « Petit Port ».

Recommandation n° 4. [GIE]. Poursuivre le développement d'outils permettant de consolider et d'approfondir le déploiement d'une stratégie « achats », ainsi que les contrôles associés.

Recommandation n° 5. [GIE] : Acquérir un logiciel de caisse agréé par le comptable public assignataire des régies d'avances et de recettes relatives à l'exploitation des horodateurs ainsi que des parkings P+R.

INTRODUCTION

Présentation du « Groupe NGE »

Le « groupe » Nantes Gestion Équipements (NGE) est structuré depuis 2017 autour de deux sociétés, que sont Nantes Métropole gestion équipements (NGE) sous le statut de société d'économie mixte locale (SEML), et Nantes Métropole gestion services (NMGS) qui est une société publique locale (SPL). Ces deux sociétés ont constitué le Groupement d'intérêt économique Nantes gestion équipements (GIE NGE), support de leurs activités respectives.

Le GIE NGE a été créé en juin 2017 à la suite de l'adjonction de la SPL NMGS en mai 2017. Le GIE permet la mutualisation des fonctions supports (administratives et techniques), soit les moyens humains et matériels pour les deux entités. Quant à la SEML historique, NGE, elle existe depuis 1976 et a été créée par la ville de Nantes.

La SEML et la SPL exploitent des équipements publics dans les secteurs et activités du stationnement (parkings couverts, en enclos, gestion d'aires piétonnes et d'horodateurs), du tourisme et des loisirs (piscine et patinoire du Petit Port, Camping 5 étoiles du Petit Port et les ports et pontons de plaisance sur l'Erdre et la Loire) et l'action de ces organismes porte aussi sur la production d'énergies renouvelables à travers l'exploitation de 13 centrales photovoltaïques implantées sur des bâtiments publics.

La gouvernance de NGE est dominée par Nantes Métropole et par la commune de Nantes, qui sont actionnaires exclusifs de la SPL NMGS et principaux de la SEML NGE à concurrence de 76,06 % du capital social de ladite SEM. Le GIE NGE, quant à lui, ne dispose pas de capital social et est co-administré par un représentant de la SEM NGE et NMGS.

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du GIE NGE, de la SEML NGE et de la SPL NMGS a été ouvert sur le fondement des articles L. 211-3, L. 211-4, L. 211-8 et R. 243-2 du code des juridictions financières (CJF). Ce contrôle coordonné donne lieu au présent rapport.

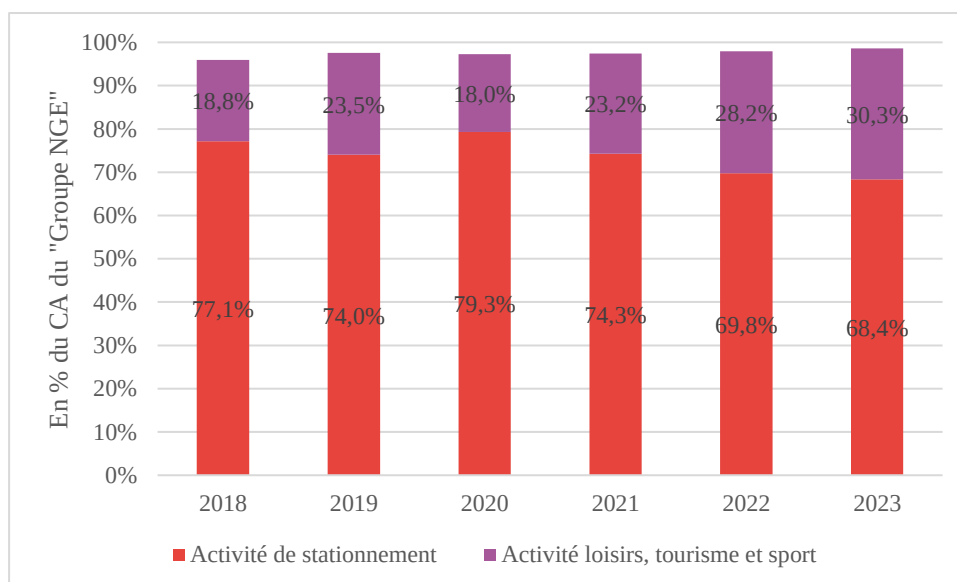
Les courriers de notification du contrôle ont été adressés le 9 avril 2024 respectivement au directeur général unique de la SEML NGE et de la SPL NMGS, aux deux coadministrateurs du GIE NGE et au président du conseil d'administration unique de la SEML et SPL.

Le ROP a été transmis le 10 octobre 2024 aux dirigeants de la SEML et SPL et également coadministrateurs du GIE NGE. À cette même date, des extraits du ROP ont été communiqués aux neuf tiers mis en cause. Au vu des réponses qui lui sont parvenues dans le cadre de la contradiction, la chambre a délibéré le 16 janvier 2025 son présent rapport d'observations définitives.

1 UN ACTEUR ESSENTIEL DU STATIONNEMENT À L'ÉCHELLE DE LA MÉTROPOLE

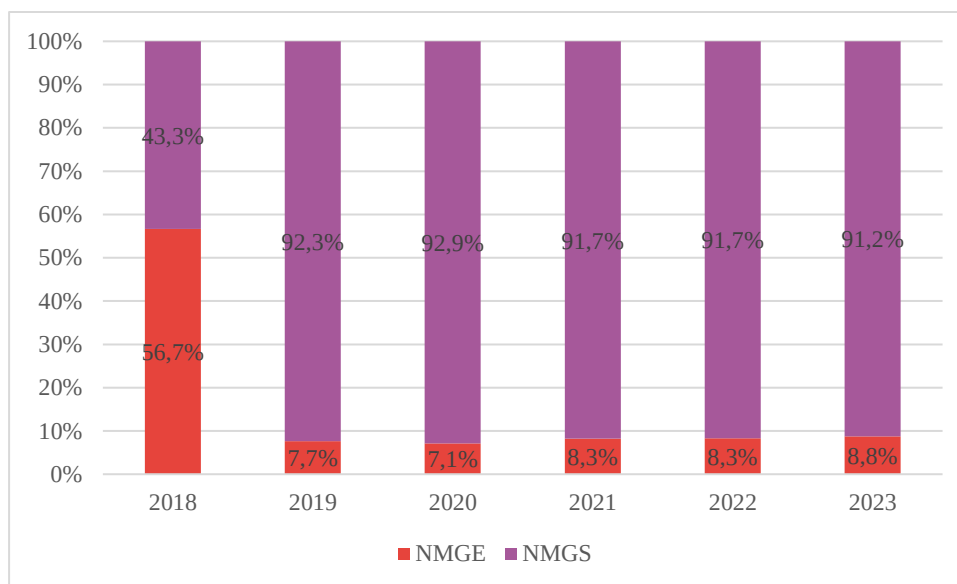
L'activité de stationnement représente une part prépondérante du chiffre d'affaires de NGE, avec une moyenne de 74 % sur l'ensemble de la période 2018-2023. Pour autant, la dynamique de développement des activités du pôle « loisir, tourisme et sport », jointe à la réduction du trafic de stationnement automobile au sein de l'aire métropolitaine, conduit à un rééquilibrage du poids relatif des deux pôles d'activités principaux du « groupe ». Cette évolution a débuté au tournant de l'exercice 2020, notamment à la faveur d'une modification des modes de déplacement et de consommation liée aux épisodes successifs de confinement lors de la pandémie de covid 19.

Graphique n° 1 : Part de chiffre d'affaires de l'activité de stationnement au sein du « Groupe NGE »



Source : CRC d'après comptes analytiques SEM NGE et NMGS

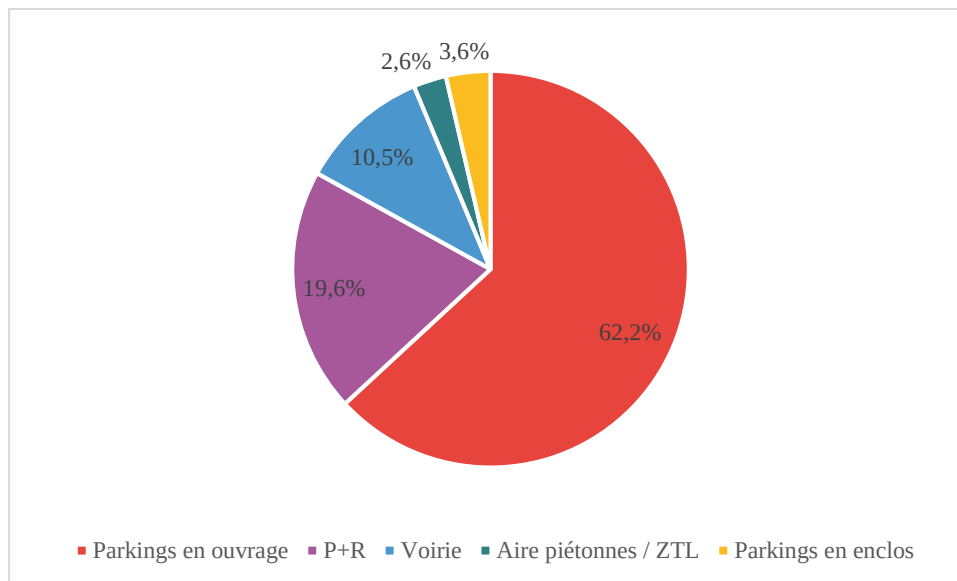
Au sein du « Groupe NGE », la distribution du chiffre d'affaires liée à l'activité de stationnement entre la SEM NGE et la SPL NMGS a été profondément recomposée à partir des exercices 2018-2019. La SPL NMGS réalise désormais, en moyenne, 92 % du chiffre d'affaires du stationnement. Cette situation s'explique par l'attribution, en 2018, de la délégation de service public (DSP) « parkings Cœur de Ville » (Tour de Bretagne, Commerce, Decré-Bouffay, Graslin, Feydeau, Talensac, Bellamy) à NMGS, dont l'exploitation était antérieurement assumée par la SEM NGE. Cette dernière ne conserve plus que la DSP « Parking Cathédrale », la gestion de parkings privés (ex : parking CIC, parking UNIK, parking Marsauderies Ilôt A) ainsi que le marché de stationnement sur voirie (collecte des horodateurs) sur le territoire de la commune de Rezé. Par ailleurs, la SPL NMGS assume depuis le 1^{er} janvier 2018 l'exploitation de l'essentiel des parkings relais (P+R) à l'échelle de la métropole.

Graphique n° 2 : Contributions respectives de la SEM NGE et NMGS au chiffre d'affaires de l'activité de stationnement

Source : CRC d'après comptes analytiques SEM NGE et NMGS

L'offre de NGE en matière de stationnement se caractérise par une pluralité d'activités (voir l'annexe 4 au présent rapport). Sur toute la période contrôlée, cette offre se compose en premier lieu d'une offre de stationnement, en ouvrage ou en surface, en centre-ville ou en périphérie avec les parkings-relais (P+R). En second lieu, NMGS et la SEM NGE assurent respectivement pour les communes de Nantes et de Rezé la gestion du stationnement de surface en voirie - horodateurs. NMGS gère en outre l'accès aux aires piétonnes et aux zones à trafic limité (ZTL) pour le compte de Nantes Métropole. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2024, NMGS s'est vue confier par Nantes Métropole la gestion du service de « lecture automatisé des plaques d'immatriculation » (LAPI) dont l'entrée en service est intervenue le 2 septembre 2024.

**Graphique n° 3 : Répartition de l'offre de stationnement au sein du « Groupe NGE »
(en % du CA) -2023**



Source : CRC d'après comptes analytiques SEM NGE et NMGS

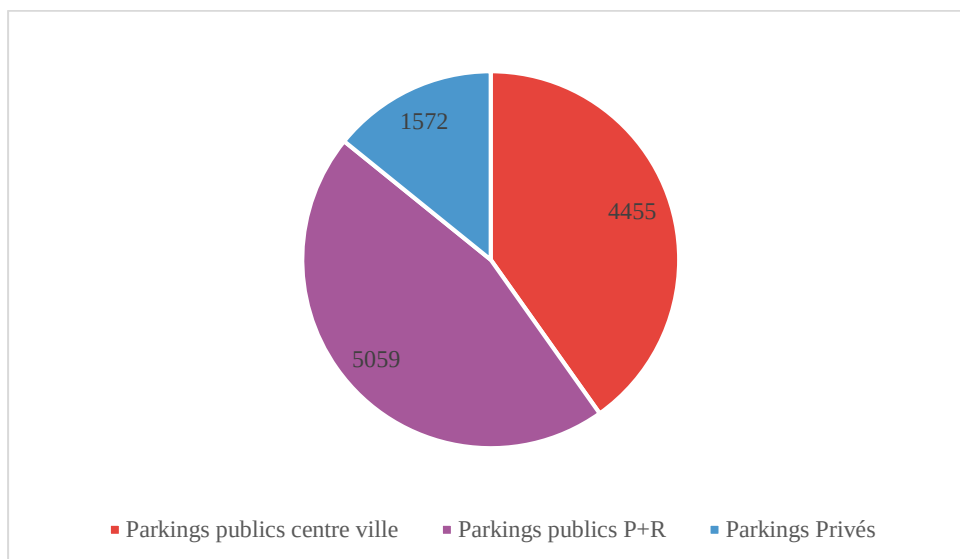
La dynamique de l'activité de stationnement du « Groupe NGE » présente donc un très faible niveau d'autonomie dès lors que, en application des contrats qui les lient à Nantes Métropole et aux communes de Nantes et de Rezé, ses entités ont vocation à accompagner la mise en œuvre des politiques publiques menées par l'intercommunalité et les municipalités.

1.1 Le stationnement en parkings avec contrôle d'accès

1.1.1 Une offre diversifiée mais dont l'exploitation est particulièrement fragmentée

À l'échelle de la métropole, les parkings s'organisent entre les parkings de « centre-ville » et les parkings « périphériques » essentiellement sous forme de parkings-relais proches d'arrêts de transports en commun (P+R). Dans l'un comme l'autre cas, les parkings peuvent être en ouvrage ou bien en enclos. Les parkings du centre-ville comptent 7 parkings en ouvrage et 10 parkings en enclos, tandis que les parkings périphériques comptent 19 P+R à contrôle d'accès. L'ensemble des parkings – publics et privés – exploités depuis 2018 par la SEM NGE et NMGS représentent ainsi un total de près de 11 000 places.

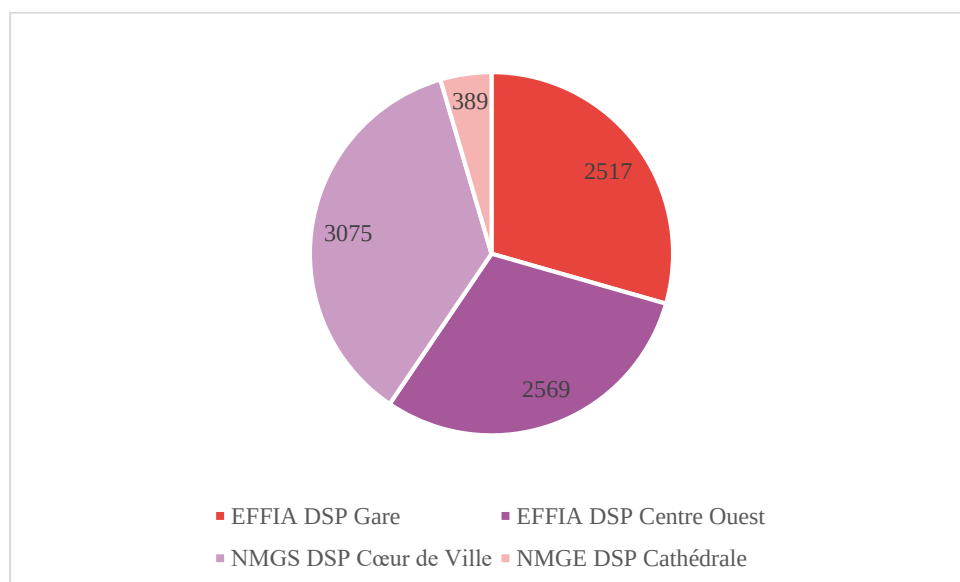
Graphique n° 4 : Nombre de places de parkings exploitées par le « Groupe NGE » depuis 2018



Source : Liste des parkings en exploitation depuis 2018

Si NMGS s'est vue attribuer l'intégralité des parkings en enclos du centre-ville, l'offre de stationnement des parkings en ouvrages du centre-ville est quant à elle sectorisée en quatre délégations de service public (DSP) à l'échelle de la métropole : DSP Cœur de Ville, DSP Centre Ouest, DSP Gare, DSP Cathédrale. Cette organisation fait ainsi intervenir trois opérateurs : NMGS (DSP Cœur de Ville), la SEM NGE (DSP Cathédrale) et EFFIA (DSP Centre Ouest et DSP Gare).

Graphique n° 5 : Répartition de l'offre de stationnement en DSP par Nantes Métropole (nbre de places)



Source : CRC d'après rapports de synthèse, délégataires de stationnement (Nantes Métropole)

Les avantages attendus d'une telle sectorisation de la commande publique des parkings en ouvrage sur le territoire métropolitain au regard d'une mise en concurrence des opérateurs économiques intervenant en matière de stationnement sont toutefois particulièrement difficiles à appréhender dès lors qu'une partie de l'offre de stationnement a basculé au profit de NMGS, laquelle est une SPL, société commerciale à laquelle il peut être fait appel sans publicité ni mise en concurrence préalable. À cet égard, l'attribution des parkings du centre-ville à une SPL apparaît justifiée au regard des risques que fait peser une mutation des mobilités dans ce secteur sur l'équilibre financier du contrat. Le maintien d'une DSP unique pour le seul parking « Cathédrale », là où les autres DSP regroupent plusieurs parkings correspondant à des zones géographiques homogènes de la ville de Nantes, s'expliquerait, selon la réponse des représentants du « Groupe NGE » parvenue à la chambre, par sa durée de 25 ans alors que les autres DSP ont des durées comprises entre 4 et 5 ans.

Enfin, le stationnement des vélos en libre-service en espace sécurisé au sein des parkings en ouvrages de la métropole n'est pas intégré au sein des différents conventions d'exploitation desdits parkings, mais relève au contraire du périmètre contractuel du marché BICLOO attribué, lui, à l'entreprise JCDecaux. En réponse à ces observations, Nantes Métropole a précisé que l'objectif de simplification du parcours usager justifiait que l'unité de la prestation vélo soit confiée à un opérateur unique mais qu'en revanche, il incombe aux gestionnaires de parkings de fournir une première réponse aux demandes des usagers concernant le stationnement de leurs vélos. Néanmoins, cette organisation fragmentée aboutit à des difficultés récurrentes ; les employés de NGE sont régulièrement sollicités par les usagers du service BICLOO faute d'interlocuteur physiquement présent sur site pour assurer la gestion des espaces sécurisés au sein des différents parkings.

À la fragmentation du périmètre contractuel s'ajoute celle de contrats de types différents pour un objet pourtant unique, la gestion des parkings de la métropole. Seuls les parkings en ouvrage du centre-ville font l'objet de délégations de service public cependant que les autres parkings, même en ouvrage (P+R), sont gérés par marchés publics. S'agissant des parkings en ouvrage, cette distinction paraît parfois peu opérante, compte tenu d'une part, de la circonstance que les DSP Cathédrale et Cœur de Ville sont en réalité des contrats d'affermage, qui ne font peser sur le délégataire qu'une charge limitée d'investissement, et du fait d'autre part qu'un nombre important d'ajustements de l'équilibre économique des DSP sont réalisés par voie d'avenants.

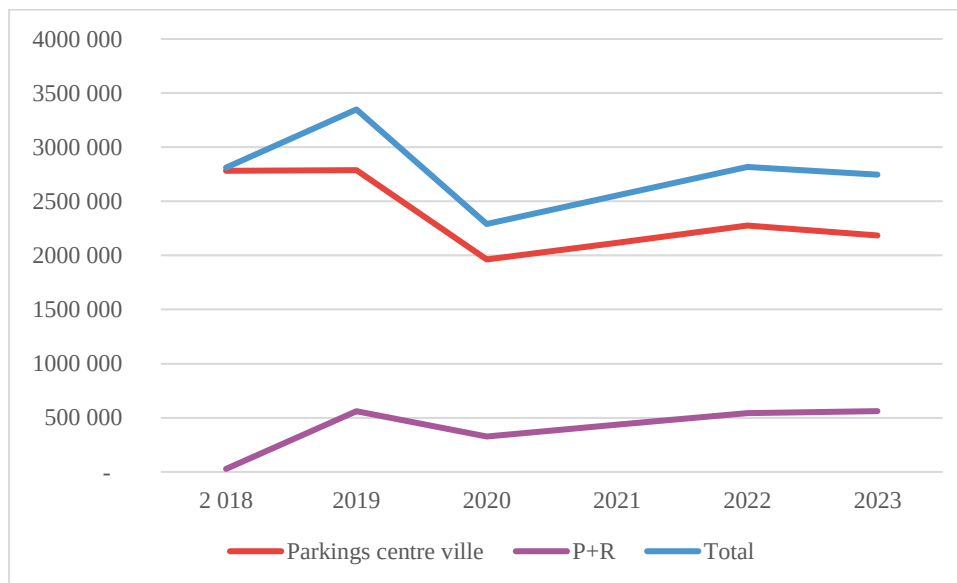
1.1.2 Une baisse de la fréquentation des parkings publics à l'origine de surfaces de stationnements insuffisamment exploitées

Si les données d'activité obtenues par la chambre sur la base d'extractions des logiciels métiers sont cohérentes avec les données des rapports d'activité fournis aux délégants, il existe un important décalage entre les rapports annuels d'activité des DSP parkings « Cœur de ville » exploités par NMGS et l'étendue des prescriptions contractuelles concernant particulièrement le volet comptable et financier (art. 47 DSP CV).

La période au contrôle est marquée par une diminution significative de la fréquentation des parkings publics du centre de Nantes. Elle se caractérise également, au sein du « Groupe NGE », par un redéploiement de l'offre de parkings en périphérie, avec la gestion par NMGS de 19 parkings P+R avec contrôle d'accès depuis 2018. Ce redéploiement ne parvient

cependant pas à juguler la tendance baissière de la fréquentation des parkings publics sur l'aire métropolitaine. De même la diminution observée de la fréquentation horaire n'est pas compensée par une augmentation du nombre d'abonnés. Leur nombre baisse de 7,7 % sur l'ensemble des parkings de la DSP Centre-ville sur l'ensemble de la période 2018-2022 (1 559 abonnés en 2018 contre 1 438 en 2022). Cette baisse est très marquée sur le parking Decré-Bouffay (- 13.20 %).

Graphique n° 6 : Fréquentation horaire des parkings publics exploités par le « Groupe NGE »



Source : CRC d'après données de fréquentation horaire (NGE)

La baisse de la fréquentation des parkings exploités par NGE appelle de la chambre les observations suivantes.

Premièrement, entre 2019 et 2023, la baisse de la fréquentation affecte l'ensemble des parkings publics de la métropole ; et ce quel qu'en soit le délégataire (EFFIA - DSP Centre Ouest ou les entités du « Groupe NGE » DSP Cœur de Ville, et DSP Cathédrale).

Ainsi, et contrairement à l'objectif avancé par la délibération du 14 octobre 2022 du conseil municipal de Nantes, l'extension du stationnement payant sur voirie aux résidents de la commune de Nantes ne s'est pas traduite par un report du stationnement sur les parkings en ouvrages du centre-ville ni sur les parkings relais en périphérie. Néanmoins, cette baisse de la fréquentation des parkings est cohérente avec l'objectif global du Plan de déplacement urbain métropolitain de réduction de la part des véhicules individuels en centre-ville de Nantes.

Dans le cas particulier des parkings publics du centre-ville exploités par NGE, cette baisse trouve plusieurs explications, en lien notamment avec une modification des schémas de mobilité à la faveur des confinements successifs dans le contexte de la pandémie de covid 19. Par ailleurs, le centre-ville de Nantes a été marqué par une succession de contestations et dégradations qui en ont réduit les conditions d'accès et d'attractivité. Enfin, de façon plus générale, cette réduction de la fréquentation des parkings publics de Nantes s'inscrit dans le cadre de politiques publiques métropolitaines en faveur d'une réduction des déplacements automobiles en centre-ville.

De façon plus circonstanciée, la forte réduction de la fréquentation horaire (- 26 % entre 2018 et 2022) enregistrée sur le parking Cathédrale (DSP Cathédrale) semble trouver sa cause dans des difficultés d'accès liées à une modification du plan de circulation du secteur.

