



CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA250058 KJF
28/02/2025

Chambre Régionale des Comptes Pays de la Loire
A l'attention de M. Luc HÉRITIER - Président
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES Cédex 01

A Nantes, le 28 février 2025

OBJET : Réponse et observations sur le rapport d'observations définitives (ROD) reçu le 28 janvier 2025 relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la SEM NGE, de la SPL NMGS et du GIE NGE

Vos Réf. : ROD 2025-102

Par email uniquement : plgreffe.correspondanceJF@crtc.ccomptes.fr

Monsieur le Président,

En date du 28 janvier 2025, j'ai reçu votre Rapport d'Observations Définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la SEM NGE, de la SPL NMGS et du GIE NGE pour les exercices allant de 2018 à 2023.

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour la qualité des échanges qui se sont tenus avec le magistrat et le vérificateur de la Chambre tout au long de la procédure de contrôle.

Je remercie également la Chambre d'avoir bien voulu prendre en compte dans le Rapport d'Observations Définitives une majorité des remarques formulées à l'issue de la transmission du Rapport d'Observations Provisoires.

Comme vous m'y invitez, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous adresse la présente réponse aux observations du ROD de sorte qu'elle soit jointe au rapport final communicable.

En particulier, je prends acte des recommandations qui nous sont adressées et vous confirme en tenir compte du mieux possible à l'avenir (partie I). La Chambre notera également les précisions complémentaires que je souhaite formuler sur certaines observations figurant dans le ROD (partie II).

Vous en souhaitant bonne réception.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, ma respectueuse considération.

Nicolas Travel
Co-Administrateur du GIE NGE

Partie I. Notre plan d'action en réponse aux recommandations de la Chambre

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).*

La SEM NGE a pris bonne note de la remarque de la Chambre, et entend la traiter dans le cadre de ses organes de gouvernance ainsi qu'au travers d'échanges avec ses actionnaires.

D'une part, concernant l'objet statutaire, les éléments soulevés par la Chambre (« [...] l'extension de l'objet social de la société, sans autre précision, à des activités de restauration » [...]) relèvent, dans le contexte de NGE, d'un rédactionnel imprécis relatif à des activités accessoires. Aussi, la rédaction qui figure dans les statuts, avec pour vocation de ne pas obérer le champ d'action de la SEM, particulièrement entre ses activités principales et les activités purement accessoires à celles-ci, va faire l'objet d'une réécriture. NGE portera sa réflexion avec une double ambition : conserver une sécurité juridique dans l'exercice des activités accessoires au regard des statuts, et mieux inscrire celles-ci dans le principe de complémentarité avec ses missions principales.

D'autre part, et parallèlement aux réflexions concernant l'objet statutaire, NGE va ouvrir un temps d'échange avec son actionnaire Ville de Nantes concernant sa participation au capital social de la SEM.

Ces deux actions seront menées afin d'être mises en œuvre au plus tard fin 2026.

Recommandation n° 2. *[SEM et SPL] : Mettre en place des conventions permettant aux conseils d'administration de NGE 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.*

Dans la mesure où les flux de trésorerie des membres vers le GIE ont été comptabilisés comme des opérations faites en commun (compte 458), et non pas comme des avances en comptes courants associés, l'autorisation des membres du GIE n'avait pas à être sollicitée.

Toutefois, compte tenu de la modification de la comptabilisation de ces flux depuis 2024, des conventions intégrant les modalités de financement du GIE vont être mises en place courant 2025 pour en permettre l'autorisation par les Conseils d'Administration de la SEM NGE et la SPL NMGS ainsi que par l'Assemblée Générale du GIE NGE.

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 ».*

Les deux sociétés notent la remarque de la Chambre et vont procéder à la mise en place de ces inventaires physiques avec distinction des biens de retour, biens de reprise et biens propres. Des contacts avec des sociétés spécialisées sont en cours pour y répondre avec méthode.

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.*

Nous relevons positivement cette recommandation de la Chambre, qui s'avère être un encouragement et une validation de la trajectoire que nous mettons en œuvre dans le domaine « achats » depuis 2020, et de manière encore plus renforcée depuis 2023 (avec des actions conduites sur la période jusqu'à aujourd'hui : création et renforcement des effectifs du service achats, déploiement d'un nouveau logiciel achat, formation au processus achats et sensibilisation à la commande publique de l'ensemble des services, audits de suivi, planification annuelle...). Si besoin était, cela ne fait que renforcer notre détermination à poursuivre ce travail, qui débouchera notamment sur la formalisation d'une nomenclature des achats au premier semestre 2026, et pour lequel les modalités de contrôle des avenants aux marchés en cours sont déjà en test dans l'outil.

