

SYNTHESE DU CONTROLE ET DU RAPPORT DE LA CRC SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE NANTES METROPOLE

1. PRESENTATION GENERALE DU CONTROLE DE LA CRC

La Chambre Régionale des Comptes des Pays-de-la-Loire (CRC) a réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole au titre des années 2012 et suivantes et au contrôle des comptes et de la gestion de LOMA et de la SEMMINN pour les années 2016 et suivantes, portant sur le transfert du MIN de Nantes à Rezé.

Il a porté sur :

- le calcul du coût global de l'opération de transfert du MIN,
- l'organisation de la délégation de service public,
- la conduite du transfert des opérateurs de l'ancien vers le nouveau MIN,
- la situation financière de la SEMMINN en charge de l'exploitation du MIN,
- la programmation et la mise en œuvre de la construction du nouveau MIN par la LOMA.

Après les phases de questionnaires et d'entretiens, Nantes Métropole a reçu un Rapport d'Observations Provisoires auquel elle a répondu puis un Rapport d'Observations définitives (ROD) auquel elle a également répondu.

Le 16 septembre dernier, le rapport d'observations définitives de la CRC relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole pour le transfert du MIN a été rendu public par l'effet d'une publication sur le site de la Cour des comptes.

Le document final (ROD auquel est annexé la réponse de Nantes Métropole) a été communiqué aux membres du Conseil métropolitain, a fait l'objet d'une présentation à sa séance du 4 octobre 2024.

A l'issue, la CRC transmet le document final aux maires des communes membres de la Métropole aux fins de présentation et débat au plus proche conseil municipal (article L. 243-8 du code des juridictions financières).

Avant d'exposer les 3 recommandations de la CRC et les réponses apportées, la CRC dresse en premier lieu dans son rapport le constat suivant :

« Nantes Métropole est parvenue à réaliser le transfert de son MIN tout en lui conservant ce statut, et en concentrant les opérateurs agroalimentaires au sein d'un pôle métropolitain voisin du MIN. Ce transfert réussi constitue une exception sur le territoire national. »

Il convient effectivement de souligner ce constat partagé de la réussite exceptionnelle de cette opération de transfert du MIN.

2. LES TROIS RECOMMANDATIONS DRESSEES PAR LA CRC ET LES RÉPONSES APPORTEES PAR NANTES METROPOLE

La CRC a formulé trois recommandations dans son rapport d'observations définitives, à savoir :

La recommandation n°1 porte sur la création, au plus tard en 2025 d'un budget annexe pour l'affermage du MIN conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

En réponse à cette recommandation, si Nantes Métropole ne réalise pas ce budget annexe, elle répond pour autant, d'ores et déjà, aux obligations d'un tel budget, à savoir l'individualisation des dépenses et des recettes relatives au MIN. La collectivité continuera à ce titre à renforcer la traçabilité des écritures comptables liées à cette DSP sur son budget principal.

L'attention est également attirée sur le fait que la création d'un budget annexe reviendrait à faire peser les investissements portés par Nantes Métropole sur le délégataire, et impliquerait une augmentation de plus de 200 % des tarifs, en déconnexion totale des prix de marché et de nature à compromettre gravement la poursuite de l'activité des entreprises de la filière sur le MIN.

La recommandation n°2 porte sur l'établissement sans délai d'une nouvelle grille tarifaire respectant le principe d'égalité et tenant compte des principes de libre et égale concurrence.

Il est à souligner en premier lieu que cette recommandation omet la possibilité de moduler les tarifs pour certaines catégories spécifiques d'usagers, en l'espèce entre les opérateurs du MIN déjà présents avant le transfert et les nouveaux occupants.

De plus, mettre en œuvre cette recommandation ipso facto obligerait à remettre en question le processus d'indemnisations qui a été maîtrisé lors des négociations avec les opérateurs historiques du MIN.

En effet, cela reviendrait à renégocier avec chaque opérateurs les conditions de transfert avec le risque de bouleverser les conditions de leur implantation au sein du MIN actuel.

Nantes Métropole va demander pour autant à la SEMMINN de proposer des actions commerciales permettant d'asseoir plus rapidement la convergence des tarifs tout en garantissant l'équilibre économique de l'exploitation du MIN.

La troisième et dernière recommandation porte sur une recapitalisation de la SEMMINN afin d'assurer la cohérence des capitaux propres avec la valeur du capital social figurant au passif du bilan.

En réponse, la métropole a constaté que la recommandation ne correspond pas à la situation financière de la SEMMINN de 2023. Cette recommandation est ainsi sans objet pour l'heure .

