

La présidente

Monsieur Luc HERITIER
Président de la Chambre Régionale
des Comptes des Pays de la Loire
25, rue Paul Bellamy
B.P. 14119
44041 Nantes Cedex 1

Vos réf : ROD 2025-102

Nantes, le **28 FEV. 2025**

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 28 janvier dernier, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la SEML Nantes Métropole Gestion Equipements, de la SPL Nantes Métropole Gestion Service et du GIE NGE. Ces trois entités ont été désignées par la Chambre comme constituant le « Groupe NGE ».

Ce contrôle a été réalisé pour les années 2018 et suivantes, période qui a été fortement marquée par la crise sanitaire du Covid 19, laquelle a impacté de manière très significative les activités contractuellement confiées aux entités contrôlées.

La Chambre a opéré un focus sur l'activité stationnement et souligne que « 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. »

Je note également le constat de la Chambre au titre du fonctionnement satisfaisant des organes sociaux de NGE et de NMGS, de la bonne tenue de leur comptabilité, de l'amélioration de la fonction achat qui a été profondément revue et d'une gestion des ressources humaines rationalisée.

Je prends en outre acte des recommandations adressées à chacune de entités contrôlées.

A l'occasion de la présente réponse au rapport, je souhaitais souligner également que l'offre de stationnement proposée par NMGS et NGE fait partie de l'offre plus globale de stationnement et de mobilités regroupée au sein de Naolib.

Naolib permet de faciliter les déplacements des habitantes et habitants de la métropole nantaise en mettant, en toute cohérence, l'usager au centre d'un bouquet de services.

La collectivité a défini sa stratégie au regard de ces enjeux avec l'objectif de favoriser les modes de déplacements les moins polluants.

En complément de ces quelques observations, une réponse détaillée de Nantes Métropole au rapport d'observations définitives est portée en annexe du présent courrier et je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Johanna ROLLAND
Présidente



REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Afin d'en faciliter la lecture, la présente réponse reprend la numérotation des titres figurant dans rapport d'observations définitives.

1.1.1 Les contrats conclus avec les gestionnaires de parkings intègrent bien le fait que les employés du groupe NGE, ou de tout autre opérateur de stationnement, sont en capacité d'apporter une réponse de premier niveau aux usagers du service Bicloo utilisant le stationnement vélo situé au sein des parkings.

Ces missions font ainsi partie intégrante des attributions des employés, ce que la Chambre a omis de préciser dans son rapport, et sont sollicités également à ce titre par les usagers du service Bicloo.

Dans un souci d'optimisation et d'efficience, les opérateurs de stationnement assurent également le nettoyage des espaces sécurisés des emplacements de stationnement des vélos.

L'offre de service vélo est quant à elle portée par un opérateur unique Bicloo afin de faciliter le parcours des usagers. Ce choix a montré son efficacité puisque la fréquentation de l'ensemble des services vélos a progressé et pour le seul stationnement collectif, le nombre d'abonnés a augmenté de 300%. Il a ainsi été confié à l'opérateur vélo l'ensemble de la relation commerciale sur l'offre vélo (abonnement contrôle d'accès, billettique commune à l'ensemble des parkings...).

L'idée d'une simplification, telle qu'évoquée dans son rapport par la Chambre et qui consisterait à intégrer l'offre vélo dans les contrats de DSP stationnement reviendrait à complexifier considérablement le parcours de l'utilisateur qui aurait alors une multitude d'interlocuteurs :

- 1 interlocuteur pour l'offre sur l'espace public,
- 1 interlocuteur pour les parkings de la gare,
- 1 interlocuteur pour les parkings du centre-ville,
- 1 interlocuteur pour les parkings ouest centre-ville.
- etc...

Il résulte de tout ce qui précède que l'offre de stationnement est diversifiée et cohérente. Loin d'être fragmentée, l'exploitation de cette offre s'appuie sur la stratégie définie par la métropole au service des usagers.

Par ailleurs, le périmètre des contrats est défini de sorte à ce qu'il soit de taille suffisante et en cohérence avec une recherche d'économie d'échelle et une efficience en termes économique et d'organisation.

Cela a conduit la collectivité à définir 3 périmètres et donc 3 contrats :

- le périmètre du cœur de ville ;
- le périmètre de la gare de Nantes ;
- le périmètre du centre-Ouest (Ile de Nantes, Ouest agglomération).

La stratégie de la collectivité inhérente à la définition des périmètres continuera de trouver sa traduction effective à l'issue de la fin du contrat de concession du parking Cathédrale qui a été conclu pour une durée de 25 ans compte tenu des investissements portés par le délégataire au titre de la réalisation dudit parking. Ce parking sera intégré dans un périmètre plus large à l'instar de ce qui avait également été pratiqué pour le parking Commerce.