Deuxièmement, la tendance à la baisse de la fréquentation des parkings publics sur l'aire métropolitaine aboutit à des surfaces de stationnements insuffisamment exploitées en centre-ville.

À cet égard, doit être relevée la décision prise par Nantes Métropole d'abandonner, par délibération du 11 décembre 2020, le projet d'extension du parking Cathédrale estimé dans la délibération initiale du 5 octobre 2018, à 7,4 M€ HT. Cet abandon a conduit Nantes Métropole à indemniser NGE des coûts engagés par elle en vue de la préparation de la remise de l'offre pour un montant de 351 507,91 € HT.

Plus généralement, compte tenu de l'état d'engorgement du trafic en centre-ville de Nantes, ce constat de capacités de stationnement désormais inutilisées interroge tout à la fois les mesures insuffisantes de communication de NGE à destination des automobilistes, mais aussi la hausse continue des tarifs horaires sur la période qui est une contrainte de gestion supplémentaire. En réponse aux observatoires provisoire, le « Groupe NGE » a précisé que la faible communication autour des parkings du centre-ville s'inscrivait dans la volonté de la Métropole de Nantes de réduire le trafic automobile dans ce secteur.

Tableau n° 1 : Évolution du ticket moyen TTC – DSP parkings Cœur de Ville et Cathédrale

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>DSP Cœur de Ville (NMGS)</i>	4,32	4,42	4,34	4,62	4,67
<i>DSP Cathédrale (SEM NGE)</i>	4,99	5,21	5,23	5,51	5,48

Source : CRC d'après Rapport de DSP 2022 – Parkings Cœur de Ville – NMGS

Cette sous-utilisation des capacités de stationnement est plus avérée encore pour les 19 parkings-relais avec contrôle d'accès dont NMGS assure l'exploitation. Il en va notamment ainsi des P+R de Neustrie et de Vertou. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Nantes Métropole a précisé que ce constat pouvait notamment s'expliquer une évolution plus lente que prévue de la fréquentation des P+R dans le contexte de la baisse de l'utilisation des transports en commun durant la période du Covid. Aussi ces divers constats interrogent-ils tout à la fois le dimensionnement mais aussi l'implantation de ces parkings au sein de l'aire métropolitaine.

1.1.3 Un décalage entre les investissements prévus et réalisés dans le cadre de la DSP Parkings Cœur de Ville

Les conventions qui confient à la SEM NGE et à NMGS l'exploitation de parkings contiennent des obligations d'investissement dont la programmation et l'estimation de la valeur participent tout à la fois de l'équilibre financier du contrat et de la qualité du service rendu aux usagers par un maintien technique de l'équipement.

Les deux marchés publics (Lots 1 et 2) confiant l'exploitation des parkings-relais (P+R) avec contrôle d'accès à NMGS organisent la rémunération des investissements suivant une logique de coûts remboursés. Sur les 4 652 958 € prévus à la suite des différents avenants, NMGS a réalisé 4 737 195 € de travaux. Si ce modèle de rémunération permet à Nantes Métropole de retirer l'ensemble des avantages d'une réduction du coût final des travaux entrepris, il ne présente en revanche aucune incitation du titulaire du contrat (NMGS) à la réalisation de gains de gestion.

En revanche, s'agissant de la DSP « parkings Cœur de Ville », la part d'investissements non-réalisés rapportée au volume de dotations aux amortissements enregistrés sur l'ensemble de la durée d'exécution contractuelle (2018-2022) a eu mécaniquement pour effet d'améliorer sensiblement le niveau de rentabilité par rapport aux projections du compte d'exploitation prévisionnel. Au total, sur l'ensemble de la période contractuelle, l'écart de réalisation entre d'une part les montants d'investissements figurant au compte d'exploitation prévisionnel (CEP) annexé à la DSP, et les reprises d'amortissements correspondant aux investissements effectivement réalisés d'autre part, s'élève à 1 062 023 € pour la seule période 2018-2022 couvrant l'ancienne DSP « parkings Cœur de Ville » soit un écart de 25 % par rapport au montant des dépenses d'investissement figurant au contrat (CEP - annexe 13 au contrat), ce qui est particulièrement significatif. En réponse aux observatoires provisoires, Nantes Métropole a justifié cette réduction par la diminution de la fréquentation des parkings du centre-ville.

Si l'écart de réalisation est de 1 062 023 €, il y a lieu d'y ajouter l'écart de 602 674 € constaté entre le CEP figurant à l'annexe 13 de la DSP d'une part, et d'autre part, le plan pluriannuel des investissements figurant à l'annexe 12. Ce faisant, l'écart de réalisation total entre le programme d'investissement prévu au contrat (annexe 12) et le cumul des dépenses liées aux investissements sur l'ensemble de la période d'exécution de la DSP (2018-2022) s'élève à 1 664 697 €, soit cette fois un écart de réalisation de près de 35 % par rapport au total des investissements prévus au contrat (PPP – annexe 12).

En revanche, au plan comptable, cet écart de réalisation n'a pas eu pour effet de masquer la réalité économique de l'exploitation de la DSP dès lors que NGE a reversé, en application du contrat, le solde de provisions à Nantes Métropole.

1.1.4 Une qualité très perfectible du service rendu aux usagers

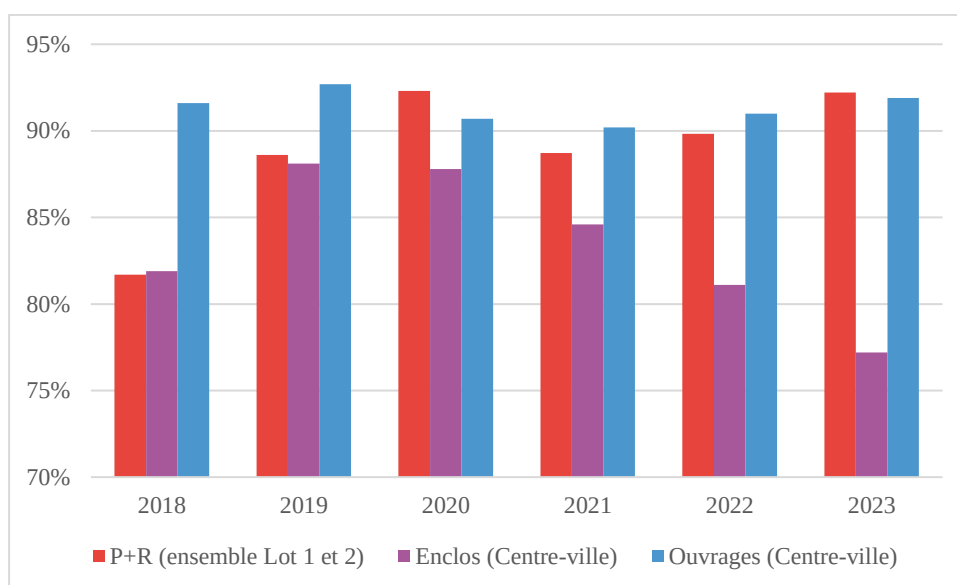
1.1.4.1 Un entretien courant insuffisant, particulièrement pour les parkings Bouffay et Talensac

Tous les contrats par lesquels Nantes Métropole a confié l'exploitation de parkings au « Groupe NGE » organisent un suivi particulièrement minutieux de la qualité du service rendu aux usagers. Ce suivi est effectif et consiste dans la réalisation d'enquêtes de terrain, de mesure de la performance par des « clients mystères », suivant une matrice de contrôles annexée au contrat.

Sur l'ensemble de la période sous revue, le taux de performance global fixé au contrat (93 % de taux de satisfaction) pour la DSP Cœur de Ville n'a jamais été atteint, même si les mesures prises par NGE ont permis d'approcher de ce taux. En dépit de ce constat, aucune pénalité contractuelle n'a été appliquée par Nantes Métropole. Bien que non-contractuel, la mesure de ce taux aboutit au constat d'une dégradation concernant les parkings en enclos.

La réorganisation en 2023 des équipes d'exploitation des parkings en ouvrage, avec l'abandon d'une organisation « en silo » au profit d'une plus grande transversalité, a permis d'améliorer sensiblement la performance globale des parkings en ouvrage. Cependant, en vue de répondre à l'objectif de performance globale fixé contractuellement par Nantes Métropole, la fixation d'objectifs individuels pourrait être davantage mobilisée et valorisée par les responsables du service stationnement afin d'intéresser plus directement les agents d'exploitation à l'entretien des parkings.

Graphique n° 7 : Taux de performance globale mesuré par Nantes Métropole sur les parkings exploités par le « Groupe NGE »



Source : CRC d'après enquêtes de performance Cœur de Ville (2018-2023) et P+R (2018-2023)

Au-delà de ces mesures globales et du constat malheureux d'un nombre élevé d'incivilités et d'actes de vandalisme qui compliquent la tâche de NGE, les enquêtes annuelles de performance ont pu révéler des insuffisances en matière d'entretien courant et de propreté des parkings, d'accueil et de signalétique.

À cet égard, en raison notamment de leur date de construction, les parkings Decré-Bouffay et Talensac présentent un taux de conformité structurellement plus faible que le reste des parkings de Centre-Ville exploités par le « Groupe NGE ». Par ailleurs, l'entretien des parkings en enclos est rendu plus délicat par leur présence sur l'espace public « ouvert » et l'absence d'agent *in situ*. En réponse aux observatoires provisoires, le « Groupe NGE » a fait valoir que les actions correctives qu'il aurait menées se seraient traduites par une amélioration des taux de performance au premier semestre 2024. Ainsi, les travaux conduits en 2024 sur le parking Decré-Bouffay auraient-ils permis d'améliorer le taux de performance globale de cet équipement.

En parallèle des enquêtes annuelles réalisées par Nantes Métropole, NGE ne mesure pas à proprement parler la satisfaction de ses usagers, mais recourt à des moyens classiques de remontées d'incidents au moyen de cahiers de réclamation mis à disposition et d'une rubrique « contact » sur son site internet. Aucun dispositif de mesure immédiate de la satisfaction des usagers n'a été mis en place au sein des équipements sur la période 2018-2023¹. Plus généralement, les systèmes existants n'assurent pas une remontée fluide des besoins d'interventions via un système intégré de GMAO.

L'organisation de la maintenance est divisée entre le pôle technique, le pôle stationnement et des prestataires extérieurs dans le cadre d'opérations de maintenance spécifiques. Enfin, l'organisation du seul nettoyage présente peu d'homogénéité d'un équipement à l'autre.

L'un des objectifs principaux des conventions confiant l'exploitation des parkings à NMGS et la SEM NGE, de qualité du service, n'a donc pas été atteint mais connaît actuellement une progression.

1.1.4.2 Les activités accessoires

Sur l'ensemble de période sous revue, les parkings du « Groupe NGE » n'ont pas développé de services accessoires à destination de leurs usagers, à l'instar d'ateliers mécaniques. Les tentatives faites se sont toutes arrêtées rapidement à compter de décembre 2018.

À cet égard, et en dépit des prospectus menés en ce sens par le « Groupe NGE », le développement d'une activité de « logistique urbaine » dans le cadre de l'enjeu du « dernier kilomètre »² est en grande partie empêché par la conformation technique des parkings du centre-ville.

¹ Une borne de mesure de ce type a seulement été mise en place ponctuellement au sein de l'Espace Accueil.

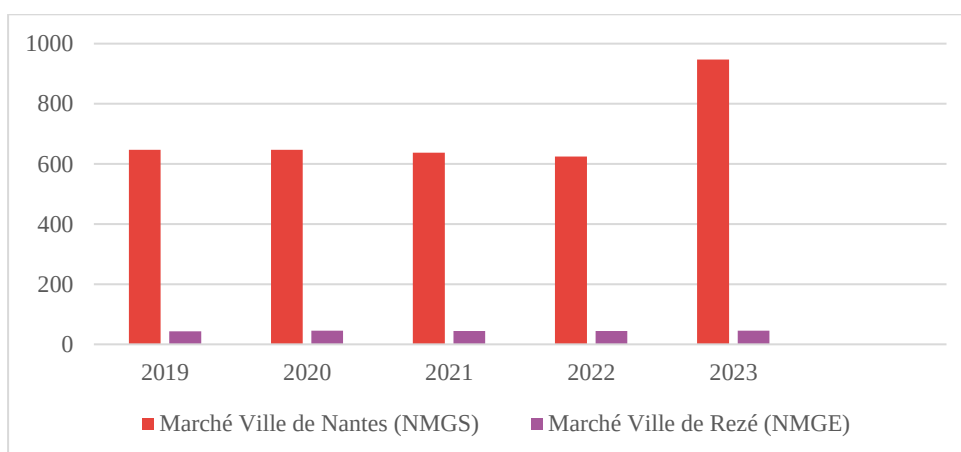
² La politique du « dernier kilomètre » dans le champ de la logistique urbaine entend appréhender les difficultés tenant notamment à la livraison individualisée, au sein d'un environnement urbain dense, de marchandises aux clients finals.

Pour l'heure, l'offre accessoire au sein des parkings en ouvrages consiste essentiellement dans la mise en place de bornes de recharges pour voitures (66 bornes - DSP CV - et 30 bornes - P+R) et vélos électriques (168 bornes – DSP CV - et 43 bornes - P+R). Or sur la période 2018-2023, la qualité de ce service s'est dégradée en raison d'un faible taux de disponibilité des bornes de recharge. Sa cause peut notamment être trouvée dans les inconvénients d'exploitation liés à une politique métropolitaine de gratuité des recharges, à l'origine de « véhicules ventouses » au sein des parkings, ainsi qu'à l'absence de pilotage à distance des bornes pour en connaître l'état d'exploitation. Toutefois, depuis 2024, le service de recharge électrique est payant et sa maintenance externalisée, ce qui a eu pour effet d'en améliorer l'exploitation.

1.2 L'exploitation des horodateurs sur les communes de Nantes et de Rezé

1.2.1 Une exploitation bénéficiaire bien que fondée sur des échéances contractuelles courtes

Graphique n° 8 : Horodateurs exploités par le « Groupe NGE »



Source : CRC d'après décompte des horodateurs NGE

L'exploitation des horodateurs sur les communes de Nantes et de Rezé, respectivement par NMGS et la SEM NGE, repose sur des marchés publics d'une durée d'un an reconductible. Sur l'ensemble de la période sous revue, les prix définis au contrat sont soit demeurés stables ; voire ont baissé dans le cas du marché des horodateurs de la ville de Rezé, soit n'ont connu qu'une évolution marginale (5 %) concernant le marché des horodateurs de la ville de Nantes. Ces circonstances n'ont pas eu pour effet d'obérer les chances pour la SEM NGE et NMGS de dégager un bénéfice d'exploitation.

À l'exception de l'exercice 2023 qui s'est révélé déficitaire pour NMGS, l'exploitation contractuelle des horodateurs a été strictement bénéficiaire. Néanmoins, rapporté au nombre d'horodateurs exploités, le marché passé avec la ville de Nantes est significativement moins rentable que celui conclu avec la ville de Rezé.

1.2.2 Une activité ponctuellement sous-traitée dans des conditions irrégulières par NMGS à la SEM NGE

Par contrat du 3 juillet 2017, la commune de Nantes a confié à la SPL NMGS le service de l'exploitation des horodateurs. Ce service comprend la collecte, le comptable, le roulotte des fonds, l'entretien, la maintenance ainsi que la facturation des résidents et des professionnels. Ce contrat étant antérieurement attribué par la SEM NGE et mis en œuvre par ses propres agents, il avait donc été prévu le transfert du personnel du service voirie de NGE à la SPL NMGS. Toutefois, ce transfert n'ayant pas pu intervenir, la SPL NMGS a confié au GIE NGE l'intégralité des prestations de service prévues au contrat par convention du 30 juin 2017. Or le GIE NGE, constitué le 13 juin 2017, ne disposant pas cette année-là des ressources pour assurer ces missions a confié à la SEM NGE la réalisation, pour son compte, des prestations de service qui lui avait déjà été confiées par la SPL NMGS.

Cette situation, qui s'est achevée au 1^{er} janvier 2019 par la mise à disposition de huit agents de la SEM NGE au profit du GIE NGE, pourrait en réalité s'assimiler à une double sous-traitance à l'origine d'un détournement des règles de la concurrence en ayant permis à la SEM NGE de continuer, de fait, l'exploitation du marché des horodateurs de la ville de Nantes sous l'apparence d'un nouveau marché passé avec la SPL NMGS, sans publicité ni mise en concurrence. La commune de Nantes fait valoir, en réponse aux observatoires provisoires de la chambre, qu'elle n'avait pas à procéder à une mise en concurrence du marché confiant la gestion des horodateurs de la ville à la SPL en raison de son statut, ce que la chambre ne conteste pas. En revanche, cette circonstance ne saurait exonérer la commune de son obligation de mettre en concurrence les prestations confiées effectivement à la SEM NGE, laquelle ne bénéficie pas des mêmes dérogations en la matière.

1.3 La gestion d'une nouvelle compétence : la lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI)

La commune de Nantes a adopté le principe de la mise en place d'un système LAPI pour le stationnement payant, par délibération du 31 mars 2023. Ce choix s'inscrit dans le contexte d'une extension importante du périmètre de stationnement payant sur le territoire de la commune et, partant, du nombre de places (environ 24 000) à contrôler.

Dans ce cadre, la mission de contrôle du stationnement payant sur voie publique par LAPI a été confiée à la SPL NMGS sur la base d'un marché public de service à effet au 1^{er} janvier 2024. Le contrôle LAPI du stationnement payant sur voirie est effectif depuis le 2 septembre 2024.

1.3.1 Une organisation contractuelle source d'insécurité juridique

1.3.1.1 Un périmètre contractuel source d'insécurité juridique concernant l'intervention de NMGS, en passe d'être clarifié

Le contrat confié à NMGS, la mise en œuvre du LAPI, la vérification des tarifs acquittés par les usagers du stationnement payant, l'établissement du forfait de post-stationnement (FPS), la transmission par voie électronique et dématérialisée de l'ensemble des FPS vers l'agence

nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) ainsi que l'examen des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) exercés par les usagers ayant fait l'objet d'un FPS.

En revanche, un contrat ne saurait avoir pour objet ou pour effet de confier à une personne privée, l'instauration du stationnement payant comprenant la fixation des tarifs, des jours et heures et des zones ; le recouvrement forcé du FPS ; le régime du stationnement toujours pénalisé ou encore la gestion des agents de police municipale ou agents de surveillance de la voie publique.

Pourtant, l'ambiguïté rédactionnelle du CCTP pourrait laisser à penser que l'application du contrat conduirait NMGS à exercer certaines de ces activités par principe non déléguables. Des dispositions contractuelles prévoient en effet, d'une part que « Les agents chargés du contrôle dans le cadre du présent contrat devront signaler tout stationnement gênant récurrent dans les voies qu'ils contrôlent. (Annexe 13) » (p. 25 CCTP), d'autre part que le stationnement abusif sera également identifié par les agents de NMGS en charge du contrôle LAPI (p. 25 et s. CCTP).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Nantes a souhaité rappeler que le marché confié à NMGS n'avait nullement pour objet de lui confier la verbalisation d'infractions ou de toute autre activité non déléguable. Ce faisant, afin de supprimer toute ambiguïté rédactionnelle, un avenant a été préparé et devrait être signé prochainement.

1.3.1.2 Une gestion prévisionnelle de la distinction stationnement/arrêt pouvant être source de fragilités

Le schéma prévisionnel institué par NMGS consiste dans l'identification, en « back-office », après revue d'image, si une personne apparaît dans le véhicule. Dans ce cas le véhicule sera considéré comme à l'arrêt et non en stationnement.

Bien que NMGS ait précisé que le logiciel d'imagerie floutera les personnes, ce dispositif présente une certaine fragilité au regard des recommandations de la CNIL qui estime que les dispositifs de LAPI, s'il peut impliquer une photographie du véhicule à des fins probatoire, doit minimiser l'étendue de la collecte et notamment proscrire la prise de vue d'individus, y compris les occupants du véhicule. En ce sens, le champ de la prise de vue de la caméra doit être limité à la seule plaque d'immatriculation, à l'exclusion, par exemple, de tout autre élément situé sur la voie publique à proximité du véhicule ou dans l'habitacle de ce dernier³.

³ CNIL, Recommandations, *Réforme du stationnement payant*.

1.3.2 Une vigilance nécessaire sur les conditions d'exécution du service fourni aux usagers

1.3.2.1 Une gestion des cartes PMR qui devrait permettre aux usagers de faire effectivement valoir leurs droits

Un utilisateur régulier du stationnement payant sur voirie, au profil PMR (personne à mobilité réduite), peut se pré-enregistrer via le service d'accueil de NGE, pièces justificatives à l'appui. La revue d'image par le véhicule de contrôle confirmera la conformité du stationnement gratuit. Un utilisateur occasionnel, ou non pré-enregistré, pourra stationner gratuitement sur une place de stationnement payant, s'il recourt à la fonction associée, à l'horodateur. En ce cas, la revue d'image mentionnera cet état du ticket pris à l'horodateur.

En revanche, le risque de fraude étant accru avec le LAPI, en fonction du taux de fraude aux cartes PMR, des agents supplémentaires sur le terrain pourraient être nécessaires afin de ne pas priver d'effet utile la mise en œuvre du stationnement payant. À ce titre, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, NMGS a précisé que le contrôle du stationnement payant intégrait, par défaut, les moyens matériels et humains nécessaires au contrôle sur place des cartes PMR déclarées sur les horodateurs ou via l'application de paiement mobile.

1.3.2.2 Une mise en œuvre du LAPI pouvant aboutir à une hausse des coûts non couverts par le contrat

Le contrôle du stationnement payant par LAPI ne conduit qu'à automatiser la lecture de plaques d'immatriculation. En revanche, il nécessite des moyens humains jusqu'à l'établissement du forfait post-stationnement (FPS)⁴ et pour l'examen d'éventuels recours des usagers (RAPO).

De ce point de vue, le CCTP prévoit bien que « *Une fois scannées, les plaques d'immatriculation sont analysées par le logiciel puis vérifiées par des agents assermentés au sein d'un Centre de contrôle installé par le titulaire du marché* » en cas de non-conformité par rapport au relevé en temps réel du serveur rassemblant les tickets de stationnement.

Toutefois, l'importance en volume des contrôles, associée à l'apparition de cas limites (cartes PMR, distinction entre arrêt et stationnement) devrait conduire à une hausse des vérifications sur place ainsi que des recours des usagers qui, si elles sont insuffisamment anticipées, peuvent être à l'origine d'un renchérissement important des coûts pour le titulaire.

⁴ L'article 10 de la loi « Informatique et Libertés » interdit la prise de décision produisant des effets juridiques sur le seul fondement d'un traitement automatisé. Dès lors, les collectivités ne sauraient en aucun cas recourir à un quelconque dispositif de contrôle du paiement du stationnement automatisé de bout en bout. Le constat de l'absence ou l'insuffisance de paiement et l'initiation de la procédure de FPS doivent être réalisés par un agent de contrôle ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le « Groupe NGE » est un acteur essentiel du stationnement à l'échelle de la métropole nantaise avec plus de 11 000 places de parkings exploitées dans le cadre de la délégation de service public des parkings du centre-ville, des marchés publics des parkings en enclos et des marchés publics des parkings-relais avec contrôle d'accès. NGE exploite également les horodateurs et, depuis septembre 2024, le contrôle du stationnement payant sur voirie par lecteur automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI). Ainsi, l'activité de stationnement représente une moyenne de 74 % du chiffre d'affaires du « Groupe NGE ».

Le fractionnement important de l'offre contractuelle concernant les parkings clos à l'échelle de la métropole présente parfois des difficultés de gestion. Ainsi du télescopage de l'offre BICLOO et de la DSP parkings concernant la gestion des parkings à vélos. D'une façon générale, l'exploitation des parkings par NGE est marquée par une baisse de la fréquentation. Cette baisse se constate également sur l'ensemble des parkings en ouvrage de la métropole. Il en résulte des gisements de places insuffisamment employés que les hausses tarifaires successives ne parviennent pas à mobiliser. En dépit de ce constat, l'exploitation de la DSP parkings « centre-ville » présente un niveau de rentabilité supérieur à ce qui ressort de la lecture des comptes de NMGS, en raison d'une sous-exécution du programme d'investissement.

Malgré des investissements importants, les parkings demeurent vieillissants et la qualité du service rendu aux usagers est perfectible même si elle progresse. Les exigences de performance définies par les contrats n'ont jamais été atteintes et n'ont pourtant jamais donné lieu à des sanctions de la part de Nantes Métropole.