En effet, une reprise sur provision permet à la SEMMINN de dégager un résultat net de 625 K€ et reconstitue ses fonds propres à hauteur de 720 K€ soit quatre fois et demi le niveau du capital social de la SEML.

Nantes Métropole a également souligné que la stratégie de développement de la SEMMINN s'appuie sur un modèle d'exploitation ne nécessitant que très peu de capitaux propres et lui permettant de dégager progressivement des marges de manœuvre, notamment au regard de la progressivité des tarifs.

La recapitalisation s'envisagera éventuellement pour 2026, en fonction des futurs investissements à porter sur le site du MIN.

3. LES AUTRES PRINCIPAUX CONSTATS DRESSES PAR LA CRC ET LES REPONSES APORTEES PAR NANTES METROPOLE

A. Le calcul du coût global de l'opération de transfert du MIN

La CRC a effectué un calcul du coût global de l'opération de transfert du MIN et constate un montant total de 216 M€ TTC. La CRC considère que le coût de construction de 158 M€ TTC est « relativement élevé pour ce type de construction » sans apporter d'ordre de comparaison.

Nantes Métropole a analysé cette méthode de calcul qui inclut anormalement les dépenses de la dépollution de la station-service de l'ancien MIN, les dépenses relatives au projet du futur CHU et un potentiel déficit de la ZAC de la Brosse où est installé le nouveau MIN.

En effet, la dépollution incombait à la SEMMINN et 18 millions d'euros relatifs au projet du CHU n'avaient pas non plus à être comptabilisés dans l'enveloppe globale de l'opération. Enfin, la ZAC n'étant pas encore totalement commercialisée, il ne peut être annoncé un déficit pour l'heure. Ainsi Nantes Métropole estime que plus de 20 M€ auraient dû être défalqués du calcul opéré par la CRC.

Il convient ainsi de préciser que :

- le coût de construction du MIN est de 158,6 M€ TTC (Cf. décompte général définitif du maître d'œuvre) ;
- le coût total de l'opération est de 196,6 M€ TTC en intégrant les autres charges qui s'élèvent à 38 M€ TTC. Ces autres charges portent notamment sur des études et honoraires (1,8 M€ TTC), l'acquisition du foncier et les modifications d'accès au site (18,1 M€ TTC), la rémunération de LOMA et les indemnités de la SEMMINN et des opérateurs (18,1 M€ TTC).
- les recettes obtenues au titre des cofinancements sont de 39,4 M€ avec le soutien de l'État et de la Région ainsi que le fonds de compensation de la TVA.
- il en résulte une charge nette pour Nantes Métropole de 157,2 M€ TTC.

B. L'organisation de la délégation de service public

La CRC constate que l'ancien contrat de délégation de service public (DSP) datant de 1975 a été reconduit au moyen de plusieurs avenants « sans publicité ni mise en concurrence pendant 45 ans. ».

En réponse, Nantes Métropole a rappelé l'application du cadre juridique de l'époque dans la reconduction régulière de l'ancien contrat de DSP jusqu'en 2004. De plus, la métropole avait sollicité le comité de tutelle des MIN pour savoir si les nouvelles dispositions du code de commerce valaient aussi pour les contrats en cours : la réponse a été qu'un projet de décret d'application excluait les contrats en cours et que la gestion des MIN ne serait soumise aux dispositions relatives aux conventions de délégation de service public qu'à leur échéance, au moment de leur renouvellement ou en cas de bouleversement du contrat. In fine, le décret publié ultérieurement ne comportait aucune disposition sur les contrats en cours.

Nantes Métropole a ensuite, sur proposition des services de l'État, eu recours à une DSP provisoire en 2020 qui a duré 17 mois.

L'actuel contrat est entré en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 et a été conclu pour une durée de cinq ans dans le respect des dispositions du code de la commande publique.

La CRC considère que le contrat de la nouvelle DSP d'exploitation du MIN est « financièrement très déséquilibré en raison d'un taux de captation excessif des résultats par Nantes Métropole ».

Or, Nantes Métropole a fait valoir que le constat dressé par la CRC fait abstraction du caractère exceptionnel de l'opération et du fait d'une part, que la métropole assume l'intégralité du financement du nouveau MIN et d'autre part que le contrat de DSP a été négocié, dans une logique de retour sur investissement, au mieux des intérêts des contribuables.