Enfin, concernant les avenants à la DSP cœur de ville, ils ont été conclus eu égard à des situations indépendantes du délégataire : crise sanitaire impactant fortement l'activité sur une période significative, travaux sur l'espace public Feydeau Commerce ayant eu un impact important sur le parking avec une fermeture de plus de 9 mois.

1.1.2 La Chambre constate que « 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. »

Or, la délibération est rédigée comme suit : « les évolutions proposées répondent à une ambition d'ensemble pour une ville plus fluide, moins polluée et plus conviviale et poursuivent les objectifs suivants : inciter à l'utilisation des parkings en ouvrage et les P+r en périphérie pour un stationnement de moyenne et longue durée la délibération évoque ensuite la délibération de décembre 2021 ».

La délibération et les objectifs afférents se rattachent à l'ensemble des évolutions de la politique de stationnement sur voirie couverte par les deux délibérations précitées (extension, modification tarif horaire, FPS, modification grille résidents.). **Elle vise ainsi tout à la fois les résidents et les usagers horaires.**

Il convient également de rappeler la stratégie globale de la Métropole de réduction de la place de la voiture individuelle, conformément aux objectifs du PDU, notamment dans le centre-ville, là où l'offre alternative est la plus importante. La réduction du nombre de véhicules stationnés dans les parkings est donc cohérente avec cette stratégie.

Enfin, il est utile de souligner que la mise en œuvre de l'évolution de la réglementation du stationnement payant sur voirie s'est faite progressivement, sur la période de mars 2023 à janvier 2024, tel que mentionné dans la délibération et le LAPI a été mis en œuvre en septembre 2024.

Il n'est donc pas possible, à travers la période sous contrôle, d'évaluer les conséquences de cette réforme, sur le territoire nantais.

Par ailleurs, la décision prise par Nantes Métropole d'abandonner par délibération du 11 décembre 2020 le projet d'extension du parking Cathédrale trouve son explication dans la crise Covid et les surcoûts conséquents qui auraient été générés par des contraintes techniques que des études complémentaires ont démontrées (contraintes géologiques du fait de la structure granite...)

En outre, il convient de compléter les propos de la Chambre lorsqu'elle fait référence à l'engorgement du trafic en centre-ville en soulignant son caractère temporaire du fait de la réalisation de travaux dont l'utilité est incontestable, au service du développement des transports en commun et des mobilités douces.

Il est également nécessaire de préciser que l'analyse réalisée par la Chambre, dont il résulterait un « sous usage » de certains parkings en ouvrage et P+R, a été réalisée à l'appui de données très partielles puisqu'elle ne prenait en compte que les entrées/sorties de parking dans un pas de temps d'une heure, sans intégrer les évolutions entrées/sorties au cours de ce pas de temps.

De plus, l'analyse initiale de la Chambre omettait la période d'octobre à décembre alors même qu'elle constitue une période de fréquentation importante.

En conséquence, la métropole a réalisé une analyse intégrant les paramètres susvisés et il en résulte que le taux d'occupation maximum des parkings de stationnement est de 99 % pour l'année 2023.

Au delà de ces résultats, l'attention est attirée sur la faiblesse de cet indicateur pour en déduire une adéquation entre l'offre et l'usage.

A l'époque de la construction de la majorité des parkings du centre-ville, la part modale de la voiture était de 60 % environ (1990-2002), 57 % en 2008, 55% en 2015 et l'objectif est 41 % en 2030.

La baisse de la fréquentation des parkings du centre-ville est donc en cohérence avec la stratégie définie au titre du PDU et contribue à l'atteinte des objectifs environnementaux ¹et nécessite de penser le devenir de ces parkings.

Le parking Commerce a ainsi par exemple fait l'objet d'une telle réflexion et son niveau -1, auparavant réservé aux voitures, est devenu un parking vélo.

Par ailleurs les parkings en ouvrage (P+R ou parking de centralité) ont une durée de vie longue et la pertinence du choix de l'emplacement d'un équipement ne peut s'analyser sur une année ou même à moyen terme. C'est particulièrement le cas des P+R Neustrie et Vertou qui anticipent des évolutions urbaines à venir.

Concernant les P+R, leur fréquentation a évolué cependant plus lentement qu'envisagé initialement, en lien avec la baisse de l'usage des transports en commun observée pendant la crise Covid et la pratique du télétravail. Alors qu'était initialement projetée une augmentation en lien avec l'évolution de la population, ce n'est qu'en 2024 que le niveau de fréquentation a dépassé celui constaté avant la crise sanitaire.