Les horodateurs des villes de Nantes et Rezé sont exploités respectivement par NMGS et la SEM NGE. À la suite la création de NMGS, la SEM NGE a toutefois continué à exploiter le marché des horodateurs de la ville de Nantes jusqu'au 1^{er} janvier 2019 via un système irrégulier de sous-traitance à l'origine d'un contournement du droit de la concurrence.

Depuis 2024, NMGS s'est vue confier le contrôle du stationnement payant sur voirie par lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI). Ce dispositif est effectif depuis le 2 septembre 2024. Son organisation contractuelle a pu être source d'ambiguïtés quant à l'étendue des missions confiées à NMGS ; ambiguïtés qui devraient être levées par avenant au marché. Par ailleurs, les conditions d'exécution du service fourni aux usagers appellent une vigilance nécessaire de NMGS en raison des contraintes de gestion potentiellement peu anticipées et qui pourraient être source de coûts supplémentaires.

2 UNE GOUVERNANCE REVUE, MAIS REPOSANT SUR UNE STRATÉGIE INCERTAINE

2.1 La gouvernance institutionnelle

Le « Groupe NGE » a été constitué au premier semestre 2017, à la suite de la création d'une SPL « NMGS », par délibération du conseil métropolitain du 24 mars 2017, en sus de la SEM NGE créée en 1976. S'agissant de sociétés ne disposant pas de contrôles croisés, NGE n'a pas la nature d'un véritable « Groupe », mais celle d'un regroupement d'entités autonomes et juridiquement distinctes. Sous réserves des éventuelles adaptations nécessitées par leurs spécificités, la SEM et la SPL sont régies pour l'essentiel par les règles et principes du code de commerce propres aux sociétés anonymes à conseil d'administration.

2.1.1 Une clarification nécessaire des statuts de la SEM NGE et de NMGS au regard du principe de complémentarité des activités

L'activité opérationnelle du « Groupe NGE » est portée par la SEM NGE et la SPL NMGS dont l'actionnariat est principalement sinon exclusivement composé de Nantes Métropole et de la commune de Nantes.

En l'état, l'objet statutaire de la SEM NGE méconnaît toutefois les dispositions de l'alinéa 1 de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lequel dispose que « *lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.* » En effet, s'il résulte de l'article 2 des statuts de la SEM NGE que son objet social est articulé autour de la gestion d'équipements ; lesquels peuvent correspondre à des secteurs d'activité différents, l'extension de l'objet social de la société, sans autre précision, à des activités de restauration, pourraient traduire la méconnaissance par la SEM de ce principe de complémentarité dès lors que les statuts, en raison même de leur rédaction, peuvent être interprétés comme autorisant NGE à développer une activité autonome de restauration.

De la même façon, l'article 2 des statuts est manifestement imprécis s'agissant de la capacité de la société à intervenir d'une part, en matière de « missions d'étude ou d'assistance auprès des collectivités territoriales, leurs groupements et leurs partenaires » et d'autre part, dans le cadre de « toute autre activité d'intérêt général ». En réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole ainsi que la SEM NGE ont toutefois fait part de leur souhait de clarifier la rédaction des statuts afin de rappeler que les activités de restauration n'interviennent qu'en complément des activités principales de la société.

Par ailleurs, la SEM NMGE créée en 1976 est compétente notamment en matière de stationnement en ouvrage ou aérien (art. 2 statuts NMGE). Or, l'article L. 1521-1 du CGCT dans sa version en vigueur depuis le 3 janvier 2002, dispose que « *La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public*

de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences. » À cet égard, par décret n° 2014 1077 du 22 septembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, Nantes Métropole est compétente en matière de parcs et aires de stationnement (art. L. 5217-2, I, 2°, b CGCT). Or, la commune de Nantes et Nantes Métropole possèdent à elles seules et dans des proportions égales, plus de 76 % du capital social de la NMGE. Dans ces conditions, les dispositions précitées de l'article L. 1521-1 du CGCT ont été méconnues, et ce indépendamment du fait que la SEM NGE ne soit plus titulaire que de la DSP « parking Cathédrale ». S'agissant de la SPL NMGS, si les activités de stationnement sur la voie publique et les équipements portuaires et fluviaux peuvent raisonnablement se rattacher à l'exercice d'une compétence unique en matière de stationnement au sens des dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, tel qu'issu de la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales et applicables indépendamment de la date de constitution de cette société (art. 4 de la loi n° 2019-463), cette condition de complémentarité pourrait obérer les possibilités d'extension du périmètre d'activité de NMGS à l'éventuelle gestion d'équipements collectifs sportifs et de loisirs. À cet égard, si NMGS fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'exploitation d'équipements publics présente une nécessaire complémentarité, il y a toutefois lieu de rappeler que la complémentarité susvisée va au-delà de la seule capacité à mutualiser certaines fonctions support et doit également tenir compte de la cohérence fonctionnelle et éventuellement économique des activités exploitées par NMGS.

Recommandation n° 1. [SEM] Préciser l'objet statutaire de la SEM « Nantes Métropole gestion équipements », ainsi que la participation au capital social de la commune de Nantes, conformément au principe de complémentarité (art. L. 1521-1 du CGCT).

2.1.2 Une gouvernance institutionnelle influencée par le contrôle analogue de la SPL NMGS par les collectivités territoriales

Le contrôle analogue exercé par Nantes Métropole et la commune de Nantes sur les organes sociaux de la SPL NMGS rejaillit sur la gouvernance institutionnelle de la SEM NGE ainsi que du GIE. Cette situation s'explique notamment par la structure capitalistique de la SEM NGE qui exerce une influence déterminante sur le fonctionnement de ses organes sociaux ainsi que par la très forte concentration des fonctions de direction au sein des trois entités du « Groupe NGE ».

Contrôle analogue

Le « contrôle analogue » s'entend d'un contrôle qu'une ou des personnes - en l'espèce Nantes métropole et la commune de Nantes - exerceraient, de façon comparable, sur leurs propres services. Il se caractérise notamment par une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne contrôlée – en l'espèce la SPL NMGS. L'existence d'un « contrôle analogue » constitue un critère essentiel de la possibilité pour Nantes Métropole et la commune de Nantes d'attribuer à NMGS des contrats de commande publique sans avoir à se soumettre aux obligations de publicité et mise en concurrence.

2.1.2.1 Des assemblées générales relativement formelles de la SPL NMGS et de la SEM NGE, et une assemblée générale du GIE artificielle

Les assemblées générales (AG) de la SEML et de la SPL NGE

Les assemblées générales des actionnaires de la SEM NGE et NMGS sont régulièrement convoquées par leurs conseils d'administration respectifs préalablement à leur réunion. Les conditions dans lesquelles les actionnaires sont convoqués à ces assemblées n'appellent pas plus d'observations. Le délai minimal de 15 jours est respecté.

En revanche, compte tenu tant de la structure que de la dynamique de l'actionnariat de ces entités, l'AG des actionnaires présente un aspect essentiellement formel.

Premièrement, si les procès-verbaux contiennent les mentions obligatoires, leur contenu se limite à la seule mention des résolutions adoptées sans que ne soient retranscrits d'éventuels débats et propos du président.

Deuxièmement, si les AG statuent régulièrement sur l'élection des membres des administrateurs, la rémunération globale des jetons de présence, l'approbation et l'affectation des résultats, les rapports du commissaire aux comptes ainsi que sa désignation, aucune des AG de la SEM NGE et NMGS n'a été destinataire du rapport de gestion produit par leurs conseils d'administration en méconnaissance des dispositions de l'article L. 225-100 du code de commerce et 19-2 des statuts de la SEM NGE⁵. Ce rapport n'a été produit qu'à l'occasion de l'assemblée générale 2023. La rémunération des dirigeants n'est pas non plus présentée.

Enfin, en dépit du respect des règles de quorum et d'un taux de participation globalement satisfaisant, la chambre a relevé des cas de participation ponctuellement faibles des actionnaires au sein des assemblées. Sur six assemblées générales de NMGS convoquées entre 2018 et 2023, deux ne comptaient que la présence d'un seul actionnaire sur les deux qui compose la société. Or, s'agissant d'une SPL, il y a lieu d'attirer l'attention des actionnaires publics sur la nécessité d'une participation active à l'ensemble des organes sociaux, condition de la mise en œuvre effective d'un contrôle analogue, au-delà de l'organisation externe par différents comités, tel qu'il ressort de l'organisation prévue par Nantes Métropole depuis 2017.

L'AG du GIE

Le conseil d'administration de NMGS a, par délibération du 10 mai 2017, décidé que M. B. représenterait la SPL aux assemblées générales des membres du GIE ; à l'occasion de ce même conseil d'administration, M. B. a également été désigné directeur général délégué de NMGS et coadministrateur du GIE. M. A. assure quant à lui cette fonction de représentation pour le compte de la SEM NGE.

La chambre relève, dans ces conditions, une superposition des fonctions de coadministrateurs du GIE, de représentants des membres du GIE et de dirigeants sociaux des membres du GIE conduisant deux personnes physiques – MM. A. et B. – à pouvoir respectivement : convoquer l'Assemblée générale, siéger à titre exclusif au sein de l'Assemblée générale et, enfin présider et préparer les projets de délibération de cette même assemblée.

⁵ La même précision n'existe pas dans les statuts de NMGS (v. not. art. 17).

Contrairement, en outre, à la présentation qui a pu en être faite lors du conseil d'administration de NMGS du 10 mai 2017, cette concentration du pouvoir de décision en la personne de deux mandataires sociaux employés par NMGS et la SEM NGE et non pas des représentants élus de Nantes Métropole et de la ville de Nantes, ne fournit nullement l'assurance d'un contrôle analogue effectif par ces derniers.

2.1.2.2 Une organisation parfois perfectible des conseils d'administration de la SEM NGE et de NMGS

Organisation générale

Les sociétés NGE (SEM) et NMGS (SPL) disposent chacune d'un conseil d'administration (CA). Leurs statuts respectifs en règlent les conditions d'organisation et de fonctionnement. Ils n'appellent pas d'observations sur ce point.

Néanmoins, la désignation des administrateurs autres que ceux des collectivités territoriales ou de leurs groupements semble irrégulière à la chambre, dès lors que le PV de l'AG du 21 juin 2022 mentionne que la 4^{ème} résolution relative à la réélection des administrateurs a été adoptée à l'unanimité des membres, ceci alors que l'article 13 al. 7 des statuts de NMGS, dans leur version applicable au moment du vote, dispose que « Les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne participent pas à cette désignation. » Une observation semblable peut être faite au sujet de la 5^{ème} résolution du PV de l'AG du 27 juin 2018.

Réunions (sur la forme)

La séparation des CA de la SEM NGE et NMGS est globalement respectée, sachant que la définition du plan stratégique a été envisagée à l'échelle du « Groupe NGE » et non de chaque entité. L'information fournie aux administrateurs dans ces conditions apparaît satisfaisante et n'appelle pas d'observations.

Le nombre de réunions du CA est cohérent avec les conditions d'exploitation du « Groupe NGE ». Les deux épisodes de confinement intervenus en 2020 n'ont cependant pas eu pour effet de bouleverser le calendrier habituel des CA de la SEM NGE et NMGS. Ce faisant, et alors même qu'en raison de l'objet social des entités de NGE, le Covid était de nature à emporter des conséquences très graves sur l'activité, ces CA n'ont pas été réunis en urgence mais seulement tenus informés, par la direction, a posteriori, des conséquences et mesures prises par elle.

Enfin, si le niveau de participation des administrateurs aux réunions du CA est satisfaisant, une baisse est observée en 2023, avec une participation relativement moindre des représentants de la commune de Nantes au sein de NMGS. À cet égard, et afin de tenir compte de l'objectif d'un contrôle analogue effectif des actionnaires sur les décisions stratégiques de la SPL, les conditions dans lesquelles un représentant de Nantes Métropole peut être représenté par un représentant de la commune de Nantes et inversement, pourrait être davantage circonscrit. En réponse aux observations provisoires, NMGS a pris acte de la nécessité d'une formalisation plus stricte des consignes de vote dans l'hypothèse de représentation croisée entre collectivités actionnaires.

Troisièmement, si les règles particulières en matière de cumul des mandats d'administrateur au sein des SEML et SPL sont respectées par l'ensemble des représentants des actionnaires, le cas d'un représentant de la commune de Nantes interroge, tout à la fois au regard des bonnes pratiques en matière de gouvernance des conseils d'administration des sociétés anonymes, que de la prévention des conflits d'intérêts. En effet, ce dernier a pu cumuler sur une partie importante de la période contrôlée jusqu'à 7 mandats d'administration au sein de conseils d'administration de sociétés commerciales dont la ville ou la métropole de Nantes étaient actionnaires, dont 1 poste de président directeur général et 2 postes de président de conseil d'administration assortis de versements de jetons de présence.

Réunions (sur le fond)

Le CA traite régulièrement des éléments tenant au développement ainsi qu'à la stratégie. Les administrateurs ont été associés, avec d'autres parties prenantes, à la définition de la stratégie de NGE via des ateliers dans le cadre d'une redéfinition du projet stratégique. En dehors des éléments sur lesquels il revient obligatoirement au CA de délibérer, les CA revêtent principalement une fonction informative.

La chambre relève le cas particulier de NMGS dont l'article 28 des statuts prévoit qu'il est établi un règlement intérieur définissant les modalités particulières de contrôle des collectivités territoriales actionnaires sur la société en matière d'orientations stratégiques, de gouvernance et de conduite des activités opérationnelles. Ce règlement intérieur prévoit notamment, aux côtés d'un « Comité de suivi opérationnel » ayant pour mission de contrôler la conduite opérationnelle de la SPL, un « Comité d'engagement » dans le cadre de la formalisation des contrats de plus de 90 000 €, et un « Comité d'orientations stratégiques » chargé d'examiner le projet d'entreprise et la cohérence entre les orientations stratégiques de la SPL et les objectifs de politique publique des collectivités. Outre que ces comités ne sont pas l'accessoire indispensable à l'existence d'un contrôle analogue, cette organisation pourrait présenter un risque de contournement du CA à qui il revient par principe de déterminer les orientations stratégiques de l'activité de la SPL et de veiller à leur mise en œuvre, en méconnaissance du principe de souveraineté des organes sociaux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, NMGS a toutefois précisé que lesdits comités travaillaient en lien avec le CA et n'avaient pas vocation à se substituer à ses attributions.

Enfin, si la fonction de contrôle et de surveillance est en pratique assurée au sein de la SEM et de la SPL par le directeur général délégué, le CA n'assume qu'une faible part de cette fonction. Ce constat demeure en dépit des fragilités relevées à la suite des audits menés postérieurement à l'escroquerie au faux RIB fournisseur dont la SEM NGE a été victime en 2020. Au surplus, si l'exploitation est systématiquement abordée au sein de chaque CA au moyen d'indicateurs quantitatifs d'activité, en revanche l'information sur la qualité du service rendu aux usagers n'est pas présentée, ni ne fait l'objet de questionnements des administrateurs.

2.1.2.3 Une direction fortement concentrée

Par délibération en date du 10 mai 2017, le conseil d'administration de la SPL a opté pour la dissociation des fonctions de président du CA et de directeur général. Par délibération en date du 10 mai 2017, le CA a nommé M. A. en qualité de directeur général de la SPL dont le mandat social est toujours en vigueur. Par délibération en date du 10 mai 2017, le CA a, sur le fondement de l'article L. 2254-53 al. 1^{er} du code de commerce, nommé M. B. en qualité de directeur général délégué pour assister le directeur général dans ses missions.

Ce même modèle de gouvernance a également été adopté au sein de la SEM NGE. MM A. et B. sont désignés respectivement directeur général et directeur général délégué de cette société.

Il importe à cet égard de relever que depuis la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (loi NRE), le directeur général dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom et pour le compte de la société (art. L. 225-56 c. com).

Enfin, MM. A. et B. ont été respectivement désignés comme coadministrateurs du GIE NGE, et comme représentants à l'assemblée générale du GIE des membres.

Il résulte de tout ce qui précède une direction générale très puissamment concentrée. Cette organisation a notamment pour effet de réduire l'autonomie institutionnelle des entités du groupement constitué entre la SEM, la SPL et le GIE. En réponse aux observations provisoires, la direction du « Groupe NGE » a précisé que le directeur général ou le directeur général délégué reçoivent du CA de la SEM et de la SPL un mandat, sur le fondement duquel les décisions sont adoptées au sein de l'AG du GIE NGE. La chambre souligne que cette organisation institutionnelle peut en outre fragiliser la gouvernance en augmentant mécaniquement les risques de conflits d'intérêts auxquels s'expose le directeur général. À cet égard, il apparaît que les risques de conflits d'intérêts ne sont pas abordés à l'occasion des différents CA des entités du « Groupe NGE ».

2.1.2.4 Les rémunérations des instances de gouvernance

La rémunération des fonctions d'administrateurs

NMGS ne verse pas de jetons de présence à ses administrateurs. En revanche, les fonctions d'administrateurs sont traditionnellement rémunérées au sein de la SEM NGE à concurrence de 230 € par séance et par administrateur, sous réserve d'une participation effective. Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, les délibérations par lesquelles Nantes Métropole et la ville de Nantes ont désigné leurs représentants, les autorisent expressément à percevoir une rémunération au titre de leurs fonctions d'administrateur au conseil d'administration de la SEM NGE. Si le plafond de rémunération qu'elles fixent n'a pas été dépassé, en revanche, les élus proposés pour représenter Nantes Métropole aussi bien que ceux représentant la ville de Nantes au sein de la SEM NGE ont pris part au vote desdites délibérations leur ouvrant la possibilité de percevoir des jetons de présence, en méconnaissance de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts fixée par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le versement de jetons de présence au sein de la SEM NGE appelle de la chambre deux autres observations. Premièrement, l'assemblée générale ordinaire ne fixe que depuis 2021 l'enveloppe annuelle de la rémunération allouée aux administrateurs⁶ ; la répartition de cette enveloppe revenant au conseil d'administration. Deuxièmement, bien que le montant des jetons de présence effectivement versés aux administrateurs de la SEM NGE soit relativement modique⁷, il y a lieu de rappeler les préconisations de la Fédération des entreprises publiques locales en faveur de la non rétribution des administrateurs⁸. Enfin, la chambre note que le versement de jetons de présence demeure une exception au sein des sociétés « satellites » de Nantes Métropole et de la commune de Nantes puisque seules la SEMITAN et la SEM NGE offrent des jetons de présence à leurs administrateurs.

La rémunération des fonctions de directeur général

La rémunération du directeur général a été adoptée par le conseil d'administration de la SEM NGE et NMGS, aussi bien dans son montant que dans ses composantes, conformément aux dispositions de l'article L. 225-53 du code de commerce⁹.

Le choix d'une répartition à part égale entre la SEM NGE et NMGS n'apparaît toutefois pas motivé par des critères objectifs et rationnels en lien avec les conditions de direction réelles de ces deux entités. En réponse aux observations provisoires, la SEM et la SPL ont précisé que cette répartition par moitié avait été motivée par les difficultés à trouver des critères plus pertinents et qu'un travail d'analyse du temps effectivement passé permettra, à terme, d'affiner les clés de répartition des rémunérations.

Enfin, il résulte de la délibération du CA de la SEM NGE du 3 septembre 2020 que le directeur général bénéficie de la mise à disposition d'un véhicule de fonction. Toutefois, cet avantage ne trouve pas d'équivalent au sein de la rémunération pour NMGS. Ainsi, cette organisation fait peser sur la seule SEM NGE, le coût du véhicule de fonction, alors même que les fonctions de directeur général de la SEM NGE et de NMGS sont exercées de façon indissociable par une même personne. En réponse aux observations provisoires, la SEM et la SPL ont pris acte de la nécessité d'une refacturation de cet avantage en nature à destination de la SPL NMGS.

2.2 La gouvernance financière

Le « Groupe NGE » ayant la nature d'un regroupement d'entités entre un GIE NGE, une SEM (NGE) et une SPL (NMGS), l'analyse par la chambre de sa gouvernance financière tend à appréhender la cohérence de l'organisation des relations financières entre ces trois entités.

⁶ Procès-verbal, assemblée générale, NMGE, 24 juin 2021.

⁷ 6 440 € (2023), 6 670 € (2022), 7 360 € (2021), 9 200 € (2020), 6 440 € (2019).

⁸ Procès-verbal, assemblée générale, NMGE, 24 juin 2021.

⁹ Délibération du CA de NMGE et NMGS en date du 3 septembre 2020.

2.2.1 Un système de refacturation des charges du GIE à ses membres ne garantissant pas le respect du principe d'égalité de ses membres

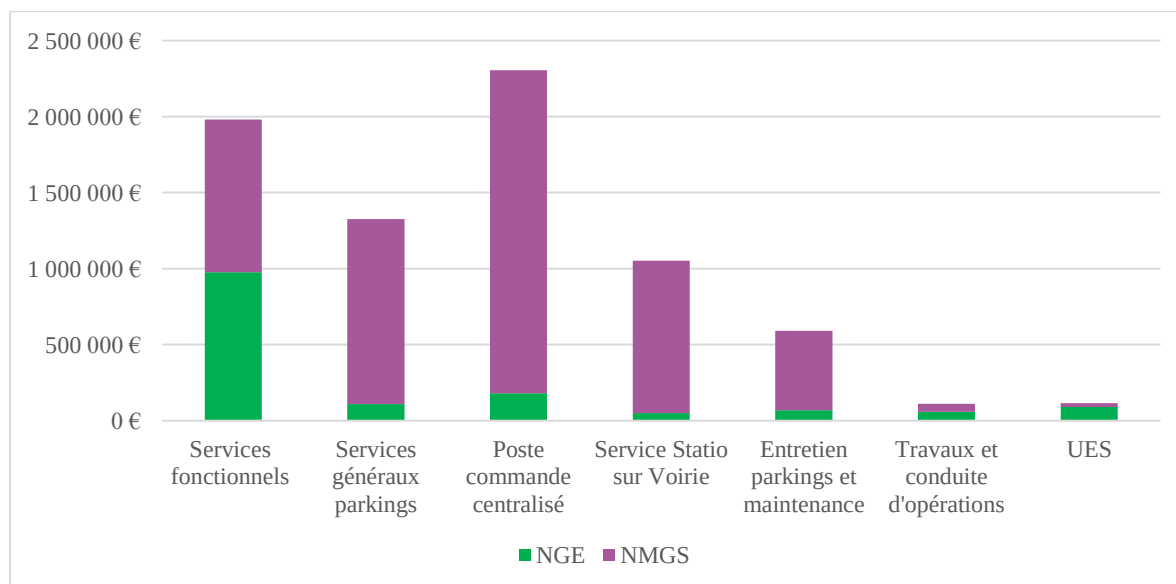
Le contrat institutif du GIE NGE définit son objet comme consistant dans « la mise en commun de tous moyens administratifs et techniques de ses membres [NMGE et NMGS NDLR] » (art. 3).

Aussi, une part prépondérante des relations financières au sein de NGE est-elle régie par une « convention de prestations de services » en date du 22 février 2018, sur le fondement de laquelle le GIE NGE facture à ses deux membres - la SEM NGE et NMGS -, des prestations de services liées à la mise en commun de ressources mutualisées au sein du GIE. Cette convention précise à la fois l'étendue des services mutualisés et les modalités de calcul de leur rémunération, ainsi que leurs conditions de facturation. Ces missions sont au nombre de trois : direction, services administratifs et techniques, services opérationnels mutualisés (poste de contrôle et de commandement – PCC -, gestion du stationnement sur voirie).

En dépit de la constitution du GIE NGE en 2017, il persiste dans les comptes de la SEM NGE et de NMGS, des charges liées à l'exercice de fonctions relevant *a priori* du périmètre de la « Convention de prestations de services ». Ainsi notamment de charges de maintenance au sein de la SEM NGE. En réponse aux observations provisoires, NGE a précisé que certaines charges de maintenance spécialisées n'avaient pas été mutualisées et demeuraient donc inscrites dans les comptes des sociétés bénéficiaires.

En 2023, le GIE a facturé pour l'équivalent de 7 484 525 €¹⁰ de prestations de 1^{er} niveau à ses membres, réparties à hauteur de 1,5 M€ à la SEM et à près de 6 M€ à la SPL.