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.*

Pour rappel, des contrôles de cohérence sont très régulièrement réalisés pour vérifier la concordance des sommes entre le compte de la trésorerie publique (DFT) et la comptabilité interne de la régie et cette procédure n'amenait pas de remarques particulières lors des précédents audits (en 2021 et 2019). La conclusion de l'audit de 2019 mentionnait notamment « *La régie est très bien gérée [...]. Le fonctionnement de la régie n'appelle aucune réserve quant à la qualité de sa gestion et de son suivi* ». Quant à la conclusion de l'audit de 2021, elle indique « *La régie est très bien organisée et présente les documents comptables satisfaisants. La communication des informations est régulière. Concernant les flux d'espèces, les procédures sont maîtrisées et font l'objet de compte rendu et de contrôles. La procédure de remboursement via la régie d'avance est mise en œuvre et ne pose pas de problème.* ».

Toutefois, afin d'améliorer la lecture et le contrôle des recettes pour les auditeurs de la régie, nous avons validé l'acquisition d'un logiciel de caisse. A date, des discussions sont en cours avec le service audit de la DDFIP sur le périmètre d'intervention de ce futur logiciel de caisse. NMGS souhaite y enregistrer les flux opérés par la collecte des horodateurs et les encaissements réalisés à l'Espace Accueil, ce qui permettra de répondre aux attentes des auditeurs de la DDFIP en termes de piste d'audit fiable via un traçage des flux dans le logiciel de caisse. De leur côté, les auditrices de la DDFIP souhaitent que ce logiciel serve également à rapprocher quotidiennement les comptabilités avec le compte DFT qui intègre tous les flux financiers de la régie, y compris ceux dont la gestion externalisée est automatisée (exemple : paiements bancaires « PayByPhone »), ce qui est complexe à mettre en œuvre concernant les interfaces entre le compte DFT et le logiciel de caisse. Surtout, cela représente un volume de traitement très conséquent et onéreux dans le traitement de la régie sans plus-value sur le contrôle des recettes gérées par NMGS car tous ces flux bancaires bénéficient déjà d'une piste d'audit fiable.

Partie II. Réponses aux observations du rapport

Nous avons pris le soin de commenter quelques observations de la Chambre qui nous paraissent devoir appeler une précision ou qui relèvent d'une divergence d'analyse entre la Chambre et nous-mêmes.

Sur la qualité très perfectible du service rendu aux usagers (§1.1.4 – page 19) :

Nous souhaitons éclairer et compléter l'analyse de la Chambre en précisant que la baisse de la performance globale dans les parkings en ouvrage du centre-ville et dans les P+R est directement liée à la crise sanitaire de 2020. Le cabinet mandaté par Nantes Métropole pour mesurer cette performance convient lui-même de l'impact covid en 2020 et 2021.

Dès 2022, le retour « à la normale » sur le plan sanitaire couplé à la réorganisation des équipes NGE et à un travail collectif avec le délégant ont permis d'améliorer très significativement le taux de performance global : 91% en 2022, 91,9% en 2023 et 93,3% au premier semestre 2024 marquant un retour au taux de référence. Dans tous les cas, on appréciera le niveau de qualité très élevé et très régulier (supérieur à 90%) assuré par le « Groupe NGE » dans les parkings exploités.

L'ancienneté des parkings Decré-Bouffay et Talensac, par ailleurs mise en évidence par la Chambre, impacte la mesure de la performance et la perception de la qualité délivrée dans ces deux parkings. Les très importants travaux de modernisation du parkings Decré menés en 2024 et 2025 s'inscrivent dans cette amélioration permanente de la qualité de service souhaitée par Nantes Métropole et par le « Groupe NGE ».

Sur l'exploitation des horodateurs et le contrôle du stationnement sur voirie (§1.2 et §1.3) :

- S'agissant de la conclusion intermédiaire qui évoque un système irrégulier de sous-traitance (page 25)

Comme relevé par la Chambre, par contrat du 3 juillet 2017, la commune de Nantes a confié à la SPL NMGS le service d'exploitation des horodateurs, via un contrat de gré à gré conclu en quasi-régie. Ce service comprend la collecte, le comptage, le roulotage des fonds, l'entretien, la maintenance ainsi que la gestion (accueil, facturation...) des ayants-droits résidents et professionnels.