Plus largement au-delà de ces premières mutations, la collectivité va engager en 2025 une étude plus globale sur les mutations des parkings et nous partageons l'utilité d'une projection pour faire évoluer les fonctions de certains de ces parkings en lien avec les évolutions sociétales et en cohérence avec la politique publique des mobilités.

1.1.3 La Chambre indique que « 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. »

Le mode de gestion retenu en l'espèce, c'est-à-dire le remboursement des coûts avancés, a précisément pour effet recherché le suivi des dépenses engagées par l'exploitant à un niveau de granularité le plus fin possible. Les investissements réalisés dans le cadre de ces marchés font ainsi l'objet d'un suivi très fin de la part de la métropole.

La Chambre souligne que pour « 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. »

En l'espèce, les investissements réalisés ont en effet été réduits de 25% par rapport à ceux prévus au contrat. Il doit être de nouveau rappelé que **la crise sanitaire a entraîné des décalages significatifs des travaux prévus qui n'ont pas tous été reprogrammés sur les années ultérieures**, eu égard notamment au facteur disponibilité des entreprises post-crise sanitaire.

Ainsi, pour l'année 2020, un quart des investissements prévus ont été réalisés. Pour autant, cette sous-consommation des dépenses d'investissement est corrélée à la baisse de la fréquentation des parkings, qui n'ont pas retrouvé la fréquentation d'avant Covid, et ne s'est pas traduite par une altération de la qualité des équipements. Financièrement, comme a pu le constater la Chambre, ce sous-investissement par rapport à ce qui avait été prévu a fait l'objet d'un reversement à la métropole en fin de contrat de 1 062 023,69€ HT.

1.1.4.1 La Chambre indique que « sur l'ensemble de la période sous revue, le taux de performance global fixé au contrat (93 % de taux de satisfaction) n'a jamais été atteint. Ce taux s'est même considérablement dégradé concernant les parkings en enclos. En dépit de ce constat, aucune pénalité contractuelle n'a été appliquée par Nantes Métropole. »

En réponse, l'indicateur qualité sur la période est proche de l'objectif fixé puisqu'il est compris entre 90 et 92 % pour un objectif de 93 % (DSP parkings cœur de ville).

Compte-tenu du contexte de la crise sanitaire et du faible écart entre le résultat mesuré et l'objectif à atteindre, il a été privilégié dans un premier temps un travail collectif d'amélioration de la qualité. A l'issue de cette période, les pénalités vont être appliquées.

2.1.1 La Chambre indique que conformément à l'article L.1521-1 du CGCT, « 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. ».

Or, elle constate que ces dispositions auraient été méconnues dans la mesure où la Ville de Nantes et Nantes Métropole possèdent dans des proportions égales, plus de 76 % du capital social de la SEM NGE.

En réponse, la Ville de Nantes continue effectivement à participer au capital de la SEM, ce qui est tout à fait cohérent puisque celle-ci exerce des activités relevant du champ des compétences communales (activités de loisirs du Petit Port). Pour autant, la proportion de participation au capital social de la Ville de Nantes et de la métropole pourra effectivement faire l'objet d'un réexamen.

Enfin, dans la mesure où l'actionnariat de la Ville de Nantes n'est pas prépondérant, la Ville n'exerce pas, contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport, une influence déterminante sur la compétence métropolitaine des parcs et aires de stationnement.

2.1.2.1 Il est pris acte que les assemblées générales des actionnaires de NGE et NMGS sont régulièrement convoquées par leurs conseils d'administration respectifs préalablement à leur réunion et que les conditions dans lesquelles les actionnaires sont convoqués sont conformes.

Il est également pris acte que les assemblées générales (AG) se réunissent chaque année, dans les six mois de la clôture de l'exercice, qu'elles 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.

Au titre du contrôle analogue, il est souhaitable de rappeler les éléments suivants : la procédure relative au contrôle analogue est formalisée dans une délibération approuvée par le Conseil communautaire en 2012. Ce contrôle exercé par la collectivité sur les SPL est effectif et la chambre a ainsi pu le constater à plusieurs reprises.

La procédure de contrôle analogue s'articule autour des axes suivants :

- Les comités d'orientations stratégiques

Réuni à échéance régulière et au moins une fois par an, ce comité est composé des élus représentant la collectivité actionnaire, lesquels sont assistés par les agents de la collectivité. Il examine toutes les questions affectant les orientations stratégiques de la société.