Graphique n° 9 : Facturation des prestations de 1^{er} niveau du GIE à ses membres en 2023

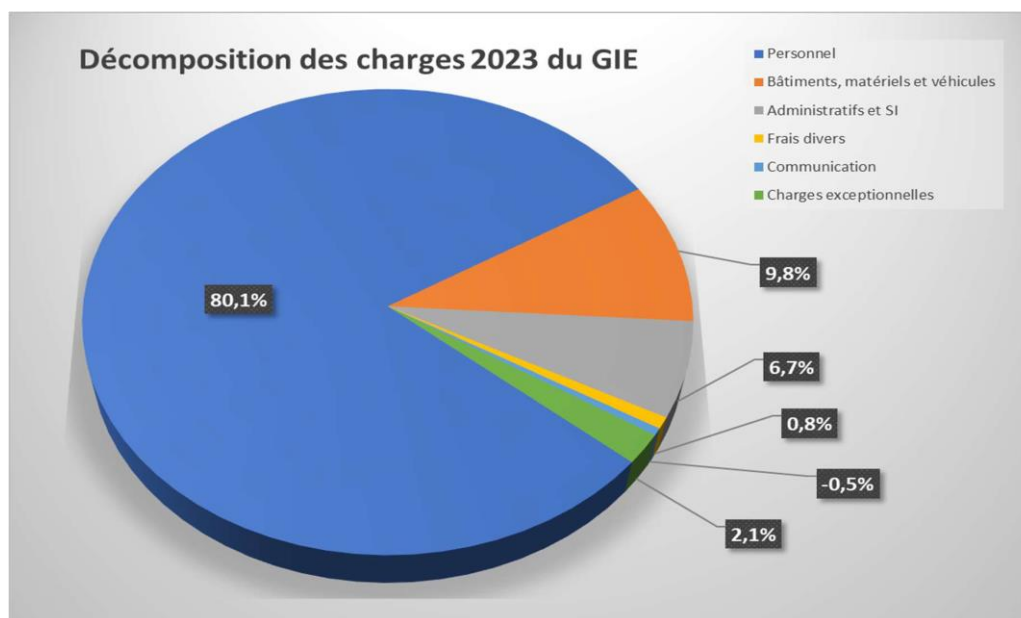


Source : D'après le chiffre d'affaires mentionné dans le rapport du CAC

¹⁰ Le chiffre d'affaires du GIE en 2023 est de 7,9 M€, correspondant à près de 7,5 M€ de facturation de prestations de 1^{er} niveau et de 0,4 M€ de résultat déficitaire constaté (part de second niveau).

Les charges nettes 2023 du GIE¹¹ sont très majoritairement constituées de charges de personnel. Sur l'ensemble de la période, les charges de personnel du GIE¹² ont représenté systématiquement environ 80 % de ses charges totales nettes.

Graphique n° 10 : Décomposition des charges 2023 du GIE



Source : Rapport 2023 des coadministrateurs

Un second élément des relations financières entre le GIE et ses membres est la refacturation de « débours » en conséquence de la centralisation de la gestion d'opérations en commun. Il en va notamment ainsi des frais de télécommunication ou d'assurance.

Plus ponctuellement, et en dehors de la « convention de prestations de services » précitée, les membres du groupement peuvent se transférer la charge de l'exécution d'une mission qui leur incombe dans un objectif de mutualisation.

Conformément à l'article L. 251-12 du code de commerce, et dans les conditions de l'article 18 du contrat institutif du GIE NGE, un contrôleur de gestion a été régulièrement désigné au sein du groupement. Celui-ci a approuvé, sans réserve, sur l'ensemble de la période contrôlée, que les règles de refacturation des charges communes reposaient sur des critères objectifs et rationnels de nature à garantir une égalité de traitement entre les deux membres du Groupement - la SEM NGE et NMGS.

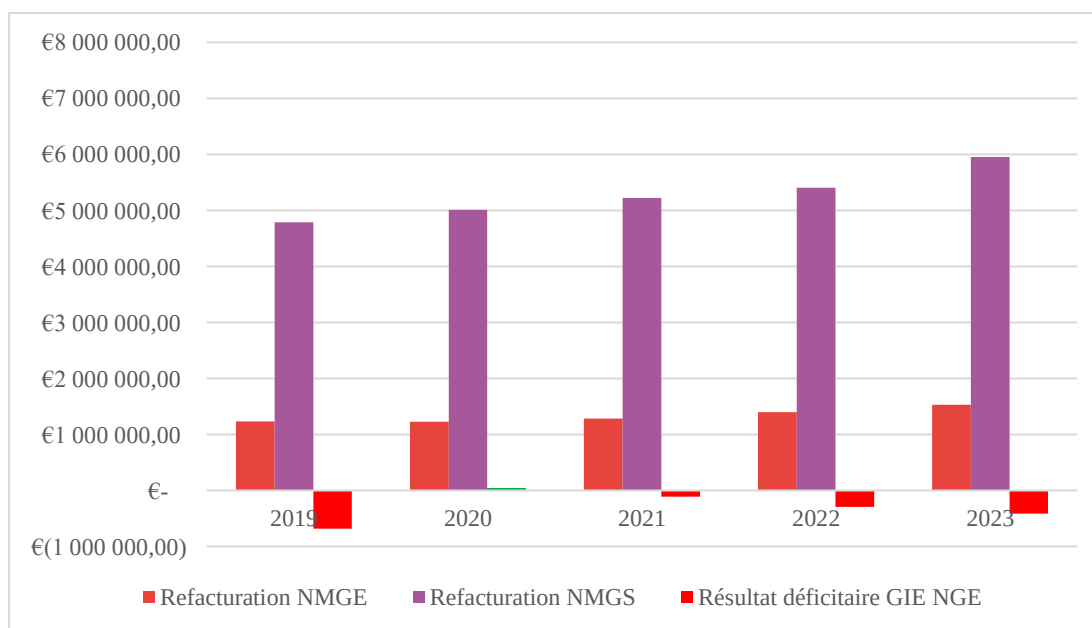
¹¹ Soit des charges de près de 8,3 M€ auxquelles il convient de retrancher environ 414 000 € de refacturation de « débours » à ses 2 membres en conséquence de la centralisation de la gestion d'opérations en commun et qui correspondent à des frais de télécommunication ou d'assurance ou de mise à disposition de personnel.

¹² Soit notamment les salaires et traitements et charges sociales du personnel permanent du GIE auxquels s'ajoutent les salaires des personnels intérimaires et mis à disposition du GIE.

En dépit du déploiement d'un système développé de comptabilité analytique au sein du GIE, la refacturation des prestations de services du GIE au profit de ses deux membres ne repose pas sur un calcul des coûts réels effectivement supportés par le GIE mais au contraire sur une diversité de techniques de calcul ne présentant aucune uniformité entre elles suivant le type d'équipement, le poste de charge considéré ou même le membre du GIE. Ainsi, les éléments de facturation peuvent être calculés soit, d'une part, sur la base du montant contractuel négocié à l'instar des frais de siège qui figureraient au sein du compte d'exploitation prévisionnel (CEP) d'une DSP soit, d'autre part, sur la base de « choix de gestion » décidés par le GIE, sans que là aussi ces choix présentent nécessairement d'uniformité entre eux d'un équipement à l'autre, d'un membre à l'autre, ou bien d'un poste analytique de coûts à l'autre.

Dans ces conditions, cette facturation dite de « premier niveau » ne fournit pas l'assurance raisonnable au GIE de couvrir l'intégralité de ses coûts. En pratique, cette organisation particulière s'est traduite, dès l'origine du GIE NGE, par l'apparition d'un résultat déficitaire dont la charge est répartie via une refacturation dite de « second niveau » selon une clé de répartition correspondant au chiffre d'affaires du GIE issu de la facturation du 1^{er} niveau ¹³.

Graphique n° 11 : Refacturation des prestations de services du GIE à destination de la SEM NGE et NMGS



Source : GIE NGE, Facturation finale

¹³ Exemple : la facturation de 1^{er} niveau à NMGS représente 80 % de la facturation totale = le résultat du GIE sera facturé à NMGS à hauteur de 80 %.

À ce titre, l'augmentation de 285 % de la facturation dite de « second niveau » permet en réalité de couvrir le déficit du GIE NGE depuis 2021, restant après la facturation de « premier niveau », ce qui atteste d'un décalage entre, d'un côté, les coûts effectivement supportés par le GIE au titre de ses services mutualisés et, de l'autre, les montants contractuellement négociés par la SEM NGE et NMGS auprès de leurs cocontractants ou bien les « choix de gestion » servant de base de calcul aux refacturations.

Dans ces conditions, les critères de refacturation définis par la convention de prestations de services en date du 22 février 2018 n'assurent pas pleinement une égalité de traitement entre la SEM NGE et NMGS.

2.2.2 Un traitement comptable perfectible des relations financières entre les entités du « Groupe NGE »

Bien qu'un schéma de comptabilisation des relations financières entre les membres du « Groupe NGE » ait été formalisé, le traitement comptable des relations financières entre le GIE, NMGS et la SEM NGE est perfectible.

Tout d'abord, les avances en compte courant d'associé de NMGS et la SEM NGE au profit du GIE sont comptabilisées au compte 458 « Associés - Opérations faites en commun » plutôt qu'au compte spécifique 455 « Associés - Comptes courants », ce qui apparaît peu cohérent dès lors que le schéma d'écriture retenu ne traduit pas fidèlement la nature des relations financières entre le GIE et ses membres. Interrogée sur ce point, la responsable du service comptable et financier a fait valoir qu'elle avait pris l'initiative de rétablir ce schéma d'écriture à compter de l'exercice 2024.

Ensuite, les pertes du GIE n'apparaissent pas en comptabilité, en raison du choix fait d'une refacturation dite de « 2^{ème} niveau », ayant pour effet de couvrir les déficits restant après la facturation de 1^{er} niveau.

Enfin, les comptes de tiers ouverts dans la comptabilité du GIE NGE ne permettent pas de suivre aisément les relations financières avec ses membres. À ce titre, et bien qu'aucune obligation comptable ne s'impose en ce domaine, le compte 411 pourrait être subdivisé d'après la nature de la relation financière entre le GIE et ses membres - conventions de prestations de services, débours, mises à disposition de personnel. Des observations semblables peuvent être faites s'agissant du traitement comptable des relations financières internes au GIE au sein des comptes de NMGS et la SEM NGE.

2.2.3 Un financement du GIE par des avances en compte courant d'associé insuffisamment sécurisé au plan juridique

Le GIE n'a reçu aucune subvention d'équilibre de Nantes Métropole et de la ville de Nantes sur l'ensemble de la période contrôlée, ce en dépit de l'aggravation de ses pertes d'exploitation depuis 2021. En tout état de cause, s'il advenait, une attention particulière devrait être portée aux risques que ferait peser, pour la SEM NGE, le versement de telles subventions au regard des principes d'égalité concurrence compte tenu des exigences du droit de la concurrence.

En revanche, les avances en compte courant des membres du GIE ont connu une très forte progression depuis 2021, passées de 900 000 € en 2021 à 2 200 000 € au 31 décembre 2023. D'une façon générale, le compte dédié au sein de la comptabilité du GIE NGE présente un solde créditeur moyen de 1 050 000 € sur la période contrôlée. Ce mode de financement constitue donc un aspect essentiel de la gestion de la trésorerie du GIE NGE en raison d'un défaut structurel de fonds propres.

Bien que ces avances ne fassent l'objet d'aucune rémunération, aucune convention d'apport n'a été conclue entre le GIE et ses membres. En outre, l'assemblée des membres du GIE aurait dû donner son autorisation à de telles avances (art. 11.2 - Contrat institutif du GIE). À cet égard, il y a lieu de relever le risque que présente pour la gouvernance financière du « Groupe NGE » la circonstance que l'assemblée des membres du GIE soit composée exclusivement de MM. A. et B. alors qu'ils exercent respectivement les fonctions de directeur général et de directeur général adjoint de la SPL NMGS et de la SEM NGE. Or, les CA de NMGS et de la SEM NGE ne délibèrent pas expressément sur les conditions de l'avance en compte courant d'associé. Dans ce cadre, la chambre prend acte de la décision prise par le « Groupe NGE » de conventionner les avances en compte courant d'associé compte tenu de la nouvelle méthode de comptabilisation adoptée depuis l'exercice 2024.

Recommandation n° 2. [SEM et SPL] : Mettre en place des conventions permettant aux conseils d'administration de NMGE et NMGS, de se prononcer sur les modalités des avances en compte courant d'associés conformément à l'article 11.2 du contrat institutif du GIE.

2.3 Une stratégie incertaine

2.3.1 Le maintien d'un objet social diversifié

La stratégie de développement du « Groupe NGE » est régulièrement évoquée à l'occasion des réunions des CA de la SEM NGE et de NMGS. Ces réflexions révèlent les incertitudes qui entourent la réalisation d'un objet social particulièrement large de la SEM et de la SPL. Les statuts de la SPL NMGS définissent ainsi son objet comme la « réalisation d'études, le financement, la construction, la gestion, l'exploitation et l'entretien d'équipements publics, étendus à toutes installations et prestations qui pourraient y être rattachées, dont notamment : - des parcs de stationnement, en ouvrage ou aériens - les dispositifs de stationnement sur la voie publique - tous équipements liés à la mobilité - des équipements portuaires et fluviaux » (art. 2). À ces mêmes activités, les statuts de la SEM NGE ajoutent « des équipements de sports, des équipements de loisirs, des activités de restauration alimentaire, des équipements et infrastructures liées au développement des énergies renouvelables et à l'utilisation rationnelle de l'énergie [...], la réalisation d'opérations immobilières pour son propre compte, toute autre activité d'intérêt général » (art. 2).

Si le CA de la SEM NGE, a pris acte, en mai 2016, d'une réduction du périmètre de son développement en abandonnant ainsi le développement - mais pas la continuité de l'exploitation - des équipements photovoltaïques jusque-là exploités essentiellement au sein de bâtiments publics, la SEM NGE poursuit son activité au sein de trois domaines forts différents : le stationnement et les mobilités, le sport, les loisirs et le tourisme, et enfin, la gestion d'infrastructures portuaires.

Face aux difficultés à définir une stratégie dans ce contexte, le CA de la SEM NGE et de NMGS a de nouveau acté, le 11 février 2020, la démarche d'élaboration d'un plan stratégique « moyen terme » pour le « Groupe NGE ». Cette réflexion a été confiée à un cabinet de conseil privé pour 37 550 € cofinancé par la Caisse des Dépôts et consignations à hauteur de 20 000 €. La stratégie qui en résulte appelle de la chambre les observations suivantes.

En premier lieu, la définition d'une stratégie de développement par le « Groupe NGE » peut être rendue compliquée, d'une part du fait de son organisation juridique sous la forme d'une SPL et d'une SEM dont le capital social est détenu majoritairement sinon exclusivement par Nantes Métropole et la ville de Nantes et, d'autre part, en raison de sa vocation statutaire qui est de participer à la réalisation de politiques publiques en matière de mobilités dont Nantes Métropole et la ville de Nantes ont la compétence exclusive. De ce point de vue, la SEM NGE dispose de plus de marges de manœuvre que ce soit en s'adressant à d'autres collectivités territoriales mais aussi en investissant le champ de la gestion de parkings privés.

En second lieu, NGE a fait le choix d'une réflexion globale sur sa stratégie à l'échelle du « Groupe ». Or, cette méthode mérite d'être discutée dans son principe dès lors qu'elle tient insuffisamment compte du fait que la SEM NGE et la SPL NMGS évoluent dans des champs de contrainte réglementaire, notamment en matière de concurrence et de gouvernance, profondément différents. À ce titre, le projet stratégique ne propose pas de spécialisation fonctionnelle des entités en fonction notamment des risques économiques et financiers associés aux activités à développer. Toutefois, en réponse aux observations provisoires, le « Groupe NGE » a tenu à préciser que cette réflexion globale se justifiait tant que regard de la transversalité des politiques publiques au sein desquelles il intervient, qu'au regard de l'objectif de mobilisation des salariés du « Groupe » autour d'un projet d'entreprise.

En troisième lieu, le projet stratégique ne tranche pas la question de l'importante diversification des activités de NGE. Or la stratégie de développement proposée interroge, pour au moins trois cas. Tout d'abord, en matière de stationnement, il est proposé de dupliquer, sur le modèle du parking « ADAM » acquis en pleine propriété par la SEM NGE, l'acquisition de parkings mutualisés et foisonnés. Cette stratégie tient manifestement insuffisamment compte de l'insuffisance des fonds propres de la SEM pour en assurer le financement pérenne. Ensuite, en matière de loisirs, et indépendamment de sa faisabilité juridique, la persistance à vouloir impliquer la SEM NGE plutôt que la SPL NMGS dans la gestion de grands équipements sportifs semble contradictoire avec la fragilité structurelle du modèle économique de leur exploitation, associée aux risques juridiques que fait courir un haut niveau de subventions publiques au regard de la réglementation des « aides d'État ». Enfin, le plan stratégique repose sur une consolidation de l'activité de gestion des infrastructures portuaires. Or, la SEM NGE ne peut être assurée de la possibilité de poursuivre l'exploitation de telles infrastructures sur le domaine fluvial au-delà du 31 décembre 2025. En réponse aux observations provisoires, le « Groupe NGE » a fait valoir que le plan stratégique prenait ce risque en compte et tendait à anticiper cette perspective.

2.3.2 Une intégration perfectible de NGE au sein de la marque métropolitaine des mobilités « NAOLIB »

Depuis septembre 2023, Nantes Métropole a fait le choix de rassembler sous la marque unique « Naolib », l'ensemble de l'offre des services de mobilités opérés par la SEMITAN (Transports publics de voyageurs), NGE (Parking), Effia (Parking) et JC Decaux (Bicloo). Le choix d'une marque unique « voyageur » implique des différents opérateurs de mobilité, d'une part qu'ils « relèguent » leur marque-usager au profit principalement d'une marque-employeur et d'autre part, qu'ils intègrent l'écosystème de communication Naolib : création d'un site internet unique « Naolib.fr », applications mobiles, nouvelle identité visuelle.

Dans ce contexte, et bien que la marque NGE dépasse le strict cadre des mobilités et englobe également les activités portuaires, de loisirs, de tourisme ainsi que le stationnement privé, l'intégration du « Groupe NGE » au sein de la marque-usagers des mobilités Naolib est perfectible. Premièrement, sur la base du constat réalisé à l'occasion de la préparation du Plan stratégique de Moyen Terme 2022-2026, la direction a proposé une nouvelle identité de la marque NGE, par décision du CA de la SEM NGE et NMGS le 21 décembre 2023. La rémunération du cabinet de conseil en communication (BSIDE) intervenue à cette occasion a atteint près de 50 000 €. Bien que cette refonte s'attache notamment à un rehaussement de la marque-employeur, sa temporalité interroge alors que depuis septembre 2023, l'ensemble des mobilités sont désormais coordonnées sous une marque unique.

Deuxièmement, au plan opérationnel, il y a également lieu de souligner l'intégration là aussi perfectible de NGE au sein du site internet unique Naolib.fr et de ses applications, ce qui est de nature à altérer la qualité de l'expérience pour les usagers. Dans ces conditions, la chambre prend acte de l'objectif de NGE de permettre, dès 2025, la souscription d'abonnements parkings directement via le site internet Naolib.fr et, partant, de ne pas actualiser l'ergonomie de son propre site internet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La structure « Groupe NGE » présente des fragilités inhérentes à l'existence de la SEM NGE dont les activités diversifiées doivent être mieux précisées au plan statutaire au regard du principe de complémentarité.

La gouvernance institutionnelle est fortement influencée par le contrôle analogue de la SPL NMGS par les collectivités territoriales. L'organisation qui en résulte a pour effet la création d'organes ad hoc qui ne sont pas sans présenter un risque de contournement des organes sociaux de la SPL. Par ailleurs, les mandats sociaux de direction du GIE, de la SEM et de la SPL sont concentrés dans les mains de deux personnes. Les organes sociaux fonctionnent globalement de façon sinon satisfaisante même si certains aspects demeurent perfectibles.

La gouvernance financière du « Groupe NGE » s'organise suivant un système élaboré de refacturations entre le GIE et ses membres (SEM et SPL). L'imputation des coûts est assurée au moyen d'une comptabilité analytique bien tenue et détaillée au sein des trois entités. En revanche, les clés de refacturation des charges du GIE telles qu'elles résultent de la convention de prestations de services de 2018 ne garantissent pas pleinement une égalité de traitement entre ses membres d'après la réalité des coûts effectivement supportés par le GIE NGE. Par

ailleurs, l'enregistrement comptable des relations financières internes au « Groupe » rend parfois leur analyse peu lisible. Enfin, le financement du GIE par ses membres, au moyen d'avances en compte courant d'associé est insuffisamment sécurisé au plan juridique.

La stratégie du « Groupe NGE » demeure incertaine, compte tenu notamment de sa forte dépendance en ce domaine, à l'égard de ses donneurs d'ordre. Une étude sur la stratégie du « Groupe NGE » a été menée sous l'égide d'un cabinet de conseil mais demeure questionnable en raison notamment de sa forte dépendance à l'égard de ses donneurs d'ordre ainsi que des situations concurrentielles très différentes de la SPL et de la SEM. Enfin, l'intégration du « Groupe NGE » à l'écosystème de la marque-usager unique des mobilités NAOLIB demeure perfectible, que ce soit au plan technique (numérique) ou stratégique compte tenu des travaux de communication en cours pour rehausser la marque NGE.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE DU « GROUPE NGE »

Le résultat cumulé du « Groupe NGE » est déficitaire (- 216 423 €) sur la période. L'ensemble des tableaux illustrant la situation financière consolidée de NGE est en annexe.

3.1 Une activité à l'origine de recettes fluctuantes tributaires de subventionnements publics

3.1.1 Éléments de contexte préalables à l'analyse financière

L'analyse financière des trois organismes composant le « groupe » Nantes gestion équipements (NGE) porte sur les exercices 2018 à 2023 : société d'économie mixte locale Nantes Métropole gestion équipements (SEML NGE) ; société publique locale Nantes Métropole gestion services (SPL NMGS), groupement d'intérêt économique (GIE NGE). Certaines conditions particulières d'exercice de leur activité par ces trois entités sur l'ensemble de la période sous revue conduisent toutefois à retenir deux précautions méthodologiques.

En premier lieu, des modifications importantes du périmètre d'activités de la SEM NGE et de la SPL NMGS en 2018, rendent difficiles la comparaison des exercices 2018 et 2019.

Ainsi, au 1^{er} juillet 2018, la SEML a perdu la gestion de la DSP d'exploitation de la salle de spectacles La Trocardière de Rezé à la suite de la décision de la ville de la transformer en salles de sports. Au 1^{er} août 2018, Nantes Métropole a attribué le nouveau marché public d'exploitation du contrôle d'accès des aires piétonnes et des zones à trafic limité (ZTL) à la SPL NMGS, la SEML avait géré le précédent contrat (jusqu'au 31 juillet 2018). Il en a été de même avec la DSP Ports et Pontons dont la gestion a été assurée par la SEML NGE jusqu'au 31 août 2018. La nouvelle DSP a été signée entre Nantes Métropole et la SPL.

En matière d'activité de stationnement, Nantes Métropole a approuvé par délibération du 22 juin 2018 la nouvelle convention de DSP avec la SPL NMGS portant sur l'exploitation des parkings Cœur de ville à compter du 1^{er} octobre 2018. Concrètement, la SEML a cessé de gérer cette DSP à compter de cette date qui regroupe les parkings en ouvrage Bretagne, Commerce, Decré-Bouffay, Feydeau, Graslin, Talensac et le parking en enclos Bellamy. En revanche, la SEM conserve l'exploitation du parking Cathédrale (DSP signée en 2004 avec Nantes Métropole d'une durée de 25 ans à compter de la mise en service du parking).

En second lieu, dans la mesure où le chiffre d'affaires du GIE est constitué exclusivement de prestations facturées à ses deux membres et que son déficit, structurel, est réparti et pris en charge par ses mêmes membres, l'analyse ci-après du compte des résultats porte principalement sur les seuls éléments chiffrés annuels des deux sociétés du « groupe » : SEM NGE et SPL NMGS (voir *supra* §2.2).