Il convient de préciser que la SPL NMGS n'a aucunement confié au GIE, et encore moins à la SEM NGE, l'intégralité des prestations de service dont elle avait été chargée par la commune de Nantes. En effet, la SPL a pu exécuter directement, dès le début du marché et avec les moyens dont elle disposait à l'époque, une partie des prestations confiées par la commune de Nantes. Elle a notamment effectué directement les achats de pièces détachées et de matériels divers utiles et nécessaires pour la réalisation de la prestation, destinés à être utilisés par le personnel compétent effectivement mobilisé pour la réalisation d'une partie de la prestation, dans le cadre du recours à son GIE. Celui-ci a dû s'appuyer, pour les premiers mois du marché et le temps de disposer du personnel suffisant, sur la SEM NGE, autre membre du GIE, qui lui a facturé les prestations réalisées au coût réel, sans en tirer un avantage.

Par ailleurs, l'intervention du GIE (outil de mutualisation, intervenant en quasi-régie avec la SPL) était mentionnée dans l'offre de NMGS.

Il n'est donc pas correct d'affirmer que la situation pourrait 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 ».

Non seulement, comme le relève la Chambre avec l'emploi du conditionnel « pourrait », cette situation, qui n'a pas été qualifiée juridiquement par la Chambre, ne s'inscrirait pas à notre sens dans une situation de sous-traitance au sens de la loi de 1975, laquelle pose des conditions strictes. En outre, cette prétendue sous-traitance n'était aucunement « totale », comme le laisse entendre la Chambre.

Il en résulte que la situation était bien plus complexe qu'elle ne peut paraître à la lecture des observations définitives de la Chambre, qui laissent entendre que la SPL a simplement transféré l'intégralité du marché à la SEM, via le GIE, alors qu'en réalité, chaque entité participait, selon ses moyens propres, à la réalisation de la prestation, en suivant la montée en puissance progressive du GIE, de sorte que la SEM n'est finalement plus du tout intervenue sur l'exécution de ce marché à compter du 1er janvier 2019.

Cette mesure d'organisation interne, avec une intervention limitée et temporaire des moyens de la SEM, pour les besoins de la continuité du service public, et dans la mesure où le personnel concerné n'avait pas encore été transféré au GIE, ne saurait constituer à notre sens un « *système irrégulier de sous-traitance à l'origine d'un contournement du droit de la concurrence* », comme indiqué en Conclusion intermédiaire en page 25 (et alors même qu'en 1.2.2., la Chambre prend soin d'utiliser le conditionnel, ce qui dénote avec l'affirmation sans nuance de la conclusion intermédiaire).

- LAPI/CNIL (§1.3.1.2 - page 23)

Si l'assertion de la Chambre repose effectivement sur des recommandations émanant de la CNIL dont nous avons une parfaite connaissance (source : www.cnil.fr, CNIL, Recommandations, Réforme du stationnement payant), il nous semble important de préciser que les recommandations de la CNIL doivent être prises dans l'ensemble qu'elles forment et dans les nuances qu'elles révèlent. Il ressort par exemple de la même source CNIL les éléments suivants « *A cet égard, la Commission estime que l'agent qui procède au constat et initie la procédure de FPS peut collecter une photographie du véhicule concerné à des fins probatoires. [...] La conservation d'une image permet de disposer d'éléments de preuve en cas de contestation et de répondre aux demandes des conducteurs. La Commission n'est donc pas opposée à cette pratique.* ».

Nous avons veillé à ce que nos pratiques soient licites et sommes donc extrêmement attentifs à la préservation d'un équilibre entre la sécurité juridique de l'opération de contrôle (nécessité de ménager la preuve au travers de photographie de contexte, comme c'est autorisé par la CNIL) et la protection de la vie privée des individus (nécessité de mettre en œuvre des mesures de nature à limiter les risques d'atteinte à la vie privée des personnes concernées). Concrètement, nous garantissons cet équilibre au travers des personnels dédiés (assermentation obligatoire), de l'outil déployé (floutage automatique des personnes...) et des processus mis en œuvre, de sorte que nous sommes donc en capacité d'affirmer que l'enchaînement de mesures mises en œuvre dans la procédure de traitement permet d'assurer qu'aucune atteinte à la vie privée ne peut être portée, et que par conséquent nous sommes en parfaite régularité avec les recommandations de la CNIL, sans fragilité juridique aucune.