Complétant ce dispositif, la collectivité est destinataire de l'ensemble des ordres du jour des conseils d'administration en l'amont de l'envoi des convocations aux administrateurs.

- Les comités de suivi opérationnel

Ce comité a pour mission de contrôler la bonne marche opérationnelle de la société. Il examine la réalisation du projet d'entreprise, contrôle la situation budgétaire et son avancement par rapport aux prévisions, l'état de la trésorerie ainsi que le niveau global des emprunts.

Le Comité de suivi opérationnel est présidé par le Directeur Général des Services ou son représentant et est composé de représentants des directions concernées de la collectivité actionnaire et de la direction de la SPL. Il se réunit chaque fois qu'il le décide, plusieurs fois par an selon les rythmes (tous les semestres, avant la réunion des instances de décisions) et les thématiques (finances, juridique, RH, commande publique).

En complément, plusieurs fois par an, le Directeur Général des Services de Nantes Métropole de Nantes Métropole et de la Ville de Nantes réunit l'ensemble des Directeurs généraux des partenaires.

- Le suivi des contrats :

La collectivité délégante dispose d'un droit de contrôle permanent. Contractuellement, il a donc été mis en place un comité de suivi, qui se réunit plusieurs fois par an à fréquence régulière.

- Le comité d'audit annuel :

Ce comité réunit le commissaire aux comptes de chaque société, leur président et directeur ainsi que les services de la collectivité.

Enfin, la collectivité dispose d'un programme d'audits financier et comptable externalisés des partenaires (SEML, SPL...) à raison d'un ou deux par an et assure également le suivi des dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité mis en œuvre par les partenaires.

2.1.2.2 et 2.1.2.4 La Chambre souligne à juste titre que les règles particulières en matière de cumul des mandats d'administrateur sont respectées par le Groupe NGE. Dès lors, l'appréciation en opportunité de la Chambre quant au nombre de mandats d'administration détenus par un élu est hors de propos.

Nantes Métropole a également défini une doctrine au titre de la prévention des conflits d'intérêts qu'elle adapte régulièrement au gré des évolutions législatives, doctrinales et jurisprudentielles. Elle applique strictement l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, en vigueur depuis la loi dite « 3DS » du 21 février 2022, loi qui est intervenue bien après la désignation par délibérations des élus administrateurs.

Il est également à noter que dès octobre 2022, les élus métropolitains en situation potentielle de conflits d'intérêts, sortent de la salle de l'assemblée délibérante, lors de l'examen de la délibération visée, afin d'éviter tout soupçon d'influence sur le sens du vote.

3.1.2.1.2 Il a été renoncé pour l'heure à la mise en œuvre du tarif « jour de match » pour des questions de sécurité et ce dans l'attente de trouver une solution permettant une correcte gestion des flux de véhicules lors des sorties de match.

Il convient de préciser qu'un dispositif favorisant le covoiturage a été mis en place et le P+R de la Beaujoire est dédié aux détenteurs d'une place pour le match.

3.2.2 La Chambre indique que l'ensemble des conventions de DSP précise les conditions d'intéressement de l'autorité publique concédante mais que les règles qui y sont inhérentes ne sont pas homogènes d'une DSP à l'autre. Elle constate également que les modalités de captation des résultats du délégataire traitent inégalement les incitations du délégataire aux gains de gestion.

Les mesures d'intéressement diffèrent en effet d'une convention à l'autre et appellent les explications suivantes : la métropole a fait évoluer sa doctrine en la matière avec un renforcement progressif de l'intéressement du délégataire aux économies de charges et à la dynamique commerciale, ce qui se constate dans le contrat de DSP cœur de ville. Pour mémoire, le contrat relatif au parking Cathédrale a été conclu il y a 20 ans et ses conditions diffèrent des conditions actuelles.

Le niveau de redevance variable est également le fruit de la négociation entre le délégant et le délégataire.

Concernant l'intéressement sur les charges, l'objectif demeure d'inciter au maximum l'exploitant à réaliser des économies de gestion. Les niveaux d'intéressement s'élèvent donc à 50% ou 60% de l'économie de charges réalisée selon les contrats, entre le Compte d'Exploitation Prévisionnel et les charges réelles de l'exercice.

« **3.3.1.1** Il existe bien un inventaire dans le cadre de la DSP cœur de ville qui ne correspond pour autant pas complètement aux attendus contractuels. Il a été demandé aux délégataires de tenir correctement les inventaires et de les transmettre à la collectivité conformément aux dispositions contractuelles et en adéquation avec la recommandation n°3 de la Chambre.