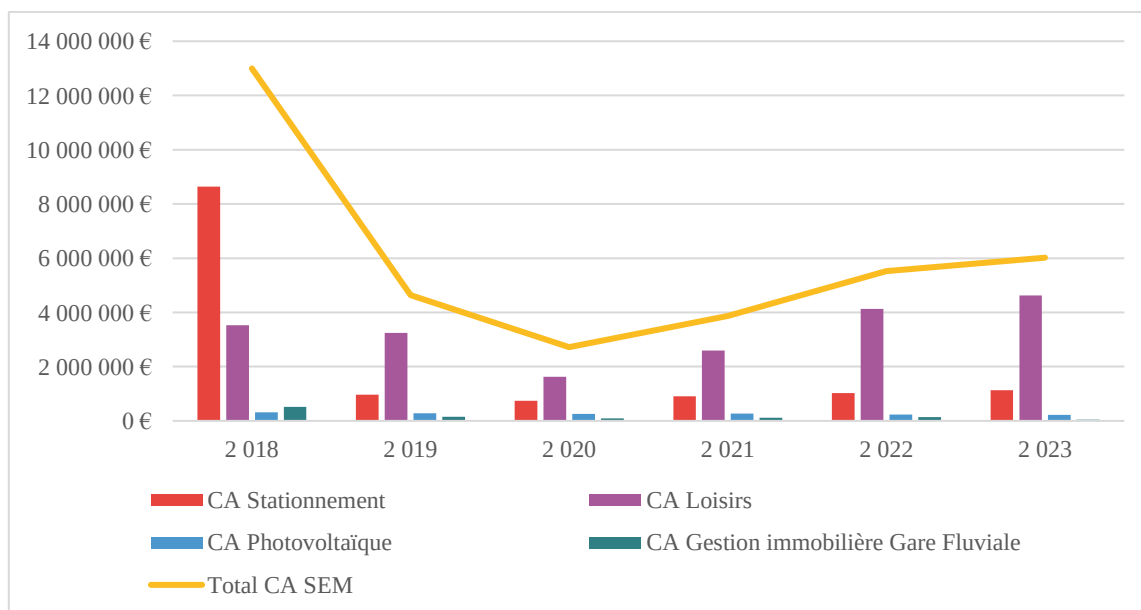
3.1.2 Des produits d'exploitation dépendant des subventions publiques et affectés par la crise sanitaire

3.1.2.1 Les recettes commerciales

3.1.2.1.1 Les recettes commerciales de la SEM et de la SPL

Le chiffre d'affaires de la SEM NGE

Graphique n° 12 : Chiffre d'affaires de la SEM par activités 2018 à 2023



Source : CRC d'après les rapports du CAC

Le chiffre d'affaires (CA) de la SEM provient principalement de l'exploitation du parking Cathédrale (DSP), du Centre de loisirs Petit Port (piscine, patinoire, salles sportives notamment - DSP) et du camping du Petit Port (BEA). Ces équipements représentent en moyenne 88 % du CA sur la période 2019 à 2023

Le CA chute de plus de 64 % entre 2018 et 2019 (12,9 M€ contre 4,6 M€) tient à une réduction profonde du périmètre des activités de la SEM en 2019, avec la fin d'exploitation des parkings du centre-ville (Cf. *supra*).

Concernant la DSP CLPP (piscine et patinoire exclusivement), en 2019, les produits en provenance des usagers ont été nettement moins dynamiques que ceux figurant au CEP (- 126 404 €). L'origine de cette baisse est en lien avec les travaux de dépose du plafond suspendu de la piscine, qui ont nécessité de réduire de moitié (soit 250 usagers au maximum) la fréquentation de la piscine et de fermer tous les jeux aquatiques. Toutefois, à partir de 2019, et à périmètre constant d'activités, ces produits accusent de nouveau une baisse significative de 41,3 % entre 2019 et 2020 (4,6 M€ contre 2,7 M€), en raison cette fois de la crise sanitaire.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Camping de Nantes a maintenu une activité très restreinte pour une trentaine d'occupants et les recettes des usagers ont accusé un repli de 44 % (1,5 M€ en 2019 contre 826 000 € en 2020).

Par ailleurs, la collecte des horodateurs a été suspendue du fait de la gratuité décidée par la ville de Rezé. Enfin, l'exploitation du parking Cathédrale a été limitée à ses abonnés.

En 2021, le CA a augmenté de 42 %, pour approcher les 3,9 M€, car les différents équipements ont repris progressivement une exploitation normale à partir du printemps¹⁴. En 2022, cette hausse du CA s'est poursuivie (5,5 M€ soit + 42 %) en dépit de nouvelles mesures sanitaires qui ont contrarié une nouvelle fois l'exploitation normale de certains équipements de la SEM. Ainsi, la fréquentation de la patinoire du Petit Port a été limitée à 50 % (425 personnes en séance publique au lieu de 850 habituellement) du 1^{er} janvier au 13 mars 2022. La piscine a subi les mêmes contraintes réglementaires avec une fréquentation réduite de 50 % sur le premier trimestre également.

En 2022 et 2023, le camping participe de manière substantielle à la hausse globale du CA de la SEM en raison notamment de l'acquisition de 22 mobil-homes de gamme « confort » et de la terminaison, fin février 2021, de travaux d'aménagement d'un « village Premium » accueillant 15 nouveaux cottages. L'activité de camping présente à cet égard un caractère stratégique pour le « Groupe NGE » compte tenu de l'absence d'offre concurrente à l'échelle de la métropole de Nantes.

Pour des raisons semblables observées sur les parkings de la DSP Cœur de ville, la variation de fréquentation du parking Cathédrale sur les années 2021 à 2023 oscille entre - 20 % à - 30 % selon les exercices, par rapport à celle de 2019 (année de référence). Les recettes collectées n'ont ensuite jamais retrouvé leur niveau estimé au CEP alors même que les tarifs votés par le conseil métropolitain ont crû entre 0,20 % et 3,13 % en variation annuelle moyenne sur la période.

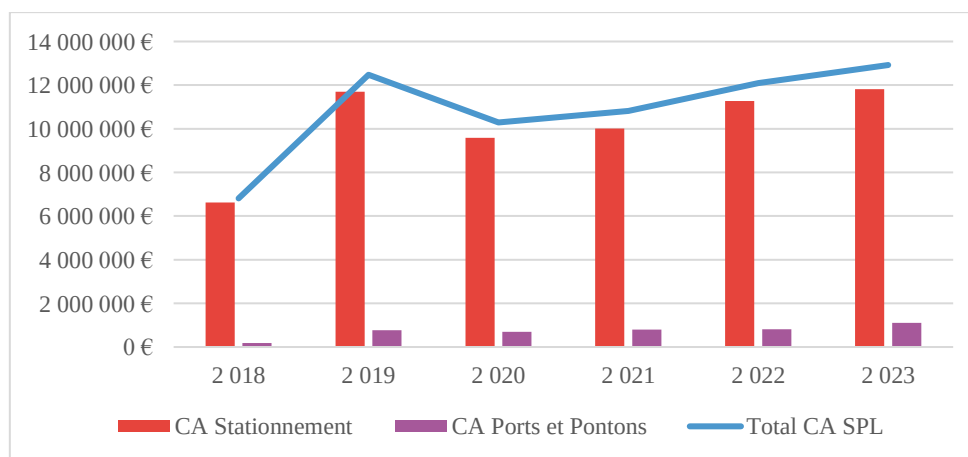
¹⁴ La patinoire du Petit Port a été fermée (entrées publiques payantes) du 1^{er} janvier 2021 au 9 août 2021 inclus en raison de la crise sanitaire couplée avec des travaux de changement du gaz réfrigérant. La piscine du Petit Port a été fermée en raison de la pandémie Covid du 1^{er} janvier 2021 au 8 juin 2021 et réouverture à compter du 9 juin mais limitée à 50 % (soit 250 entrées maximum). La patinoire de Rezé a rouvert le 19 mai 2021.

Tableau n° 2 : Comparaison entre la recette prévisionnelle des usagers mentionnée aux CEP des DSP Cathédrale et CLPP et les produits réellement perçus

SEM NGE	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Usagers CEP DSP Cathédrale (A)	787 583	822 488	862 919	906 828	951 598	999 210
Recettes des usagers perçues (B)	848 852	857 750	612 764	709 560	783 858	874 469
Écart (B – A)	61 269	35 262	-250 155	-197 268	-167 740	-124 741
Usagers CEP DSP CLPP Piscine	565 000	570 650	576 357	582 120	587 941	593 821
Usagers CEP DSP CLPP Patinoire	460 808	465 416	470 070	474 771	479 518	484 314
Total CEP CLPP (A)	1 025 808	1 036 066	1 046 427	1 056 891	1 067 459	1 078 135
Recettes usagers perçues Piscine	574 152	405 219	78 562	225 340	497 462	465 871
Recettes usagers perçues Patinoire	489 994	504 443	279 077	316 576	706 056	728 145
Total Recettes perçues (B)	1 064 146	909 662	357 639	541 916	1 203 518	1 194 016
Écart (B – A)	38 338	-126 404	-688 788	-514 975	136 059	115 881

Source : CRC d'après les pièces contractuelles fournies par NGE et la comptabilité analytique de la SEM.
 Nota bene : Le CEP Cathédrale est inclus au sein de la convention de DSP du 6/02/2007. Le CEP de la DSP centre loisirs Petit Port est joint à l'avenant n° 9 en date du 26/12/2017.

Le chiffre d'affaires de la SPL NMGS

Graphique n° 13 : Chiffre d'affaires de la SPL par activités 2018 à 2023

Source : CRC d'après les rapports du CAC

Le chiffre d'affaires (CA) de la SPL provient principalement de l'exploitation des parkings Cœur de ville (DSP en affermage), des parkings relais P+R (marché public) et de la gestion du stationnement sur voirie de la ville de Nantes (marché public)¹⁵. Ces contrats représentent en moyenne près de 86 % du CA sur la période dont 60 % pour la seule DSP parkings Cœur de ville.

Au surplus, la SPL intervient également pour le compte de Nantes Métropole en qualité de titulaire¹⁶ d'un marché public d'exploitation de parkings en enclos et d'une convention de DSP en affermage « Ports de plaisance de l'Erdre et Loire ».

Entre 2018 et 2019, son CA a progressé de 83 % (6,8 M€ en 2018 contre 12,5 M€ en 2019) notamment car la SPL a exploité, à compter du 1^{er} janvier 2019, les parkings Cœur de ville sur leur périmètre complet.

En 2020, en conséquence des mesures de confinement et de restriction des déplacements, le CA se replie nettement de - 17,5 % par rapport à l'exercice précédent (10,3 M€ en 2020) principalement en raison de la baisse significative de la fréquentation horaire des parkings Cœur de ville (- 30,48 % du nombre d'entrées horaires)¹⁷. Le CA de la seule DSP parking Cœur de ville chute ainsi de 2,2 M€ entre 2019 et 2020 (8,3 M€ en 2019 contre 6,1 M€ en 2020).

En 2021, malgré un nouveau confinement d'un mois en avril et de périodes de couvre feux de janvier à juin, le CA de la SPL a progressé très légèrement pour atteindre 10,8 M€ (soit + 5 % par rapport à 2020). Au demeurant, l'année 2021 a été marquée par la fermeture complète pendant un an du parking Commerce en raison de travaux de rénovation qui s'inscrivaient dans le cadre du projet urbain Feydeau-Commerce engagé par Nantes Métropole¹⁸.

Toutefois, en 2022, le CA total de la SPL atteint 12 M€ et près de 13 M€ en 2023 renouant ainsi avec le niveau de CA atteint en 2019. Cette hausse provient notamment de l'amélioration de la rémunération de gestion de la SPL au titre du marché parking relais P+R (soit un CA de près de 2 M€ en 2021 contre 2,5 M€ en 2022 et 2023).

¹⁵ La DSP des parkings Cœur de ville : soit en ouvrage, Decré-Bouffay (527 places voitures), Graslin (506 places), Talensac (355 places), Tour Bretagne (666 places), Commerce (428 places), Feydeau (515 places) et Bellamy en enclos (78 places). Le marché public P+R avec un lot 1 relatif à l'exploitation de 14 parcs relais en enclos et un lot 2 relatif à l'exploitation de 5 parkings-relais en ouvrage. Le marché public stationnement sur voirie ou des « horodateurs », la ville de Nantes est propriétaire d'un parc de 630 horodateurs jusqu'en 2022, puis 1 000 à partir de 2023.

¹⁶ Parkings en enclos Baco-LU 1et 2, Château, Hôtel-Dieu, CHU, Gloriette 1 et 2, Bellamy, Viviani, Chantiers Navals et Fonderies. DSP Ports de plaisance de l'Erdre et de Loire à Rezé et Couëron, ainsi que les pontons en Loire, et deux marchés de mandat pour la réalisation de 2 pontons sur les rives de la Loire et d'équipements fluviaux le long du quai de la Fosse.

¹⁷ 1^{er} confinement du 16 mars au 11 mai 2020 et second confinement du 29 octobre au 15 décembre 2020. En 2019, 1 823 018 entrées de véhicules dans les parkings de la DSP Cœur de ville contre 1 267 392 en 2020, soit une diminution de fréquentation horaire de - 30,48 %.

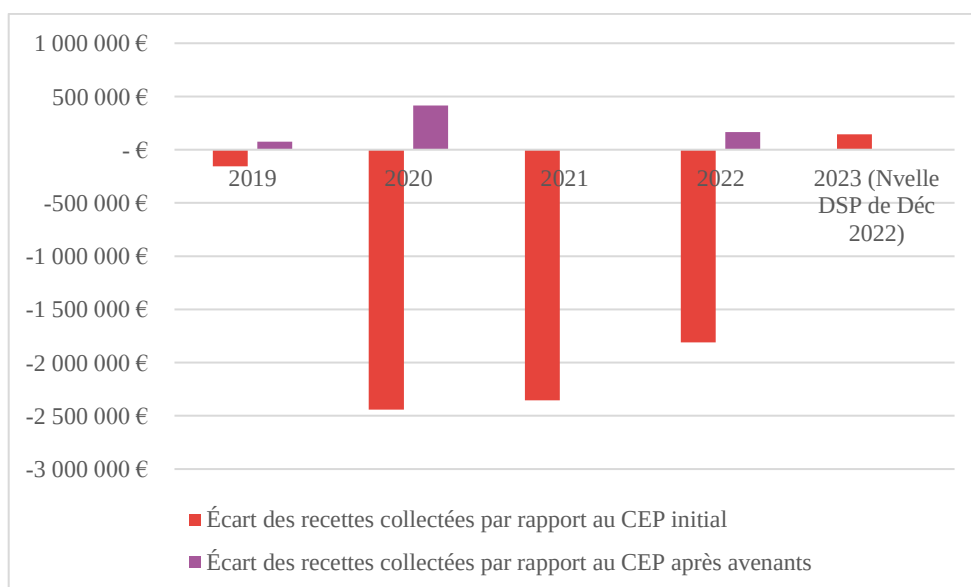
¹⁸ Le parking Commerce a fermé du 31 janvier 2021 au 9 janvier 2022. Les travaux ont concerné principalement l'accessibilité des piétons, vélos et personnes à mobilité réduite avec la création d'un édicule proposant deux ascenseurs depuis la place du Commerce et la reconfiguration de la trémie vélo.

Par ailleurs, concernant le marché de stationnement sur voirie, l'avenant n° 1 de décembre 2022 au marché n° 2021-81934 a prévu qu'en 2023, en conséquence de l'extension des zones de stationnement payant en voirie, le parc des horodateurs passerait de 630 à 1 000 unités en sus de leur renouvellement. Ce faisant, le CA de la SPL pour ce marché est passé de 896 000 € en 2022 à près de 1,3 M€ en 2023.

Concernant la DSP parking Cœur de ville, le CA total (soit usagers principalement et recettes publicitaires accessoirement) est passé de 6,4 M€ en 2021 à 7,2 M€ en 2023. Cependant, le seul produit perçu sur les usagers n'a jamais retrouvé en 2022 et 2023 le niveau de celui de 2019 (soit 8,2 M€) et ce, malgré une évolution tarifaire entre 2018 et 2023 comprise entre 1 % et 3,5 % pour les abonnements, et entre 14,8 % et 17,8 % pour les tarifs horaires.

Il résulte de ces différents constats des écarts importants entre les recettes prévues dans les comptes prévisionnels d'exploitation des conventions de délégation de service public, et les recettes effectivement perçues auprès des usagers.

Graphique n° 14 : Écart de réalisation entre les recettes perçues et les recettes prévues (CEP - DSP Cœur de ville)



Source : CRC d'après les comptes d'exploitation prévisionnels initiaux et les avenants ainsi que les rapports d'activité du délégataire. *Nota bene* : rappel fermeture parking Commerce du 31/01/2021 au 9/01/2022

3.1.2.1.2 Une perception des recettes parfois perfectible

Concernant les parkings, l'intégration des grilles tarifaires au sein des systèmes d'exploitation est assurée directement par les sociétés propriétaires (Thales et GEA) sans possibilité pour NGE d'en modifier les termes. Un contrôle du paramétrage tarifaire est cependant réalisé par NGE. Ce contrôle « par sondage » n'est toutefois pas exhaustif. Par ailleurs, en violation de la grille tarifaire votée par Nantes Métropole, mais à la demande de cette dernière et pour faire face à des contraintes d'exploitation, le « forfait match » sur le

parking relais de la Beaujoire n'est pas appliqué au profit d'une politique « barrière ouverte ». Ainsi, sur une base de 459 places, d'un forfait match de 2 € et à raison de 24 matchs joués à la Beaujoire sur la saison 2022-2023, le manque à gagner pour Nantes Métropole, bénéficiaire des recettes du marché, peut être estimé à environ 22 000 €.

Concernant les horodateurs, les états financiers synthétiques transmis mensuellement par NGE à la commune de Nantes attestent d'un écart systématique entre les « recettes théoriques des espèces » qu'auraient dû percevoir NGE d'un côté, et les espèces effectivement perçues par ses agents. Ces écarts ont pu atteindre près de 1,9 % de la recette totale en espèce des horodateurs, ce qui est particulièrement élevé. Ces écarts peuvent notamment s'expliquer par des dysfonctionnements mécaniques des horodateurs (ex : horodateurs rendant systématiquement les espèces introduites). Par ailleurs, le constructeur des horodateurs a estimé son seuil de fiabilité de la recette à 0,7 %. Néanmoins, l'écart entre les « espèces théoriques » et les « espèces collectées » a été significativement réduit par la réorganisation des procédures de collecte des espèces des horodateurs par les agents de NGE : réduction du nombre d'agents admis à manipuler les espèces et apposition de scellés sur les tirelires. En réponse aux observations provisoires, NGE a fait valoir que les écarts constatés entre 2018 et 2019 relèveraient d'effractions et de vols sur les horodateurs que des mesures concrètes menées avec la commune de Nantes et le fournisseur des horodateurs auraient permis d'enrayer.

En outre, le renouvellement des conditions de stationnement en voirie au sein de Nantes Métropole à partir de 2023 - extension des zones de stationnement payant, refonte de la grille tarifaire - associée à l'obligation pour la ville de Nantes de déployer un parc d'horodateurs neufs a également abouti à des difficultés de mise en œuvre des tarifs votés par Nantes Métropole. En effet, faute pour NGE d'être en mesure de reprogrammer les nouvelles grilles tarifaires au sein des anciens modèles d'horodateurs, seuls les usagers stationnant à proximité d'un horodateur neuf se sont vu appliquer les bons tarifs. Or, un mouvement de grève national a retardé le déploiement des nouveaux horodateurs, ce qui a eu pour effet de prolonger cette situation.

Enfin, si les cartes de stationnement gratuit dans les parkings exploités par NGE sont en nombre réduit et que leur gestion n'appelle pas d'observation particulière, il apparaît en revanche, au vu des fichiers transmis par NGE à la chambre, que des cartes sont attribuées sans fondement juridique à des véhicules institutionnels ainsi qu'à un ex-président de NGE. Dans ces conditions, la chambre prend acte de la décision prise par NGE de régulariser ces situations.

3.1.2.2 Des subventions publiques prépondérantes pour la SEM NGE

Graphique n° 15 : Part des subventions publiques de la SEM NGE et de la SPL NMGS par rapport au total de leurs produits d'exploitation



Source : CRC d'après comptes de résultats de la SEM et de la SPL

Les subventions publiques représentent en moyenne 43 % du total des produits d'exploitation de la SEM NGE entre 2018 et 2023. Ces subventions ont très fortement progressé depuis 2019. La DSP Centre de Loisirs du Petit Port (CLPP : patinoire, piscine et espaces sportifs) est particulièrement dépendante desdites subventions¹⁹. Dans le cadre de cette convention, la ville de Nantes impose en effet au délégataire des sujétions de fonctionnement relatives à la piscine et la patinoire en cohérence notamment avec sa politique socio-éducative. Cependant, le contrat ne définit pas, au moyen de critères objectifs, les modalités de calcul de la compensation versée par le délégant, bien que son montant ait fait l'objet de négociations dans le cadre de la préparation du CEP. À cet égard, la SEM NGE demeure exposée à un véritable risque d'exploitation et est intéressée à la réduction des charges.

En outre, les conditions financières de la DSP CLPP ont été renégociées entre les parties à la suite de la crise sanitaire du covid 19 et le CEP a été modifié. Ainsi, au titre de l'exercice 2020, la subvention initiale pour sujétions de service public de 4 469 425 € a été majorée de 99 346 € et les compensations de réservations de créneaux horaires pour les scolaires et clubs fixées à 468 334 € en 2020 et 473 450 € en 2021 ont été minorées respectivement de - 251 316 € en 2020 et - 165 791 € en 2021. Enfin, la SEM a bénéficié en 2021 du fonds de solidarité de l'État à hauteur de 186 000 €.

S'agissant de la DSP parking Cathédrale, la convention signée en octobre 2004 entre les parties mentionne notamment en son article 33 le versement d'une subvention d'exploitation dégressive du délégant, de 2007 jusqu'en 2020, en contrepartie d'exigences de service public. Pourtant, là aussi, le contrat ne définit pas plus de façon objective les modalités de calcul de la

¹⁹ Ville de Nantes pour la piscine et Nantes Métropole pour la patinoire.

compensation versée par le délégant au regard des sujétions imposées au délégataire et ne fixe que les modalités de calcul de son indexation. En outre, par avenant n° 8 en date du 22 février 2022, Nantes Métropole a convenu de verser à la SEM une participation financière exceptionnelle de 200 000 € au titre de l'exercice 2021 afin de répartir entre les parties l'impact financier de la crise sanitaire qui a dégradé la situation économique du parking Cathédrale, et ce conformément à l'article 35 du contrat. En réponse aux observations provisoires, NGE a souhaité préciser que l'impact de la crise sanitaire covid en 2020 était à l'origine d'un déficit de 242 000 € qui n'a donné lieu à aucun avenant avec Nantes Métropole au motif des résultats réalisés antérieurement par la SEM NGE.

Toutefois, en dehors du recours ponctuel, par voie d'avenant, à une subvention d'équilibre, la SEM NGE enregistre depuis 2022, une perte annuelle entre 172 000 € et 192 000 €. L'équilibre économique de cette DSP demeure donc atteint.

Par ailleurs, le traitement comptable des subventions d'exploitation est perfectible. afin de permettre une appréhension aisée et consolidée de l'ensemble des participations directes des administrations publiques au profit de la SEM.

Tableau n° 3 : Compensations versées au titre des réservations de créneaux horaires pour les scolaires clubs et associations (piscine, patinoire et espaces sportifs)

DSP CLPP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Location créneaux scolaires et clubs	458 291€	463 282€	217 018€	307 659€	478 627€	483 868€

Source : CRC d'après la comptabilité analytique

Ainsi, l'ensemble des contributions financières (subventions et compensations) versées à la SEM dans le cadre de ce contrat représentent en moyenne sur la période 84 % du total des recettes perçues dans le cadre de cette convention.

À l'inverse, sur la période 2019 à 2023, les subventions publiques attribuées à la SPL ne représentent que 1 % du total de ses produits d'exploitation et se concentrent uniquement sur la convention de DSP « Ports de l'Erdre et de la Loire ».