Concernant les « éventuels conflits d'intérêts », la CRC constate qu'il n'y a eu aucun manquement à l'article L.2131-11 du CGCT concernant la situation des élus. Nantes Métropole a démontré que juridiquement et en vertu des articles L.2131-11 et L.1524-5 du CGCT, alors en vigueur, les élus pouvaient participer aux votes relatifs aux avenants, sans risquer la qualification d'élus intéressés.

Nantes Métropole est particulièrement sensible à la prévention des conflits d'intérêts et adapte régulièrement son dispositif aux évolutions législatives et jurisprudentielles. Elle applique strictement l'article L. 1111-6 du CGCT. En l'espèce, les élus qui représentent Nantes Métropole à la SEMMINN s'abstiennent de prendre part au vote lors de l'approbation d'un contrat ou d'un avenant la concernant et sortent de la salle afin d'éviter tout soupçon d'influence sur le sens du vote.

C. La conduite du transfert des opérateurs de l'ancien vers le nouveau MIN

La CRC relève qu'au titre de l'indemnisation des opérateurs de l'ancien MIN, « le recours à la valeur d'investissement déduire de la vétusté plutôt qu'à la valeur nette comptable apparaît également inégalitaire ».

En réponse, Nantes Métropole a souligné avoir toujours été attentive à un traitement égalitaire vis à vis des opérateurs du MIN placés dans une même situation et a pris en considération également le fait que certains d'entre eux avaient déjà beaucoup investi sur l'ancien MIN, de sorte qu'ils disposaient de valeurs d'immobilisations non amorties importantes dans leur compte, et qu'ils pouvaient légitimement considérer le maintien de l'utilisation de ces biens dans l'ancien MIN pendant toute la durée restant à courir de leur contrat d'occupation. Pour calculer le montant des indemnisations, quatre critères ont été définis :

- les investissements réalisés par les entreprises sont ils ou non transférables ou,
- les frais de déménagement,
- les frais de démontage / remontage / réinstallation,
- la perte d'exploitation pendant la durée du déménagement.

Nantes Métropole a rappelé qu'elle a mis en œuvre un accompagnement individualisé des occupants de l'ancien MIN. Cet accompagnement a permis d'une part de trouver une solution adaptée à chacun d'entre eux et d'autre part de conclure un protocole d'accord individualisé entérinant l'acceptation du transfert sur le nouveau MIN.

Ainsi, Nantes Métropole considère s'être suffisamment prémunie au regard du risque de contentieux : pour preuve aucun occupant n'a exercé de recours depuis 2019. La CRC semble donc ne pas tenir compte des éléments apportés en concluant que « Nantes Métropole a insuffisamment anticipé le risque de contentieux auquel elle s'exposait ».

D. L'analyse de la situation financière de la SEMMINN en charge de l'exploitation du MIN

Au delà ; la CRC a mené une analyse financière sur la base des comptes de la période 2016-2022 et a constaté une « situation fragile » de la SEMMINN. Pour sa part, Nantes Métropole constate que la situation nette de la SEMMINN s'est améliorée entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2023 puisque ses fonds propres, apurés des subventions d'investissements liés à l'ancien bâtiment du MIN, sont passés de 412 960 € à 720 010 €.

Les résultats d'exploitation 2022 et 2023 ainsi que le budget 2024 témoignent de la concrétisation de la trajectoire financière validée pour le nouveau contrat de DSP et confortent également le cadre contractuel prévoyant l'arrêt en 2024 du subventionnement par Nantes Métropole. Par conséquent, au 1^{er} janvier 2024, la SEMMINN dispose d'une situation financière saine qui lui permet d'assumer le risque d'exploitation et d'assurer la continuité de l'exploitation de l'équipement.

E. La programmation et la mise en œuvre de la construction du nouveau MIN par LOMA.

La CRC estime que la programmation de la construction du nouveau MIN était perfectible. Elle considère que les deux marchés de maîtrise d'œuvre, l'un pour le clos et couvert et l'autre pour les aménagements intérieurs, relèvent de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP.

Nantes Métropole, au vu d'une analyse juridique poussée, a considéré régulier le fondement du marché de prestations liées aux aménagements intérieurs. Par conséquent elle considère que la rémunération des deux marchés de maîtrise d'œuvre est juridiquement fondée, et que le taux de rémunération de 10,6 % est tout à fait cohérent et proportionné, au regard du taux de référence de la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques fixé à 10,51 %.

Enfin, compte tenu de l'ampleur du projet, qui a été une réussite exceptionnelle, Nantes Métropole confirme que cette opération n'a pas été d'une parfaite linéarité, que les modifications calendaires ont été nombreuses, que le suivi des travaux a été parfois délicat et les exigences en matière de délai particulièrement prégnantes.