A titre d'ouverture, il nous semble utile de préciser que tous les systèmes LAPI déployés en France depuis 2018 fonctionnent avec les mêmes modalités de collecte et de contrôle d'images que celles décrites par la CNIL.

Sur la gouvernance/vie sociale :

- Envoi des rapports de gestion (§2.1.2.1. – page 28)

Contrairement à ce qui est mentionné par la Chambre dans son rapport (§2.1.2.1), les deux sociétés NGE et NMGS ont bien opéré, sur la période contrôlée, en application des dispositions de l'article L225-102-1 du Code du commerce. Ainsi, chaque convocation à une Assemblée Générale de la SEM NGE et de la SPL NMGS, sur la période 2018 à 2024, a inclus le rapport de gestion de l'exercice précédent, dans lequel sont systématiquement mentionnés les rémunérations et mandats des mandataires sociaux.

○ Fonction de contrôle du Conseil d'administration (§2.1.2.2. – page 29)

Si le Conseil d'administration peut bien procéder aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns, notamment en ce qui concerne l'action du Directeur Général et du Directeur Général Délégué, son rôle est avant tout celui de déterminer les orientations de l'activité de la société et de veiller à leur mise en œuvre, conformément à l'article L. 225-35 du Code de commerce. Chaque Conseil d'administration est à ce titre pleinement actif dans la gouvernance stratégique de chaque société (NMGS et NGE).

Il convient de préciser que le rôle du Conseil d'administration ne saurait être confondu avec celui d'un Conseil de surveillance (organe non présent en l'espèce), qui lui a une vocation principale de contrôle de la gestion de la société.

○ Direction fortement concentrée (2.1.2.3 – page 30)

Le mode de fonctionnement institué, à savoir que les représentants légaux (Directeur Général, Directeur Général Délégué) des deux sociétés sont également les représentants des deux membres du GIE dans leurs fonctions de co-administrateurs de ce dernier, participe d'un fonctionnement légal et ne contrevient pas aux dispositions régissant l'organisation et la gouvernance des différentes entités impliquées. Il y a au contraire une certaine logique à ce que les deux personnes les plus à même de représenter les sociétés à l'égard des tiers le soient également quand il s'agit de les représenter au sein du GIE.

Par ailleurs, il ne saurait être avancé une quelconque problématique de conflit d'intérêts dans la prise de décision au niveau du GIE. Ce qui serait d'ailleurs méconnaître la nature même d'un GIE, dont le but est de faciliter l'activité de ses membres et dont l'activité propre doit se rattacher à celle de ses membres, et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celles-ci.

Soucieux d'une gouvernance transparente et d'une communication ouverte, les membres ont d'ailleurs mis en place un certain nombre de bonnes pratiques qui vont en ce sens. On peut notamment rappeler les suivantes :

- 1°. Les décisions relevant de la compétence des membres du GIE sont naturellement autorisées préalablement aux Conseils d'administration des deux sociétés. Mais de plus, alors qu'aucune disposition ne l'impose, certains sujets importants relevant de la compétence des co-administrateurs font également l'objet d'autorisations préalables des Conseils d'administration des deux sociétés, par précaution, comme ce fut le cas en 2023 pour le projet « Austral » (acquisition de locaux).
- 2°. Pour tout ce qui concerne la politique d'achats des différentes entités, dont le GIE, des administrateurs des deux sociétés sont mobilisés, en tant que participants aux commissions d'appel d'offres des structures respectives.
- 3°. Quand un même signataire agit pour le compte de plusieurs des entités parties à un même contrat, dont le GIE, il est fait application des règles de l'article 1161 du Code civil, ces signatures faisant alors l'objet d'une ratification par les Conseils d'administration des sociétés, comme cela est par exemple le cas en matière de Négociation Annuelle Obligatoire (NAO).

Enfin, on rappellera que cet ensemble de bonnes pratiques se place dans un contexte où, comme le rappelle la Chambre (cf. page 27), « *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* », ce qui signifie bien que les administrateurs sont très impliqués dans la prise de décision du GIE, bien loin d'une gouvernance « fortement concentrée » du GIE et des deux sociétés qui pourrait être extrapolée à la lecture de certains titre et paragraphes du rapport, de manière contradictoire avec le passage susvisé.

Sur le volet financier

- Un système de refacturation des charges du GIE à ses membres ne garantissant pas le respect du principe d'égalité de ses membres (§2.2.1 – page 33)

La conclusion du sous-chapitre 2.2.1 mentionne que « *la 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 1er niveau.* »

L'enregistrement de la refacturation de second niveau répond à l'obligation de l'article 4 de la convention de prestation de service du GIE relatif aux modalités de facturation du GIE qui précise : « Après facturation des différentes prestations énumérées ci-dessus, le résultat du GIE est réparti au prorata des prestations facturées à la SEM et à la SPL au cours de l'exercice. » Nous ne sommes donc pas dans un cas de figure pour lequel les coûts du GIE sont facturés entre les membres selon des clés uniformes permettant de mettre son résultat à zéro à l'issue de cette facturation comme le suggère la Chambre. Le choix opéré permet justement de suivre l'évolution des coûts du GIE en lien avec son niveau d'activité (facturation) via la constatation d'un résultat qui est ensuite réparti entre les membres.

Si sur les premières années, le résultat du GIE faisait apparaître un déficit, il est à noter que celui-ci se réduit chaque année et que conformément aux prévisions financières du plan stratégique 2022-2026, le développement des activités permet d'envisager l'atteinte d'un équilibre économique du GIE à court terme.

En matière d'organisation

- Service RH (§4.2.1.3)

Dans son rapport, si la Chambre reconnaît la réorganisation du service des ressources humaines, elle pointe par ailleurs des effectifs qu'elle juge encore trop nombreux. Nous regrettons cette dernière affirmation qui tient injustement compte de l'organisation du service et de la diversité des activités du « Groupe NGE ».

Ainsi, sur l'année 2023, les 6 salariés du service RH dédiés au recrutement et à la gestion administrative des ressources humaines (une 7ème personne exerce la fonction de formateur interne) ont suivi 198 salariés en CDI et 41 salariés en CDD, soit un effectif de 239 salariés, ce qui représente un ratio de 41,5 salariés par agent RH et non 34 comme mentionné dans le rapport.

Si on y ajoute le recrutement, la formation et l'intégration de la vingtaine de salariés de la nouvelle activité de contrôle du stationnement payant de la voirie réalisé sur le premier semestre 2024, le ratio s'établit même à 43 salariés par agent du service RH.

Par ailleurs, au-delà du ratio, il convient de rappeler les missions réalisées par le service Ressources Humaines afin de pouvoir porter une appréciation sur le service rendu. En effet, avec ses activités diverses, le « Groupe NGE » recense plusieurs métiers qui représentent 108 postes différents et qui nécessitent une gestion RH adaptée à chaque domaine (connaissance spécifique des réglementations, des compétences requises et des dynamiques de chaque secteur).

Cette gestion RH spécifique s'exprime en termes de :

- Recrutement. Avec un effectif de plus de 250 salariés en 2024 (CDI, CDD, saisonniers), le recrutement est une activité continue assurée par l'équipe RH : anticipation des besoins en personnel, rédaction des annonces, conduite des entretiens, intégration des nouveaux employés.
- Formation. Identifier les besoins en formation, les mettre en lien avec la Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences (GPEC), construire le plan de développement des compétences (PDC), suivre le budget, organiser des sessions, évaluer leur efficacité sont des tâches essentielles pour développer les compétences des salariés, particulièrement dans un contexte de multi activités où les compétences doivent rester d'un niveau cohérent.

- Suivi de la performance des salariés. Évaluer la performance des salariés et mettre en place des plans de développement est essentiel pour maintenir un haut niveau d'engagement. La gestion de la performance nécessite du temps et des compétences spécifiques.
- Gestion de projets. L'équipe RH doit également gérer des projets stratégiques : transformation digitale, nouveaux logiciels SIRH, développement de la marque employeur, l'amélioration de la qualité de vie au travail ... nécessitant du personnel dédié pour garantir la réussite de ces initiatives.
- Dialogue social. Le dialogue social chez NGE est actif. Ainsi la gestion des relations avec les représentants du personnel et la négociation d'accords collectifs nécessitent une attention particulière.

En conclusion, un effectif RH de 6 personnes (+ 1 formateur interne) pour une entreprise de 250 salariés engagée dans des activités variées est justifié par la nécessité de gérer efficacement une large gamme de fonctions et de défis. En prenant en compte la complexité des activités, les exigences réglementaires, les besoins de formation, et l'importance du climat social, cet effectif apparaît comme approprié pour soutenir la performance globale de l'entreprise tout en garantissant le bien-être des salariés.