Tableau n° 4 : Subventions publiques reçues par la SPL par contrats

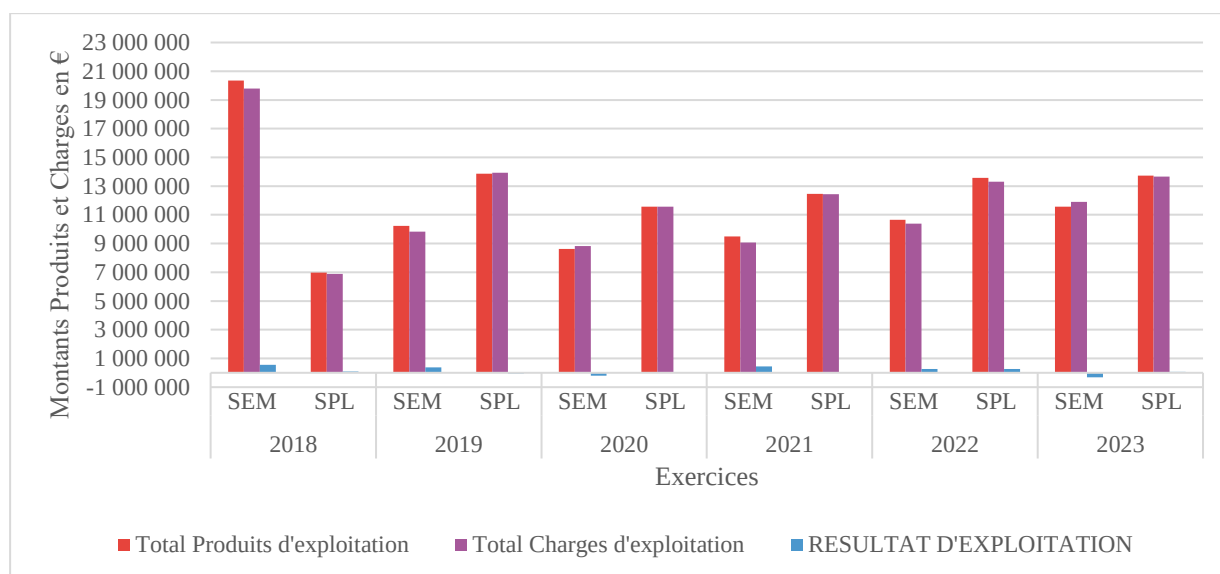
SPL NMGS	Intitulé	2018	2019	2020	2021	2022	2023
C/74100	Subv Exploi	0	189 948	609 402	161 476	234 067	198 344
	Dt DSP Ports Compens pour						
	passer Dot GR et Amor Immo CEP		189 948	609 402	161 476	234 067	198 344
C/756000	Rec gar & comp tarif	87 871	180 362	119 087	112 614	120 552	64 526
	Dt DSP Ports Rec gar	87 871	180 362	119 087	112 614	120 552	64 526
Tot Gr Sub pub		87 871	370 310	728 489	274 090	354 619	262 870

Source : CRC d'après comptes de résultats et rapports du CAC.

3.2 Une progression sensible des charges d'exploitation entre 2019 et 2023

Le total des charges d'exploitation des deux sociétés a évolué différemment sur la période 2019 à 2023 (à périmètre d'activité similaire). Un « effet ciseau » affecte la SEM, ses charges ayant crû de 4,87 % en variation annuelle moyenne (VAM) contre seulement 3,16 % pour ses produits. En revanche, les charges de la SPL ainsi que ses produits ont été quasi stables sur cette même période (respectivement VAM de - 0,47 % contre - 0,26 % pour les produits).

Graphique n° 16 : Produits, charges et résultats d'exploitation de la SEM et la SPL 2018 à 2023



Source : CRC d'après comptes de résultats rapports CAC

3.2.1 Des charges de personnel en augmentation

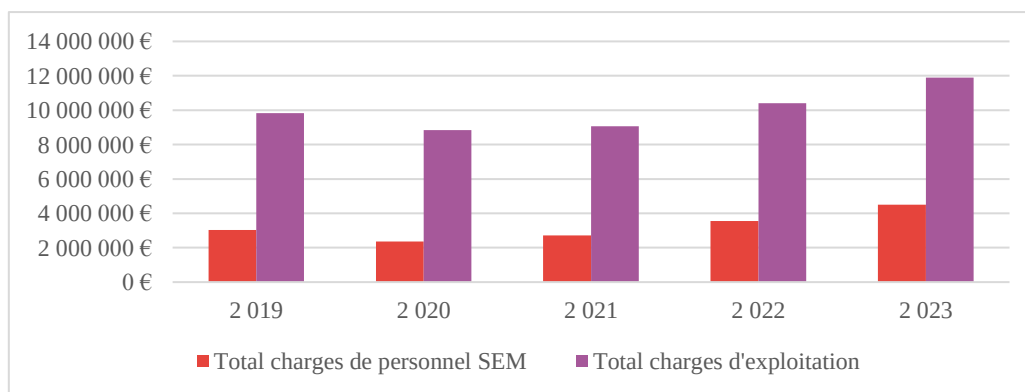
Les effectifs du « Groupe NGE » - en ETP - ont progressé de 26,1 % entre 2018 et 2023 passant de 181,31 à 228,70 ETP. Dans le même temps, son chiffre d'affaires n'a pourtant progressé que de 2,87 %.

Cette progression doit être mise en regard, d'une part, de l'évolution du périmètre d'activité de la SPL NMGS - exploitation de 19 parkings P+R, exploitation du contrôle du stationnement payant par lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) en 2024. Cette augmentation des effectifs s'inscrit, d'autre part, dans le cadre du projet stratégique de moyen terme du « groupe ».

Le poids du total des charges de personnel de la SEM rapporté à celui des charges d'exploitation qui était de 30,78 % en 2019 a ainsi atteint près de 38 % à fin 2023 (68 agents en 2023 contre 59 en 2022), et doit être mis en perspective avec les travaux de réaménagement du camping engagés fin 2022 (réfection du pôle restauration et la ré-internalisation de son exploitation, création d'un bassin d'été).

Il convient par ailleurs d'ajouter auxdites charges le coût du contrat inhérent au recours à des agents de surveillance et de sécurité, ainsi que les refacturations du GIE à la SEM pour la part des prestations assurées par son personnel, telle, à titre d'illustration, la gestion du poste centralisé de commande (PCC) des parkings²⁰. Enfin, sur la période 2019 à 2023, les charges de personnel du GIE répercutées sur la SEM ont augmenté de 11,41 % (VAM).

Graphique n° 17 : Évolution du poids des charges de personnel de la SEM au sein des charges d'exploitation de 2019 à 2023



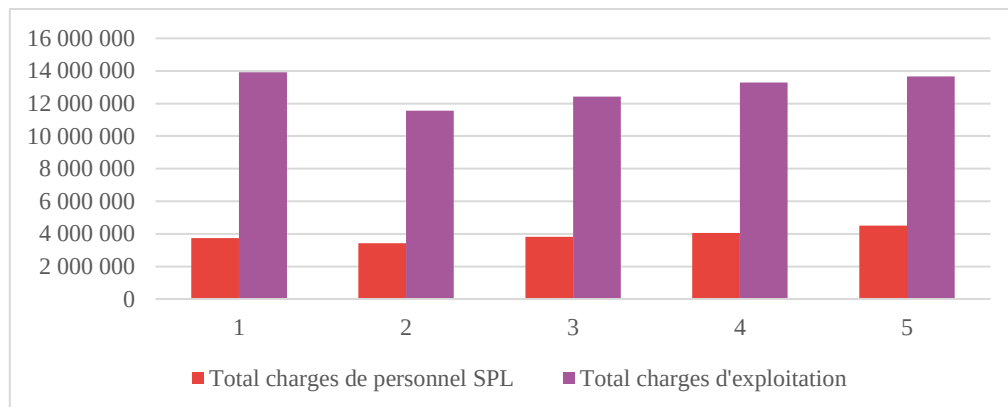
Source : CRC d'après comptes de résultats et comptabilité analytique de la SEM

En revanche, les charges de personnel propres à la SPL sont stables²¹ sur la période (VAM de 0,45 %) en symétrie avec la quasi constance des effectifs moyens de la société (22 salariés en moyenne). Toutefois, la SPL fait appel également à des agents de surveillance et de sécurité via un prestataire de services, charge supplémentaire qu'il convient d'inclure au titre des dépenses de personnel. Or, ces prestations ont crû en moyenne de 8,26 % de 2019 à 2023 (117 000 € en 2019 contre 161 000 € en 2023), ce qui, selon le « Groupe NGE » en réponse aux observations provisoires, s'expliquerait par un accroissement des actes d'incivilité et des dégradations dans les parkings du centre-ville de Nantes.

²⁰ Sur le dernier organigramme de décembre 2023 transmis par le « Groupe » NGE, le nombre de salariés du GIE affecté à l'exploitation et à la maintenance de la voirie était de 5 personnes, l'équipe « Stationnement - mobilité » de 5 personnes et l'équipe « d'Exploitation stationnement PCC » de 15 personnes.

²¹ À l'exception de l'exercice 2020 où un fléchissement apparaît (environ 850 000 €) et dans une moindre mesure en 2021 (1 M€). En effet, la SPL comme la SEM a placé une partie de ses salariés en activité partielle durant la crise sanitaire (2020 et 2021). Ce faisant, elle a également bénéficié de l'Etat d'une indemnisation de 42 000 € en 2020, puis 36 000 € en 2021.

Graphique n° 18 : Évolution du poids des charges de personnel de la SPL au sein des charges d'exploitation 2019 à 2023



Source : CRC d'après comptes de résultats et comptabilité analytique SPL

Au final, l'ensemble des charges de personnel de la SPL rapportées au total des charges d'exploitation, sont passées de 26,87 % en 2019 à près de 33 % en 2023, soit une augmentation marquée, en lien direct avec la progression constante de la part des charges de personnel du GIE affectées à la SPL.

3.2.2 Les redevances reversées à Nantes Métropole globalement en deçà des prévisions

L'ensemble des conventions de DSP « Gare fluviale », « Parking Cathédrale » et « Centre de loisirs du Petit Port » (CLPP), « Les Ports », « Parkings Cœur de Ville » précisent en leur sein les conditions d'intéressement de l'autorité publique concédante. Ces règles ne sont pas homogènes d'une DSP à l'autre et apparaissent, dans certains cas, complexes. Ces variations peuvent notamment s'expliquer par une évolution dans le temps de la doctrine de Nantes Métropole, en vue de renforcer les incitations aux gains de gestion de ses délégataires. Cette situation rend notamment compte du fait que les DSP historiques qui lient la SEM à Nantes Métropole traitent de façon relativement indifférenciée les niveaux de captation des surplus de recettes et des réductions de charges, ce qui revêt un caractère faiblement incitatif. À l'inverse, les DSP plus récentes qui lient la SPL NMGS à Nantes Métropole sont plus incitatives dès lors qu'elles laissent une part plus importante des gains de gestion sur les charges en comparaison d'un taux élevé de captation des surplus de recettes.

Tableau n° 5 : Redevances versées par la SEM à Nantes Métropole et Ville de Nantes selon les contrats et conventions

SEM	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Parkings Centre-Ville	3 301 725					
Parking Cathédrale	49 578	32 232	4 208	5 924	18 542	33 902
CLPP Patinoire	16 543	19 513	12 743	16 895	113 269	121 916
CLPP Piscine	27 069	8 277	14 448	16 032	0	0
CLPP Espaces sportifs	6 803	7 453	5 288	0	10 476	6 785
CLPP Serv généraux	7 769	30 620	52 966	28 933	20 882	0
Camping	5 494	5 603	5 776	5 869	6 099	6 598
Gare Fluviale	43 080	71 995	48 771	65 150	81 419	18 539
DSP Les Ports	13 013					
Photovoltaïque	4 526	4 270	4 255	4 748	1 070	4 020
Total redevances	3 475 600	179 963	148 455	143 551	251 757	191 760

Source : CRC d'après comptes de résultats et la comptabilité analytique de la SEM

Tableau n° 6 : Redevances versées par la SPL à Nantes Métropole

SPL	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DSP Parkings Cœur de ville	123 928	2 700 426	727 503	1 396 823	1 400 332	1 682 974
DSP Les Ports	0	0	54 925	20 765	0	0
Total redevances	123 928	2 700 426	782 428	1 417 588	1 400 332	1 682 974

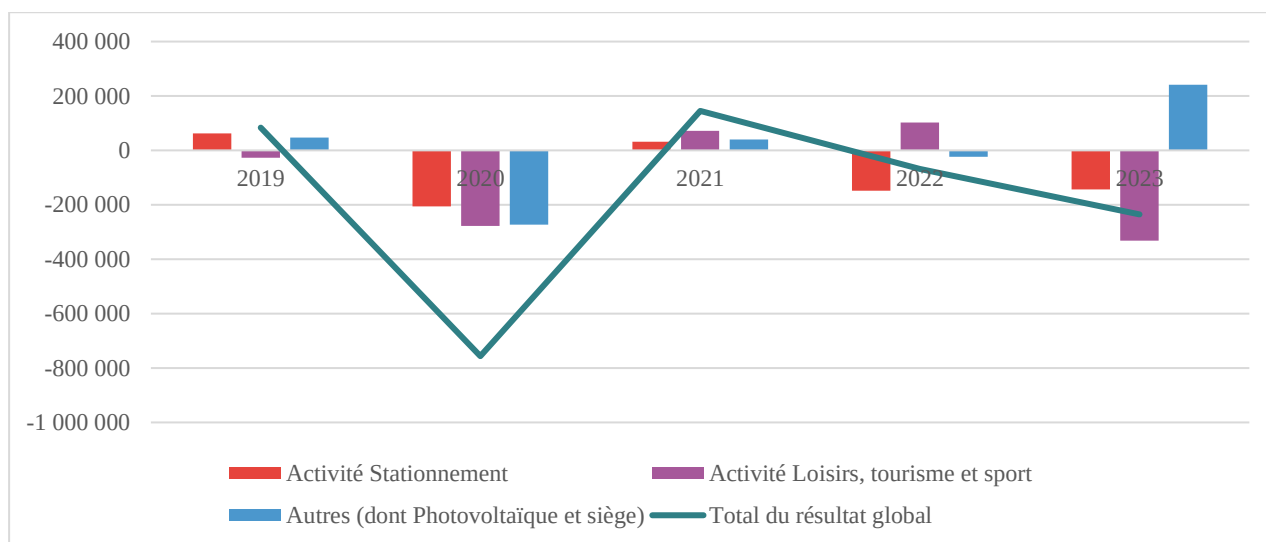
Source : CRC d'après les comptes de résultats et la comptabilité analytique de la SPL

La régularité des calculs effectués par la SEM au titre des redevances réglées aux autorités délégantes sur la période 2019 - 2023 n'appelle pas d'observations. Les écarts relevés entre les montants des redevances prévus dans les CEP et ceux versés par la société d'économie mixte en application du contrat trouvent leur explication, soit dans les règles de calcul définies à la convention, soit dans les décalages observés entre les prévisions du CEP et les résultats effectivement réalisés. Néanmoins, les redevances versées sont globalement inférieures aux prévisions. Pour la seule DSP « Cœur de Ville », l'écart entre les redevances théoriques et réelles versées à Nantes Métropole est ainsi de 500 000 € en raison de l'équilibre général de la convention (Annexe 4 - Tableau 19 à 21).

3.2.3 Un résultat net global présentant des fragilités structurelles

Le résultat global de la SEM a été profondément affecté par la restructuration du périmètre de ses activités intervenue en 2018. L'irruption de la pandémie de covid en a aggravé les conséquences. Globalement sur la période, la DSP « Cathédrale », « CLPP Petit Port » ainsi que le BEA Camping ressortent avec un déficit net cumulé respectivement de - 594 380 €, - 138 910 € et - 409 156 €.

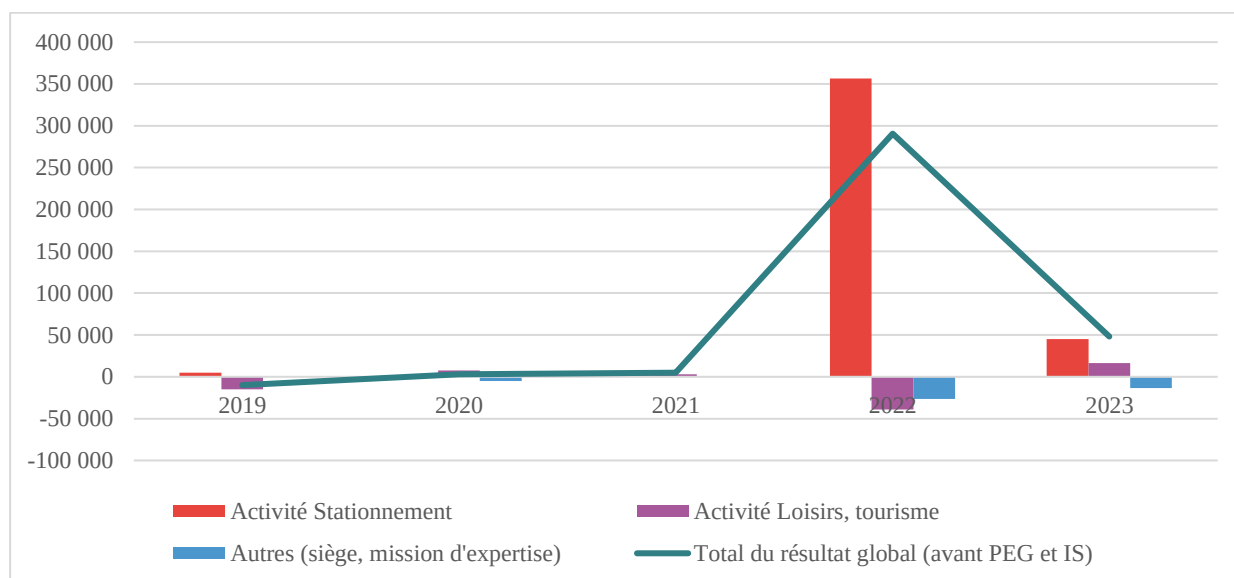
Graphique n° 19 : Le résultat net global par activité de la SEM 2019 à 2023



Source : CRC d'après la comptabilité analytique de la SEM

En dépit d'un résultat d'exploitation cumulé excédentaire de 553 998 € entre 2019 et 2023, le déficit global s'explique notamment par un résultat financier cumulé déficitaire de - 841 687 € principalement constitué des remboursements des intérêts d'emprunts. Le résultat exceptionnel est, sur la période 2019 - 2023, erratique et au final excédentaire de 455 800 € en dépit de l'inscription, en 2020, d'une charge exceptionnelle de 330 100 € à la suite d'une fraude au faux fournisseur.

Le résultat de la SPL repose sur des bases fragiles. Il est essentiellement dépendant du pôle « stationnement » et, en son sein, à la montée en puissance des marchés des parkings P+R et des parkings en enclos ; la DSP « Cœur de ville » étant structurellement déficitaire cependant qu'elle représente une part prépondérante du chiffre d'affaires de la SPL.

Graphique n° 20 : Le résultat global par activité de la SPL 2019 à 2023

Source : CRC d'après la comptabilité analytique de la SPL

3.3 Une situation bilancielle marquée par un ratio d'endettement élevé du « groupe »

3.3.1 Des éléments d'actif inégalement répartis

3.3.1.1 Dans insuffisances dans la tenue des inventaires des actifs immobilisés de la SEM et de la SPL

Sur la période 2018 à 2023, l'actif de la SEM est constitué principalement de l'actif immobilisé net des amortissements à hauteur de 85 % en moyenne. Les importantes fluctuations constatées sur la période à l'échelle de chaque entité du groupe s'expliquent notamment par les restructurations de périmètre induites par sa constitution.

Ainsi, en 2018, la SEM s'est séparée d'une partie importante de ses immobilisations en raison notamment de l'échéance de plusieurs DSP. Dès lors, d'un actif brut de 60,2 M€ au 1^{er} janvier 2018, la SEM ne disposait plus que d'un actif immobilisé brut de 42,7 M€ à fin 2018. Fin 2023, la SEM affiche un actif immobilisé brut en hausse qui atteint 48,8 M€ (dont 47,9 d'immobilisations corporelles) et net d'amortissements de 38,9 M€ (contre 36 M€ à fin 2018).

S'agissant de la SPL NMGS, entre 2018 et 2023, la part de l'actif immobilisé par rapport au total de l'actif a évolué de 2,5 % à 18,3 %. La valeur brute des biens immobilisés qui était de 114 833 € en 2018 a ainsi atteint 2 268 330 € à fin 2023.

Quant au GIE, à fin 2023, l'actif immobilisé correspond à près de 65 % du total de son actif en raison de l'acquisition, cette année-là, du nouveau siège administratif du groupement sis quartier République à Nantes pour une valeur de 5 275 257 €. La valeur totale de cet investissement sera *in fine* de 8,2 M€ HT à fin 2024.

Toutefois, la SEM et la SPL ne tiennent pas d'inventaire physique à proprement parlé. Ces deux sociétés disposent d'un inventaire comptable des immobilisations à fin 2023. Le suivi des immobilisations est effectué via l'inventaire comptable des équipements et biens d'exploitation remis par le délégant (biens de retour) ainsi que via le suivi du plan de grosses réparations de chaque convention. De surcroît, les inventaires comptables existants communiqués n'identifient pas clairement les biens de retour des biens de reprise ou des biens propres de la société.

Ce faisant, les deux sociétés ne respectent pas les stipulations des conventions de DSP. Dans ces conditions, la chambre prend acte de l'engagement de Nantes Métropole d'assurer le respect de ces obligations contractuelles de la part du délégataire.

Recommandation n° 3. [SEM et SPL] Réaliser un inventaire physique des biens respectifs des deux sociétés en identifiant distinctement les biens de retour, des biens de reprise et des biens propres conformément aux stipulations de la convention de DSP « Cœur de Ville » et « Petit Port ».

3.3.1.2 Des trésoreries fragiles pour la SPL et le GIE

La trésorerie de la SEM au 31 décembre est confortable et a toujours atteint l'équivalent d'au moins trois mois de charges d'exploitation. Celle de la SPL représente, quant à elle, entre un mois (2021) à près de trois mois (2019 et 2022) de ces mêmes charges. Enfin, s'agissant du GIE, sa trésorerie est plus modeste et correspond sensiblement sur la période à un peu plus d'un mois de ses charges d'exploitation.

La trésorerie du GIE est dépendante de la SPL et de la SEM. Les avances de trésorerie à recouvrer par les deux sociétés au profit du GIE au 31 décembre ont ainsi fortement et régulièrement crû sur la période. Fin 2018, elles représentaient une créance de 300 000 € pour la SPL et 167 000 € pour la SEM ; fin 2023, elles sont de 1,1 M€ pour chacune d'entre elles.

D'une façon générale, le ratio de liquidité immédiate de la SPL et du GIE est inférieur à 1, ce qui souligne une exposition de ces entités à un risque d'insuffisance de liquidités lié au remboursement de leurs dettes de court terme. Cette situation s'explique en l'espèce par des fonds de roulement net global (FRNG) négatifs.

Seule la SEM possède une trésorerie suffisante, au 31 décembre, pour régler potentiellement l'ensemble de ses dettes à court terme.

Ces tensions sur la trésorerie conduisent le GIE comme la SPL à ne pas s'acquitter de certaines de leurs dettes avec célérité. Ainsi, le GIE conserve-t-il des disponibilités en stockant parmi ses dettes notamment les avances en compte courant reçues de ses deux membres (cf. *supra*), représentant 2,2 M€ au total à fin 2023 et répartis à parité entre la SPL et la SEM. Entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2023, le GIE a ainsi affiché un bilan d'entrée 2022 d'une

avance de 900 000 €, puis a enregistré cette année-là 300 000 € de plus, puis 1 M€ en 2023. En revanche, sur ces deux années, le groupement n'a procédé à aucun remboursement, le dernier remontant à 2021 (300 000 €).

Quant à la SPL, dans le cadre de la DSP « Parkings Cœur de Ville » à fin 2022, elle a maintenu jusqu'en 2024, au sein de son poste « Autres dettes », un solde de provisions pour grosses réparations de près d'1,1 M€ ; solde qui aurait pourtant dû être reversé à Nantes Métropole plus diligemment ²².

Au regard de ces observations, cette situation pourrait donc amener les actionnaires de la SPL NMGS à envisager une possible revalorisation de son capital social, fixé actuellement à son minimum, soit 37 000 €.

3.3.2 Un passif dont la valorisation est perfectible, et caractérisé par un recours notable à l'emprunt

Entre 2020 et 2023, la SEM et le GIE ont eu recours à l'emprunt pour 41 M€. La SPL, elle, n'en a jamais souscrit. La structuration de ces emprunts est faiblement risquée. Le capital des emprunts et les intérêts courus non échus (ICNE) restant à rembourser au 31 décembre 2023 sont d'un peu plus de 19,2 M€.

La SEM a notamment emprunté, en 2021, 4,4 M€ pour l'achat en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) du parking « Adam ». Cette acquisition s'inscrit dans le cadre de la stratégie « Stationnement » de la société et est fondée sur un modèle de mutualisation²³.

S'agissant du GIE, le projet d'acquisition de nouveaux locaux par le GIE, conformément à la stratégie patrimoniale du « Groupe », pour un montant prévisionnel de 8,2 M€ HT, a été financé par emprunt bancaire à amortissement constant du capital à hauteur de 8 M€, le solde ayant été couvert par la mobilisation de la trésorerie des deux membres du groupement à hauteur de 200 000 €.

À ce jour, la comparaison de situation - propriétaire-locataire - bien que succincte et incomplète (le capital souscrit de 8 M€ n'est pas pleinement mobilisé à fin 2023 et en 2024, NGE ne rembourse pas de capital sur un des trois prêts) tendrait néanmoins à établir que cet achat immobilier était opportun.

Pour autant, à fin 2023, à l'échelle du « Groupe » le ratio d'endettement financier est élevé.

Conjugué à une situation financière globalement fragile du « Groupe » sur la période 2019 à 2023, ce niveau d'endettement devrait limiter à moyen terme la capacité de NGE à réaliser des investissements en propre.

²² CE, 18 oct. 2018, *Électricité de Tahiti (EDT) ENGIE*, n° 420097.

²³ Une même place peut être occupée dans la même journée par différents types d'utilisateurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À périmètre comparable d'activité, soit sur la période 2019 à 2023, les produits d'exploitation (dont ceux liés au maintien de l'actif) de la SEM ont progressé en moyenne annuelle moins vite (3,16 %) que les charges de même nature (4,87 %). La crise sanitaire covid 19 a profondément affecté son chiffre d'affaires (- 41 %). L'équilibre d'exploitation de la convention de DSP « Petit Port » est par ailleurs très fortement dépendant des subventions publiques.

Les charges d'exploitation ont crû rapidement. La part des charges de personnel de la SEM rapportée aux charges totales d'exploitation est passée de près de 31 % à près de 38 % entre 2019 et 2023 notamment en raison de la ré-internalisation et du développement des services sur le camping. Les charges de redevances versées à l'autorité délégante ont quant à elles été globalement inférieures à celles prévues dans les comptes d'exploitation prévisionnels.

Au total, le résultat cumulé net global de la SEM est déficitaire de - 831 892 € en conséquence notamment de l'irruption de la crise sanitaire covid. Par ailleurs, le recours à l'emprunt pour financer ses activités en propre a également contribué au déficit. La situation financière de la SEM s'est donc fragilisée.

Sur la même période de référence, les produits et les charges d'exploitation de la SPL ont été quasi stables. À l'instar de la SEM, en 2020 avec la crise sanitaire, le CA total se replie nettement (- 17,5 %) en raison de la baisse significative de la fréquentation horaire des parkings Cœur de ville ; baisse qui se poursuit encore. La part des subventions publiques est moins marquée et se concentre principalement sur la DSP « Ports de l'Erdre et de la Loire ».

La hausse des dépenses de personnel (6,46 %) est en partie compensée par la diminution d'autres postes de charge, à l'instar des redevances versées à NM et des charges d'entretien-réparation et de contrats de maintenance.

Au final, le résultat cumulé net global de la SPL sur la période est excédentaire (223 239 €) bien que la convention de DSP « Parkings Cœur de Ville » qui représente 60 % du CA de la société ressorte avec un fort déficit cumulé (- 505 000 €).

La situation bilancielle à l'échelle du « Groupe » s'est fragilisée. Elle est caractérisée par un recours notable à l'emprunt entre 2020 et 2023 à hauteur de 12,9 M€ en conséquence de l'acquisition du siège. Cette acquisition apparaît toutefois opportune en comparaison des dépenses consacrées à la location des anciens bâtiments. Néanmoins, à fin 2023, le ratio d'endettement financier est élevé et pourrait limiter la capacité de la SEM NGME à développer ses activités en propre dans le champ concurrentiel.

En outre, le niveau structurellement faible de capitalisation de la SPL et du GIE est source de fragilité pour leur trésorerie respective et pourrait, dans ce contexte, amener les actionnaires de la société à envisager une possible revalorisation de son capital social fixé actuellement à son minimum, soit 37 000 €.

Enfin, s'agissant de l'actif, la SEM comme la SPL ne tiennent pas d'inventaire physique de leurs biens respectifs et ne respectent pas ainsi les clauses contractuelles des conventions de DSP signées avec Nantes Métropole.

4 UNE GESTION À PERFECTIONNER

4.1 Une gestion administrative et financière en cours d'amélioration

4.1.1 Une rationalisation de l'organisation à poursuivre

Le diagnostic stratégique du « Groupe NGE », réalisé par un cabinet de conseil privé en 2021, avait pointé certaines faiblesses dans la gestion de l'organisation, à l'instar d'un besoin de professionnaliser la fonction administrative « ressources humaines » (RH : paie notamment) nécessitant une refonte de la fonction RH à la fois au plan administratif et stratégique, l'existence de cadres avec une double voire triple fonction, la nécessité de réduire la charge administrative pour affecter les ressources au développement des projets, ou encore un « éparpillement » dans les projets suivi de peu de concrétisations.

Jusqu'en 2020, ces constats tendent à être confirmés par les organigrammes fonctionnels du « Groupe NGE » dont le manque de lisibilité limite au demeurant la capacité à appréhender l'organisation réelle du groupement. La dirigeance des fonctions support n'est pas unifiée. La concentration des fonctions support au sein du GIE n'apparaît pas non plus pleinement assurée. Le directeur général et le directeur général délégué exercent des doubles fonctions. Les composantes opérationnelles - stationnement, ports, loisirs-tourisme - présentent une forte organisation « en silo » par type d'équipement, ce qui peut sembler peu justifié, notamment à l'échelle des parkings compte tenu de la moindre spécialisation fonctionnelle des agents. D'une façon générale, l'organisation des composantes opérationnelles apparaît peu lisible. Enfin, l'organisation de la chaîne hiérarchique est parfois complexe.

Dans ce contexte, le plan stratégique de moyen terme présenté aux CA de NMGS et la SEM NGE le 13 décembre 2022, inclut une réorganisation du « Groupe NGE » passant notamment par un renforcement des ressources mutualisées du GIE. Cette réorganisation s'est notamment traduite par une spécialisation fonctionnelle et organique des fonctions support à l'origine d'une déconcentration des délégations de signature.

Toutefois, cette réorganisation pourrait s'avérer particulièrement coûteuse si elle était pleinement réalisée dès lors que d'une part, elle repose sur une augmentation des effectifs du GIE et que d'autre part, les coûts qui lui sont associés seraient à supporter avant toute augmentation du chiffre d'affaires de la SEM NGE et NMGS, en conséquence de son développement. L'impact de ces moyens supplémentaires est estimé à 750 000 € en moyenne par an.

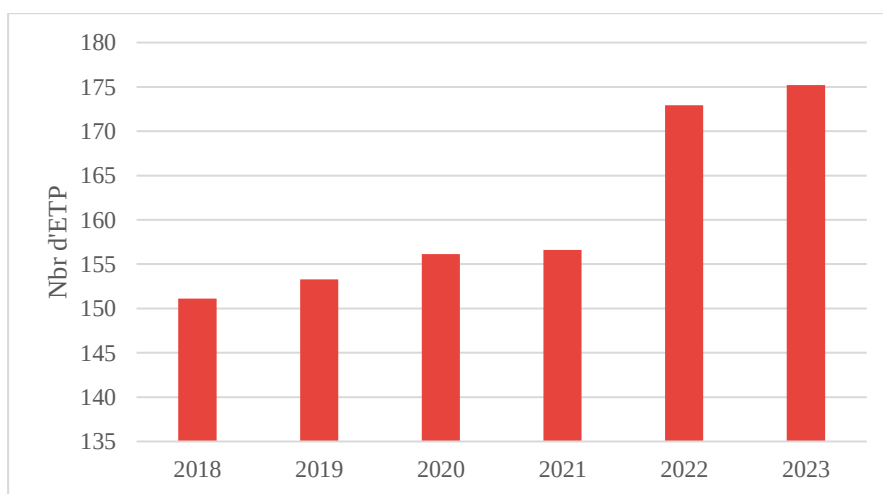
Tableau n° 7 : Impact de la restructuration sur le GIE et la SPL NMGS

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Résultats du GIE	-582K€	-457K€	-64K€	-24K€	17K€	72K€
Dont imputation à NMGS	-475K€	-372K€	-53K€	-20K€	14K€	58K€

Source : Plan de moyen terme, NGE

La mise en œuvre du plan stratégique de moyen terme (PMT) approuvé par le CA de la SEM NGE et de NMGS le 13 décembre 2022 appelle des observations. Une forte hausse des charges du GIE se constate dès l'exercice 2022. Or, si les administrateurs de NGE ont participé à la définition de la stratégie du « Groupe » via divers ateliers, le PMT n'a été acté par le conseil d'administration de la SEM NGE et NMGS qu'en décembre 2022 ; ce qui interroge sur les conditions de validité de mise en œuvre de ce plan par la direction antérieurement à cette validation expresse. En réponse aux observations provisoires, NGE a fait valoir que les recrutements réalisés antérieurement à 2023 ne consistaient qu'en des remplacements à la suite de départs et non à la mise en œuvre anticipée du projet de réorganisation stratégique. Cependant, si les charges de gestion courante des fonctions supports au sein du GIE sont demeurées stables sur les exercices 2018 à 2020 avec une moyenne annuelle de 3,4 M€, l'année 2022, à elle seule, concentre une augmentation nette de 15 nouveaux salariés, dont 4 cadres, pour un total de plus de 16 ETP. À l'échelle du GIE, les charges de personnel sont ainsi passées de 5 268 323 € à 6 372 930 € entre 2021 et 2023, soit une augmentation de 21 %. Une part de cette augmentation est certes directement imputable à une modification importante du périmètre d'intervention de la SPL NMGS sur les exercices 2022-2023 (extension du marché du contrôle de la voirie). Pour autant, cette hausse a également été présentée par la direction de la SEM et de la SPL comme associée à « une montée en puissance des effectifs pour accompagner l'évolution stratégique »²⁴.

Graphique n° 21 : Effectif total au sein du « Groupe NGE » (en ETP)



Source : CRC d'après Bilans sociaux - « évolution des effectifs » (NGE)

Alors que le PMT précité prévoyait une montée en puissance du GIE pour les exercices 2023 et 2024, en 2023 celle-ci n'a pas eu lieu, en raison notamment « de tensions sur le marché du travail, rendant difficiles les recrutements et la montée en puissance des moyens prévus au PMT »²⁵. Dans ce contexte, Nantes Métropole et la ville de Nantes n'ont pas eu à verser de subventions d'équilibre au GIE. Si toutefois, ainsi que cela a pu être évoqué lors des conseils d'administration de la SEM et de la SPL, les modifications de l'équilibre financier liées à la

²⁴ PV CA NMGS 25/05/23.

²⁵ PV CA NMGS, 21/12/2023.

restructuration du GIE devaient nécessiter des financements publics supplémentaires, les risques concurrentiels pour la SEM NGE devraient être mesurés en regard de sa position concurrentielle et de ses relations financières avec le GIE pour la prise en charge des fonctions support.

Enfin, en dépit du projet de réorganisation du GIE visé par le PMT du 13 décembre 2022, l'organisation du « Groupe NGE » telle qu'elle résulte de l'organigramme 2023 demeure perfectible. D'une part, la fonction « développement » n'est pas isolée et paraît difficilement identifiable. D'autre part, l'objectif de concentration des fonctions supports au sein du seul GIE n'est toujours pas pleinement assuré.

4.1.2 Un processus achat défaillant désormais restructuré

Depuis 2023, la gouvernance de la fonction « achat » est structurée autour de la direction juridique, laquelle est intégrée au GIE sous l'autorité directe du directeur général délégué. Cette dernière compte deux agents, dont un est essentiellement chargé du suivi des opérations relatives à la commande publique. À terme, cette direction devrait intégrer un agent supplémentaire destiné notamment à l'accompagnement des acheteurs, s'agissant de l'expression des besoins à la conduite de la passation et de l'exécution des contrats. La conduite du processus achat est toutefois fortement décentralisée via 40 « acheteurs » présents au plus proche des unités différentes opérationnelles du « Groupe NGE ».

Sur la période 2020-2022, les très nombreuses carences dans la structuration et le contrôle du processus « achat » ont été à l'origine d'un nombre particulièrement élevé d'anomalies présentant un fort risque de fraudes ou d'erreurs.

Ainsi, la SEM NGE a-t-elle été victime d'une escroquerie dite « au faux fournisseur » d'un montant de 330 142,70 € en novembre 2020. En dépit, NGE n'est pas parvenu à recouvrer sa créance. Le conseil d'administration de la société en a été rapidement informé ²⁶. Les équipes ont également fait preuve de réactivité entre le constat de la fraude et les mesures prises. Outre le dépôt d'une plainte, un audit interne visant à retracer les circonstances de cette fraude a été mené avec l'appui du service Contrôle interne de Nantes Métropole.

C'est dans ce cadre que NMGE a réalisé, avec un cabinet de conseil externe, un audit de ses processus d'achat, dont la restitution a été faite en octobre 2021. Les coûts associés à l'audit de la fraude d'une part, et la revue du processus achat d'autre part, se sont élevés à près de 40 000 €. Les tests menés à cette occasion ont révélé de très nombreux dysfonctionnements présentant un niveau de risque élevé pour la société. Sur 20 contrôles identifiés comme « clés », 14 tests ont abouti au constat d'irrégularités par rapport au processus initialement prévu au sein de la société.

L'étendue et le nombre des irrégularités relevées conduisent la chambre à s'interroger sur les conditions dans lesquelles les opérations de vérification dans le cadre du contrôle interne ont pu s'opérer sur l'ensemble de la période sous revue.

²⁶ PV CA NMGE 10/12/2020.

À la suite de cet audit, des mesures correctrices ont été mises en place, tendant notamment à renforcer l'obligation de formalisation des engagements, ainsi qu'à structurer les contrôles de la gestion de la base fournisseurs.

La chambre relève positivement le fait que NGE ait, dans le prolongement de l'audit intervenu immédiatement après l'escroquerie, procédé en juin 2023 à un audit de suivi des mesures mise en œuvre dans ce cadre. Si celui-ci atteste d'une diminution drastique des anomalies relevées dans la conduite de la chaîne de la dépense, il y a cependant lieu de relever la persistance d'anomalies dans le processus de gestion des RIB fournisseurs ayant pu faciliter l'escroquerie au « faux fournisseur » dont NGE a été la victime en 2020. En outre, un travail de formation des collaborateurs aux exigences de structuration du processus achat a été mené. En réponse aux observations provisoires, les dirigeants de NGE ont précisé qu'à l'issue de l'audit de juin 2023, il a été apporté des compléments au processus de gestion des RIB fournisseurs, tendant à prévenir l'exposition au risque de fraude en ce domaine.

Ce faisant, le GIE a également acquis une licence pour un nouveau logiciel d'achats qu'il met en œuvre depuis le mois de janvier 2024 en complément du logiciel comptable. Le paramétrage du logiciel permet de rigidifier la chaîne de la dépense au moyen de commandes bloquantes : chronologie, documents obligatoires, circuit de validation, rôles différenciés des opérateurs en fonction de leur statut, prise en compte des seuils des délégations de signature, automatisation du rapprochement des documents (bons de commande et facture) en vue de la détection d'éventuelles erreurs. Cette bascule participe d'une sécurisation bienvenue de la chaîne de la dépense en matière d'achat, de la phase d'engagement à celle du paiement des factures.

Bien que l'acquisition de ce nouveau logiciel présente une importante avancée en matière de gestion, il n'intègre cependant pas le processus amont de l'identification et de la définition du besoin. Or le choix fait d'une forte décentralisation des phases « expression des besoins » et « exécution de la commande publique » au plus près des unités opérationnelles du « Groupe NGE », complique la mise en œuvre d'une gestion centralisée au niveau du GIE de cette phase amont d'expression des besoins des acheteurs en l'absence de tout système d'information en ce domaine. L'acquisition d'un instrument dédié à l'horizon 2025 devrait ainsi suppléer le manque d'outil appuyant le déploiement d'une stratégie achats, de même que la formalisation d'une nomenclature d'achats, pour l'heure absente, afin notamment de rigidifier la computation des seuils applicables en matière de passation des contrats de la commande publique. De plus, le nouveau progiciel-achats n'autorise que difficilement un suivi consolidé de l'exécution des contrats en raison notamment des difficultés à rattacher les avenants aux marchés initiaux correspondant. Dans ces conditions, le service juridique est réduit à assurer le suivi des contrats via un tableau de bord sous Excel. En réponse aux observations provisoires, les dirigeants de NGE ont estimé que si le suivi des avenants est peu aisé entre le nouveau progiciel-achats et Excel, il est toutefois sécurisé par le truchement du nouveau logiciel achat.

Recommandation n° 4. [GIE]. Poursuivre le développement d'outils permettant de consolider et d'approfondir le déploiement d'une stratégie « achats », ainsi que les contrôles associés.

4.1.3 Des améliorations possibles des régies de recettes « horodateurs » et « P+R »

Les produits tirés de l'exploitation d'horodateurs ayant la nature de fonds et valeurs publics ne peuvent être manipulés que par un comptable public ou par un agent dument habilité par un comptable public. Ainsi, la ville de Nantes a-t-elle opté pour une régie d'avances et de recettes rattachée au service de gestion comptable (SGC) de Nantes.

La régie des horodateurs de la ville de Nantes constituant l'une des plus importantes du département a fait l'objet de contrôles réguliers par les agents du service de gestion comptable (SGC) en juin 2021 ainsi qu'en novembre et décembre 2023. À cet égard, si l'audit conduit en 2021 relève une excellente organisation de la régie, il en va très différemment de celui mené en 2023, qui a relevé de nombreux points d'amélioration dont l'absence d'arrêt quotidien des écritures de caisse, rendant particulièrement délicats les contrôles des mouvements financiers sur des périodes continues. Par ailleurs, alors que l'arrêté de création ne prévoyait qu'une régie au siège de NGE dans des bâtiments sécurisés, une sous-régie *de fait* a été constituée à l'espace Accueil, en dehors de toute autorisation et au mépris des règles de sécurité de conservation des fonds et valeurs publics. Enfin, tous les mandataires des régisseurs ne disposaient pas d'un arrêté de nomination en bonne et due forme. Des anomalies semblables ont été relevées sur la régie « parcs en enclos ».

Pour l'heure, et en dépit des observations formulées par le SGC à l'occasion de ses précédents contrôles, la régie n'est toujours pas dotée d'un logiciel de caisse lui permettant d'assurer un arrêt quotidien des écritures. Un tel logiciel apparaît à *minima* indispensable pour le suivi des flux monétaires en dehors de ceux dont la gestion, lorsqu'elle est automatisée, peut être externalisée. Partant, la chambre prend acte de la validation par NGE de l'acquisition d'un tel logiciel de caisse dont le périmètre doit être encore précisé.

Plus généralement, la chambre prend acte des améliorations apportées par NGE à la gestion de la régie afin notamment de sécuriser la gestion des fonds et valeurs dont elle assure la conservation. Doit être également relevé positivement la régularisation des arrêtés de nomination des mandataires de la régie ainsi que la création en cours d'une sous-régie pour l'espace accueil.

Recommandation n° 5. [GIE] : Acquérir un logiciel de caisse agréé par le comptable public assignataire des régies d'avances et de recettes relatives à l'exploitation des horodateurs ainsi que des parkings P+R.

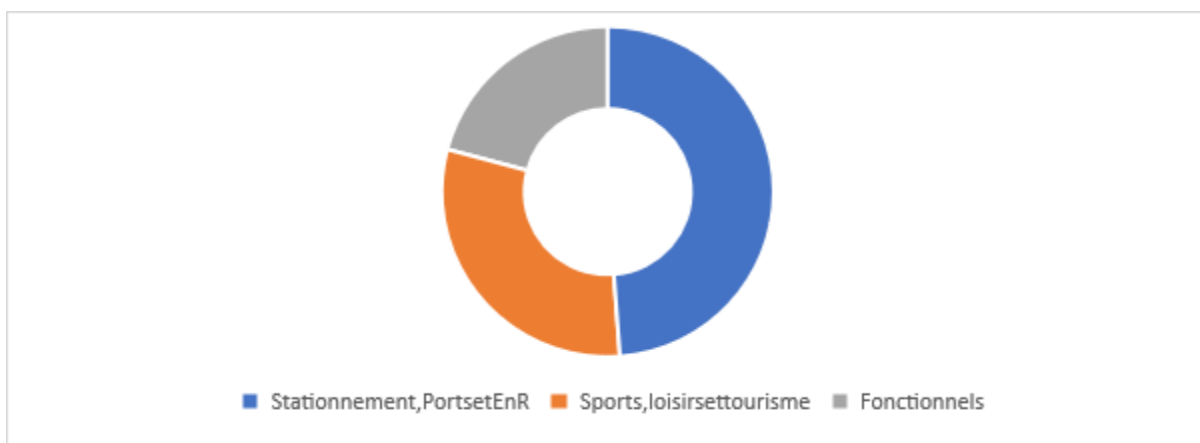
4.2 Une dynamique renouvelée des ressources humaines

4.2.1 Une gestion rationalisée des ressources humaines

4.2.1.1 La constitution d'une Unité Économique et Sociale (UES) depuis 2017

La constitution de la SPL NMGS et du GIE NGE, par les délibérations des 24 et 31 mars 2017 de la commune de Nantes et de la Métropole de Nantes, a conduit au transfert d'une partie des contrats de travail des salariés de la SEM NGE à ces deux nouvelles entités juridiques (NMGS et GIE) en contrepartie des missions leur incombant en remplacement de la SEM NGE. Toutefois, afin de maintenir un statut collectif commun à l'ensemble des employés du « Groupe NGE », les trois entités (NMGS, la SEM NGE et GIE) ont constitué entre elles une Unité Économique et Sociale (UES) par convention du 1^{er} décembre 2017. Cette organisation apparaît cohérente au regard du fait que NMGS, la SEM NGE et le GIE NGE exercent des activités communes ou complémentaires, présentent une unité de direction et qu'enfin, la communauté des salariés de ces entités partage des intérêts communs.

Graphique n° 22 : Répartition des emplois permanents du sein du « Groupe NGE »



Source : CRC d'après bilans sociaux « évolution des effectifs »

Les modifications des conditions d'emploi ainsi que du périmètre des activités des entités du « Groupe NGE » se sont traduites, en 2018, par 5 licenciements économiques ainsi que 7 ruptures conventionnelles, pour un coût total de 187 000 €²⁷.

²⁷ Cumul du solde du compte 641400 « indemnités et avantages divers » (NGE, NMGE, NMGS).

La constitution d'une UES a abouti à la mise en place d'une instance représentative du personnel commune à l'ensemble des trois entités du « Groupe NGE ». Les conditions d'organisation et de fonctionnement du comité social et économique (CSE) et de la commission santé sécurité et conditions de travail (CSSCT) n'appellent pas d'observations particulières.

En revanche, les registres obligatoires dont la tenue incombe à l'UES sont incomplets ou manquants.

En outre, les conditions d'accès et de réemploi des captations obtenues sur la base des très nombreux dispositifs de vidéosurveillance déployés par les entités de NGE dans le cadre de leurs activités, ont fait l'objet d'une formalisation tardive. Ainsi, aucun registre de suivi des consultations des captations par vidéo surveillance n'avait par exemple été mis en place sur l'ensemble de la période contrôlée.

4.2.1.2 L'abrogation en 2019 d'une convention collective d'entreprise particulièrement avantageuse mais coûteuse

Depuis le 1^{er} juin 2019, le nouvel accord de performance collective conclu au sein de l'UES NGE dans les conditions de l'article L. 2254-2 du code du travail, se substitue à la convention collective d'entreprise applicable depuis le 10 avril 2008 à la SEM NGE.

Cette évolution a mis un terme à l'application d'une convention collective d'entreprise particulièrement avantageuse pour les salariés et dont le coût pour la SEM NGE a pu obérer sa compétitivité au moment de la remise en concurrence des délégations de service public dont elle était jusque-là attributaire.

Pour la seule année 2018, le manque à gagner pour NGE lié à un temps de travail inférieur à 35 h peut être estimé à environ 9,6 ETP, soit un surcoût de près de 510 000 €, correspondant à près de 5 % de la masse salariale nette totale du « Groupe ».

Dans ce contexte, l'adoption du nouvel accord de performance collective en 2019 a eu pour effet de normaliser les conditions d'emploi et d'organisation du temps de travail au sein de l'UES NGE. Le temps de travail a été porté à 35 h pour l'ensemble des salariés « annualisés ». Le « forfait jour » des cadres et commerciaux a été porté à 212 jours (correspondant à 15 jours d'ARTT). Enfin, l'UES a mis un terme au système de prise en charge de l'intégralité du salaire de ses salariés en congés maladie ordinaire.

4.2.1.3 Un service des ressources humaines réorganisé mais présentant des effectifs encore nombreux

Le service RH a pu compter jusqu'à 9 personnes en 2020 alors que le « Groupe NGE » recensait 163 effectifs physiques, soit un ratio de gestion de près de 18 salariés par agent gestionnaire RH, ce qui est particulièrement faible. Malgré ce nombre élevé d'agents, le cabinet d'audit auquel NGE a fait appel en 2021 a relevé à l'occasion de son diagnostic stratégique un besoin de professionnaliser la fonction administrative RH, notamment la paie. Cette situation rend notamment compte d'importantes difficultés rencontrées par NGE avec son éditeur de paie sur les exercices 2019 et 2020 ayant nécessité un grand nombre de régularisations individuelles.

Dans ce cadre, une réorganisation du service RH est intervenue en 2022 ; laquelle a notamment abouti à l'externalisation de la paie auprès d'une société privée ainsi que le déploiement d'un nouveau système d'information RH (SIRH).

Néanmoins, en dépit de cette externalisation de la gestion de la paie, l'organigramme de 2023 comprend 7 personnes employées au service RH pour un effectif recensé de 239 employés, soit une part de service RH de 2,9 % correspondant à un ratio de gestion de 34 salariés par agent RH, ce qui ouvre au GIE NGE des perspectives de gains de gestion.

4.2.2 Une mutation en cours des conditions d'emploi

Le « Groupe NGE » doit aujourd'hui faire face à un renouvellement des conditions d'emploi. Dans un premier temps, la progression des effectifs s'accompagne d'une plus grande instabilité de l'emploi.

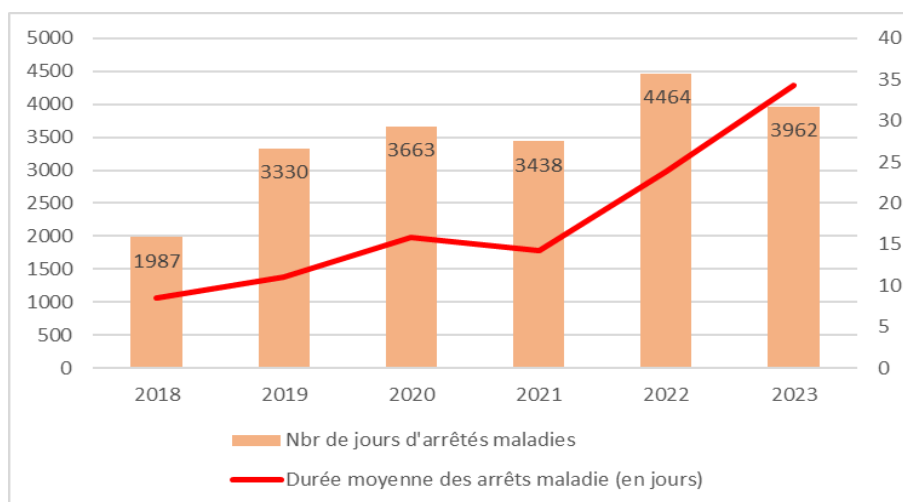
Tableau n° 8 : Indices d'instabilité de l'emploi salarié au sein du « Groupe NGE »

	2020	2021	2022	2023
Taux de rotation des CDI	19,6%	10,8%	14,3%	20,2%
% d'intérimaires (ETP)/ETP total	3,9%	10,0%	12,3%	23,1%
% CDD (ETP)/ETP total	15,4%	12,6%	11,3%	13,8%

Source : CRC d'après bilans sociaux « évolution des effectifs », « évolution des emplois »

Ce constat est illustratif des tensions rencontrées dans le recrutement à l'échelle du groupe ainsi que des surcoûts associés au recours à des formes d'emploi plus précaire. Dans ce contexte, la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières mise en place au sein du « Groupe NGE » permettra d'accompagner notamment la recomposition de la pyramide des âges au sein du groupe tenant à un doublement des effectifs de la tranche d'âge des plus de 55 ans entre 2018 et 2023.

Le « Groupe NGE » doit également faire face à une augmentation significative de l'absentéisme, à la fois en termes de fréquence mais aussi de durée. À cet égard, si le baromètre social réalisé en 2022 révèle globalement des conditions de travail satisfaisantes à l'échelle du « groupe », les indices de satisfaction sont nettement plus faibles au niveau du Pôle « stationnement et mobilité », et ce sur l'ensemble des éléments mesurés, ce qui semble être la manifestation de difficultés plus structurelles au niveau de cette sous-organisation. À cet égard, la direction a toutefois développé une stratégie active face à cette évolution.

Graphique n° 23 : Absentéisme – « Groupe NGE »

Source : CRC d'après bilans sociaux « Amélioration des conditions de travail »

Enfin, le recours aux ruptures conventionnelles a fortement augmenté depuis 2020, pour un coût total 148 242 € entre 2018 et 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans le cadre de son plan stratégique de moyen terme (PMT), le « Groupe NGE » a notamment engagé une recomposition et un renforcement de l'organisation de ses fonctions support au sein du GIE en vue d'accompagner son développement. L'impact de ces moyens supplémentaires qui devait atteindre 750 000 € en moyenne chaque année à partir de 2023, ne s'est toutefois pas pleinement accompli en raison notamment de difficultés de recrutement. À cet égard, si par impossible les modifications de l'équilibre financier liées à la restructuration du GIE devaient nécessiter des subventions publiques d'exploitation, les risques concurrentiels pour la SEM NGE devraient être mesurés.

En dépit de ces évolutions qui ont grandement clarifié une organisation parfois difficilement lisible du « Groupe NGE », celle-ci demeure perfectible, notamment au niveau du service des ressources humaines et du pôle stationnement.

La SEM NGE a été victime d'une escroquerie au RIB « faux fournisseur » en novembre 2020 pour plus 330 000 €. Cette somme n'a jamais été recouvrée. En dépit de la réactivité de la direction générale de NGE et des services de contrôle de Nantes Métropole, l'audit externe de la fonction achat qui a été confiée à un cabinet de conseil a révélé de graves et très nombreux dysfonctionnements dans l'organisation ainsi que la gestion des achats au sein du « Groupe NGE ». Il en a résulté une réorganisation en profondeur de l'ensemble du processus avec notamment l'acquisition d'un logiciel dédié permettant de réduire l'exposition au risque des entités du groupe.

La collecte des recettes liées à l'exploitation des horodateurs et des parkings P+R est assurée via deux régies d'avances et de recettes sous le contrôle d'un comptable public. Ces deux régies qui comptent parmi les plus importantes du département de la Loire-Atlantique ont été régulièrement contrôlées par les services de la direction départementale des finances publiques. Les derniers contrôles ont révélé des dysfonctionnements tenant notamment à l'absence de logiciel de caisse et d'arrêt quotidien des écritures. Des mesures correctrices sont actuellement conduites par NMGS.

La constitution du « Groupe NGE » en 2017 autour de trois entités a fait apparaître la nécessité de constituer une Unité Économique et Sociale (UES) afin d'assurer une gestion uniforme des ressources humaines. La tenue des registres obligatoires d'employeur est perfectible.

Le « Groupe NGE » fait actuellement face à une mutation de ses ressources humaines. Les effectifs ainsi que la masse salariale ont fortement augmenté depuis 2022. Le rythme de croissance est supérieur à celui du chiffre d'affaires. Les modifications des conditions d'emploi sont également susceptibles d'influencer la conduite de la gestion des ressources humaines au sein du « Groupe ». En ce sens, la gestion prévisionnelle des effectifs doit être poursuivie dans le contexte du vieillissement des effectifs et de tensions sur le recrutement. Enfin, l'absentéisme a augmenté fortement postérieurement au covid.

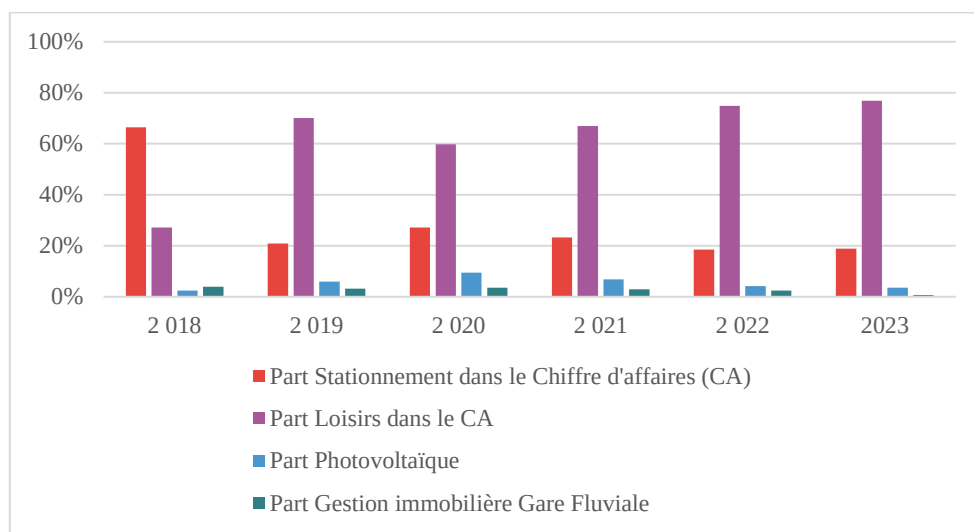
ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (produits)	68
Annexe n° 2. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (charges)	71
Annexe n° 3. Tableaux financiers du « Groupe NGE » 2018 à 2023 (actif - bilan)	73
Annexe n° 4. Périmètre d'activité stationnement du « Groupe »	75

Annexe n° 1. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (produits)**Tableau n° 1 : SEM NGE Détail du chiffre d'affaires par activités**

Activités en €	SEM NMGE Détail Chiffre d'affaires par activités					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Société (pour clients divers)	24 215	24 100	500	300	4 200	9 900
Parkings silos (DSP NM) - Perte DSP Parking Centre-ville à fin 2018 (sauf Cathédrale)	8 339 509	862 700	618 800	713 800	789 000	869 300
Parcs en enclos et statio sur voirie (Marchés NM et Rezé)	295 529	106 400	119 200	187 400	232 300	266 300
DSP Ville Nantes pour Petit-Port Centre Loisirs (piscine, patinoire et salles sportives)	3 530 010	3 244 100	1 626 700	2 588 300	4 130 000	4 621 900
DSP sous forme de Bail emphy ville Nantes pour le camping						
Gestion de salles (Halle Trocardière Ville Rezé)	376 494	0	0	0	0	0
Gestion immobilière (Gare fluviale - DSP NM)	116 866	120 700	95 900	112 800	128 400	32 900
Divers (Photovoltaïque, mission expertise - Clients divers majoritairement)	313 979	274 200	257 300	262 900	233 500	215 200
TOTAL GENERAL	12 996 600	4 632 200	2 718 400	3 865 500	5 517 400	6 015 500

Source : CRC d'après les rapports du CAC

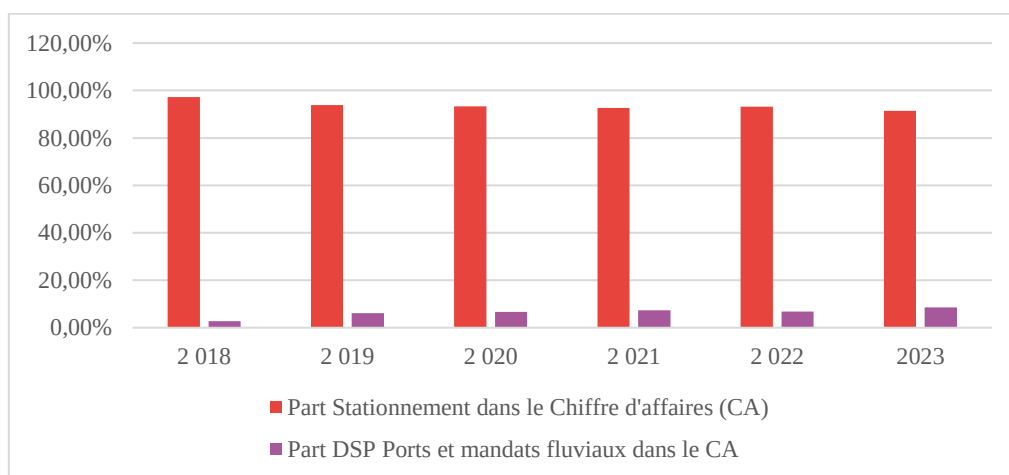
Graphique n° 1 : Part en pourcentage de chaque secteur d'activité de la SEM dans le chiffre d'affaires total

Source : CRC d'après les rapports des commissaires aux comptes

Tableau n° 2 : SPL NMGS Détail du chiffre d'affaires par activités

Activités en €	SPL NMGS Détail Chiffre d'affaires par activités					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DSP parkings Cœur de Ville dont Feydeau à partir 2019 (NM)	353 132	8 296 260	6 074 529	6 390 400	7 077 200	7 194 700
Marché parking Feydeau (NM)	495 772	0	0	0	0	0
Parking centre commercial Eric tabarly (NM)	27 774	27 800	4 700	0	0	0
Marché parking relais P+R (NM)	4 404 868	1 898 500	1 964 800	1 990 900	2 543 400	2 545 000
Marché stationnement voirie (Ville de nantes)	861 539	859 400	889 000	893 200	896 000	1 276 800
Marché aires piétonnes & ZTL (NM)	125 468	307 200	307 100	313 200	319 500	342 800
Marché parcs en enclos (NM)	352 915	308 800	350 300	424 100	431 900	462 700
DSP des ports (NM)	150 323	586 900	647 800	740 000	790 200	943 200
Mandat 2 pontons Loire (NM) et mandats équipmts fluviaux à partir 2021	38 622	184 600	45 700	62 200	28 300	156 200
TOTAL GENERAL	6 810 412	12 469 460	10 283 929	10 814 000	12 086 500	12 921 400

Source : CRC d'après les rapports du CAC

Graphique n° 2 : Part en pourcentage de chaque secteur d'activité de la SPL dans le chiffre d'affaires total

Source : CRC d'après les rapports des commissaires aux comptes

Tableau n° 3 : Répartition des autres produits d'exploitation de la SEM

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dont Subventions publiques	4 958 291	4 583 615	4 670 722	5 017 916	4 695 751	4 740 102
Dont Reprise de Provisions	1 617 926	869 400	1 164 440	573 971	354 951	567 482
Dont Transferts de charges vers SPL et GIE	780 266	133 316	72 826	44 998	86 175	247 311
Dont Autres produits divers	5 535	1 287	782	444	298	1 965
Total Autres produits	7 362 018	5 587 618	5 908 770	5 637 329	5 137 175	5 556 860

Source : CRC d'après les comptes de résultats de la SEM NGE

Tableau n° 4 : Répartition des autres produits d'exploitation de la SPL

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dont Subventions publiques	87 871	370 310	728 489	274 090	354 619	262 870
Dont Reprise de Provisions	0	936 902	540 197	1 336 011	1 087 577	523 635
Dont Transferts de charges vers SEM et GIE	78 910	90 281	15 555	39 965	42 516	14 614
Dont Autres produits divers	13	69	9 478	18	355	889
Total Autres produits	166 794	1 397 562	1 293 719	1 650 084	1 485 067	802 008

Source : CRC d'après les comptes de résultats de la SPL NMGS

Annexe n° 2. Tableaux financiers du « groupe NGE » 2018 à 2023 (charges)**Tableau n° 1 : Les principales charges d'exploitation de la SEM**

SEM NGE	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Traitements Pers SEM	2 614 101	1 693 131	1 325 578	1 496 980	1 892 102	2 444 724
Charges sociales Pers SEM	1 135 035	717 087	635 656	643 170	736 848	1 104 703
Pers Ext Intérimaires	258 362	167 057	43 868	140 818	328 373	365 428
Pers Ext MAD	11 186	0	0	0	2 000	3 000
Impôts et taxes sur rémunérations	102 974	130 022	97 543	121 604	155 613	180 325
Sous total charges Personnel propre à SEM	4 121 658	2 707 297	2 102 645	2 402 572	3 114 936	4 098 180
Effectif moyen Personnel SEM selon Rapport CAC	80	51	51	56	59	68
Prest Ext Charg Pers Agts surv et sécurité	219 990	169 346	103 969	155 146	226 108	180 080
Prestations du GIE facturées à SEM	4 264 002	1 310 099	1 168 706	1 270 723	1 411 696	1 559 038
<i>Dont Charges de Personnel (Voirie, Statio et PCC)</i>	<i>681 609</i>	<i>149 771</i>	<i>152 762</i>	<i>164 227</i>	<i>203 131</i>	<i>230 773</i>
Eau, Gaz et électricité	833 076	744 199	551 804	679 652	888 451	759 539
Entret & Répar (Bâtiments et matériels)	1 445 618	922 897	1 263 256	704 985	506 188	439 083
<i>Dont Ent & Répar de Grosses Répar (GR)</i>	<i>1 079 828</i>	<i>733 955</i>	<i>1 086 387</i>	<i>572 185</i>	<i>341 147</i>	<i>292 055</i>
Contrats entr et maintenance	779 783	574 009	432 262	470 355	571 659	629 618
Sous total charges entretien/Maint	2 225 401	1 496 906	1 695 518	1 175 340	1 077 847	1 068 701
Autres impôts et taxes dont CET et TF	524 186	248 269	226 762	227 786	262 084	302 398
Dotations Amort caducité	1 119 670	1 025 735	1 053 308	1 095 191	1 151 450	1 186 832
Dotations Amort Immob	1 082 012	781 063	735 482	789 845	864 464	961 232
Dotations aux prov (GR et risques)	699 698	577 987	604 882	543 299	551 198	797 498
Sous total charges maintien de l'actif	2 901 380	2 384 785	2 393 672	2 428 335	2 567 112	2 945 562
Redevances à collectivités	3 475 599	179 963	148 455	143 551	251 757	191 760
Total charges retenues	18 565 292	9 240 864	8 391 531	8 483 105	9 799 991	11 105 258
Rappel Charges Totales d'exploitation	19 799 861	9 833 166	8 832 867	9 064 814	10 396 801	11 895 313
% charges retenues sur Charges Totales	93,76%	93,98%	95,00%	93,58%	94,26%	93,36%

Source : CRC d'après comptes de résultats et retraitements à l'aide de la comptabilité analytique

Tableau n° 2 : Les principales charges d'exploitation de la SPL

SPL NMGS	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Traitements Pers SPL	617 043	730 031	519 599	655 309	723 351	775 739
Charges sociales Pers SPL	213 953	298 448	218 658	254 806	253 334	281 450
Pers Ext Intérimaires	66 925	146 273	90 573	98 824	165 781	139 920
Pers Ext MAD	91 742	0	10 114	0	0	0
Impôts et taxes sur rémunérations	13 355	14 639	11 054	12 543	12 611	13 623
Sous total charges Personnel propre à SPL	1 003 018	1 189 391	849 998	1 021 482	1 155 077	1 210 732
Effectif moyen Personnel SPL selon Rapport CAC	18	22	21	22	22	23
Prest Ext Charges Pers Agents surveillance et sécurité	66 213	117 553	94 365	149 559	151 617	161 492
Prestations du GIE facturées à SPL	1 926 763	5 182 549	4 905 314	5 042 999	5 528 637	6 228 177
<i>Dont Charges de Personnel (Voirie, Stationnement et PCC)</i>	<i>1 110 196</i>	<i>2 433 999</i>	<i>2 486 400</i>	<i>2 642 499</i>	<i>2 749 210</i>	<i>3 126 336</i>
Eau, Gaz et électricité	85 200	276 748	259 307	333 433	390 728	342 455
Entretien & Réparations (Bâtiments et matériels)	157 314	1 178 005	770 649	1 452 279	1 036 309	434 944
<i>Dont Ent & Répar de Grosses Réparations (GR)</i>	<i>15 563</i>	<i>936 902</i>	<i>539 036</i>	<i>1 334 590</i>	<i>1 036 309</i>	<i>434 944</i>
Contrats Entr et maintenance	258 968	428 866	359 471	523 462	595 437	482 443
Sous total charges entretien/Maint	416 282	1 606 871	1 130 120	1 975 741	1 631 746	917 387
Autres impôts et taxes dont CET et TF	28 614	329 929	489 769	417 974	557 890	733 278
Dotations Amortissement caducité	0	0	0	0	0	0
Dotations Amort Immob	1 150	12 503	106 860	214 951	282 762	285 563
Dotations aux prov (GR et risques)	0	1 192 043	1 907 294	1 193 793	1 156 644	737 881
Sous total charges maintien de l'actif	1 150	1 204 546	2 014 154	1 408 744	1 439 406	1 023 444
Redevances à collectivités	123 928	2 700 426	782 428	1 417 588	1 400 332	1 682 974
Total charges retenues	3 651 168	12 608 013	10 525 455	11 767 520	12 255 433	12 299 939
Rappel Charges Totales d'exploitation	6 884 926	13 922 631	11 559 738	12 427 502	13 298 022	13 663 150
% charges retenues sur Charges Totales	53,03%	90,56%	91,05%	94,69%	92,16%	90,02%

Source : CRC d'après comptes de résultats et retraitements à l'aide de la comptabilité analytique

Annexe n° 3. Tableaux financiers du « Groupe NGE » 2018 à 2023 (actif - bilan)

Tableau n° 1 : Comptes d'actifs concernés par des écarts entre le montant au bilan et celui inscrit à l'inventaire comptable de la SEM

En € / Comptes	Intitulé	Bilan / Inventaire	Valeur brute	Amortiss Technique	Amortiss caducité	Écart bilan - Inv Valeur brute	Écart bilan - Inv Amortissement
208000	Autres immo Incorporelles	Bilan	665 085	344 487		200	0
		Inventaire	664 885	344 487			
213500	Install, agenc, Aménagement	Bilan	9 620 862	6 360 139		-41 390	-34 181
		Inventaire	9 662 252	6 394 320			
215400	Matériel et Outillage	Bilan	812 732	596 447		-52 776	-52 170
		Inventaire	865 508	648 617			
218300	Mat bureau et Informatique	Bilan	136 671	107 803		0	-132
		Inventaire	136 671	107 935			
218400	Mobilier de bureau	Bilan	178 954	96 997		-2 741	-2 609
		Inventaire	181 695	99 606			
225100	Terrains et constr mis en concession	Bilan	28 062 955		14 350 803	7 613 049	-1 564 855
		Inventaire	20 449 906		15 915 658		

Source : CRC d'après bilan rapport du CAC et inventaire comptable de la SEM

Tableau n° 2 : Évolution de la trésorerie 2019 à 2023 et indicateurs associés

	2019			2020			2021			2022			2023		
En k€	SEM	SPL	GIE	SEM	SPL	GIE	SEM	SPL	GIE	SEM	SPL	GIE	SEM	SPL	GIE
Trésorerie	5 061	3 306	2	2 150	1 978	1 023	4 075	1 147	782	3 665	2 907	948	3 369	1 921	911
Charges exploitation	9 833	13 923	6 903	8 833	11 560	6 453	9 065	12 428	6 929	10 397	13 298	7 591	11 895	13 663	8 296
Trésorerie en nombre de jours de charges	188	87	0	89	62	58	164	34	41	129	80	46	103	51	40
Dettes à court terme	4 365	6 836	2 233	3 698	5 769	3 026	3 159	6 978	2 880	3 462	6 852	3 172	3 426	6 387	4 329
Ratio liquidité immédiate	1,16	0,48	0	0,58	0,34	0,34	1,29	0,16	0,27	1,06	0,42	0,30	0,98	0,30	0,21

Source : CRC d'après comptes de résultats et bilan

Annexe n° 4. Périmètre d'activité stationnement du « Groupe »

- service d'exploitation des parkings, en ouvrage et en enclos, du périmètre « cœur de ville », pour Nantes Métropole ;
- service d'exploitation des parkings, en ouvrage et en enclos, du périmètre « P+R, avec contrôle d'accès », pour Nantes Métropole ;
- service d'exploitation du stationnement du voirie, pour les villes de Nantes, et de Rezé, pouvant couvrir selon les conditions contractuelles ;
 - l'accueil des abonnés et les services de souscription d'abonnements ;
 - l'entretien et la maintenance des horodateurs ;
 - la collecte et le conditionnement des fonds collectés dans les horodateurs ;
 - la gestion des Régies ;
 - le contrôle du stationnement payant ;
- service d'exploitation des contrôles d'accès des Aires Piétonnes et Zones à Trafic Limité pour Nantes Métropole.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr