



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

NANTES MÉTROPOLE, SPLA LOMA, SEMMINN RELATIVEMENT À L'OPÉRATION DE TRANSFERT DU MIN DE NANTES À REZÉ

(Département de la Loire-Atlantique)

**Exercices 2012-2023 pour Nantes métropole et 2016-2022 pour
SEMMINN et SPLA-LOMA**

TABLE DES MATÈRES

TABLE DES MATÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
1 UN COÛT GLOBAL ÉLEVÉ POUR NANTES MÉTROPOLE.....	12
1.1 Une présentation peu transparente des conséquences financières du transfert du MIN.....	12
1.1.1 L'absence de présentation consolidée des coûts de l'opération de transfert aux élus métropolitains	12
1.1.2 L'absence de suivi comptable individualisé de l'affermage du nouveau MIN.....	15
1.2 Une augmentation très nette du coût de la construction du nouveau MIN	16
1.2.1 Une visibilité faible des coûts de construction en raison d'une programmation incomplète	16
1.2.2 Un recalage continu de l'enveloppe financière prévisionnelle des travaux	17
1.3 Un risque de dérapage des frais financiers liés aux intérêts d'emprunts.....	18
1.4 L'acquisition des terrains d'implantation du MIN	19
2 UNE ORGANISATION FRAGILE DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DU MIN DE NANTES	21
2.1 Une délégation initiale du 24 juin 1975 devenue irrégulière	21
2.1.1 Une délégation de service public anormalement longue.....	21
2.1.2 Une vigilance perfectible en matière de prévention des conflits d'intérêts.....	22
2.1.3 Des conséquences financières mal maîtrisées d'un allongement de la durée sur le niveau de rentabilité économique du contrat	23
2.2 Un dénouement financier fractionné de l'exploitation de l'ancien MIN de Nantes	23
2.2.1 Un traitement comptable globalement maîtrisé	23
2.2.1.1 Un schéma d'écriture respecté.....	24
2.2.1.2 Une fiabilité perfectible des écritures d'amortissements de caducité	24
2.2.2 Un règlement transactionnel critiquable des coûts de transfert du MIN de Nantes pour la SEMMINN	25
2.2.2.1 Le premier accord transactionnel du 3 mars 2020.....	25
2.2.2.2 Le second accord transactionnel du 7 décembre 2020	26

2.3 Une délégation de service public provisoire incertaine.....	27
2.3.1 Une DSP provisoire manifestement irrégulière dans son principe	27
2.3.2 Un équilibre financier insuffisamment maîtrisé.....	27
2.4 Une conduite mal maîtrisée de la nouvelle délégation d'exploitation du MIN de Nantes Métropole.....	29
2.4.1 Des conditions de mise en concurrence peu satisfaisantes	29
2.4.1.1 Une prise en compte perfectible des exigences de prévention des conflits d'intérêts.....	29
2.4.1.2 Une mise en concurrence globalement effective en dépit de la candidature unique de la SEMMINN.....	30
2.4.1.3 Des négociations présentant des points de fragilité	31
2.4.2 Une délégation de service public particulièrement déséquilibrée	32
2.4.2.1 Une économie du contrat préjudiciable à l'équilibre financier de la SEMMINN	32
2.4.2.2 Une durée d'exécution contractuelle trop courte	33
2.4.3 Des points de fragilité juridique importants	34
2.4.3.1 Des clauses tarifaires irrégulières	34
2.4.3.2 Une clause de revoyure irrégulière concernant la variante du « bâtiment F ».....	35
3 LA CONDUITE DU TRANSFERT DES ANCIENS OCCUPANTS DU MIN DE NANTES	37
3.1 Un suivi insuffisant des indemnisations des occupants de l'ancien MIN de Nantes	37
3.1.1 Une gestion externalisée des indemnisations	37
3.1.2 Une liberté importante laissée à la société titulaire du marché de négociation	38
3.1.3 Une information perfectible des élus métropolitains à l'occasion de la signature des accords transactionnels.....	39
3.2 Une indemnisation coûteuse des occupants de l'ancien MIN de Nantes	40
3.2.1 Une détermination complexe des droits à indemnisation.....	40
3.2.2 Une définition <i>a priori</i> cohérente des modalités d'indemnisation initiale.....	41
3.2.3 Des pratiques indemnitaires en réalité coûteuses	42
3.2.3.1 Des indemnisations accordées en méconnaissance des stipulations indemnitaires de certains titres d'occupation	42
3.2.3.2 Une indemnisation inégalement généreuse des biens non-transférables	43
3.2.3.3 Une indemnisation inégalement généreuse et parfois déconnectées des pertes réelles d'exploitation.....	45
3.2.3.4 Une indemnisation inégale du déménagement, remontage-démontage et frais de réinstallation	47
3.3 La réimplantation des anciens occupants du MIN de Nantes	48
3.3.1 Un renouvellement des schémas d'implantation.....	48
3.3.1.1 Un renouvellement favorisé par la concurrence du nouveau MIN avec le Pôle agroalimentaire « Agropolia ».....	48
3.3.1.2 Un renouvellement symptomatique des limites du modèle du MIN de Nantes Métropole sous maîtrise d'ouvrage publique	49
3.3.2 Des points de fragilité importants concernant les conditions de réimplantation des anciens occupants	50

4	UNE SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMMINN FORTEMENT FRAGILISÉE PAR L'EXPLOITATION DU NOUVEAU MIN	52
4.1	Un résultat global cumulé déficitaire sur la période.....	52
4.1.1	Des produits d'exploitation dépendants aux subventions publiques depuis 2019	52
4.1.1.1	Un chiffre d'affaires en progression.....	53
4.1.1.2	Une dépendance aux subventions publiques depuis l'ouverture du nouveau MIN 56	56
4.1.2	Des charges d'exploitation marquées par la crise énergétique	57
4.1.3	Un résultat net global tendanciellement déficitaire.....	61
4.2	Une situation bilancielle préoccupante.....	62
4.2.1	Un actif principalement constitué de l'actif circulant de la SEM	63
4.2.2	Un passif marqué par une détérioration inquiétante du montant des capitaux propres de la SEMMINN.....	63
5	UNE PROGRAMMATION PERFECTIBLE DE LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU MIN.....	66
5.1	Un marché de maîtrise d'œuvre aux conséquences financières insuffisamment anticipées	66
5.1.1	Une rémunération en partie irrégulière et faiblement maîtrisée du maître d'œuvre	66
5.1.1.1	Une rémunération en partie irrégulière.....	66
5.1.1.2	Une rémunération faiblement maîtrisée dans sa partie relative aux aménagement intérieurs	67
5.1.2	Le dépassement du coût des travaux	68
5.1.2.1	Une actualisation incomplète du « coût prévisionnel des travaux ».....	68
5.1.2.2	Un « coût de réalisation des travaux » fortement réévalué en raison de travaux modificatifs initiés par la SPLA LOMA.....	68
5.2	Les marchés publics de travaux relatifs à la construction du MIN	69
5.2.1	Observations générales.....	69
5.2.1.1	Sur la passation des contrats par la LOMA	69
5.2.1.2	Sur l'exécution financière des contrats par LOMA	70
5.2.2	Observations particulières	70
5.2.2.1	Des avenants à l'origine d'un renchérissement important de la valeur de certains lots.....	70
5.2.2.2	Un recours rétrospectivement peu adapté aux marchés sous forme d'accord- cadre à bons de commande.....	71
5.2.3	Les accords transactionnels conclus avec les constructeurs.....	72
	ANNEXES.....	74
	Annexe n° 1. Tableaux financiers de la SEMMINN exercices 2016 à 2022	75
	Annexe n° 2. Proportion des avenants par rapport à l'engagement initial.....	78
	Annexe n° 3. Évolution du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement 2016 à 2022	79

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les conditions dans lesquelles a été effectué le transfert du marché d'intérêt national (MIN) nantais, depuis son site historique sur l'île de Nantes, sur son emplacement actuel à Rezé, ouvert depuis février 2019. Lieux du « négoce de gros », les dix-neuf MIN, dont celui de Nantes est le deuxième plus important après celui de Rungis, ont pour objet de regrouper sur un même lieu l'offre (grossistes, producteurs, prestataires de service) et la demande (acheteurs) dans les secteurs de l'alimentaire et de l'horticulture. Cette unité de lieux, de temps et de personnes, permet l'approvisionnement du commerce de proximité, mais visait aussi, dès leur création, à optimiser les frais et clarifier les transactions des circuits de distribution.

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. Cette opération s'intègre par ailleurs dans l'ensemble plus vaste du déménagement du CHU de Nantes, en cours de réalisation, sur le site occupé par l'ancien MIN, et s'est ainsi inscrite dans un calendrier contraint et complexe.

Un coût global élevé du transfert du MIN pour Nantes Métropole

Le coût global de l'opération de transfert de l'ancien MIN à Rezé pour Nantes Métropole peut être estimé à 216 M€. S'y ajoutent notamment 12,9 M€ de subventions de l'État et de la Région Pays de la Loire, soit un coût total de 255,9 M€ TTC pour les finances publiques. La seule construction représente 158 M€ TTC, ce qui apparaît relativement élevé pour un équipement de ce type. Ce coût pourrait encore augmenter en raison de la souscription par Nantes Métropole de 75 M€ d'emprunts à taux variable.

Cependant, l'exécutif métropolitain n'a jamais présenté aux élus du conseil métropolitain les coûts consolidés du transfert. L'absence de suivi comptable des charges et des produits du nouveau MIN dans un budget annexe dédié a également pu nuire à la qualité de l'information financière fournie aux élus et aux citoyens sur le coût réel de cet équipement.

Les coûts de la construction du MIN ont fortement augmenté en passant de 70 M€ HT à plus de 130 M€ HT entre 2016 et 2019 en raison notamment d'une programmation incomplète qui a réduit la visibilité de Nantes Métropole sur les coûts. Les modifications introduites tardivement par Nantes Métropole, comme l'installation d'une toiture photovoltaïque, est à l'origine d'un surcoût de plus de 2 M€.

Une organisation fragile de la gestion déléguée du MIN par la SEMMINN

L'exploitation du MIN de Nantes a toujours été assurée par la SEMMINN – Société d'économie mixte du marché d'intérêt national de Nantes - dont le capital social est majoritairement détenu par Nantes Métropole. L'exploitation du nouveau MIN lui a été confiée jusqu'en 2026. Entre temps, une délégation de service public (DSP) provisoire a été conclue sans publicité ni mise en concurrence. Cette organisation appelle d'importantes observations.

La délégation initiale du 24 juin 1975 qui confiait à la SEMMINN l'exploitation du MIN de Nantes a été reconduite irrégulièrement par Nantes Métropole au moyen de 10 avenants successifs jusqu'au 31 juillet 2020, soit pendant 45 années sans publicité ni mise en concurrence. Ces manquements aux règles de la commande publique se sont maintenus en dépit des observations d'un précédent rapport de la chambre régionale des comptes de 2007.

L'abandon de l'exploitation du MIN sur l'île de Nantes a fait l'objet d'un traitement comptable maîtrisé dans les comptes de la SEMMINN. Toutefois, l'indemnisation des surcoûts du transfert du MIN pour la SEMMINN par transaction avec Nantes Métropole est insuffisamment justifiée.

La SEMMINN était le seul candidat à l'attribution de la nouvelle DSP d'exploitation du MIN. Les négociations menées par Nantes Métropole ont abouti à un contrat financièrement très déséquilibré en raison d'un taux de captation excessif des résultats par Nantes Métropole. Ainsi, pour l'exercice 2023, la SEMMINN ne devrait réaliser qu'un résultat de 848 € après un prélèvement par Nantes Métropole de 293 000 €.

Par ailleurs, une vigilance renforcée lors du vote de délibérations intéressant la DSP aurait permis de prévenir certains conflits d'intérêts, au sens de la loi n° 2013-207 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui traite des interférences entre intérêts publics et entre intérêts privés et intérêts publics.

Des indemnisations inégales des anciens occupants du MIN de Nantes

Les indemnisations versées aux anciens occupants ont été un élément essentiel de l'acceptabilité de leur transfert. Elles ont été payées intégralement par Nantes Métropole. Sur près de 170 occupants, 70 ont bénéficié d'une indemnisation *via* un accord transactionnel. Le montant total des indemnisations payées est de 15 764 202 €.

Les élus métropolitains ont accordé une délégation spéciale à la présidente de Nantes Métropole lui donnant pouvoir pour signer, sans aucune limite de montant, les transactions conclues avec les anciens occupants du MIN. De plus, la signature d'accords de confidentialité avec les principaux occupants a pu restreindre la connaissance des éléments financiers sur la base desquels les indemnités ont été accordées.

L'analyse des accords transactionnels a révélé des inégalités de traitement importantes dans les modalités de calcul des indemnités ainsi que l'indemnisation d'éléments peu justifiés. Ces accords accordent aussi aux anciens occupants du MIN qui se sont réinstallés un traitement tarifaire plus avantageux que pour les nouveaux occupants du MIN.

Enfin, le transfert du MIN a été à l'origine d'une reconfiguration du schéma d'implantation des anciens occupants entre le nouveau MIN et le pôle agroalimentaire (Agropolia) ; des occupants importants et historiques de l'ancien MIN ayant fait le choix d'une implantation en dehors du MIN. Cette situation illustre notamment les limites d'un MIN sous maîtrise d'ouvrage publique et soumis aux règles de la domanialité publique à répondre aux besoins de développement de certains occupants.

Une situation financière de la SEMMINN fortement fragilisée par l'exploitation du nouveau MIN

La situation financière de la SEMMINN est marquée par une succession de déséquilibres imputables notamment à l'organisation économique et financière des DSP la liant à Nantes Métropole. Ces déséquilibres ont pu être à son avantage dans le cadre de la DSP initiale du 24 juin 1975. Toutefois, la DSP actuelle lui est particulièrement préjudiciable.

Le résultat d'exploitation cumulé de la SEM est déficitaire de près de 2 M€ dont 1,46 M€ pour la seule période 2019 à 2022, ce malgré le versement de contributions notables de Nantes Métropole, pour près de 1,7 M€ entre 2019 et 2022, représentant en moyenne 8 % des produits d'exploitation annuels. Le résultat exceptionnel de près de 1,1 M€, notamment en 2016 et 2019 a permis de minorer le déficit cumulé d'exploitation. À fin 2022, le résultat net global cumulé de la SEM demeure déficitaire de 318 046 €, sachant que 70 % dudit déficit est imputable à l'exploitation du nouveau site de Rezé. Cette situation est d'autant plus inquiétante que depuis l'ouverture du nouveau MIN, la SEM bénéficie d'aides publiques de Nantes Métropole qui n'ont pas vocation à perdurer mais sont indispensables à sa pérennité.

La situation bilancielle de la SEMMINN est préoccupante. Si l'ancien MIN a été intégralement financé par la SEM, le nouveau site de Rezé a été construit par Nantes Métropole qui retrace donc dans sa propre comptabilité ces investissements et leur amortissement. Aussi, les biens immobilisés nets des amortissements portés à l'actif du bilan de la SEM sont passés de près de 28 M€ fin 2018 à 772 000 € à fin 2022. Sur la période, excepté en 2019, la trésorerie nette au 31 décembre a toujours été confortable représentant au plus bas au moins trois mois de charges d'exploitation. S'agissant du passif, la SEM n'a plus aucun emprunt à rembourser en fin de période de contrôle.

En revanche, les seules réserves de la SEM (soit 974 777 €) ne compensent plus le résultat négatif cumulé de 1 055 862 € affiché en « Report à nouveau ». De plus, le montant des capitaux propres de la société (soit 94 914 € à fin 2022) est désormais inférieur au montant du capital social de la SEM (soit 160 000 €). Ce constat devrait conduire les dirigeants de la SEM à anticiper une recapitalisation de la société.

Une programmation perfectible de la construction du nouveau MIN de Nantes Métropole

La construction du nouveau MIN a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage publique de Nantes Métropole qui en a délégué l'exécution à la SPLA Loire Océan Métropole Aménagement (LOMA). La LOMA n'est cependant pas à l'initiative du programme et de la sélection du maître d'œuvre, celles-ci ayant incombé à Nantes Métropole. Le coût total de la construction est de 158 M€. Le bâtiment a été livré en février 2019 suivant un planning particulièrement serré compte tenu des incertitudes de la programmation initiale et de la complexité à coordonner les exigences des différents occupants sur les aménagements intérieurs. En cela, la conduite de la construction a été bien maîtrisée.

Le marché de maîtrise d'œuvre passé par Nantes Métropole appelle toutefois d'importantes observations s'agissant des modalités de rémunération qu'il prévoit. Fixée selon le temps passé déclaré par le maître d'œuvre, celle-ci a entraîné une perte de contrôle de Nantes Métropole sur les coûts du contrat. D'une part, elle a été à l'origine de la détection, par la SPLA LOMA, d'une surfacturation par le maître d'œuvre de près de 16 000 € HT. D'autre part, ce mode de rémunération a abouti à un dérapage des coûts d'une partie du contrat de maîtrise d'œuvre relatif aux aménagements intérieurs de près de 3 M€.

S'agissant des marchés de travaux conclus pour la réalisation du nouveau MIN, ils attestent d'une maîtrise globale du processus de passation et d'exécution, conforme aux règles de la commande publique. Toutefois, les modifications du programme de travaux par Nantes Métropole ont nécessité la conclusion de nombreux avenants comportant un volume élevé de prix nouveaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (NANTES MÉTROPOLE) Créer au plus tard en 2025 un budget annexe pour l'affermage du MIN conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

Recommandation n° 2. (NANTES MÉTROPOLE) Établir sans délai une nouvelle grille tarifaire respectant le principe d'égalité et tenant compte des principes de libre et égale concurrence.

Recommandation n° 3. (SEMMINN) Recapitaliser la SEMMINN afin d'assurer la cohérence des capitaux propres avec la valeur du capital social figurant au passif du bilan.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle de l'opération de transfert du Marché d'intérêt national (MIN) de Nantes Métropole a nécessité le contrôle simultané des comptes et de la gestion de trois entités : Nantes Métropole, la société publique locale (SPL) LOMA et la société d'économie mixte SEMMINN¹, sur le fondement des articles L. 211-3, L. 211-4 et L. 211-8 du code des juridictions financières (CJF).

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées, pour Nantes Métropole, aux ordonnateurs successivement en fonctions sur la période au contrôle par courriers des 21 juillet et 2 août 2023. Pour la SEMMINN, les courriers ont été adressés aux dirigeants en fonction sur la période sous contrôle le 21 juillet 2023. Pour la SPL LOMA, le courrier a été adressé à l'unique dirigeant en fonctions sur la période au contrôle le 21 juillet 2023 et à son président, par courrier à la même date.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus : avec la SEMMINN, le 23 novembre 2023 ; avec la SPL LOMA, le 29 novembre 2023 et avec Nantes Métropole, le 8 décembre 2023.

La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires le 21 décembre 2023. Après contradiction et réception des réponses aux observations provisoires, notamment par les ordonnateurs en fonctions de la SPLA LOMA, de la SEMMINN et de Nantes Métropole, la chambre a délibéré le 24 avril 2024 le présent rapport d'observations définitives.

Présentation de l'opération de transfert du MIN de Nantes Métropole

Le code de commerce (Articles L. 761-1) définit les MIN comme « [...] *des services publics de gestion de marchés offrant à des grossistes et à des producteurs des services de gestion collective adaptés aux caractéristiques de certains produits agricoles et alimentaires. Ils répondent à des objectifs d'aménagement du territoire, d'amélioration de la qualité environnementale et de sécurité alimentaire. L'accès à ces marchés est réservé aux producteurs et aux commerçants. Le classement de marchés de produits agricoles et alimentaires comme marchés d'intérêt national ou la création de tels marchés est prononcé sur proposition des conseils régionaux par décret. Ces marchés peuvent être implantés sur le domaine public ou le domaine privé d'une ou plusieurs personnes morales de droit public ou sur des immeubles appartenant à des personnes privées [...].* »

Le MIN de Nantes est le premier de la région des Pays de la Loire, le deuxième étant celui d'Angers, et le deuxième de France derrière le MIN de Rungis. Il enregistre chaque année la vente de plus de 200 000 tonnes de produits, est le lieu d'implantation de quelque 150 entreprises et compte 4 500 acheteurs professionnels enregistrés. Au total, le MIN est pourvoyeur de près de 1 250 emplois.

¹ SEMMINN : société d'économie mixte du marché d'intérêt national de Nantes.

Le transfert du MIN de Nantes a été autorisé par arrêté préfectoral du 16 décembre 2016. Le nouveau MIN de Nantes est ouvert depuis février 2019. Jusqu'alors implanté sur l'île de Nantes, son emprise foncière libérée sera occupée en partie par le futur CHU. Les halles du MIN de Nantes situées sur l'île de Nantes dataient de 1969 et avaient une emprise au sol de 20 ha, regroupant 117 entreprises et un peu plus de 1 200 emplois. La SEMMINN – SEM à capitaux publics alors constituée spécifiquement pour la construction et l'exploitation du MIN de Nantes – en assure encore aujourd'hui la gestion.

Le nouveau MIN est désormais situé à Rezé, au sud de Nantes, sur une surface équivalente (19,5 ha) au sein du parc d'activités Océane Nord, en bordure de périphérique. Ce transfert répondait, à l'origine, à une pluralité d'objectifs publics, au rang desquels figuraient l'accessibilité du site pour les commerçants et acheteurs, la modernisation des équipements, ainsi que la volonté de constituer un pôle agroalimentaire « Agropolia » à proximité du MIN, afin de constituer une nouvelle offre économique plus dense et attractive sur l'aire métropolitaine.

La conduite de l'opération de transfert du MIN de Nantes a été répartie entre quatre opérateurs que sont Nantes Métropole, la SPL LOMA, la société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique (SAMOA) et la SEMMINN. Nantes Métropole est intervenue d'une part, en qualité de maître d'ouvrage du nouveau MIN et d'autre part, en qualité de propriétaire du domaine public concédé dans le cadre de l'indemnisation des anciens occupants du MIN. Toutefois, elle a délégué la maîtrise d'ouvrage de l'opération à la SPL LOMA pour la construction de l'équipement. La SAMOA est quant à elle intervenue sur la partie relative à la démolition des anciennes halles du MIN. Enfin, la SEMMINN a assuré la continuité de l'exploitation du MIN sur l'ancien et le nouveau site de Rezé.

L'organisation du transfert du MIN est également marquée par une gestion partenariale avec les occupants du MIN. Ainsi, la première étape du projet, consistant dans l'étude d'opportunité du transfert du marché, a-t-elle coïncidé avec la création de l'association MIN Avenir en novembre 2010 ; laquelle regroupe une part prépondérante des professionnels du marché.

1 UN COÛT GLOBAL ÉLEVÉ POUR NANTES MÉTROPOLE

1.1 Une présentation peu transparente des conséquences financières du transfert du MIN

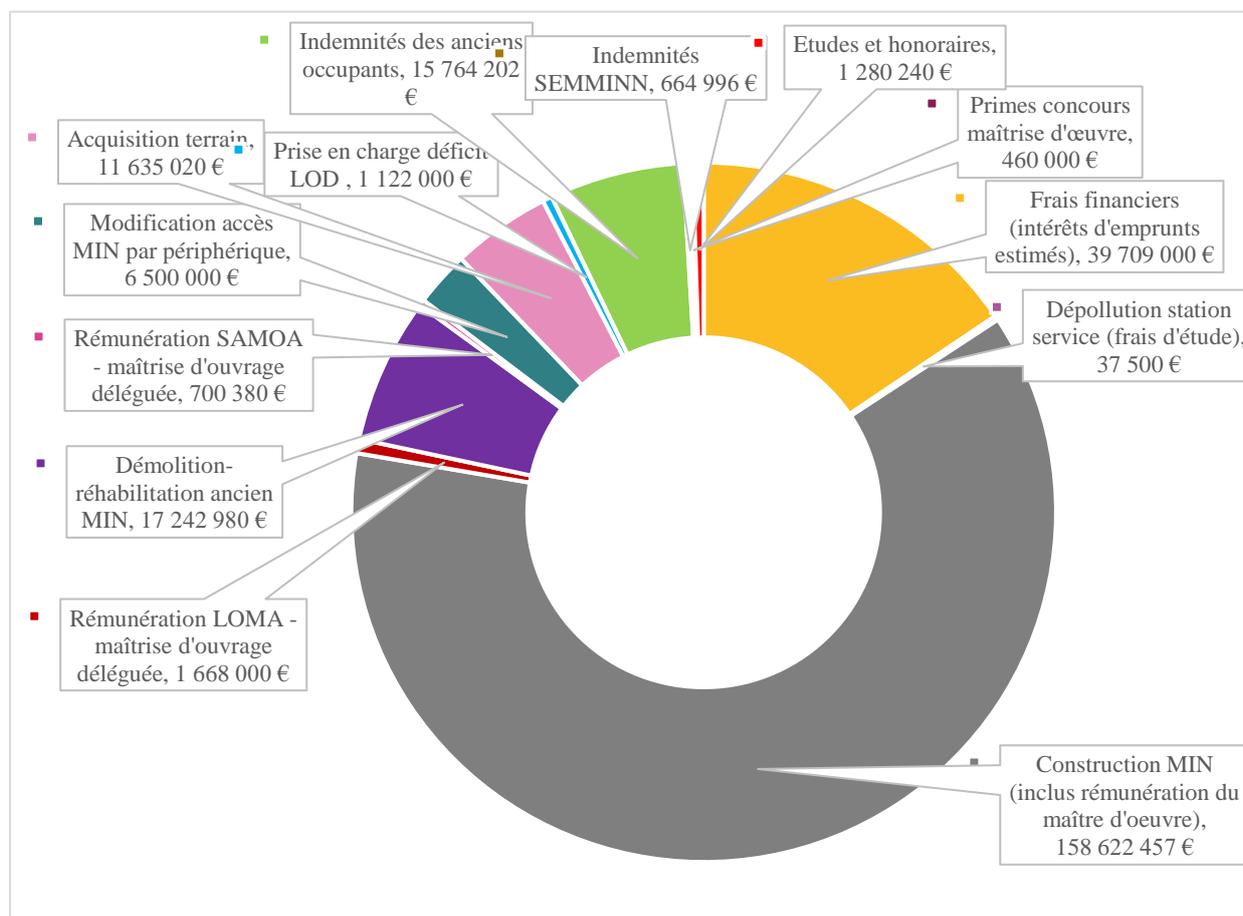
1.1.1 L'absence de présentation consolidée des coûts de l'opération de transfert aux élus métropolitains

L'estimation du coût global qui devrait rester à la charge de Nantes Métropole au titre de l'opération de transfert du marché d'intérêt national est de 216 M€. En réalité, une fois prises en compte les subventions reçues respectivement de l'Etat (9,9 M€), de la Région (3 M€) ainsi que du FCTVA (26,5 M€), le coût total de l'opération s'établit à près de 255,9 M€ TTC, toutes sources de financement public, Etat et collectivités territoriales, comprises.

Par ailleurs, si les taux d'intérêt devaient se maintenir à un niveau structurellement élevé, ce coût pourrait encore augmenter, en raison des 75 M€ d'emprunts à taux variable souscrits par Nantes Métropole, spécialement pour le financement de la construction de l'équipement. Dans sa réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole indique que la souscription de ces emprunts à taux variable n'a toutefois pas eu pour effet de déroger à sa stratégie globale d'emprunt concernant la répartition taux fixe/taux variable.

À elle seule, la construction du MIN – rémunération du maître d'œuvre comprise - a coûté 158,6 M€ TTC, auxquels il convient d'ajouter l'acquisition du terrain (11 635 020 € TTC) associée à la prise en charge du déficit foncier de la société d'économie mixte Loire Océan Développement (LOD) (1 122 000 € TTC) en charge de l'aménagement de la zone d'implantation du MIN et du Pôle agroalimentaire, ainsi que la rémunération de la maîtrise d'ouvrage déléguée de la LOMA (1 668 000 € TTC). Soit un coût total de la construction de 173 047 477 € TTC pour une surface utile construite de 62 000 m² correspondant à un prix TTC au m² de 2 790 €.

Graphique n° 1 : Répartition des coûts du transfert du MIN de Nantes Métropole



Source : CRC

Les seules dépenses liées à la construction du MIN représentent 62 % de cette enveloppe totale. Viennent ensuite les frais financiers qui devraient représenter plus de 15,5 %, puis les frais relatifs à la démolition-réhabilitation de l'ancien site du MIN, pour 7 % du coût total du transfert.

Pour aboutir à ce chiffre, l'opération de transfert du MIN a été entendue comme l'opération incluant le traitement de l'ancien MIN sur l'île de Nantes, la prise en charge du transfert des anciens occupants, l'édification du nouveau MIN sur la commune de Rezé et, enfin, le financement de ces diverses opérations.

Pour autant, le coût du transfert du MIN de l'île de Nantes à Rezé n'a pas fait l'objet d'une présentation consolidée aux élus métropolitains ; ces derniers ont été amenés à se prononcer ponctuellement, sur des aspects du transfert dans le cadre de délibérations particulières. Le défaut de constitution au budget d'une opération d'équipement spécifique n'a, de même, pas facilité le suivi de l'exécution budgétaire en investissement. Ce cloisonnement apparaît peu cohérent avec l'unité opérationnelle que représente le transfert du MIN et a pu nuire à la compréhension des élus métropolitains et des citoyens, des conséquences financières de ce projet.

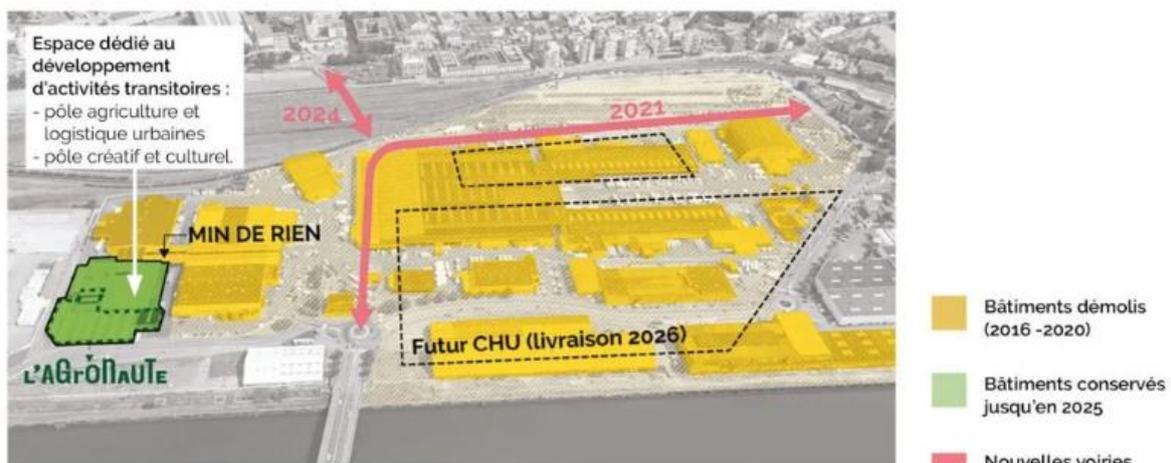
En effet, les coûts associés à l'opération du MIN présentent une forte disparité :

- démolition-réhabilitation de l'ancien MIN ;
- frais d'étude relatifs à la dépollution de l'ancienne station-service ;
- rémunération de la SPLA LOMA ;
- indemnités des anciens occupants ;
- primes versées aux candidats non retenus de l'offre de concours de MOE ;
- modification de l'accès au périphérique ;
- compensation des contraintes de service public imposées à la SEMMINN du fait du transfert du MIN.

Les coûts de la démolition-réhabilitation de l'ancien MIN

Les coûts associés à la démolition ainsi qu'à la réhabilitation du site de l'ancien MIN de Nantes se confondent sensiblement avec les coûts nécessaires à la préparation du site d'implantation du futur CHU, compte tenu des périmètres respectifs de ces deux équipements.

Schéma n° 1 : Périmètre de démolition de l'ancien MIN par rapport au futur CHU



Source : Site internet de la SAMOA (v.03/10/2023)

Dans le cadre du traité de concession d'aménagement la liant à Nantes Métropole, la SAMOA s'est vue confier un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) pour la préparation foncière du futur CHU. Cette dernière convention a prévu une enveloppe financière prévisionnelle de l'opération de 14 369 150 € HT, soit 17 242 980 € TTC.

À ces coûts il convient d'ajouter d'une part, la rémunération de la SAMOA pour la réalisation de cette opération, fixée à 583 650 € HT et d'autre part, les dépenses associées à la prise en charge par Nantes Métropole d'une partie des frais d'étude de dépollution de la station-service pour 37 500 € aux côtés de la SEMMINN qui a supporté, quant à elle, l'essentiel des frais de dépollution pour un montant de 513 094 €.

La rémunération contenue de LOMA au titre du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée

Nantes Métropole a versé une rémunération forfaitaire de 1 390 000 € HT au titre du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée confié à la LOMA, soit 1,05 % du montant cumulé hors taxe de l'ensemble des marchés sous mandat de construction du MIN. Ce montant peut sembler peu élevé au regard de l'importance des missions confiées à la LOMA, de leur complexité et de leur durée (2015 à 2019).

Ce montant n'a pas été augmenté, alors même que l'avenant n° 3 à la convention MOD LOMA, du mois d'avril 2018, ajoute une nouvelle mission à la LOMA, relative à la « coordination des échanges techniques avec le développement solaire ». De même, l'avenant n° 2, qui augmente le programme de travaux à réaliser par la LOMA, n'a pas eu d'incidences sur la rémunération finale de cette dernière.

Ainsi, en recourant à un forfait sans décomposition et dont le mandat prévoit qu'il ne peut être modifié en cours d'exécution, et ce « quelles que puissent être les évolutions (en montant et en consistance) enregistrées par le programme » (art. 7.1 mandat), Nantes Métropole a fait peser un risque d'exploitation réel sur la LOMA, compte tenu des incertitudes lourdes pesant sur la programmation initiale de l'ouvrage et de ses aménagements intérieurs à la date de la signature du mandat de maîtrise d'ouvrage.

Les indemnités versées aux anciens occupants du MIN

Il résulte du cumul des engagements indemnitaires souscrits par Nantes Métropole dans le cadre des 70 accords transactionnels conclus avec certains des anciens occupants du MIN de Nantes, un montant de 15 764 202 € d'indemnités versées. En raison, tant de leur montant que des conditions dans lesquelles elles ont été calculées, ces indemnités appellent d'importantes observations qui font l'objet d'un développement séparé (v. *infra* § 3.2).

1.1.2 L'absence de suivi comptable individualisé de l'affermage du nouveau MIN

Nantes Métropole a financé intégralement le nouveau MIN de Rezé, dont elle est propriétaire. Il lui revient donc d'en assurer l'amortissement dans ses comptes. Elle n'a cependant pas ouvert de budget annexe spécifique à cet effet. La comptabilité patrimoniale et les flux financiers, en recettes comme en dépenses, entre la métropole et son délégataire, sont donc enregistrés au sein du budget principal de Nantes Métropole et ne se détachent donc pas de l'ensemble du reste des opérations.

Or l'instruction budgétaire et comptable M4 précise que, pour les services publics industriels et commerciaux affermés, les opérations de recettes et de dépenses effectuées par la collectivité doivent être décrites dans un budget annexe. Ainsi, et contrairement aux arguments avancés par Nantes Métropole dans sa réponse aux observations provisoires pour justifier sa décision de ne pas créer de budget annexe dédié, les articles L. 2224-1 et -2 du CGCT n'ont pas pour objet de fixer le cadre budgétaire et comptable des SPIC mais uniquement vocation à rappeler les principes généraux de l'équilibre et du financement des SPIC locaux par l'usager. En outre, est indifférente la circonstance que les relations financières entre la SEMMINN et Nantes Métropole ne soient pas assujetties à la TVA ; les dispositions de nature fiscale sont autonomes par rapport au champ d'application de l'instruction M4 précitée. De surcroît, les modalités actuellement retenues par la Métropole ne garantissent pas une traçabilité suffisante des opérations en rapport avec la gestion du nouveau MIN.

Recommandation n° 1. (NANTES MÉTROPOLE) Créer au plus tard en 2025 un budget annexe pour l'affermage du MIN conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4.

1.2 Une augmentation très nette du coût de la construction du nouveau MIN

1.2.1 Une visibilité faible des coûts de construction en raison d'une programmation incomplète

En qualité de maître d'ouvrage, il incombait à Nantes Métropole de définir un programme de l'opération de construction du nouveau MIN. Cette obligation qui pèse sur l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics en application de la loi du 12 juillet 1985, dite loi MOP, vise tout à la fois à s'assurer de la qualité de l'ouvrage réalisé et de sa capacité à répondre, dans le cadre d'une enveloppe financière prévisionnelle, aux besoins exprimés par le maître d'ouvrage. **Or, les études de pré-programmation et de programmation n'ont pas fourni à Nantes Métropole une visibilité suffisante sur les coûts de construction².**

La pré-programmation réalisée par Nantes Métropole résulte d'une étude en amont des solutions possibles d'implantation du futur MIN. Réalisée dès le second semestre 2010, cette analyse avait alors identifié cinq sites potentiels, puis permis d'en écarter trois d'un commun accord avec les parties prenantes du projet, pour ne retenir que les sites de Cheviré Aval (Bouguenais) et Océane Nord (Rezé).

Dans un second temps, une étude de pré-programmation portant tout à la fois sur les estimations de coûts et sur les scénarios de gouvernance du transfert du MIN, a été confiée à un autre cabinet privé de consultants. La note de synthèse produite à cette occasion, en octobre 2011, paraît empreinte d'incertitudes, aussi bien au regard du modèle de transfert retenu que du lieu d'implantation du futur MIN ou quant à l'option d'un transfert total. En revanche, le chiffrage qui a été réalisé d'un scénario de transfert total du MIN avec maintien sous statut MIN s'est avéré réaliste. Du reste, cette présentation a été la seule à comporter une programmation consolidée des coûts du projet faite à Nantes Métropole.

De même, l'étude finale de pré-programmation technique et financière réalisée en janvier 2013, si elle repose sur un modèle de transfert total sous statut MIN sur le site Océane Nord à Rezé, laissait peser une forte incertitude sur l'étendue du volume des bâtiments à construire en raison des difficultés à obtenir un recensement stable dans le temps des intentions des anciens occupants de s'implanter ou non au sein du nouveau MIN, et de leurs besoins immobiliers complémentaires. Les chiffrages se sont, ici aussi, avérés globalement réalistes, si on considère que la réalisation finale du MIN a consisté dans une surface maximale utile de 62 320 m² pour un montant total des travaux (« clos et couverts » et aménagements intérieurs spécifiques) de 116 922 580 € HT, soit environ 1 876 €/m², là où la société programmatrice avait

² Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, *Guide de sensibilisation à la Programmation*, juin 2008 : ISBN : 978-2-11-097474-7.

fait une prévision de 1 440 €/m² pour le projet de surface maximale de 60 703 m² alors estimé à 87 450 095 €³. L'écart de 30 % entre le coût des travaux estimé en 2013 et le montant final de leur réalisation entre 2016 et 2019 n'apparaît donc pas manifestement disproportionné, sachant qu'au moment de l'estimation, Nantes Métropole n'avait toujours pas décidé d'installer une centrale photovoltaïque sur la toiture.

Pour autant, **la persistance tardive de ces incertitudes sur le nombre et la nature des besoins des anciens occupants sur le futur MIN a abouti à une programmation finale incomplète jusqu'au stade du concours de maîtrise d'œuvre.** Le programme joint au dossier de consultation des entreprises à l'occasion du concours de maîtrise d'œuvre ne contient aucune programmation des aménagements intérieurs ni aucune programmation financière. Ce programme laisse ouverte la possibilité d'une extension de plus de 14 000 m² sur les 48 260 m² à construire. Le programme ne contient non plus aucune référence à une centrale photovoltaïque, dont l'adjonction a été décidée postérieurement à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre.

De même, la décision de Nantes Métropole de modifier substantiellement la gare de péage à l'entrée du MIN, au cours du chantier, est à l'origine de travaux modificatifs très importants ayant nécessité de nombreux avenants. Le lot 8 relatif à l'électricité générale a ainsi été particulièrement affecté, avec la conclusion de 12 avenants qui ont participé d'un renchérissement de 43 % de la valeur de l'acte d'engagement initial, pour un montant de 1 797 827 €. Il en va pareillement de la décision de Nantes Métropole de modifier les locaux de stockage des déchets, ainsi que leur habillage, en cours d'exécution, ou encore l'esthétique de la clôture en façade du MIN, alors que ces éléments auraient pu raisonnablement être anticipés.

Ce manque de visibilité a été encore aggravé par une restitution fractionnée de l'APD par le maître d'œuvre, ce qui n'a pas permis à la maîtrise d'ouvrage déléguée (LOMA) de disposer rapidement d'une visibilité globale sur le coût de la construction.

1.2.2 Un recalage continu de l'enveloppe financière prévisionnelle des travaux

Par délibération du 27 juin 2014, le conseil métropolitain a, en application de l'article L. 2122-21-1 du CGCT, défini l'enveloppe prévisionnelle du programme des travaux du MIN pour la seule tranche ferme relative au clos et couvert de l'équipement à 70 000 000 €.

L'enveloppe financière définie par Nantes Métropole qui figure dans l'offre de concours publiée le 8 juillet 2014 au JOUE était de 55 000 000 €. Cette enveloppe demeurait toutefois incomplète dans la mesure où d'une part, elle ne visait que la partie « clos et couvert » à l'exclusion des aménagements intérieurs et que d'autre part, elle ne visait que le seul montant « clos et couvert » pour un bâtiment de 48 000 m², contre 62 000 m² au final.

³ Les vérifications opérées par le cabinet Ernst and Young sur les travaux de chiffrages de la société ACERIA n'ont pas mis en évidence, en dehors d'erreurs de saisies qui ont été identifiées, d'erreurs dans la méthode de calcul employée – EY Rapport Fin de Phase 1 vers finale 31 juillet 2013, spéc. p. 91.

De fait, l'enveloppe financière prévisionnelle « clos et couvert » confiée à la LOMA par convention de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) du 19 mars 2015, a été fixée à 68 610 000 € HT (valeur mai 2014). Ce coût comprend notamment le montant de la rémunération du MOE, le coût du contrôle technique, une estimation prévisionnelle des travaux des « aménagements intérieurs », le raccordement aux réseaux et l'actualisation des prix.

Par délibération de Nantes Métropole du 26 février 2016, l'enveloppe financière des travaux a été portée à 123 520 000 € HT (hors révision). Cette actualisation tient compte, tout d'abord, d'une augmentation de près de 1 400 000 € de l'enveloppe consacrée au « clos et couvert » du bâtiment initial de 48 000 m² qui atteint désormais 70 000 000 €. Ensuite, il a été tenu compte d'un coût de 22 508 000 € HT lié à la décision d'étendre le bâtiment initial de quelque 14 000 m². Enfin, l'enveloppe tient compte de 3 500 000 € HT destinés aux travaux nécessaires au renforcement de la structure des bâtiments, en raison de la décision d'implanter une centrale photovoltaïque sur la toiture du futur MIN. Quant aux aménagements intérieurs, ils sont alors estimés à 29 102 000 € HT.

Par délibération du conseil métropolitain du 5 octobre 2018, Nantes Métropole a augmenté de nouveau cette enveloppe, en la portant à 130 347 190 € HT (hors révision) afin de tenir compte d'un surplus de dépenses à hauteur de 6 827 190 €. Or, le compte rendu de la délibération métropolitaine énonçant les postes de coûts supplémentaires ne les détaille pas⁴.

Dès lors, l'enveloppe financière prévisionnelle confiée à la LOMA en qualité de maître d'ouvrage délégué de la construction du MIN par Nantes Métropole est passée de 70 M€ HT à 130 M€ HT entre mars 2015 et octobre 2018, soit une augmentation de plus de 85 % de l'enveloppe prévisionnelle visée au mandat initial de maîtrise d'ouvrage.

Ce faisant, ces augmentations successives ont eu pour effet mécanique de garantir à la LOMA un très faible écart – moins de 300 000 € - entre l'enveloppe financière qui lui été attribuée et les engagements contractuels qu'elle a souscrits pour la construction du MIN.

1.3 Un risque de dérapage des frais financiers liés aux intérêts d'emprunts

Le financement du transfert du MIN a été assuré au moyen, à la fois, de subventions reçues de l'État et de la Région Pays de la Loire (12 900 000 €), des remboursements de la TVA supportée par Nantes Métropole au titre des dépenses exposées en qualité de maître d'ouvrage (26 474 343 €), et de la souscription d'emprunts nouveaux spécifiques à la construction du MIN (120 000 000 €). Le financement du solde a été couvert par une mobilisation de l'autofinancement et des emprunts non affectés spécifiquement au MIN. Les 120 000 000 € d'emprunts affectés à l'opération de transfert-construction du MIN sont répartis sur six emprunts.

⁴ « Évolution du clos et couvert et des aménagements intérieurs pour le bon fonctionnement du futur MIN (4 804 130 €) » ; « Relations contractuelles avec les entreprises incluant notamment la finalisation des installations photovoltaïques (1 310 000 €).

Sur le volume total de ces emprunts, 62,5 % sont à taux variable. Nantes Métropole indique que la souscription de ces emprunts à taux variable n'a toutefois pas eu pour effet de déroger à sa stratégie globale d'emprunt concernant la répartition taux fixe/taux variable. Pour autant, s'agissant spécifiquement du financement de l'opération de transfert du MIN, Nantes Métropole est exposée à un risque de taux en raison d'un contexte inflationniste et de la durée respective de 19 et 30 ans des emprunts souscrits. Ce faisant, Nantes Métropole pourrait avoir à faire face à plus d'un doublement de ses intérêts d'emprunt, pour les porter aux alentours de 40 000 000 €.

1.4 L'acquisition des terrains d'implantation du MIN

Le terrain d'assiette du MIN d'une surface de 193 917 m² (19,4 ha), a été acquis par Nantes Métropole par acte notarié du 7 juin 2017, auprès de l'opérateur Loire Océan Développement (LOD) - société d'économie mixte dont le capital social était en partie détenu par elle – et approuvé par délibération du conseil métropolitain du 10 février 2017.

Le coût d'acquisition a été de 9 695 850 € HT (11 635 020 € TTC). L'acquisition d'une surface supplémentaire en vue de l'extension du programme de construction a abouti à un renchérissement de plus de 1,6 M€ par rapport au prix de cession prévu à l'avenant n° 5 à la concession d'aménagement de LOD, du 22 décembre 2014.

Ce coût élevé tient particulièrement au choix fait dès le stade de la programmation d'un important volume utile de bâtiments à construire, sur le modèle de l'ancien MIN. Or les conséquences d'une modification profonde du modèle économique des MIN en France ont été insuffisamment anticipées. En effet, ceux-ci doivent désormais moins offrir de surfaces de vente pour accueillir les acheteurs, que limiter ces surfaces dans la perspective d'une livraison directe de leurs clients face à l'enjeu du « dernier kilomètre ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le coût global de l'opération de transfert de l'ancien MIN implanté sur l'île de Nantes à destination de Rezé et restant à la charge de Nantes Métropole peut être estimé à environ 216 M€. Une fois considérés, les 12,9 M€ de subventions reçues de l'Etat et de la Région Pays de la Loire, le coût total de l'opération pour les finances publiques est en réalité de 255,4 M€ TTC. Le coût de la seule construction rapporté à la surface utile construite semble relativement élevé compte tenu de la nature de l'ouvrage.

Les coûts associés à l'acquisition du terrain d'assiette du nouveau auprès de Loire Océan Développement (LOD) ont représenté plus de 11 M€ TTC. Le coût réel du transfert du MIN pourrait cependant augmenter, dans le contexte de remontée des taux d'intérêts et en l'absence d'instruments de couverture du risque de taux, en raison de la souscription par Nantes Métropole d'emprunts à taux variables pour 75 M€.

Pourtant, cette présentation consolidée des coûts du transfert du MIN n'a jamais été faite par l'exécutif métropolitain aux élus du conseil métropolitain qui ont été saisis ponctuellement au moyen de délibérations spécifiques. De même, l'absence de suivi comptable des charges et des produits relatifs au nouveau MIN au sein d'un budget annexe alors que cela est prescrit par les instructions budgétaires et comptables, a nui à la qualité de l'information financière des élus métropolitains et des citoyens s'agissant du coût réel de cet équipement pour Nantes Métropole.

La construction du MIN a été marquée par une augmentation importante des coûts. L'enveloppe financière prévisionnelle des travaux est ainsi passée de 70 M€ HT à plus de 130 M€ HT entre 2016 et 2019. Ce constat résulte de la faible visibilité de Nantes Métropole sur les coûts de la construction en raison d'une programmation technique et financière incomplète, et ce jusqu'à la signature du marché de maîtrise d'œuvre. Ce phénomène a été aggravé en raison d'importantes modifications introduites par Nantes Métropole en cours d'exécution. Ainsi, la décision d'installer une toiture photovoltaïque est à l'origine d'un surcoût de plus de 2 M€. De même, la modification de la gare de péage du MIN a nécessité la conclusion d'importants avenants.

2 UNE ORGANISATION FRAGILE DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DU MIN DE NANTES

Le transfert du MIN de Nantes est marqué par la succession de trois délégations de service public attribuées à la SEMMINN. Tout d'abord, la SEMMINN était liée à la commune de Nantes par une DSP depuis le 24 juin 1975, laquelle s'est achevée le 31 juillet 2020. Puis Nantes Métropole a conclu avec la SEMMINN une DSP provisoire le 31 juillet 2020, jusqu'au 31 décembre 2021. Ces deux conventions n'ont jamais donné lieu à publicité et mise en concurrence. Enfin, Nantes Métropole a conclu une DSP pour cinq ans pour l'exploitation du nouveau MIN le 20 décembre 2021 à la suite d'une procédure concurrentielle à laquelle seule la SEMMINN a candidaté.

2.1 Une délégation initiale du 24 juin 1975 devenue irrégulière

2.1.1 Une délégation de service public anormalement longue

La convention conclue le 24 juin 1975 entre Nantes Métropole et la SEMMINN a la nature d'une délégation de service public et non d'une convention d'occupation du domaine public. Elle a été conclue initialement pour une période de 30 ans à compter du 31 mars 1969. Son article 6 disposait qu'elle pouvait « être renouvelée », sans autre précision.

Par avenant n° 4 signé le 21 octobre 1986, sa durée a été prolongée au 31 décembre 2015. Puis, par avenant n° 6 signé le 2 juillet 1999, cette durée a été de nouveau étendue, jusqu'au 31 décembre 2025. Par avenant n° 7 du 23 décembre 2005, Nantes Métropole a encore prolongé la convention, jusqu'au 31 décembre 2030, au motif pris que « compte tenu de la programmation et du calendrier prévisionnel de réaménagement de ce secteur de l'île de Nantes et afin de garantir la poursuite de nouveaux investissements sur le MIN dans des conditions économiques satisfaisantes ».

Puis, par avenant n° 9 du 7 novembre 2017, la durée d'exécution de la convention a été toutefois ramenée au 30 juin 2020 seulement, au regard « de la nécessité de procéder à une nouvelle consultation », avant d'être à nouveau prolongée d'un mois supplémentaire, au 31 juillet 2020, par avenant n° 10 du 23 juin 2020 cela pour assurer la concordance de la convention initiale avec la convention de délégation de service public provisoire. **Au final, l'exploitation du MIN de Nantes par la SEMMINN s'est ainsi étendue du 24 juin 1975 au 31 juillet 2020 ; soit pendant 45 ans sans mise en concurrence.**

Or, l'obligation d'une mise en concurrence régulière des délégations de service public de MIN est entrée en vigueur dès à compter de 2004⁵.

⁵ Art. L730-2 code de commerce, aujourd'hui article L761-2.

Ainsi, Nantes Métropole a-t-elle persisté à manquer à ses obligations, en dépit des observations qui lui avaient été faites sur ce point par la chambre dans son précédent rapport d'observations définitives en date du 26 avril 2007.

Pis, la DSP initiale du 24 juin 1975 a été maintenue jusqu'en juillet 2020, alors que le nouveau MIN de Rezé, différent de l'ancien MIN, était mis en exploitation depuis fin février 2019. Ainsi, l'avenant n° 9 signé entre Nantes Métropole et la SEMMINN le 7 novembre 2017, dont l'objet est de « définir les conditions d'exploitation ante et post transfert en phase transitoire dans les missions de la SEMMINN auprès des opérateurs et vis-à-vis de Nantes Métropole [...] », avenant qui réévalue le montant de la redevance sur le MIN sur la totalité de l'assiette foncière, peut être vu comme ayant modifié de façon substantielle le contrat initial sans se rapporter à l'un des cas de modifications autorisées par le code de la commande publique.

De surcroît, l'extension de la durée d'exécution du contrat initial qu'autorise cet avenant méconnaît les dispositions de l'article R. 3114-2 du CCP, dès lors que les investissements sur le nouveau MIN n'avaient pas vocation à être supportés par la SEMMINN mais par Nantes Métropole en sa qualité d'autorité affermante.

À supposer même que Nantes Métropole ait estimé que la convention de l'espèce avait la nature d'une convention d'occupation domaniale, la chambre rappelle que l'obligation de mise en concurrence d'une convention d'occupation domaniale s'imposait à elle dès 2017⁶.

Enfin, l'organisation statutaire de la SEMMINN privait manifestement Nantes Métropole de la possibilité d'exciper du critère du prestataire intégré pour déroger à l'obligation de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique.

En tout état de cause, Nantes Métropole aurait pu régler contractuellement l'étendue ainsi que les modalités des conséquences indemnitaires de cette résiliation. Du reste, la SEMMINN n'étant pas une personne morale de droit public, il lui était loisible d'exclure contractuellement le versement de toute indemnité.

2.1.2 Une vigilance perfectible en matière de prévention des conflits d'intérêts

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le conflit d'intérêts s'entend de « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

Les avenants n°9 et n°10 qui modifient respectivement le montant de la redevance due par la SEMMINN à Nantes Métropole et la durée d'exploitation du MIN de Nantes ont été approuvés par les délibérations du conseil métropolitain des 13 octobre 2017 et 4 octobre 2019.

Or, il résulte des comptes rendus des séances du conseil métropolitain qu'ont pris part au vote les administrateurs de la SEMMINN représentant Nantes Métropole. À cet égard, la présence d'un élu métropolitain a pu exercer une influence déterminante sur le sens du vote dès lors que celui-ci était tout à la fois président de la SEMMINN et 3^{ème} vice-président en charge des finances en application de la délibération du conseil métropolitain du 16 avril 2014.

⁶ Article 3 de l'ordonnance n° 2017-5621 du 17 avril 2017.

Dans ces conditions, même si les délibérations susvisées n'ont pas méconnu les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT, les constats opérés par la chambre conduisent à relever d'éventuels conflits d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

2.1.3 Des conséquences financières mal maîtrisées d'un allongement de la durée sur le niveau de rentabilité économique du contrat

Compte tenu de ses modalités de calcul, le taux de rentabilité interne d'un contrat est particulièrement sensible à tout allongement de sa durée d'exécution, ainsi qu'au montant de l'investissement initial porté par le délégataire.

À cet égard, la chambre avait pu le relever à l'occasion de son précédent rapport concernant la SEMMINN en date du 26 avril 2007, « qu'aucun investissement précis ne justifiait cette prolongation [de la DSP initiale] ». De plus, les avenants n° 6 et 7 qui ont porté la date d'expiration de la DSP de 2015 à 2030, étaient notamment justifiés par la nécessité pour la SEMMINN de réaliser le gros entretien et les grosses réparations sur les biens de la concession, et de passer les provisions nécessaires à leur réalisation, alors que l'article 4 du cahier des charges de la délégation initiale du 24 juin 1975 stipulait que ces obligations incombait, par nature à la SEMMINN. L'allongement de la durée d'exécution contractuelle n'était donc pas justifié par des obligations nouvelles imposées à la SEMMINN ; l'équilibre financier de la DSP prenant déjà celles-ci en compte.

Par ailleurs, le contrat de DSP du 24 juin 1975 de même qu'aucun des avenants conclus ultérieurement à la SEMMINN n'intégraient de mécanismes régulateurs des éventuels surplus de rentabilité de la convention, par référence à un compte d'exploitation prévisionnel sur la durée d'exécution résiduelle du contrat. Nantes Métropole n'était donc pas en mesure de « capter » les éventuels surprofits réalisés par son délégataire.

Pourtant, la fin anticipée de la délégation a permis à la SEMMINN de maintenir ses produits tout en réduisant considérablement ses dépenses, d'entretien et de grosses réparations, ainsi que le montant de son impôt sur les bénéfices, en raison d'un suramortissement de caducité des investissements sur la durée résiduelle du contrat résultant mécaniquement du raccourcissement de la durée initiale d'exploitation de l'ancien MIN.

2.2 Un dénouement financier fractionné de l'exploitation de l'ancien MIN de Nantes

2.2.1 Un traitement comptable globalement maîtrisé

La particularité du traitement comptable du dénouement financier de la délégation de 1975 tient au fait que cette convention chevauche la période du déménagement du MIN entre le site de l'île de Nantes et celui de Rezé. L'achèvement de l'exploitation économique de l'ancien site ayant été acté au 31 janvier 2019, l'exercice comptable 2019 concerne les deux sites du MIN. Le traitement des amortissements techniques n'appelle pas, pour sa part, d'observation particulière.

2.2.1.1 Un schéma d'écriture respecté

Les principales écritures relatives au dénouement financier de la DSP de 1975 tiennent moins à l'achèvement de son exécution contractuelle qu'au transfert du MIN de Nantes à Rezé. Celui-ci a eu pour effet la destruction des biens de l'ancien MIN et la construction des nouveaux équipements par Nantes Métropole. Les conséquences comptables et financières de ce transfert appellent les observations suivantes.

La SEMMINN avait l'obligation de restituer à Nantes Métropole les biens immobiliers indispensables à l'exercice de la DSP. S'agissant de biens de retour⁷, ces biens n'ont donné lieu à aucune indemnisation.

La SEMMINN a bien inscrit à son compte de résultat 2019 une dotation aux amortissements exceptionnels des immobilisations mises en concession pour un montant de 27 739 500 €. Ce montant correspond à la valeur des biens de retour construits ou acquis par la SEMMINN pour le compte de Nantes Métropole et qui sont devenus la propriété de Nantes Métropole au fur et à mesure de leur construction ou de leur acquisition. Ce traitement comptable est cohérent avec le fait que le transfert du MIN de Nantes à Rezé a eu pour effet la destruction de l'ancien MIN ; les biens construits ou acquis par la SEMMINN ayant alors essentiellement la nature de biens non-transférables.

En contrepartie de cette dotation, a été inscrite au compte de résultat 2019 pour le même montant, une recette exceptionnelle relative à la reprise de l'ensemble des éléments de financement des actifs de la concession construits ou acquis par la SEMMINN. Ainsi, cette opération est-elle neutre au plan comptable.

Ce schéma d'écriture est conforme aux prescriptions du plan comptable général concernant les sociétés concessionnaires.

2.2.1.2 Une fiabilité perfectible des écritures d'amortissements de caducité⁸

Les immobilisations détruites ou remises à l'autorité délégante en fin de contrat, sans indemnités, peuvent faire l'objet d'un amortissement de caducité. À cet égard, l'article 14 de la délégation de service public de 1975 prévoyait que les constructions financées par l'occupant faisaient retour gratuitement à l'autorité concédante en fin de contrat. Partant, l'ensemble des biens capitaux employés au financement de l'achat ou de l'acquisition d'éléments par le délégant ouvraient droit à la passation de provisions pour amortissement de caducité.

Les amortissements de caducité ont bien porté exclusivement sur les capitaux investis par la SEMMINN, à l'exclusion des éventuelles subventions reçues de tiers. Par ailleurs, les provisions pour amortissement de caducité des emprunts imputables à des biens détruits ou cédés à des tiers ont été reprises.

⁷ Dans le cadre d'une DSP, les biens de retour sont des biens meubles ou immeubles indispensables au fonctionnement du service public délégué. Ils appartiennent, en principe, à l'autorité publique délégante dès leur réalisation ou leur acquisition et lui reviennent à l'issue de la convention sans indemnité.

⁸ L'amortissement de caducité représente une facilité offerte par le droit fiscal pour permettre aux délégataires de reconstituer, en franchise d'impôt, la valeur des capitaux investis pour le financement de biens abandonnés gratuitement à l'autorité publique délégante en fin de contrat.

La décision de transfert du MIN de Nantes à Rezé, pour une mise en exploitation à partir de février 2019, a raccourci la durée initialement utilisée par la SEMMINN pour calculer le montant de ces amortissements de caducité. Il en a résulté mécaniquement un suramortissement dès l'exercice comptable 2017.

Enfin, l'absence d'inventaire contradictoire des immobilisations de la délégation entre la SEMMINN et Nantes Métropole a fourni une justification insuffisante aux écritures d'amortissement de caducité.

2.2.2 Un règlement transactionnel critiquable des coûts de transfert du MIN de Nantes pour la SEMMINN

Les deux dernières années d'exécution de la DSP initiale du 24 juin 1975 ont été marquées par le transfert et la mise en exploitation du nouveau MIN de Rezé. Nantes Métropole n'a pas anticipé les conséquences financières des modifications résultant des conditions d'exploitation du MIN de Nantes, au moyen d'avenants. Elle a au contraire fait le choix d'un traitement *a posteriori* des coûts du transfert et de l'exploitation du nouveau MIN, suivant une logique de coûts remboursés, via deux accords transactionnels. Le montant cumulé de ces deux transactions est de 921 999,93 € TTC.

2.2.2.1 Le premier accord transactionnel du 3 mars 2020

Par accord transactionnel du 3 mars 2020, Nantes Métropole a accordé à la SEMMINN une indemnité d'un montant de 664 995,93 €⁹. Ces indemnités interviennent en contrepartie des obligations imposées par Nantes Métropole à la SEMMINN pour le transfert du MIN dans le cadre de l'avenant n° 9 du 7 novembre 2017 à la DSP du 24 juin 1975.

Toutefois, l'article 3 dudit avenant n° 9 définissait en des termes imprécis les obligations de la SEMMINN. Plus encore, cet avenant ne contenait aucune clause de rémunération, même forfaitaire, en contrepartie des nouvelles obligations qu'il imposait à la SEMMINN. Tout au plus son article 5 redéfinissait-il le montant de la redevance due par la SEMMINN à Nantes Métropole ainsi que ses modalités d'évolution, sans qu'il soit toutefois possible d'inférer de sa rédaction qu'elle tendait à compenser le manque à gagner de la SEMMINN du fait de l'exécution de ses nouvelles obligations.

L'indemnisation des conséquences de l'avenant n° 9, versée par Nantes Métropole à la SEMMINN par l'accord transactionnel du 3 mars 2020, est donc intervenue postérieurement à l'exécution de ses obligations par la SEMMINN sur la seule présentation des dépenses qu'elle a engagées. En procédant par une logique de « coûts remboursés », Nantes Métropole n'a donc pas été en mesure de s'assurer d'une utilisation efficiente des deniers publics.

⁹ 413 240,33 € au titre des frais d'assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour la préparation des marchés de maintenance, d'exploitation et de service du Nouveau MIN, d'accueil des occupants et des clients, de sécurité renforcée en phase de démarrage ; 126 668,34 € au titre des équipements nécessaires au démarrage du MIN ; 125 087,26 € au titre des frais engagés pour l'inauguration du MIN Nantes Métropole de Rezé.

Par ailleurs, en étendant la durée d'exécution de la DSP initiale au-delà de la mise en exploitation du nouveau MIN, Nantes Métropole a été amenée à indemniser, pour plus de 400 000 €, les frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessités par la SEMMINN pour la préparation des contrats de sous-traitance du nouveau MIN, là où cette charge est en principe supportée par les candidats à l'attribution d'une délégation de service public, dans le cadre de la présentation de leurs offres.

L'indemnité de 125 087,26 € versée par Nantes Métropole à la SEMMINN concernant les frais engagés pour l'inauguration du MIN, appelle quant à elle les observations suivantes.

En premier lieu, il ne résultait nullement des termes de l'avenant n° 9, ni même de l'avenant n° 8, que la SEMMINN avait pour obligation d'assurer l'inauguration du nouveau MIN. À supposer même qu'elle puisse être inférée des termes de l'article 3 de l'avenant n° 9, une telle obligation était extérieure à l'objet de la délégation initiale du 24 juin 1975. Il y a donc lieu de considérer que l'organisation de l'inauguration du nouveau MIN de Nantes confiée à la SEMMINN par Nantes Métropole avait un caractère détachable de la convention de DSP initiale et qu'il aurait donc dû donner lieu à la passation d'un contrat distinct.

Deuxièmement, et par extension, s'agissant d'une prestation de plus de 25 000 €, Nantes Métropole aurait dû conclure un marché public de service par écrit, ce qu'elle n'a pas fait. Au demeurant, l'avenant n° 9 ne définissait aucune condition de rémunération de la SEMMINN pour la réalisation de cette prestation de communication en violation du code de la commande publique.

2.2.2.2 Le second accord transactionnel du 7 décembre 2020

Nantes Métropole a conclu le 7 décembre 2020 avec la SEMMINN, un second accord transactionnel d'un montant de 257 000 €. Celui-ci vise à compenser les contraintes de service public qui découlent, pour la SEMMINN, de l'extension de la période d'exécution contractuelle de la DSP du 24 juin 1975 au 31 juillet 2020, soit postérieurement à la mise en exploitation du nouveau MIN de Rezé au mois de février 2019.

À défaut d'avenant, cet accord transactionnel vient donc pallier l'absence d'anticipation des conséquences financières de l'exploitation du nouveau MIN de Rezé par la SEMMINN, sur les bases financières définies par la DSP du 24 juin 1975.

Ainsi, l'indemnité transactionnelle qui couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 juillet 2020, a en réalité un objet identique à celui de la contribution forfaitaire annuelle de 183 000 € versée par Nantes Métropole dans le cadre de la DSP provisoire pour la période du 1^{er} août 2020 au 31 décembre 2020.

Dans ces conditions, tant la continuité d'objet que la continuité temporelle entre l'accord transactionnel du 7 décembre 2020 et la contribution forfaitaire annuelle prévue par la DSP provisoire du 1^{er} août 2020 au 31 décembre 2020 conduisent à douter du caractère transactionnel de l'accord. Pour preuve, « l'accord transactionnel » contient en annexe un décompte final faisant masse de ces deux indemnités - indemnité transactionnelle et contribution forfaitaire annuelle prévue à la DSP provisoire - sous la dénomination unique « d'indemnité d'exploitation Nantes Métropole » pour un montant total de 440 000 € au titre de la seule année 2020.

2.3 Une délégation de service public provisoire incertaine

Une délégation de service public provisoire a été conclue entre Nantes Métropole et la SEMMINN et approuvée par délibération du conseil métropolitain du 17 juillet 2020. Sa conclusion a été favorisée par l'action énergique des services de l'État en raison des graves manquements qui auraient manifestement résulté de l'adoption du projet d'avenant n° 10 du 4 novembre 2019. La conclusion de la DSP provisoire a également permis de sécuriser les droits et obligations des signataires en palliant les insuffisances des stipulations de la DSP originelle du 24 juin 1975. Toutefois, tant les conditions du recours à cette dernière que l'équilibre financier qu'elle définit, appellent d'importantes observations.

2.3.1 Une DSP provisoire manifestement irrégulière dans son principe

Nantes Métropole a conclu avec la SEMMINN une DSP provisoire le 31 juillet 2020, sans publicité ni mise en concurrence, en se fondant sur la possibilité ouverte par la jurisprudence administrative.

La chambre rappelle toutefois que cette possibilité n'est ouverte qu'en « *cas d'urgence résultant de l'impossibilité soudaine dans laquelle se trouve la personne publique, indépendamment de sa volonté, de continuer à faire assurer le service par son cocontractant ou de l'assurer elle-même* »¹⁰.

Or, cette condition de l'urgence apparaît difficilement satisfaite dès lors que Nantes Métropole ne pouvait valablement ignorer qu'une procédure de mise en concurrence devait être organisée pour l'attribution de la DSP d'exploitation du MIN, dans la mesure où d'une part, la convention initiale datait du 24 juin 1975 et que d'autre part, Nantes Métropole avait connaissance du précédent rapport d'observations définitives de la chambre de 2007 sur la SEMMINN ; lequel traitait explicitement de cette difficulté.

La chambre en déduit donc que Nantes Métropole a conclu une DSP provisoire le 31 juillet 2020 dans des conditions irrégulières dans le seul but de palier son manque de diligence à satisfaire ses obligations en matière de publicité et de mise en concurrence.

2.3.2 Un équilibre financier insuffisamment maîtrisé

L'article 43 de la DSP provisoire ne prévoit aucune redevance fixe pour l'occupation du domaine public à la charge du délégataire par référence aux dispositions de l'article L. 2125-1, 4° du CGPPP. Or, l'objet de la DSP provisoire consiste dans l'exploitation d'un MIN à destination de commerçants. Par conséquent, cette convention ne saurait être considérée comme s'exécutant au seul profit de Nantes Métropole. Au contraire, cette convention constitue pour la SEMMINN la condition indispensable à l'exercice de son activité économique sur le domaine public, en lui garantissant la perception directe des recettes auprès de commerçants. Dans ces conditions, l'abandon du montant de la redevance d'occupation domaniale normalement due pourrait être vue comme une aide indirecte de Nantes Métropole à la SEMMINN.

¹⁰ CE, 4 avr. 2016, Cté d'agglo. du centre de la Martinique req. n° 396191

Par ailleurs, l'article 44 de la DSP provisoire prévoit une contribution financière forfaitaire de Nantes Métropole au profit de la SEMMINN :

- 183 000 € au titre de l'année 2020 (début de la DSP provisoire au 1er août 2020) ;
- 340 000 € au titre de l'année 2021 (année pleine d'exécution de la DSP provisoire) ;
- 120 000 € au titre de l'année 2022 (échéance initiale de la DSP provisoire au 30 juin 2022).

Ainsi, le montant cumulé de ces aides directes de Nantes Métropole au profit de la SEMMINN pour compensation de contraintes de service public a excédé 500 000 € sur trois exercices fiscaux en méconnaissance du règlement n° 360/2012 dit « de minimis SIEG » prolongé par le règlement (UE) 2020/1474 jusqu'au 31 décembre 2023 ¹¹.

À cet égard, si Nantes Métropole et la SEMMINN estiment que les contributions forfaitaires au profit de la SEMMINN n'ont pas la nature d'aides d'Etat, la chambre rappelle que l'exploitation du MIN par la SEMMINN a la nature d'un service d'intérêt économique général (SIEG) et qu'elle revêt une importance certaine sur le marché européen de la distribution agroalimentaire. Partant, **il incombe à Nantes Métropole de s'assurer de l'absence de surcompensation des obligations de service public imposées à son délégataire, au moyen de critères de calcul transparents et objectifs** ¹². Or la DSP provisoire, d'une part ne définit pas précisément le contenu des obligations de service public imposées au délégataire ni les coûts qui sont associés à leur exécution ; elle se contente de dresser une liste des « contraintes de service public imposées au Délégué », résultant notamment, d'une surface à louer inférieure à celle de l'ancien MIN, d'une progressivité des loyers résultants des contrats d'occupation ou encore le choix d'un niveau élevé d'équipements techniques contraignant le Délégué à se doter de compétences internes ou à faire appel à des sous-traitants. La DSP provisoire d'autre part, à aucun moment ne détaille les modalités de calcul des compensations de ces obligations de service public sous la forme de subvention.

Par conséquent, Nantes Métropole a fait peser sur l'équilibre de l'exploitation du MIN de Nantes, un risque tenant à l'éventuelle obligation de récupération de subventions publiques versées en méconnaissance du régime européen des aides d'Etat. À cet égard, si Nantes Métropole et la SEMMINN estiment que ces contributions versées n'ont pas la nature d'aides d'Etat, la chambre rappelle que la DSP ne délimite pas précisément le contenu des obligations de service public imposées au délégataire, pas plus qu'elle n'établit les coûts associés à leur mise en œuvre ainsi que les modalités de calcul de leur compensation ¹³.

¹¹ La seule année 2020, la SEMMINN a perçu 440 000 € de Nantes Métropole : 257 000 € (accord transactionnel – période du 01/01 au 31/07/2020) et 183 000 € (DSP provisoire – période du 01/08 au 31/12/2020).

¹² CJCE, 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00

¹³ CJCE, 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, C-280/00

Enfin, l'article 43.2 de la DSP provisoire prévoyait que la SEMMINN versait à Nantes Métropole une redevance variable, correspondant à 90 % du résultat courant après résultat financier et résultat exceptionnel, et avant impôts de l'exercice comptable échu à chaque fin d'année civile. **Or le niveau de captation particulièrement élevé du résultat du délégataire qu'elle opère est susceptible de menacer l'équilibre financier du contrat.** Ce risque apparaît particulièrement élevé compte tenu de la dégradation importante de l'équilibre du cycle d'exploitation du nouveau MIN de Rezé (v. §4.1).

En outre, cette captation de 90 % du résultat avant impôt présente un caractère faiblement incitatif dès lors que d'une part, elle ne tient pas compte des écarts de réalisation du délégataire par rapport au CEP annexé à la DSP provisoire et que d'autre part, elle revient *de facto* à capter indifféremment aussi bien les résultats de l'exploitation qui trouvent leur origine dans une cause étrangère à l'action du délégant, que les résultats dont l'amélioration est directement imputable au délégataire.

2.4 Une conduite mal maîtrisée de la nouvelle délégation d'exploitation du MIN de Nantes Métropole

2.4.1 Des conditions de mise en concurrence peu satisfaisantes

2.4.1.1 Une prise en compte perfectible des exigences de prévention des conflits d'intérêts

Aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, le conflit d'intérêts s'entend de « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. » Ces dispositions sont applicables indépendamment du respect des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Par délibération du 11 décembre 2020, le conseil métropolitain de Nantes Métropole a statué sur le principe de la délégation en application de l'article L. 1411-4 CGCT. Or, si les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT alors applicables au moment du vote, n'ont manifestement pas été méconnues, il n'en demeure pas moins que des administrateurs représentants de Nantes Métropole au sein de la SEMMINN ou d'anciens dirigeants de la SEMMINN ayant exercé une influence déterminante sur le transfert du MIN, ont siégé et pris part au vote sur le principe de la délégation.

De même, le conseil métropolitain de Nantes Métropole a délibéré sur le choix de la SEMMINN en tant que délégataire de l'exploitation du MIN par délibérations des 9 et 10 décembre 2021 dans le respect du délai de 2 mois après la saisine de la CDSP (art. L. 1411-7 CGCT). Or, si le procès-verbal de la délibération des 9 et 10 décembre 2021 précise que l'ensemble des administrateurs en fonction de la SEMMINN et représentants de Nantes Métropole n'ont pas pris part au vote, il ressort du constat fait par la chambre qu'un administrateur de la SEMMINN a été désigné secrétaire de séance. Sur ce point particulier, la chambre relève favorablement le fait que dans le cadre du nouveau dispositif interne de prévention des conflits d'intérêts, Nantes Métropole propose un secrétaire de séance insusceptible d'être en conflits d'intérêts avec une délibération mise à l'ordre du jour.

En outre, un élu métropolitain disposant d'une délégation en matière financière a directement pris part aux débats alors même qu'il a été président du conseil d'administration de la SEMMINN jusqu'au 26 mars 2021 et qu'il a pris une part très active à l'opération de transfert du MIN. A cet égard, la circonstance que cet élu ait abandonné ses fonctions au sein de la SEMMINN en mars 2021 est indifférente dès lors qu'il avait présidé cette société durant la phase de candidature et d'offre et qu'il conservait au moins un intérêt moral à voir la SEMMINN retenue ou, à tout le moins, à la perpétuation d'un modèle de gestion déléguée du MIN de Nantes Métropole.

2.4.1.2 Une mise en concurrence globalement effective en dépit de la candidature unique de la SEMMINN

La mise en concurrence de la délégation d'exploitation du MIN de Nantes est marquée par la candidature unique de la SEMMINN. Un temps envisagé, la candidature de la SEMMARIS, qui exploite le MIN de Rungis, n'est pas intervenue. Interrogé sur ce point par la chambre, son président a indiqué qu'une exploitation sous forme d'un contrat d'affermage ne garantissait pas la maîtrise suffisante des coûts associés à l'équipement.

La chambre souligne par ailleurs la position avantageuse dont bénéficiait *ab initio* la SEMMINN pour l'attribution de la nouvelle délégation d'exploitation du MIN. D'une part, faute de mise en concurrence, la SEMMINN a exploité avec un droit d'exclusivité le MIN pendant plus de 50 ans. D'autre part, la SEMMINN avait la connaissance particulière des coûts et des conditions de fonctionnement du nouveau MIN dès lors qu'elle exploitait l'équipement depuis près de trois ans dans le cadre du contrat de DSP initial du 24 juin 1975, puis d'une DSP provisoire, qui n'ont ni l'une ni l'autre fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence. De plus, la SEMMINN avait négocié les principaux contrats de sous-traitance dans tous les aspects de la maintenance du nouveau MIN de Rezé ¹⁴.

Enfin, la SEMMINN a signé le 3 janvier 2021, soit antérieurement à la date limite de dépôt des candidatures fixée au 29 janvier 2021, un contrat de conseil et d'assistance juridique dans le cadre du renouvellement de la concession du MIN, avec un cabinet de conseil. Or ce même cabinet, bien qu'il ne soit pas intervenu directement dans la rédaction du cahier des charges et des documents de la consultation de la concession du nouveau MIN élaborés par Nantes Métropole, s'est vu confier par elle, dès 2013, l'étude de la définition du montage opérationnel de transfert du MIN de Nantes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEMMINN a tenu à faire valoir que cette circonstance ne lui avait pas pour autant permis de bénéficier des connaissances acquises au préalable par le cabinet en tant que conseil de Nantes Métropole dès lors que d'une part, elle exploitait le nouveau MIN depuis son ouverture en 2019 et disposait, d'informations importantes sur la gestion du nouveau site et que d'autre part, l'ensemble de ces informations avaient été mises à disposition de Nantes Métropole en vue de leur intégration au dossier de consultation des entreprises.

¹⁴ Pour autant, Nantes Métropole avait veillé à anticiper le risque d'une rigidification des conditions de maintenance du nouveau MIN ; laquelle aurait pu obérer une mise en concurrence effective, en prévoyant expressément à l'article 15.3 de la DSP provisoire que « le délégataire veillera à conclure des contrats dont le terme ne se prolonge pas au-delà de la durée du présent contrat, sauf accord préalable de l'autorité délégante, pour une échéance postérieure. Dans le cas contraire, il veillera à ce que soit stipulée une substitution de cocontractant en cas de cessation du Contrat, sans pénalités ni indemnités ».

Pour toutes ces raisons, la chambre a donc souhaité s'assurer de l'effectivité et de l'intensité de la mise en concurrence de la délégation d'exploitation du MIN. Les mesures de publicité ont été effectivement respectées. La DSP a fait l'objet d'une procédure de type restreint. Le chiffre d'affaires total hors taxes pendant la durée du contrat a été estimée à 26 100 000 €. Cette estimation s'est avérée conforme au compte d'exploitation prévisionnel (CEP) joint en annexe (annexe 9) au contrat signé (26 992 524 € HT) et de l'offre présentée par la SEMMINN (Notice 6). Les exigences préalables à la mise en concurrence n'appellent pas d'observations particulières.

La pondération retenue de ces différents critères est cohérente avec l'objet de la délégation et n'a pas été de nature à avantager automatiquement la SEMMINN.

S'agissant du rapport d'analyse des offres produit par la CDSP le 23 juin 2021, la SEMMINN était la seule candidate à l'attribution de la délégation d'exploitation du MIN.

Le rapport d'analyse des offres produit à cette occasion atteste d'une analyse détaillée. Toutefois, l'appréciation critique est inégalement retranscrite. L'analyse des deux premiers critères est fouillée. En revanche, l'appréciation portée sur les autres critères est beaucoup moins détaillée ; la CDSP s'est contentée de constater que l'offre de la SEMMINN respectait bien les exigences de Nantes Métropole.

2.4.1.3 Des négociations présentant des points de fragilité

À la suite du rapport d'analyse des offres du 23 juin 2021, la CDSP de Nantes Métropole a invité la SEMMINN à négocier son offre, par courrier du 24 juin 2021. La faculté de négocier étant expressément prévue par le règlement de consultation, et dans le contexte d'une candidature unique de la SEMMINN, le choix fait par Nantes Métropole de négocier l'unique offre qui lui avait été fournie est souligné positivement par la chambre.

À cet égard, tant le volume que le contenu des échanges entre Nantes Métropole et la SEMMINN sur la base de trames de questionnaires très détaillées, atteste de l'intensité des négociations. Les négociations ont eu un effet tangible sur les conditions d'équilibre financier de la délégation nettement en faveur de Nantes Métropole, ainsi que sur la réduction des postes de charges entre le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) joint à l'offre initiale de la SEMMINN et le CEP annexé *in fine* à la DSP signée par Nantes Métropole.

Toutefois, les négociations ont également porté sur une variante concernant le périmètre des réalisations constructives ; la SEMMINN a en effet proposé, dès son offre initiale, un projet de développement comportant la construction d'un nouveau « bâtiment F » avant l'échéance de la DSP en 2027. Or le dossier de consultation des entreprises (DCE) demandait expressément aux candidats de proposer dans leur projet de développement du MIN, un projet de périmètre d'études sans nouvelle réalisation constructive. Cette restriction tendait notamment à préserver l'étude de la future DSP ayant vocation à intervenir à partir de 2027. Ce faisant, la SEMMINN n'a pas pris en compte le calendrier nécessaire au lancement de la future DSP après 2027, ni la temporalité indispensable à l'élaboration de son futur cahier des charges par Nantes Métropole.

Ainsi, la conduite des négociations sur la variante proposée par la SEMMINN a eu pour effet l'introduction d'une clause de revoyure (art. 37). Or le projet de construction a été estimé à l'origine à 9 000 000 €, ce qui serait de nature à modifier significativement l'équilibre économique du contrat.

Aussi en acceptant une variante sur une condition *a priori* exclue et en intégrant au contrat les résultats d'une négociation sur cette même variante, Nantes Métropole n'a pas garanti les conditions d'une égale concurrence entre les candidats potentiels et la SEMMINN dans l'attribution de la DSP d'exploitation du nouveau MIN.

2.4.2 Une délégation de service public particulièrement déséquilibrée

2.4.2.1 Une économie du contrat préjudiciable à l'équilibre financier de la SEMMINN

La délégation de service public relative à l'exploitation du MIN de Nantes Métropole a la nature d'un contrat d'affermage. En contrepartie de la mise à disposition de l'ouvrage édifié par Nantes Métropole, la SEMMINN doit verser à Nantes Métropole une contribution financière. Cette contribution prend notamment la forme d'un versement annuel forfaitaire fixe (R1) d'un montant total de 185 000 € HT sur les cinq ans du contrat. Son montant est progressif. Il est de 0 € HT pour les années 2022 et 2023, puis sera de 110 000 € en 2026.

La rémunération de la SEMMINN est assurée notamment par la perception de l'intégralité des redevances d'occupation domaniale perçues auprès des occupants du MIN, suivant la grille tarifaire adoptée par Nantes Métropole et approuvée par le préfet du département.

Nantes Métropole perçoit en outre un intéressement, sous la forme de deux contributions variables (R2 et R3) versées par la SEMMINN. La part variable R2 représente 88 % du résultat d'exploitation et financier. La part variable R3 correspond quant à elle à 30 % du résultat exceptionnel annuel du compte 78151100 du Plan comptable de la SEMMINN.

En dépit de la contribution forfaitaire annuelle versée par Nantes Métropole à la SEMMINN, dont l'objectif est de compenser ses obligations de service public, et qui représente 220 000 € HT pour 2022, et 105 000 € HT pour 2023, cette organisation financière aboutit à un niveau de captation des résultats du délégataire par le délégant, anormalement élevé, excédant plus de 90 %. Elle fait par ailleurs peser sur la SEMMINN un risque d'exploitation insuffisamment maîtrisé.

Les soldes intermédiaires de gestion tirés du compte d'exploitation prévisionnel (CEP) annexé à la DSP révèlent que l'équilibre financier du contrat est insuffisamment respecté. L'excédent brut d'exploitation cumulé représente seulement 6,3 % du chiffre d'affaire global. Le résultat net à l'issue des cinq années d'exécution contractuelle représente quant à lui 0,12 % de ce même chiffre d'affaire. Ces soldes apparaissent d'autant plus inquiétants qu'ils sont exprimés en euros courants au niveau du CEP et qu'ils pourraient donc se dégrader dans l'hypothèse d'un contexte inflationniste persistant.

Si un contrat de concession doit certes comporter une exposition réelle de l'attributaire aux aléas du marché, il ne doit pas pour autant ne pas être assuré de l'équilibre financier et, partant, doit le prémunir de pertes systématiques.

Sous cet angle, l'organisation financière décrite ci-avant présente une triple difficulté. En premier lieu, elle revêt un caractère désincitatif dès lors que le niveau de captation des résultats de la SEMMINN n'est pas progressif et ne tient pas compte de l'effet consenti par cette dernière pour y parvenir (plan de réduction des recettes ou hausses des recettes fondées sur des causes exogènes). En second lieu, cette captation élevée des résultats de la SEMMINN apparaît peu cohérente avec l'objectif assigné au délégataire de produire un plan de développement stratégique du nouveau MIN. **Enfin, à moyen terme, la nécessité pour Nantes Métropole de contribuer directement à l'équilibre de l'exploitation au moyen de subventions de fonctionnement pourrait être source d'insécurité juridique au regard de la législation sur les aides d'Etat, dès lors que la SEMMINN exploite un service économique d'intérêt général (SIEG) sur un marché concurrentiel.**

À cet égard, si Nantes Métropole et la SEMMINN estiment que ces contributions versées n'ont pas la nature d'aides d'Etat, la chambre rappelle que la DSP ne délimite pas précisément le contenu des obligations de service public imposées au délégataire, pas plus qu'elle n'établit les coûts associés à leur mise en œuvre ainsi que les modalités de calcul de leur compensation ¹⁵.

2.4.2.2 Une durée d'exécution contractuelle trop courte

Le contrat s'étend sur cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2022. Aucune clause de reconduction n'est prévue. La DSP conclue entre Nantes Métropole et la SEMMINN ayant la nature d'un affermage, une durée plus courte apparaît cohérente avec le fait que le délégataire n'a pas eu à supporter la charge des investissements du premier établissement du nouveau MIN.

Néanmoins, la durée retenue de cinq ans paraît courte en raison d'une part, de la volonté de Nantes Métropole d'assigner à la SEMMINN un programme de développement stratégique du nouveau MIN susceptible d'impliquer la construction d'un nouveau bâtiment de 11 000 000 € et d'en faire un rouage du Projet Alimentaire de Territoire (PAT) et en considération d'autre part, de l'importance du programme de travaux ainsi que de gros entretien et réparations (GER) pour un montant de 1 210 287 €¹⁶.

La chambre rappelle que la durée du contrat doit être cohérente avec le volume des investissements réalisés par le délégataire, mais aussi lui permettre un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.

¹⁵ CJCE, 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, C-280/00

¹⁶ Il est surprenant que le programme de GER annexé à la DSP (annexe 16.2) s'étende jusqu'à l'année 2027 cependant que l'achèvement du contrat interviendra au 31 décembre 2026.

2.4.3 Des points de fragilité juridique importants

2.4.3.1 Des clauses tarifaires irrégulières

L'article 41 de la DSP prévoit que « *pour les occupants installés précédemment sur l'ancien MIN, les redevances et tarifs sont déterminés notamment en fonction de ceux pratiqués sur l'ancien MIN de Nantes et des négociations entre l'Autorité Délégante [Nantes Métropole] et les occupants du MIN traduites dans les protocoles transactionnels individuels, repris dans les contrats de location conclus* ». Ainsi, ledit article stipule que la SEMMINN en qualité de délégataire « *devra respecter les engagements contractuels de l'Autorité délégante [Nantes Métropole]* ». Cette organisation présente une double difficulté.

Tout d'abord, en enjoignant à la SEMMINN d'appliquer aux anciens occupants du MIN les tarifs déterminés contractuellement aux termes de leurs accords transactionnels individuels respectifs, Nantes Métropole a implicitement mais nécessairement restreint les conditions d'exercice du pouvoir de modification des tarifs qu'elle tient de sa qualité d'autorité publique concédante. Sont par principe illégales les conventions par lesquelles une autorité publique s'engage pour l'avenir à prendre telle ou telle décision de nature réglementaire¹⁷. Dans ces conditions, Nantes Métropole ne pouvait s'engager auprès des anciens occupants du MIN, dans le cadre d'accords transactionnels, à appliquer un tarif déterminé d'occupation du nouveau MIN antérieurement à l'adoption de la grille tarifaire annexée à la DSP.

Deuxièmement, Nantes Métropole a méconnu le principe d'égalité entre les occupants du nouveau MIN en distinguant, au sein de ces occupants, ceux qui occupaient précédemment l'ancien MIN et les nouveaux occupants. Or, compte tenu de l'objet d'un MIN, il n'existe pas de différence objective entre occupants, selon qu'ils aient été ou non occupants de l'ancien MIN. En outre, les transactions conclues avec les anciens occupants du MIN reviennent à leur accorder des avantages tarifaires systématiques par rapport à la grille tarifaire applicable aux nouveaux occupants du MIN de Rezé, jusqu'en 2030. Tout d'abord, le tarif de base des emplacements occupés est plus bas que ceux de la nouvelle grille tarifaire applicable aux nouveaux arrivants. Il en va de même des tarifs pratiqués pour l'emploi des quais poids-lourds¹⁸. Ensuite, les conditions d'indexation de ces tarifs de base sont plus avantageuses que celles de la grille tarifaire¹⁹. Ainsi les tarifs des anciens occupants sont indexés sur une base de 3 %, là où ceux des nouveaux occupants le sont sur une base de 4,5 %²⁰. Enfin, les accords transactionnels prévoient expressément qu'aucune redevance ne sera acquittée sur la surface des bureaux occupés au 1^{er} étage, en méconnaissance du principe suivant lequel les occupations du domaine public doivent donner lieu à perception d'une redevance. Les nouveaux occupants doivent, quant à eux, acquitter une redevance sur la surface totale des bureaux occupés, sur la base tarifaire de la case occupée en rez-de-chaussée.

¹⁷ CAA Marseille, 30 avr. 2003, *Cie générale de stationnement*, n99MA01946.

¹⁸ 2 239 € HT au lieu de 2 442 € HT.

¹⁹ V. comparaison d'évolution des tarifs entre la grille tarifaire 2022 et 2023.

²⁰ Les accords transactionnels prévoient qu'au-delà du 13^{ème} mois et jusqu'au 132^{ème} mois d'occupation du nouveau MIN de Rezé, les redevances d'occupation seront augmentées de 3 % tous les 12 mois pour les surfaces équivalents à celles du MIN de Nantes et de 4,5 % pour les surfaces supplémentaires ; indexation à laquelle s'ajoutera le cas échéant, à la discrétion du gestionnaire, une variation proportionnelle à l'indice des loyers commerciaux publié chaque trimestre par l'INSEE.

En outre, s'agissant d'occupants exerçant une activité économique et se trouvant en concurrence directe les uns envers les autres au sein d'une même infrastructure, cette politique tarifaire discriminatoire est de nature à renforcer la position dominante d'anciens occupants et, partant, représente un abus automatique de position dominante. De surcroît, cette situation fragilise juridiquement les tarifs appliqués aux occupants.

<p>Recommandation n° 2. (NANTES MÉTROPOLE) Établir sans délai une nouvelle grille tarifaire respectant le principe d'égalité et tenant compte des principes de libre et égale concurrence.</p>

2.4.3.2 Une clause de revoyure irrégulière concernant la variante du « bâtiment F »

L'article 37 de la DSP contient une clause de révision destinée à prendre en compte la variante proposée par la SEMMINN dans son offre, consistant dans la construction d'un « bâtiment F » et de ses aménagements associés.

Cependant, pour considérer qu'une modification est autorisée par une clause contractuelle de réexamen, Nantes Métropole aurait dû informer les candidats potentiels dans les documents de la consultation, de la faculté ouverte d'un réexamen éventuel du périmètre des bâtiments à construire durant la période d'exécution contractuelle. Or, de fait, le règlement de la consultation ne prévoit pas expressément la possibilité de négociations sur l'offre bâtiminaire. De plus, si l'article 11 du projet de contrat annexe au dossier de consultation des entreprises (DCE) prévoyait que le délégataire pouvait présenter un schéma de développement comportant des projets immobiliers dans le périmètre MIN, sa mise en œuvre ne saurait avoir pour effet de modifier substantiellement l'équilibre du contrat initial.

Il appartenait donc à Nantes Métropole de s'assurer que la modification envisagée constitue une modification non substantielle ou de faible montant, au sens des dispositions du code de la commande publique. Or l'analyse des comptes d'exploitation prévisionnels (CEP) annexés à l'offre initiale de la SEMMINN atteste d'un écart de 10 % du chiffre d'affaire hors TVA entre le CEP « base » et le CEP « variante ». L'exercice effectif par Nantes Métropole de son pouvoir d'autoriser la construction du « bâtiment F » présenterait donc un risque d'atteinte aux règles de la commande publique et d'égale concurrence.

Pour l'heure, la présentation du projet lors d'un groupe de validation technique en date du 15 juin 2023 devrait inciter Nantes Métropole à ne pas engager le « bâtiment F » dans le cadre de la DSP actuelle. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Nantes Métropole a fait part de son intention de ne pas engager la construction du « bâtiment F » jusqu'au terme de la DSP actuelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exploitation du MIN de Nantes a toujours été assurée par la SEMMINN - société d'économie mixte dont le capital social est majoritairement détenu par Nantes Métropole. C'est encore la SEMMINN qui est titulaire du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du nouveau MIN jusqu'en 31 décembre 2026. L'organisation de la gestion déléguée de l'exploitation du MIN entre Nantes Métropole et la SEMMINN présente toutefois des fragilités juridiques et financières structurelles qui appellent d'importantes observations.

Tout d'abord, la délégation initiale du 24 juin 1975 qui confiait à la SEMMINN l'exploitation du MIN de Nantes jusqu'en 1999 a été reconduite continuellement par Nantes Métropole au moyen de 10 avenants successifs jusqu'au 31 juillet 2020. Cette durée excessive sans aucune publicité ni mise en concurrence pendant plus de 45 ans s'est, en outre, accompagnée d'avenants modifiant substantiellement le contenu de la DSP originelle afin de tenir compte des nouvelles contraintes pesant sur la SEMMINN du fait du transfert du MIN à Rezé. Ces agissements ont, en raison de leur ampleur et de leur caractère répété en dépit des mises en garde des services de l'Etat, constitué de graves manquements aux règles de la commande publique.

Le fait que la délégation du 24 juin 1975 ait chevauché l'exploitation de l'ancien MIN et du nouveau a nécessité un traitement comptable complexe de l'abandon des anciens équipements édifiés par la SEMMINN. Les écritures réalisées à cette occasion ont été bien maîtrisées par la SEMMINN.

Le règlement transactionnel des surcoûts du transfert du MIN pour la SEMMINN apparaît également critiquable dans la mesure où les montants alloués par Nantes Métropole sont insuffisamment justifiés et sont intervenus suivant une logique coûteuse de coûts remboursés.

Ensuite, l'intervention des services de l'Etat a conduit Nantes Métropole à conclure une DSP provisoire avec la SEMMINN. Celle-ci a toutefois été conduite sans publicité ni mise en concurrence, dans l'attente de la passation de l'actuelle DSP. Or la condition de l'urgence ne semblait pas remplie pour autoriser le recours à une DSP provisoire selon de telles modalités. De plus, l'équilibre qu'elle définit apparaît précaire au point de menacer la situation financière de la SEMMINN.

La nouvelle DSP d'exploitation du MIN que Nantes Métropole a ensuite attribué, jusqu'à fin 2026, à la SEMMINN, l'a été conformément aux règles de publicité et de mise en concurrence. Bien que la SEMMINN ait été la seule candidate à l'attribution de cette offre, les principes généraux du droit de la commande publique ont été globalement respectés. Toutefois, Nantes Métropole aurait dû être plus vigilante quant aux conditions du vote de délibérations relatives à l'attribution de la nouvelle DSP à la SEMMINN. En outre, l'équilibre de la DSP apparaît très risqué en raison d'une durée contractuelle courte (5 ans) et d'une captation de plus de 90 % des profits de la SEMMINN par Nantes Métropole, ce qui pourrait rapidement placer la SEMMINN en difficulté financière.

3 LA CONDUITE DU TRANSFERT DES ANCIENS OCCUPANTS DU MIN DE NANTES

Le versement d'indemnités aux anciens occupants du MIN de Nantes a représenté un élément essentiel de la réussite de son transfert sur le site de Rezé. Les indemnités versées sont le résultat de négociations intervenues au carrefour de contraintes croisées : des contraintes temporelles d'une part, compte tenu de la nécessité de libérer l'ancien site du MIN au profit de l'implantation du futur CHU ; des contraintes financières d'autre part, en raison de la puissance de négociation des occupants structurants pour la dynamique du MIN.

3.1 Un suivi insuffisant des indemnisations des occupants de l'ancien MIN de Nantes

3.1.1 Une gestion externalisée des indemnisations

Les contours du processus d'indemnisation des anciens occupants du MIN a été défini préalablement, dans le cadre d'un accord tripartite du 26 février 2013, entre Nantes Métropole, la SEMMINN et l'association MIN Avenir qui représente les intérêts des occupants. Cette approche partenariale a été une composante importante de la réussite du transfert du MIN. Les principes généraux d'indemnisations avaient ensuite vocation à régir la conduite des négociations individuelles avec chacun des opérateurs, en vue de la signature d'accords transactionnels particuliers. Dans ce cadre, ont été retenus les principes suivants : d'une part, la neutralité financière du transfert des biens transférables sur le nouveau MIN impliquant une indemnisation des frais de déménagement, de démontage et de remontage, et d'autre part, la prise en charge financière par Nantes Métropole des opérations de démolition et de dépollution relatives au matériel non transférables. En revanche, les conditions d'indemnisation des biens non-transférables n'ont pas été définies dans cet accord.

L'organisation du partage des responsabilités de la conduite des négociations ainsi que de la charge du règlement des indemnisations a été précisément définie dans le cadre de l'avenant n° 8 à la DSP du 24 juin 1975, signé le 21 janvier 2015 entre Nantes Métropole et la SEMMINN.

Dans son principe, l'engagement pris par Nantes Métropole de supporter l'intégralité du financement des indemnisations versées aux anciens occupants du MIN n'appelle pas d'observations, dès lors qu'il constitue la conséquence de sa décision unilatérale d'imposer à son délégataire (SEMMINN) de transférer le MIN sur un nouveau site.

La conduite des négociations a toutefois été externalisée par Nantes Métropole au moyen d'un marché public de service conclu avec deux cabinets privés de conseil. Le coût cumulé de ces marchés est de 1 280 240 €, soit près de 8 % du montant total des indemnités accordées aux entreprises, ce qui est élevé.

En pratique, le groupe de négociation était composé, pour Nantes Métropole, du chef de projet et du chef de service du contrôle externe de la direction du contrôle de gestion, d'un avocat et d'un sous-traitant spécialiste de l'agroalimentaire.

Les accords transactionnels signés dans ce cadre sont précis et transparents. Les annexes qu'ils comportent permettent, pour chaque poste de préjudice indemnisé, le contrôle du montant des indemnités versées et de la méthode utilisée pour son calcul.

Néanmoins, Nantes Métropole n'a conclu que 70 accords transactionnels sur la centaine d'occupants de l'ancien MIN de Nantes, au motif pris que l'indemnisation des occupants titulaires de titres d'occupation ne contenant pas de stipulations indemnitaires n'avaient *a priori* pas de droit à réclamer une indemnisation. Or, cette interprétation apparaît particulièrement restrictive compte tenu de l'état du droit applicable aux conventions domaniales à la date des négociations et de la signature des accords transactionnels²¹. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Nantes Métropole a indiqué que l'ensemble des occupants de l'ancien MIN avaient bénéficié d'un accompagnement individualisé pour une solution de réimplantation sur l'agglomération.

Ainsi, en excluant par principe toute indemnisation des anciens occupants du MIN dont les titres d'occupation ne prévoyaient pas expressément d'indemnisation, et en ne concluant pas avec eux d'accord transactionnel de nature à prévenir d'éventuelles contestations, Nantes Métropole a insuffisamment anticipé le risque de contentieux auquel elle s'exposait.

3.1.2 Une liberté importante laissée à la société titulaire du marché de négociation

En dépit du fait que les services de la métropole ont participé aux réunions de négociation avec les commerçants, le fait que Nantes Métropole ait estimé un montant prévisionnel des indemnisations compris entre 21 et 50 millions d'euros, l'a conduit à donner son accord à la société en charge des négociations pour des fourchettes de négociation particulièrement étendues²², et ce sur tous les postes d'indemnisation. **Ce faisant, elle a pris le risque de souscrire des engagements financiers disproportionnés méconnaissant le principe suivant lequel les personnes publiques ne sauraient s'engager à plus qu'elles ne doivent, en application de l'objectif plus général de protection des deniers publics²³.**

Ainsi, s'agissant notamment de l'indemnisation des pertes d'exploitation des occupants pendant la période de déménagement, Nantes Métropole a autorisé la société négociante à s'écarter de la base de discussion initiale, d'une indemnité calculée sur sept jours de marge brute moyenne des trois derniers exercices pour atteindre jusqu'à 90 jours. De même, alors qu'initialement, aucune indemnisation complémentaire ne pouvait être accordée, Nantes Métropole a autorisé la société à fixer une enveloppe complémentaire « pour faire aboutir la négociation » ; autrement dit, sans aucune justification, représentant jusqu'à 10 % de l'indemnité totale allouée à l'occupant.

²¹ CE, 31 juill. 2009, *Sté Jonathan Loisirs*

²² II-2 Nantes Métropole – Rapport final Phase 1 Forfaitaire Vers 1 juillet 2014, p. 28-29

²³ CE sect. 19 mars 1971, *Mergui* ; Cons. Const. 20 janv. 2011, n° 2010-624 DC

De fait, la comparaison entre les stipulations indemnitaires des protocoles types et celles des accords transactionnels révèle des écarts importants et coûteux s'agissant des méthodes de calcul employées *in fine*. Ainsi, Nantes Métropole a signé pour 16 361 548 € d'indemnisations au profit de 70 occupants de l'ancien MIN de Nantes sur le fondement d'accords transactionnels individuels. L'actualisation de cette somme sur la base des stipulations de ces différents contrats a ainsi conduit Nantes Métropole à payer 15 764 202 €. Cette somme doit toutefois être mise en perspective avec le montant estimé des indemnisations aux premiers stades des indemnisations, de 11 382 567 €. Les négociations ont donc abouti à une hausse de 38 % des indemnisations négociées à l'origine.

Ce risque de dérapage a été potentiellement aggravé par l'organisation du suivi par Nantes Métropole des sociétés négociantes. D'une part, le principe d'une validation en continu par Nantes Métropole par un comité *ad hoc* n'a pas été suivi alors que cette solution était préconisée par la société négociante²⁴; le recours à un chef de projet assurant l'interface entre la métropole et la société négociante lui a en effet été préféré, en raison de la signature d'accords de confidentialité avec les principaux occupants de l'ancien MIN, qui se sont opposés à la communication de leurs données comptables et financières. D'autre part, le vice-président alors en charge des finances de Nantes Métropole s'est mis en retrait de ses fonctions et n'a pas exercé pleinement ses attributions au titre du contrôle interne en raison du fait qu'il présidait aussi la SEMMINN.

3.1.3 Une information perfectible des élus métropolitains à l'occasion de la signature des accords transactionnels

Les accords transactionnels ont été signés par la présidente de Nantes Métropole, sur le fondement d'une délibération du conseil communautaire du 15 décembre 2014, ainsi que, pour la SEMMINN, par le président du conseil d'administration, habilité par décision du conseil d'administration du 20 mai 2015.

La délibération du conseil communautaire du 15 décembre 2014 ne comporte aucune restriction quant aux montants des conventions susceptibles d'être signées par la présidente de Nantes Métropole. Destinée à répondre au besoin de Nantes Métropole de conclure des accords transactionnels, elle a dérogé à la délibération du 16 avril 2014 qui définissait le cadre général des délégations de pouvoir du conseil métropolitain à la présidente et au bureau métropolitain.

Par ailleurs, si la présidente de Nantes Métropole a régulièrement présenté au conseil métropolitain les accords transactionnels conclus avec les différents occupants, la signature d'accords de confidentialité avec les principaux occupants de l'ancien MIN, lesquels se sont opposés à voir leurs données comptables et financières consultées, a pu obérer une présentation détaillée des éléments d'indemnisation accordées. Or, un tel dispositif aurait pu être institué sans pour autant méconnaître le secret des affaires. À tout le moins, ces accords ont fait obstacle à la création d'un comité *ad hoc* qui aurait pu associer les élus au suivi continu du processus de négociation des indemnités.

²⁴ II-2 Nantes Métropole – Rapport final Phase 1 Forfaitaire Vers 1^{er} juillet 2014, p. 23-24.

L'organisation du suivi par Nantes Métropole des négociations a pris la forme d'un « groupe technique spécifique » (GTS) – GTS Ile de Nantes/CHU/MIN/Transfert Grand Blottereau qui s'est réuni à de nombreuses reprises entre 2014 et 2018.

3.2 Une indemnisation coûteuse des occupants de l'ancien MIN de Nantes

La décision unilatérale de Nantes Métropole de transférer l'ancien MIN de Nantes à Rezé, en conséquence de la nécessité pour elle de libérer l'emprise foncière indispensable au déplacement du futur CHU, l'a placée *de facto* face à une obligation de résultat des négociations indemnitaires. Il en a résulté implicitement, mais nécessairement, une moindre puissance de négociation face aux anciens occupants du MIN. Ce constat a encore été aggravé par l'asymétrie d'information résultant des résistances des anciens occupants du MIN à la transmission de leurs données comptables et financières indispensables à la conduite des négociations.

3.2.1 Une détermination complexe des droits à indemnisation

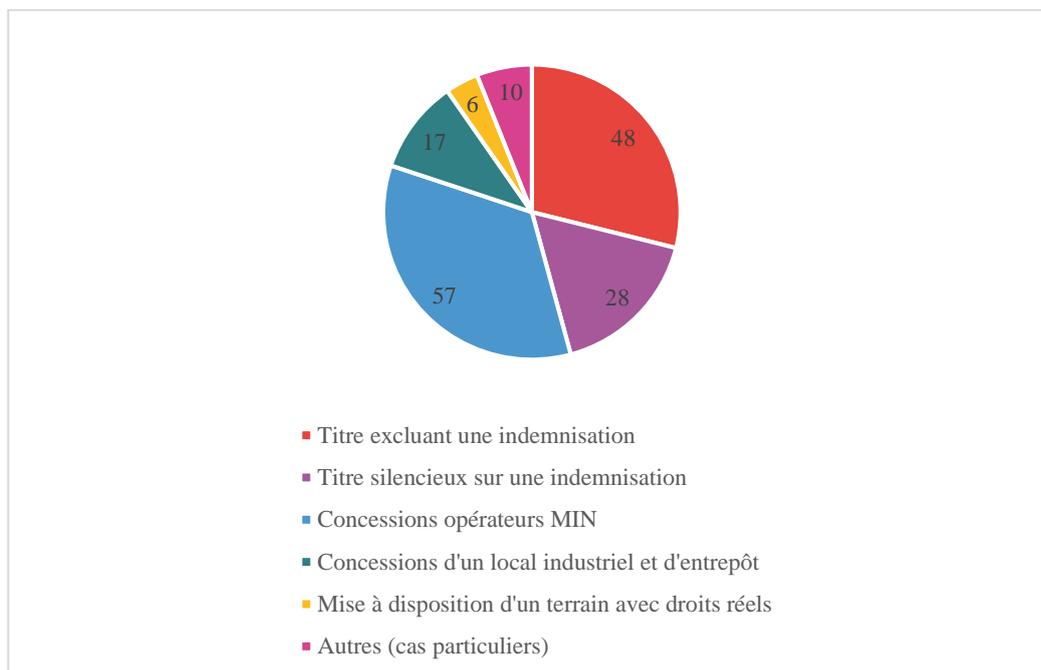
L'étendue du droit à indemnisation des occupants du MIN est dépendante du type de contrat d'occupation. À cet égard, Nantes Métropole a été confrontée à une double difficulté tenant d'une part, à l'existence d'occupants soumis à une pluralité de statuts et d'autre part, à la présence de titres d'occupation anciens aux stipulations imprécises.

Seuls de très rares titres comportaient des stipulations indemnitaires précises. En raison de leur caractère exceptionnel et compte tenu de l'importance des indemnités accordées sur le fondement de ces conventions d'occupation, la chambre a vérifié que les stipulations indemnitaires de ces contrats n'avaient pas été modifiées préalablement ou pendant les phases de négociation avec Nantes Métropole : elle n'a pas constaté d'anomalies.

Ce manque de précision a réduit la prévisibilité des indemnités dues aux anciens occupants du MIN, tout en leur fournissant un pouvoir de négociation potentiellement plus important, de nature à renchérir le coût du transfert pour Nantes Métropole.

Il est à cet égard regrettable que les conventions-type d'occupation du nouveau MIN se contentent de prévoir, en cas de résiliation par la SEMMINN, que l'occupant « bénéficiera d'une indemnité qui sera fixée conventionnellement entre les Parties ».

Graphique n° 2 : Typologie des contrats d'après leur modèle indemnitaire



Source : CRC d'après documents fournis par Nantes Métropole

3.2.2 Une définition *a priori* cohérente des modalités d'indemnisation initiale

Il résulte de l'état du droit applicable, tant au moment des négociations que de la signature des accords transactionnels que si l'autorité domaniale peut mettre fin avant son terme à un contrat portant autorisation d'occupation du domaine public pour un motif d'intérêt général et en l'absence de toute faute de son cocontractant, ce dernier est toutefois en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de cette résiliation unilatérale dès lors qu'aucune stipulation contractuelle n'y fait obstacle. Dans ces conditions, en l'absence de clause contraire expresse, le titulaire d'une convention d'occupation du domaine du MIN est en droit d'obtenir réparation du préjudice direct et certain en résultant, tel que la perte des bénéfices découlant d'une occupation du domaine conforme aux prescriptions de la convention et des dépenses exposées pour l'occupation normale du domaine, qui auraient dû être couvertes au terme de cette occupation.

Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article R. 2125-5 du CGPPP dans sa version en vigueur à la date de la signature des accords transactionnels individuels, que l'occupant dont le titre d'occupation est résilié pour un motif d'intérêt général a droit à une indemnité égale, sous déduction de l'amortissement calculé dans les conditions fixées par le titre d'autorisation, au montant des dépenses exposées pour la réalisation des équipements et installations expressément autorisés, dans la mesure où ceux-ci subsistent à la date du retrait.

En tout état de cause, si les personnes publiques peuvent régulièrement prévoir les modalités d'indemnisation de l'occupation dans le titre d'occupation, l'indemnisation en résultant ne saurait conduire lesdites personnes publiques à s'engager au paiement de plus qu'elles ne doivent²⁵.

Aussi, le cadre initial de l'indemnisation des différents postes de préjudice, tels qu'ils résultent des documents internes à Nantes Métropole apparaît cohérent :

- indemnisation des biens non-transférables édifiés ou acquis par les occupants à leur valeur nette comptable (VNC) ;

- indemnisation des pertes d'exploitation sur une valeur de sept jours sur la base de la marge sur coûts variables (MSCV) basée sur une moyenne des trois derniers exercices clos de l'occupant ;

- indemnisation du déménagement, démontage et remontage des équipements transférables. Ce remboursement devait intervenir sur devis réalisé par des prestataires extérieurs et devait également être réalisé par des prestataires extérieurs ;

- indemnisation des frais de réinstallation (frais d'inscription et de communication liés à la nouvelle implantation, frais notariés, etc.). Là aussi, le remboursement devait intervenir sur devis réalisés par des prestataires externes.

Aucune indemnisation complémentaire n'était envisagée.

3.2.3 Des pratiques indemnitaires en réalité coûteuses

3.2.3.1 Des indemnisations accordées en méconnaissance des stipulations indemnitaires de certains titres d'occupation

Certaines dispositions indemnitaires des titres d'occupation n'ont pas été respectées. Ce non-respect a eu pour effet d'augmenter systématiquement le montant de l'indemnité due par Nantes Métropole à l'occupant. Au moins trois cas se sont présentés.

En premier lieu, alors que le titre prévoyait expressément une indemnisation à la VNC des biens non transférables, a été utilisée la VIDV²⁶ en tout ou partie pour déterminer la valeur de ces biens.

En second lieu, alors que le titre prévoyait expressément qu'aucune indemnité ne pouvait être réclamée, un versement est tout de même intervenu.

Enfin, le titre pouvait ne contenir aucune clause indemnitaire, mais un versement est tout même intervenu en contrariété avec la doctrine générale définie par Nantes Métropole, consistant à exclure par principe tout droit à indemnisation des occupants dont les titres ne comportaient pas de clauses indemnitaires.

²⁵ CE sect., 19 mars 1971, *Mergui*, n 79962.

²⁶ VIDV : Valeur d'Investissement Déduite de la Vétusté.

Bien que les montants en cause soient relativement modestes, la chambre relève la rupture d'égalité résultant du versement d'indemnités au profit de cinq occupants dont le titre ne le prévoyait pas expressément ou l'excluait, sachant que de nombreux occupants titulaires de titres précaires n'ont reçu, eux, aucune indemnisation.

3.2.3.2 Une indemnisation inégalement généreuse des biens non-transférables

Le recours non prévu à la VIDV :

Alors que l'indemnisation des biens non-transférables construits ou acquis par les occupants du MIN conformément à leur titre, devait être basée sur leur valeur nette comptable (VNC), il apparaît que sur les 64 accords transactionnels conclus, 12 d'entre eux se sont vus appliquer une méthode différente, à savoir celle de la Valeur d'Investissement Déduite de la Vétusté (VIDV). Cette dernière méthode ne tient pas compte de la valeur non-amortie des biens non-transférables mais au contraire les évalue d'après leur valeur d'acquisition, corrigée d'un coefficient de vétusté. La VIDV permet d'approcher une valeur de marché des équipements. En réponse aux observations provisoire de la chambre, Nantes Métropole a fait valoir que conformément à l'article 7 du protocole d'accord-cadre conclu avec MIN Avenir et la SEMMINN relatif aux grands principes applicables au transfert des opérateurs sur le Nouveau Site, il y avait lieu d'appliquer la méthode de la VNC aux anciens occupants du MIN ayant fait le choix de se réimplanter sur le nouveau MIN et d'appliquer la méthode de la VIDV à ceux des anciens occupants ayant fait le choix de ne pas se réimplanter sur le futur MIN et qui, partant, devaient supporter individuellement le financement de leurs futurs équipements. Néanmoins, le recours à la VIDV appelle de la chambre les observations suivantes.

Tout d'abord, le recours à la VIDV a abouti à une augmentation très significative des coûts de l'indemnisation des biens non-transférables, dans la mesure où elle a été systématiquement mise en œuvre sur des équipements non-transférables dont la date d'acquisition ancienne aurait abouti logiquement à une absence de droit à indemnisation, en raison d'une VNC proche de 0 €. Un cas extrême est celui du montant de l'indemnisation versée au GIE X pour 119 652 €, qui résulte de la seule indemnisation à la VIDV d'un équipement de réfrigération datant de 1969²⁷.

Il est à cet égard marquant de constater que le choix, au sein d'un même accord transactionnel de recourir alternativement à la VIDV et à la VNC, a été manifestement justifié par la seule recherche d'une maximisation des indemnisations dues, au détriment de la cohérence et de l'objectivité de la méthode employée. Par extension, n'apparaît pas cohérente l'indemnisation dont ont bénéficié certaines entreprises de provisions d'investissement (ou provision de renouvellement) dès lors que le recours à la VIDV suivant une logique économique est *a priori* exclusif de la méthode comptable de la VNC²⁸.

²⁷ À noter toutefois l'existence d'un bâtiment de 120 m² refait à neuf depuis.

²⁸ Le plan comptable autorise les entreprises à passer, pour les biens à renouveler en cours d'exploitation, des dotations pour amortissement technique et, éventuellement, des dotations aux provisions pour renouvellement afin d'anticiper l'écart de valeur de remplacement de l'immobilisation renouvelable.

Ce recours à la VIDV a représenté un double gain pour les anciens occupants. S'agissant de biens non-transférables souvent anciens, leur amortissement technique en comptabilité leur a permis de constater une charge déductible non-décaissée venant en réduction du résultat imposable et, partant, de l'impôt sur les bénéfices des anciens occupants. Il en a résulté une surcompensation de la récupération du capital investi par ces occupants qui ont bénéficié une première fois de la part de l'Etat d'une réduction de l'impôt dû et une deuxième fois, de Nantes Métropole, d'une indemnité de la valeur d'acquisition du bien.

Le recours à la VIDV plutôt qu'à la VNC apparaît également inégalitaire, dès lors que le recours à l'une ou l'autre de ces méthodes n'apparaît pas justifiée par des raisons objectives et rationnelles, et qu'il a abouti à des montants d'indemnisation significativement différents des biens non-transférables pour des occupants pourtant titulaires d'une même « concession MIN ».

À cet égard, l'argument suivant lequel le recours à la VIDV serait justifié toutes les fois que les biens non-transférables ne seraient pas reconstruits à l'équivalent au sein du futur MIN, et qu'à l'inverse il y aurait lieu d'indemniser à la VNC les biens trouvant un équivalent au sein du futur MIN, n'apparaît guère convaincant. Premièrement, dans l'un comme l'autre cas, le cumul des dotations aux amortissement des biens non-transférables à l'indemnisation de leur valeur non-amortie – moyennant d'éventuelles dotations pour provisions de renouvellement - fournit à l'occupant les moyens d'une reconstitution des équipements au sein du futur MIN. Par ailleurs, cette alternative méthodologique n'est exposée expressément qu'au sein d'un seul accord transactionnel sur les 70 conclus au final. Deuxièmement, la circonstance que les occupants de l'ancien MIN se réinstallent ou non au sein du nouveau MIN est en partie indifférente à la circonstance qu'ils devront supporter dans l'un comme l'autre cas le coût des investissements des nouveaux équipements ; que ce soit sous la forme d'une participation directe au financement, ou plus indirecte, via le versement de redevances d'occupation domaniale à l'autorité gestionnaire du MIN.

Surtout, l'étude par la chambre de l'ensemble de ces accords transactionnels a révélé une prévalence du recours à la méthode de la VIDV pour les occupants dont la surface financière, et partant la puissance de négociation avec Nantes Métropole, était la plus élevée. Dans le cas de la société Y dont l'accord transactionnel s'est élevé à 1 593 768 €, la méthode de la VIDV a même été utilisée alors que la convention d'occupation prévoyait expressément le recours à la VNC. À l'inverse, pour les plus petits occupants, c'est la méthode la moins avantageuse, celle de la VNC, qui a été systématiquement utilisée.

Tableau n° 1 : Méthode d'indemnisation des biens non-transférables

	Nombre	Valeur moyenne de l'indemnisation des biens non-transférables
<i>Titres indemnisés suivant VIDV</i>	12	811 755,58 €
<i>Titres indemnisés suivant VNC</i>	52	299 034,47 €

Source : CRC d'après ensemble des accords transactionnels individuels

L'étude par la chambre des listes de biens indemnisés annexées aux accords transactionnels a révélé dans certains cas la présence en nombre anormalement élevé d'éléments en réalité transférables, qui n'auraient donc jamais dû être indemnisés par Nantes Métropole.

Au-delà des éléments mobiliers présents en nombre, certains éléments considérés comme des biens non-transférables étonnent encore davantage et interrogent sur la maîtrise de l'étendue des indemnités versées par Nantes Métropole. Ainsi, ont pu être indemnisées des taxes (taxe locale d'équipement, raccordement à l'égout) payées sans qu'il ne soit démontré le caractère direct et certain du préjudice résultant de leur paiement par rapport à la résiliation du titre d'occupation du MIN.

Sur cette question aussi, il apparaît que la possibilité d'inclure au sein de la liste des biens non-transférables indemnisés, des éléments n'en remplissant pas les critères, sont le fait d'entreprises ayant disposé d'un pouvoir de négociation plus important que les autres occupants du MIN, en raison notamment de l'importance de leur surface financière. Plus significatif encore, ce type de pratique a été régulièrement relevé au bénéfice d'occupants bénéficiant également d'une indemnisation des biens selon la méthode avantageuse de la VIDV.

3.2.3.3 Une indemnisation inégalement généreuse et parfois déconnectées des pertes réelles d'exploitation

Les opérations de déménagement liées au transfert du MIN sur le nouveau site de Rezé ont pu être à l'origine de pertes d'exploitation pour les anciens occupants. Le cumul des indemnités versées au titres des pertes d'exploitation telles qu'elles résultent de l'ensemble des accords transactionnels conclus avec Nantes Métropole s'élève initialement à 3 158 736 €, soit 19 % du volume total des indemnisations accordées. Ces indemnisations appellent les observations suivantes.

Le modèle général d'indemnisation a consisté à déterminer un nombre de jours de pertes de marge sur coûts variable. Autrement dit, ce modèle repose sur le présupposé que le déménagement du MIN à Rezé entraînait pour les occupants une perte de marge et non pas seulement une réduction de cette marge. Or, ce principe appelle de la chambre trois réserves. Cette approche en premier lieu n'apparaît pas pleinement cohérente avec le schéma de déménagement du MIN, conçu le week-end sur les périodes de fermeture ou de très faible activité du MIN²⁹, afin que les occupants puissent préparer leur déménagement dès le vendredi après-midi pour une réouverture le lundi suivant. Cette méthode semble en second lieu contradictoire avec celle du calcul de la perte d'exploitation des sociétés Z et W, qui retient seulement l'hypothèse d'une réduction de la marge et non d'une perte totale. Cette méthode, enfin, tient insuffisamment compte de la saisonnalité des fluctuations du chiffre d'affaires dont sont affectés nombre de commerçants, à l'instar notamment des primeurs ou des fleuristes³⁰. La prise en compte de cette dimension aurait permis de minorer l'indemnisation des pertes d'exploitation, dès lors que le transfert du MIN est intervenu fin février ; le déménagement du marché aux fleurs a eu lieu postérieurement aux fêtes de fin d'années et à la fête de la Saint-Valentin.

²⁹ Un « petit marché » du samedi pouvait cependant avoir lieu, notamment sur les fruits et légumes.

³⁰ Sur l'ensemble des accords transactionnels analysés, seul un accord transactionnel tient compte d'un coefficient de saisonnalité de son MSCV.

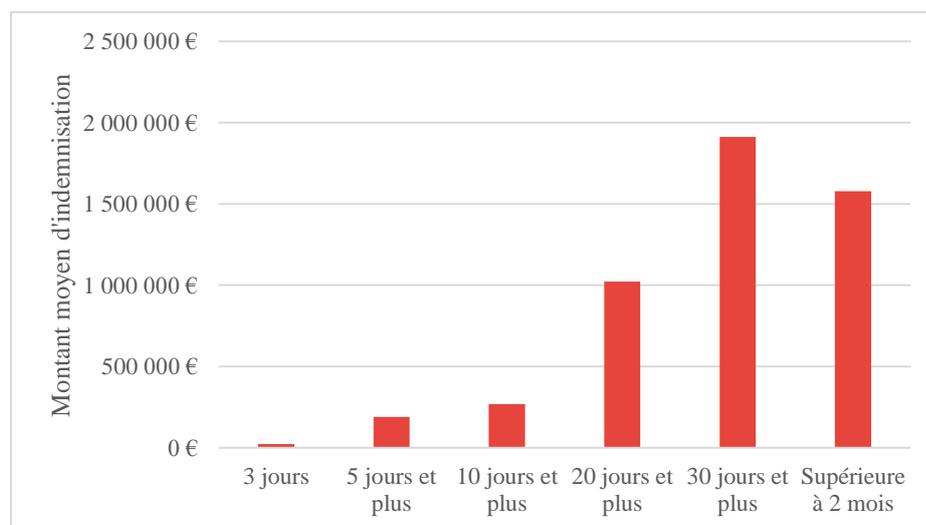
De l'étude par la chambre de l'ensemble des accords transactionnels ressort également **le constat d'une faible uniformité des bases de calcul des indemnités, ce qui n'est pas sans interroger sur l'effectivité du respect du principe d'égalité entre les occupants du domaine.**

Tout d'abord, les indemnisations ont été en majorité calculées sur la base de la marge sur coûts variables journalière (MSCVJ). Or certains occupants, possédant une capacité de négociation importante, ont obtenu des modalités de calcul différentes. Ainsi la société W, qui a obtenu une décomposition de son indemnisation sur une base en centimes par kilos de bananes : il n'a manifestement pas été tenu compte d'une éventuelle baisse de ses volumes de vente en kilos sur la même période comme les autres occupants l'anticipaient pourtant. Il en va de même pour une autre société dont l'indemnité a été calculée non sur la base de la MSCVJ, mais sur la perte de valeur du fonds de commerce. Au final, une seule société a bénéficié d'une indemnité complémentaire pour pertes d'exploitation. Par ailleurs, si le calcul de la MSCVJ a été régulièrement déterminé sur le fondement des données comptables et financières fournies par les occupants, et s'il est justifié en annexe des accords transactionnels, l'indemnisation a été néanmoins établie, pour sept accords transactionnels, sur un mode forfaitaire, sans qu'aucune justification ne soit apportée.

S'agissant du calcul de la MSCV l'exercice de référence est par ailleurs variable d'un occupant à l'autre. Si l'exercice clos 2015 a été souvent utilisé comme exercice de référence, d'autres l'ont été, sans plus de justification pour un nombre important d'occupants.

Enfin, le nombre de jours indemnisés est lui aussi très variable : il s'étend de trois jours à trois mois. À cet égard, l'indemnisation d'une perte totale de MSCV au-delà de 10 jours apparaît peu cohérente avec les conditions effectives du transfert, sur une très courte période, du MIN. La chambre retire de l'étude de l'ensemble des accords transactionnels, qu'en cette matière aussi le nombre de jours indemnisés a été surtout fonction de la puissance de négociation des occupants. La société Z, dont l'indemnisation totale a atteint 1 577 975 €, a ainsi obtenu une indemnisation de la réduction de son chiffre d'affaire sur 3 mois.

Graphique n° 3 : Nombre de jours utilisés pour calculer l'indemnisation des pertes d'exploitation rapportée au montant moyen d'indemnisation totale accordée



Source : CRC d'après ensemble des accords transactionnels

Dans un cas au moins, la chambre a pu constater que la durée d'indemnisation des pertes d'exploitation avait en réalité servi à faire financer par Nantes Métropole des investissements nouveaux de l'occupant sur le MIN de Rezé. Dans ce cas précis, l'indemnité contractualisée qui était initialement dans l'accord transactionnel de 78 246 €, a été finalement fixée à 91 384 €.

3.2.3.4 Une indemnisation inégale du déménagement, remontage-démontage et frais de réinstallation

L'indemnisation des frais de déménagement, de démontage-remontage ainsi que des frais de réinstallation, varie d'un occupant à l'autre en fonction des spécificités et de la nature de son exploitation. Ce point n'appelle pas d'observations de la chambre.

En revanche, la chambre observe que **le calcul de l'indemnité ne s'est pas toujours fait sur la base de devis établis par des prestataires extérieurs, mais a au contraire consisté dans l'application d'un forfait fixe sans justification et pour des montants parfois importants.** Une société a bénéficié d'un forfait d'indemnité de déménagement de 5 000 € alors qu'il est inscrit en annexe 5 de son accord transactionnel que le déménagement porte d'une part, sur le « transport de 6 palettes de frais et 5 palettes de surgelés » et d'autre part, sur le « déménagement mobilier et autres » : Or il résulte de l'inventaire figurant à l'annexe 3 dudit accord transactionnel que l'essentiel du mobilier a été considéré comme des biens non-transférables et a donc été indemnisé à ce titre.

L'indemnisation des frais de réinstallation appelle quant à elle deux observations. Tout d'abord, en dehors des occupants de taille importante, son traitement s'est fait principalement sur une base forfaitaire et sans justification apparente³¹. Ensuite, exceptés les cas de cessation d'activité, tous les occupants n'ont pas reçu d'indemnité de réinstallation : sur l'ensemble des accords transactionnels, plus d'une quinzaine n'en comportent pas, sans que cette différence de traitement ne soit objectivement justifiée.

Les modalités d'indemnisation des anciens occupants du MIN mises en place par Nantes Métropole manquent donc de cohérence et ont pu aboutir d'une part, à des inégalités de traitement entre commerçants et conduire d'autre part, à accorder des indemnisations de préjudices qui ne sont ni directs, ni certains, en méconnaissance du principe suivant lequel les personnes publiques ne sauraient s'engager à plus qu'elles ne doivent.

³¹ Forfait de 500 €.

3.3 La réimplantation des anciens occupants du MIN de Nantes

3.3.1 Un renouvellement des schémas d'implantation

3.3.1.1 Un renouvellement favorisé par la concurrence du nouveau MIN avec le Pôle agroalimentaire « Agropolia »

L'originalité du transfert du MIN de Nantes Métropole tient notamment dans la création, au sein d'une même emprise foncière, d'un pôle agroalimentaire « Agropolia » voisin immédiat du MIN, dont le statut juridique est régi par le droit commun de la propriété et du code de commerce. Cette coexistence a été conçue dès l'origine comme une condition du succès du transfert du MIN à Rezé. Il importe à cet égard de relever que, pour l'heure, Nantes Métropole est la seule collectivité à être parvenue à déplacer un MIN tout en lui conservant son statut.

L'obligation pour les MIN de disposer d'une clôture physique revêt cependant un caractère purement théorique, puisque les conditions d'accès des opérateurs du pôle agroalimentaire voisin favorisent la liberté des échanges avec les occupants du MIN. Ainsi, bien qu'il repose sur un système de contrôle d'accès par badge, l'accès latéral du MIN a été conçu dès l'origine pour coïncider avec l'implantation des sociétés occupant anciennement le MIN mais désormais sises à l'extérieur du nouveau MIN de Rezé. Cet accès permet également d'assurer l'accès au MIN de la société Y qui dispose tout à la fois d'un emplacement extérieur et intérieur au MIN. Enfin, en réponse aux observations provisoires, la SEMMINN a fait valoir que cet accès secondaire n'avait pas été conçu exclusivement pour l'accès des entreprises installées en dehors du MIN mais était aussi utilisées pour l'accès pompiers et le centre de tri des déchets.

Néanmoins, **la coexistence d'opérateurs concurrents soumis à d'importantes différences de statuts juridiques questionne la pérennité de la dynamique du MIN à moyen terme.** Le transfert du MIN a de fait eu notamment pour conséquence une recomposition de l'implantation des occupants les plus importants entre le pôle agroalimentaire et le nouveau MIN. Ont ainsi rejoint le pôle agroalimentaire des sociétés structurantes du développement de l'ancien MIN.

Cette recomposition a été facilitée par l'assouplissement des règles de protection des commerçants implantés sur le MIN. Le passage du régime du « périmètre de protection » au « périmètre de référence » a ainsi ouvert la possibilité à des opérateurs concurrents de s'installer, toutes les fois que leur surface de vente n'excédait pas 1 000 m². Ainsi, une société exploite-t-elle, en sus de son espace sur le MIN, des surfaces de vente de 990 m² en centre-ville de Nantes afin de faciliter les livraisons de ses clients en service de proximité. Ce modèle d'implantation multisites a été relancé par le déplacement du MIN en périphérie.

Le MIN de Nantes devra donc développer des prestations de services renouvelées en matière de transport et de transformation, sur la base de nouveaux schémas de distribution.

3.3.1.2 Un renouvellement symptomatique des limites du modèle du MIN de Nantes Métropole sous maîtrise d'ouvrage publique

Les biens et équipements du MIN de Nantes Métropole sont sous maîtrise d'ouvrage publique de Nantes Métropole. Il en résulte une double conséquence à l'origine d'une réduction potentielle de l'attractivité du régime des installations pour accompagner les besoins de développement des commerçants de taille critique.

La première conséquence tient au fait que le MIN a la nature d'une dépendance du domaine public métropolitain. Les occupations sont donc soumises aux règles de la domanialité publique. L'impossibilité pour les occupants titulaires de conventions domaniales d'inscrire à leur bilan des éléments d'actifs corporels - hormis pour une part résiduelle correspondant à leurs biens propres -, la délicate valorisation économique des éléments incorporels associés à la possibilité de présenter un successeur compte tenu des restrictions pratiques qui pèsent sur l'exercice de ce droit³² et enfin, la principe de précarité des titres d'occupation privative du domaine public, peuvent représenter des freins à la commercialisation des emplacements au sein du MIN actuel. Or, Nantes Métropole n'est pas parvenue à surmonter ces obstacles en raison d'une sécurisation insuffisante des clauses indemnitaires figurant au sein des conventions d'occupation types annexées à la DSP d'exploitation du MIN. La conclusion de conventions d'occupation domaniale comportant des droits réels n'est pas non plus parvenue à dépasser ces difficultés.

L'originalité du statut d'occupation dont bénéficie la société A. - titulaire de l'unique bail emphytéotique administratif (BEA) conclu par Nantes Métropole avec un occupant du MIN - est révélatrice des limites d'un MIN régi par les règles de la domanialité publique. Ce BEA a permis à Nantes Métropole de répondre aux besoins spécifiques de la société A. en matière de capacité de développement et de financement de son installation³³. Néanmoins, l'articulation des stipulations du BEA conclu avec la société A. d'un côté, et les règles propres aux MIN de l'autre, appellent les observations suivantes :

- premièrement, une incertitude demeure sur la possibilité qu'avait Nantes Métropole de conclure un BEA avec un occupant du MIN ;
- deuxièmement, le BEA s'articule difficilement avec la DSP dans la mesure où il octroie des droits très importants, d'un « quasi-proprétaire », à la société A., que la SEMMINN ne pourra remettre en cause sans l'intervention de Nantes Métropole.

³² Difficulté liée notamment au caractère restrictif des conditions de présentation du successeur : un successeur qui rentre dans les conditions de règlement du marché ; c'est-à-dire un commerçant d'une part et d'autre part un commerçant exerçant dans un secteur économique compatible avec le bâtiment d'octroi du titre – fruits légumes, boucherie, marée, fleurs ...-

³³ Par rapport aux AOT constitutives de droits réels, le BEA autorise, sur une plus longue durée, une administration publique à reconnaître au titulaire (l'emphytéote) un droit réel non seulement sur les ouvrages que celui-ci construit, mais aussi sur l'ensemble des biens qui entrent dans le périmètre du bail, ce quand bien même ces biens seraient affectés à un service public. Cette facilité fournit à l'occupant le moyen de financer ses investissements en hypothéquant ses constructions auprès d'établissements bancaires ou en concluant un crédit-bail.

La deuxième conséquence tient à la circonstance que le nouveau MIN est, à la différence de l'ancien, sous maîtrise d'ouvrage publique de Nantes Métropole. Cela est à l'origine de complications importantes dans la gestion quotidienne des adaptations et des menues réparations, liées au fonctionnement normal de l'ouvrage. Ces complications s'expliquent notamment par un processus décisionnel complexe, inhérent au maintien d'une maîtrise d'ouvrage publique du bâtiment exploité par un tiers. À titre d'illustration, la réparation d'une porte d'accès à un local frigorifique a pu au MIN de Rezé nécessiter jusqu'à trois mois, là où cette opération pouvait demander seulement quelques jours, voire quelques heures, sous l'ancien MIN édifié par la SEMMINN. Aussi conviendrait-il que Nantes Métropole redéfinisse le processus décisionnel en son sein, afin d'améliorer le délai de réponse pour les interventions les plus courantes.

3.3.2 Des points de fragilité importants concernant les conditions de réimplantation des anciens occupants

Pour ceux des anciens occupants du MIN ayant fait le choix d'un transfert sur le site du nouveau MIN, les accords transactionnels contiennent systématiquement un engagement de Nantes Métropole visant à leur accorder un nouveau titre d'occupation, comportant un descriptif précis des éléments essentiels de la future convention d'occupation. Cette organisation appelle trois séries d'observations.

S'agissant en premier lieu de la portée des engagements pris par Nantes Métropole d'accorder un titre d'occupation aux anciens occupants du MIN, la chambre observe que les accords transactionnels ne sont pas rédigés de façon uniforme sur ce point. Une majorité de ces accords contiennent une obligation de moyen, énoncée « dans la mesure du possible », et reprenant les éléments décrits dans l'accord transactionnel. Mais certains autres contiennent une obligation de résultat, Nantes Métropole s'engageant sans condition à attribuer un titre d'occupation à l'ancien occupant, reprenant l'ensemble des éléments figurant dans l'accord transactionnel. Or cette différence de traitement entre anciens occupants n'est pas justifiée par des différences de situation objectives, ni par un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de l'exploitation du futur MIN.

De surcroît, indépendamment de leur nature, ces engagements peuvent s'analyser en des « garanties d'usage » méconnaissant les pouvoirs que Nantes Métropole tient de ses attributions de gestionnaire du domaine, en particulier le pouvoir d'accorder ou de retirer unilatéralement les titres d'occupation.

Ensuite, Nantes Métropole s'est engagée presque systématiquement à accorder des titres d'occupation d'une longue durée, de 20 ans, aux anciens occupants. Or, si la durée des titres d'occupation délivrés sur le domaine du MIN doit fournir l'assurance raisonnable d'une durée d'exploitation compatible avec la perspective d'amortissement des équipements acquis par l'occupant pour son exploitation, elle ne saurait conduire Nantes Métropole à négliger l'objectif d'une remise en concurrence régulière de ces titres, dans la mesure où ils sont le moyen exclusif d'exercice d'une activité économique au sein du MIN.

Par ailleurs, il résulte de cette situation une différence importante de traitement entre anciens et nouveaux occupants du MIN, dont les titres d'occupation ont été conclus pour une durée maximale de 10 ans, conformément à la convention d'occupation type annexée à la nouvelle DSP.

Enfin, l'engagement pris par Nantes Métropole auprès des anciens occupants de leur accorder des titres d'occupation au sein du nouveau MIN a eu implicitement, mais nécessairement, pour effet l'absence de remise en concurrence de ces titres, créant là encore une différence de traitement entre les nouveaux et les anciens occupants, quant à la possibilité d'exercer une activité économique au sein du MIN.

À cet égard, **la chambre souligne que si l'implantation de certains commerçants nécessite des adaptations techniques importantes des espaces occupés, cette contrainte technique ne saurait justifier une dérogation au principe d'une mise en concurrence des titres d'occupation, dès lors qu'à la date de signature des accords transactionnels, ces contraintes ne préexistaient pas à l'engagement de Nantes Métropole d'attribuer de nouveaux titres d'occupation au sein d'un équipement qui n'avait pas encore été construit.**

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le transfert des anciens occupants du MIN de Nantes à destination du nouveau MIN situé à Rezé a été assuré sous l'égide de Nantes Métropole suivant un processus partenarial conduit notamment avec l'association MIN Avenir représentant une part importante des occupants. Dans ce cadre, les indemnités versées aux anciens occupants ont constitué un élément essentiel de l'acceptabilité et de la réussite de leur transfert au sein du nouveau MIN au sud de Nantes.

Les indemnités ont été payées intégralement par Nantes Métropole qui était à l'origine de la décision unilatérale de transfert du MIN. Sur près de 170 occupants, 70 ont bénéficié d'une indemnité dans le cadre d'un accord transactionnel individuel. Le montant total des indemnités accordées par Nantes Métropole à ce titre est de 16 361 548 €.

Les conditions dans lesquelles ces indemnités ont été accordées appellent de nombreuses observations. Tout d'abord, Nantes Métropole n'a pas constitué de comité ad hoc comme préconisé à l'origine par le cabinet de conseil en charge des négociations. Ensuite, l'analyse des accords transactionnels a révélé des inégalités de traitement importantes dans les modalités de calcul des indemnités versées aux occupants. Ont notamment été utilisées des méthodes de calcul particulièrement avantageuses et tenant insuffisamment compte des contraintes réelles de l'exploitation des occupants ainsi que des conditions du transfert du MIN. Enfin, les accords transactionnels recèlent des points de fragilité importants en accordant aux anciens occupants du MIN qui se sont réinstallés au sein du nouveau MIN, un traitement tarifaire ainsi que des facilités de réimplantation plus avantageux que ceux à quoi sont soumis les nouveaux occupants du MIN.

Le transfert du MIN est à l'origine d'une reconfiguration du schéma d'implantation des anciens occupants entre le nouveau MIN et le pôle-agroalimentaire (Agropolia). D'importants occupants n'ont en effet pas souhaité maintenir leur occupation au sein du nouveau MIN. Cette situation a pu être amplifiée par l'existence, au sein de la même emprise foncière, d'un MIN dont les bâtiments relevant du domaine public et d'un pôle agroalimentaire soumis au droit commun de la propriété. Cette situation est également illustrative des limites d'un MIN sous maîtrise d'ouvrage publique de Nantes Métropole. Il en résulte une capacité limitée des statuts d'occupation du MIN à répondre aux besoins de développement des occupants de taille critique.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEMMINN FORTEMENT FRAGILISÉE PAR L'EXPLOITATION DU NOUVEAU MIN

4.1 Un résultat global cumulé déficitaire sur la période

L'analyse de la situation financière de la société d'économie mixte de gestion du Marché d'Intérêt National de Nantes (SEMMINN) porte sur les exercices 2016 à 2022. Cette période est marquée par l'opération de construction-transfert du MIN de Nantes à Rezé, dont les travaux ont débuté en 2017, et qui a été officiellement inauguré les 26 et 27 avril 2019. Le transfert des opérateurs sur le nouveau site de Rezé a été effectué durant le mois de février 2019. Le 3 mars 2019, l'ancien MIN de Nantes, ouvert en 1969, a fermé définitivement ses portes

Le nouveau MIN s'étend sur 20 hectares et développe près de 70 000 m² de bâtiments neufs au cœur du parc d'activité Océane de Rezé (soit environ 7 000 m² de moins que l'ancien MIN), 60 520 m² étant commercialisés à fin 2022, soit un taux de 97,79 %, et 25 000 m² d'espaces verts. En outre, le site intègre un volet environnemental exigeant, avec 18 408 panneaux photovoltaïques en toiture (soit près de 31 000 m²), dont 1 666 dédiés à l'autoconsommation³⁴ et 16 742 dédiés à l'injection dans le réseau pour une puissance de 5 190 mégawatts-crête³⁵ (MWc), ainsi qu'un centre de tri de déchets et un système de récupération des eaux de pluie, d'une capacité de 6 000 m³. À fin 2022, environ 150 entreprises sont présentes sur le MIN, dont 110 dans le secteur d'activité fruits et légumes.

4.1.1 Des produits d'exploitation dépendants aux subventions publiques depuis 2019

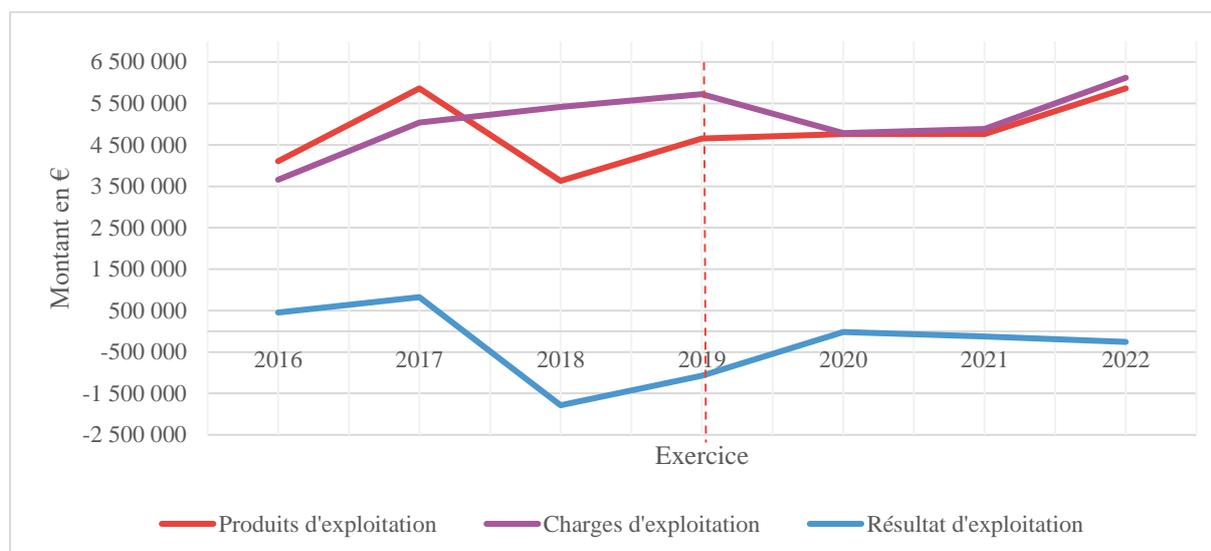
Hormis l'exercice 2019, marqué par un volume important de produits et charges exceptionnels en lien avec les écritures de sortie de l'actif des biens de l'ancien MIN, les produits d'exploitation ont représenté sur la période près de 98,5 % des produits totaux.

Entre 2016 et 2022, les charges d'exploitation ont crû plus rapidement que les produits, avec une variation annuelle moyenne (VAM) de 8,95 % pour les charges et 6,11 % pour les produits. En revanche sur la seule période 2019 – 2022, qui coïncide avec l'ouverture du nouveau MIN, la situation s'inverse. La VAM des produits d'exploitation est supérieure à celle des charges (soit 8,04 % contre 2,27 %).

Au total, malgré une VAM des produits d'exploitation désormais supérieure à celle des charges, le résultat d'exploitation cumulé est déficitaire sur l'ensemble de la période, à hauteur de 1 981 475 €, et se décompose ainsi : pour la période allant de 2016 à 2018, résultat cumulé de - 512 360 €, et pour celle de 2019 à 2022, - 1 469 115 €.

³⁴ Panneaux destinés à alimenter la principale centrale froide du site.

³⁵ La puissance « crête » d'une installation photovoltaïque aussi appelée puissance « nominale » désigne la puissance maximale que celle-ci peut délivrer au réseau électrique. 5 à 6 MWc est la puissance théorique de l'installation de quoi alimenter 2 388 foyers.

Graphique n° 4 : Évolution des produits et des charges d'exploitation de la SEMMINN

Source : CRC d'après rapports du commissaire aux comptes. Rappel : l'ouverture du nouveau MIN a été effective à compter du mois de février 2019.

Pour les exercices 2020 et 2021, le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) figurant en annexe de la DSP provisoire a mentionné un résultat d'exploitation qui s'est avéré proche de la réalité de l'exécution budgétaire. Ainsi, en 2020, le CEP prévoyait un déficit d'exploitation – contributions de Nantes Métropole incluses - de - 66 005 € contre - 20 062 € réalisé, et en 2021 de - 110 160 €, contre - 122 230 € réalisé. Le résultat net global effectif³⁶ a été plus favorable à la SEM que celui figurant au CEP en raison du résultat exceptionnel excédentaire réalisé et absent au stade du CEP.

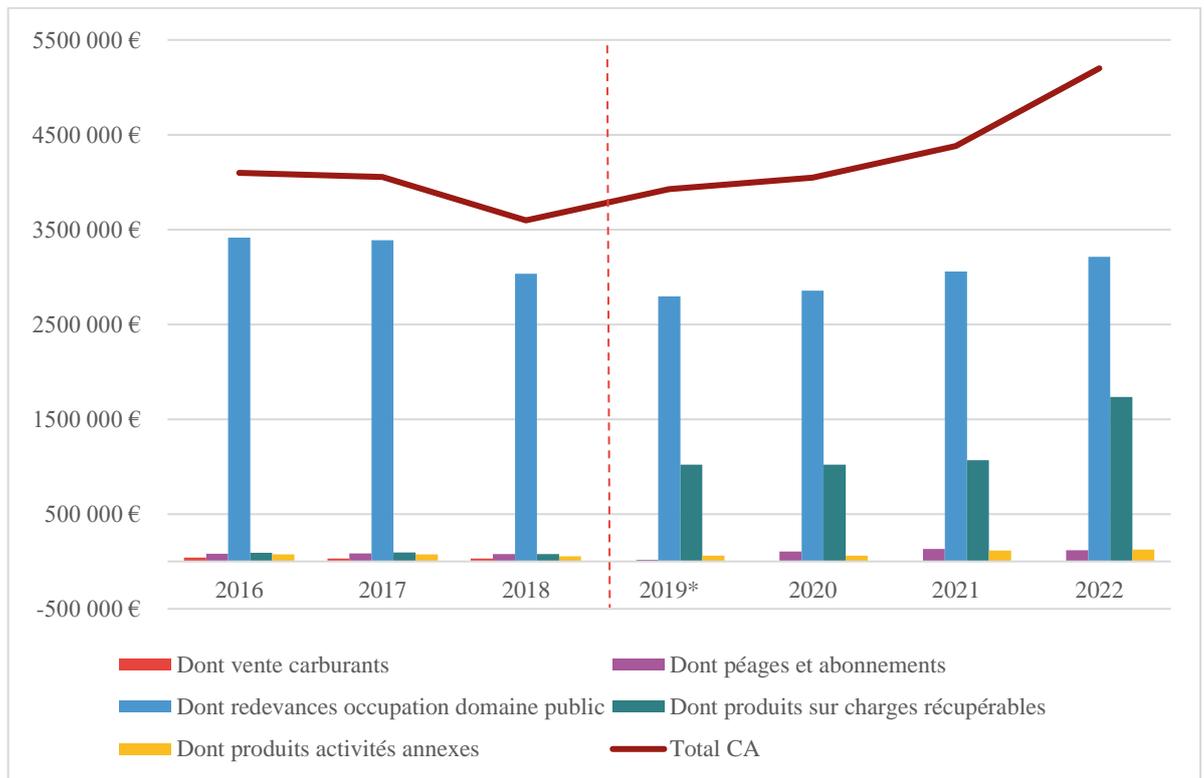
En ce qui concerne l'exercice 2022, le CEP prévoyait un résultat d'exploitation très modeste de 18 889 € au regard d'un chiffre d'affaires de 5 M€ anticipé. Toutefois, en pratique, l'intervention de la crise énergétique que le CEP ne pouvait anticiper au moment de son élaboration a conduit la SEMMINN à constater un résultat d'exploitation déficitaire de 256 020 €.

4.1.1.1 Un chiffre d'affaires en progression

Le chiffre d'affaires de la SEMMINN est composé principalement de la production vendue de services, correspondant notamment aux produits issus des redevances d'occupation du domaine public (locations cases ou magasins, bureaux, carreaux de vente, quais poids lourds, locaux réfrigérés), des droits d'entrée au MIN (péages, abonnements parking), des produits sur charges récupérables (notamment les consommations de froid, climatisation, ventilation, chauffage des opérateurs du MIN à partir de 2019 sur le nouveau MIN) et de produits d'activités annexes (vente des déchets recyclables - tels que bois, cartons, palettes, film plastique - locations d'espaces temporaires d'animation et de salles de réunion).

³⁶ Résultat net global réalisé en 2020 : - 29 503 € (- 73 505 € au CEP) ; en 2021, 1 603 € (- 117 773 € au CEP).

Graphique n° 5 : Évolution du chiffre d'affaire de la SEMMINN par postes de produits



Source : CRC d'après comptes de résultat de la SEMMINN

Le chiffre d'affaires de la SEMMINN progresse de 4,06 % en VAM sur la période. En 2018, la baisse du chiffre d'affaires résulte principalement du départ d'opérateurs sur le pôle agroalimentaire Nantes Agropolia³⁷. En revanche, l'exploitation du nouveau MIN depuis 2019 a conduit à une VAM du chiffre d'affaires de 9,84 %.

L'évolution de certains produits appelle des observations particulières. Ainsi, l'activité de vente de carburants s'est achevée avec la fermeture du MIN de l'Île de Nantes le 3 mars 2019. Cette même année, les droits d'entrée au nouveau MIN de Rezé accusent un net reflux compte tenu des dysfonctionnements répétés du système des entrées (gare de péage). À partir de 2020, ce même poste est à la hausse, en raison d'un nombre de places de parking plus important sur le nouveau MIN, conjugué à une politique de hausse tarifaire contenue.

Des redevances d'occupation domaniale dynamiques

Les produits des redevances d'occupation du domaine public (Annexe 1 au présent rapport) augmentent depuis la mise en exploitation du nouveau MIN. Ils représentent entre 2019 et 2022, une moyenne de 68 % du chiffre d'affaires, contre 83 % entre 2016 et 2018, en raison de l'évolution des loyers des cases. La grille tarifaire adoptée par Nantes Métropole et approuvée par arrêté préfectoral a fortement progressé. Elle aboutit toutefois à un traitement différencié entre les anciens et les nouveaux occupants du MIN, peu justifié au regard du principe d'égalité de concurrence (v. § 2.4.3.1).

³⁷ Le MIN est intégré à Nantes Agropolia, un pôle agroalimentaire de référence de près de 55 hectares dont 20 ha sont dévolus au MIN. Ce pôle Agropolia, situé en face du MIN, est réservé aux activités de transformation, de logistique, et/ou non concernées par la protection qu'offre le périmètre dit de référence du MIN.

En décembre 2020, le conseil d'administration (CA) de la SEMMINN a annulé partiellement les loyers des mois de novembre et décembre 2020, pour soutenir les opérateurs touchés par les mesures de fermeture administrative de leur commerce dans le cadre de la crise sanitaire liée au Covid-19. Cette exonération de loyer a été calculée au prorata de la perte de chiffres d'affaires, au-delà de 10 %, comptabilisée au titre de ces deux mois-là, et pour les seuls commerçants à jour du paiement de leurs redevances. À cet égard, la SEM a dégagé une enveloppe de 118 200 €³⁸.

Puis, en décembre 2021, le CA a validé le principe d'un reversement aux opérateurs du marché de l'équivalent de 1 % de leurs redevances d'occupation 2021, afin de compenser l'évolution des indices ILC et ICC pour un peu plus de 30 000 €.

Les produits sur charges récupérables

Les produits liés aux charges récupérables progressent significativement à partir de 2019. Ils représentent en moyenne 27 % du chiffre d'affaires sur la période 2019 – 2022, contre 2,2 % entre 2016 et 2018. Ce produit couvre la partie électricité, eau, maintenance et production - distribution de froid/chaud, facturée aux opérateurs.

Cette augmentation s'explique d'une part, en raison d'une gestion individuelle de contrats de consommations de fluides énergétiques par les opérateurs sur l'ancien MIN là où la production et la distribution du froid/chaud est désormais centralisée par la SEMMINN sur le nouveau MIN. Elle s'explique d'autre part, en raison du doublement des charges d'énergie refacturées par la SEM auprès des locataires, dans le contexte de la crise énergétique débutée fin 2021

Toutefois, alors que le contrat de délégation et le règlement intérieur du MIN prévoient la mise en place d'un système de refacturation des charges communes, les tarifs d'occupation du MIN ne font pas apparaître explicitement la part consacrée spécifiquement à la participation des occupants aux charges collectives. La chambre n'a donc pas été en mesure de s'assurer que ces charges sont refacturées dans leur intégralité aux opérateurs.

Enfin, chaque opérateur s'acquitte d'un versement couvrant la dotation à la provision de remplacement par la SEMMINN pour le renouvellement de l'installation collective. La baisse de son montant à partir de 2020 est liée à la décision de la SEM de remplacer l'installation au bout de 30 ans, au lieu de 20 ans comme initialement prévu.

Les produits d'activités annexes

Le produit issu des activités annexes dans la part du chiffre d'affaires de la SEMMINN est plus modique sur la période 2016 – 2022 (entre 1,5 % et 2,6 % selon les années). La recette principale provient de la vente des déchets recyclables du MIN, dont les tarifs de reprise sont liés aux fluctuations des mercuriales³⁹ des prix en cette matière, suivie du poste « location » (espaces temporaires d'animation, salles de réunion, etc.). Ces deux parts cumulées représentent en moyenne près de 85 % du total de ces produits.

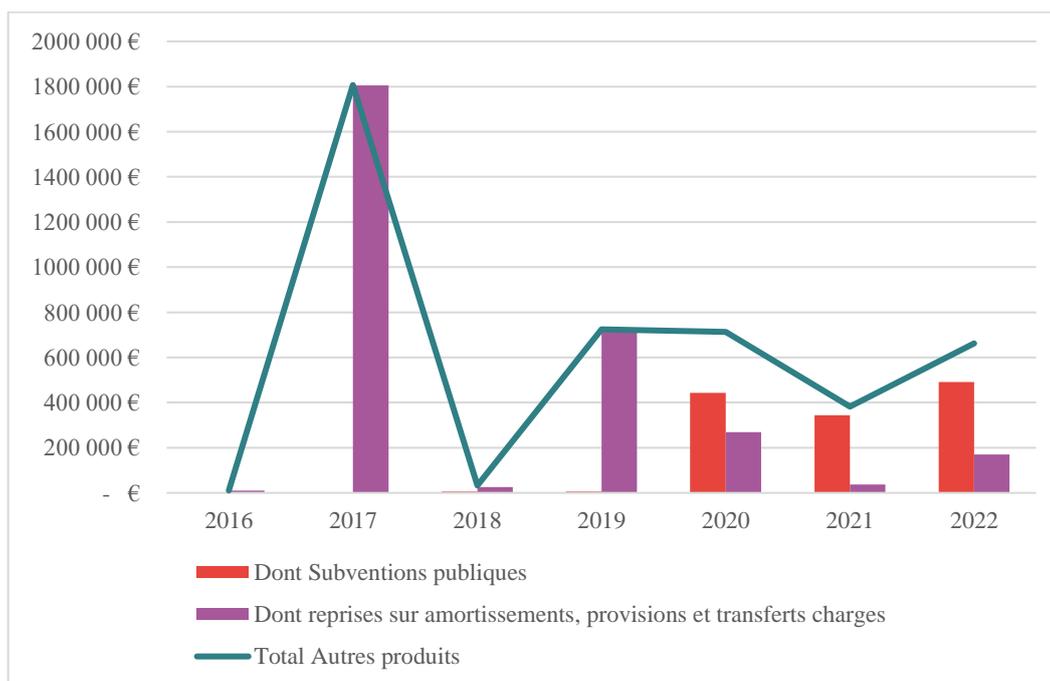
³⁸ Cette enveloppe provient de la reprise de la provision relative aux frais de dépollution de la station-service de l'ancien MIN dont le coût total des dépenses a été justement inférieur d'environ 100 000 € par rapport au montant de la provision constituée par la SEM.

³⁹ Les mercuriales principalement utilisées dans le domaine alimentaire existent cependant dans d'autres domaines et recensent le cours des produits sur un marché.

4.1.1.2 Une dépendance aux subventions publiques depuis l'ouverture du nouveau MIN

Les autres produits de la SEMMINN sont constitués principalement des subventions publiques d'exploitation, des reprises sur amortissements et des provisions et transferts de charges.

Graphique n° 6 : Évolution des autres produits de la SEMMINN



Source : CRC d'après comptes de résultat de la SEMMINN

Le transfert ainsi que l'exploitation du nouveau MIN se caractérisent par une augmentation significative des subventions accordées par Nantes métropole à la SEMMINN. En dépit du fait que ces contributions aient diminué entre 2022 et 2023, ces compensations ont représenté 1 664 996 € entre 2019 et 2022. En leur absence, la pérennité de l'exploitation aurait été engagée dans la mesure où la SEMMINN aurait enregistré des capitaux propres négatifs de plus de 1,5 M€ à fin 2022 par suite des déficits accumulés.

Dès lors, depuis l'ouverture du nouveau MIN, la SEM est ainsi très dépendante des aides publiques de l'autorité déléguée. Le budget prévisionnel établi lors du Conseil d'administration de décembre 2022 présentait un résultat déficitaire de - 150 000 €. En réponse aux observations provisoires, la présidente de la SEMMINN indique que le résultat prévisionnel présenté à l'occasion du conseil d'administration du 16 novembre 2023 est de 848 €. Elle estime que le résultat final de l'exercice 2023 pourrait être meilleur qu'annoncé.

4.1.2 Des charges d'exploitation marquées par la crise énergétique

Hormis pour l'exercice 2019, les charges d'exploitation ont représenté 97 % des charges totales de la SEMMINN. Elles ont crû de 9 % (VAM) sur l'ensemble de la période. Elles ne progressent toutefois que de 2,3 % depuis 2019 et l'exploitation du nouveau MIN.

Le poste principal de dépenses concerne les « Autres achats et charges externes », qui représente en moyenne 44 % du total des charges d'exploitation entre 2016 et 2018, puis près de 68 % entre 2019 et 2022. Viennent ensuite les charges de personnel et les dotations aux amortissements et provisions, et de manière anecdotique (1,5 % du total des charges d'exploitation) les impôts et taxes et autres charges d'exploitation.

Des charges externes et autres charges prédominantes

Les dépenses de ce poste augmentent de 15 % (VAM) sur l'ensemble de la période et de 5,5 % entre 2019 et 2022 (Annexe 1 au présent rapport).

Sur la période, les achats non stockés, principalement la fourniture d'électricité, les contrats de sous-traitance générale (notamment l'enlèvement, le traitement et la gestion des déchets, la maintenance multi technique des biens du marché, le nettoyage, la sécurité incendie, gardiennage et l'accueil des visiteurs), les locations et les frais d'assurance, représentent entre 79 % et 85 % des dépenses de ce poste. Pour le reste, les frais d'honoraires et de communication (publicité, relations publiques) constituent les deux autres lignes de charges notables de ce poste.

Une sous-exploitation des possibilités d'autoconsommation de l'électricité produite par les panneaux photovoltaïques

Le MIN de Rezé est équipé d'un système de production et de distribution de froid⁴⁰, et dispose à ce titre d'une double alimentation électrique, une par livraison par un fournisseur extérieur (actuellement EDF), une par panneaux photovoltaïques.

La toiture du MIN accueille deux centrales photovoltaïques totalisant une surface couverte en solaire de plus 31 000 m² : une première centrale en injection directe sur le réseau électrique et une seconde en autoconsommation pour les besoins énergétiques du bâtiment, et plus particulièrement l'alimentation d'un groupe frigorifique. Les 18 400 modules photovoltaïques, dont 1 666 sont consacrés à l'autoconsommation, couvrent 40 % de la surface totale de la toiture du nouveau MIN.

⁴⁰ Le MIN de Rezé comporte neuf bâtiments dont trois ne sont pas équipés en froid dans la mesure où les activités qui y sont exercées ne le nécessitent pas. Le système de production et de distribution du froid/chaud retenu dans le cadre de la construction du MIN est celui d'une production centralisée dont la gestion est assurée par la SEM. Outre les cases des opérateurs qui disposent de chambres froides, le bâtiment G du MIN abrite les 26 frigos des commerçants ambulants. 10 chambres froides supplémentaires ont été réalisées en 2020 par la SEM dans le bâtiment E.

L'autorité délégante a conclu, en date du 11 juin 2018, deux baux emphytéotiques administratifs (BEA), avec les sociétés MIN'ERGIE Nantes pour la partie en « injection », et Sun Storage 1 pour celle en « autoconsommation ».

Par ailleurs, un marché de location de la centrale en autoconsommation a été signé entre l'autorité délégante et la société Sun Storage 1, afin que Nantes Métropole puisse valoriser l'énergie produite. Ce contrat a été transféré au délégataire qui doit gérer la centrale, afin de maximiser le taux d'autoconsommation et par la même réduire le coût de sa consommation d'électricité annuelle pour la production de froid.

Toutefois, jusqu'à fin 2020, cette centrale n'était raccordée qu'à une partie du réseau électrique du MIN et était sous utilisée à hauteur de 35 %. Or, la SEMMINN règle au titre du contrat de location un prix ferme de 22 000 € par trimestre⁴¹, correspondant à 100 % de l'électricité produite.

À ce manque à gagner s'ajoute le fait que la SEMMINN n'avait pas réclamé à la société Sun Storage I le montant de la redevance dont elle devait s'acquitter en application du BEA (6 607 €). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEMMINN a fait valoir que les loyers avaient été récupérés et qu'ils étaient mis régulièrement en paiement.

Cette sous-utilisation de la centrale est en décalage avec l'objectif de transition écologique affiché dans la stratégie métropolitaine pour le MIN. Aussi, en 2021, la SEM a fait réaliser le raccordement⁴² de la centrale en autoconsommation sur l'alimentation générale des parties communes en complément du groupe de froid pour porter l'utilisation de la centrale à plus de 80 % de sa capacité totale. A fin 2022, l'électricité en autoconsommation couvrait 13 % des besoins d'électricité de la SEMINN.

Un dérapage des charges de fourniture d'électricité

En mars 2022, le fournisseur extérieur d'électricité de la SEM s'est vu interdire la vente d'électricité par la justice française, dans le contexte de la crise énergétique mondiale. EDF est alors devenu le fournisseur de secours de la SEM.

En juin, la SEM n'ayant toujours pas reçu le contrat de secours d'EDF et n'ayant aucune visibilité sur les tarifs qui lui seraient appliqués, a consulté deux fournisseurs de gré à gré. Cependant, cette opération a été infructueuse.

En septembre, elle a enfin été destinataire du contrat définitif de secours d'EDF, a lancé un appel d'offres « Électricité » au titre de l'année 2023 et a sollicité des aides de l'Etat dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Un montant de 250 500 € d'aides a été reçu en 2022 à ce titre. Au total en 2022, la SEM a payé 1 370 636 € de frais d'électricité⁴³, soit 170 % de plus qu'en 2020 et 2021. En 2022, les frais d'électricité ont ainsi représenté 31 % des dépenses totales du poste « Achats et charges externes » contre 16 % en 2020 et 2021. Aucune aide n'a par contre été perçue par la SEMMIN en 2023.

⁴¹ Soit environ 90 € du MWh.

⁴² Investissement de 15 000 €.

⁴³ Sur cette facture annuelle 2022 d'électricité à hauteur de 1 370 636 €, il convient toutefois de prendre en considération l'aide d'Etat de 250 500 € figurant dans les produits de la SEM au titre de l'exercice 2022.

Fin octobre 2022, la SEM a retenu la proposition d'EDF et a signé un marché annuel 2023 de fourniture d'électricité évalué à 1 566 936 € sur la base d'un coût estimé de 400 €/MWh, en comparaison d'un coût d'achat de 78 €/MWh en 2021 et de 94 €/MWh négocié initialement en 2022. Néanmoins, dans un contexte plus favorable du marché de gros de l'électricité, le coût total des charges d'électricité de la SEMMINN pourrait être de 830 000 € pour l'exercice 2023.

À compter de l'exercice 2025, la SEM prévoit d'intégrer le groupement d'achat d'électricité de Nantes Métropole dans le but de réaliser des économies d'échelle.

Une forte augmentation des charges liées aux contrats de sous-traitance

La part des dépenses de sous-traitance générale a progressé nettement depuis l'exploitation du nouveau MIN pour tenir notamment compte des attentes exprimées par les utilisateurs du MIN en matière d'hygiène et de sécurité. D'une moyenne de 33 % sur l'ancien site rapportée au total du poste de dépenses « Achats et charges externes », elle a atteint sur le nouveau 53 % sur la période 2019 – 2022. Ainsi, en 2019, les charges de sous-traitance ont été de 2 258 600 € contre 660 000 € en moyenne sur l'ancien MIN.

Cette hausse est due notamment au choix de la SEMMINN d'un haut niveau d'externalisation du fonctionnement de l'équipement pour tenir compte des exigences formulées par les clients du MIN. Ainsi, de 2019 à 2022 le personnel SEMMINN correspond en moyenne, exprimé en équivalents temps plein (ETP), à 16,5 ETP cependant que les sous-traitants représentent un effectif quasi-identique, de 16,2 ETP.

Ainsi, la collecte des déchets et le gardiennage ont été intégralement externalisés⁴⁴. En matière de nettoyage, le nouveau site dispose également de surfaces vitrées à entretenir plus importantes que sur l'ancien MIN. De plus, la SEMMINN a souhaité renforcer les prestations de nettoyage des sanitaires publics, plus nombreux, ainsi que des parkings et d'une partie de la voirie, afin de corriger l'image d'un « MIN sale » qui était attachée à l'ancien site. Au surplus, le nouveau marché inclut une prestation pour l'entretien des espaces verts (25 000 m² sur le nouveau MIN pour un coût de 16 000 € en 2022) alors que l'ancien site en comptait très peu.

La modernité des équipements sur le nouveau MIN – classé installation classée protection de l'environnement (ICPE) - constitue la principale cause de renchérissement des coûts de maintenance. Le contrat de maintenance multi techniques représente entre 2019 et 2022, un coût moyen annuel de 672 000 €. De fait, la maintenance des groupes de production de froid du nouveau MIN nécessite la présence de personnel qualifié ; les installations de sécurité incendie sont en plus grand nombre ; la télésurveillance a été modernisée.

En 2021, la renégociation par la SEM du marché initial sécurité incendie, sûreté et accueil, a conduit les entreprises retenues à affecter 3,5 ETP supplémentaires aux prestations relatives à l'accueil et à la gestion des péages. Néanmoins, les charges de sous-traitance liées à la gestion des déchets ont connu une forte diminution de 54 % en 2023, en raison notamment de l'internalisation de certaines compétences et d'une renégociation des contrats en cours.

⁴⁴ À titre d'illustration, dans le rapport d'activité 2022 du délégataire, environ 20,15 ETP interviennent sur le site (dans le cadre des marchés de sous-traitance) pour la réalisation des activités suivantes : 3,59 ETP activité technique-maintenance, 2,69 ETP activité ménage, 2,69 ETP activité déchets, 8,57 ETP activité sécurité et 2,61 ETP activité accueil.

Une diminution significative des frais d'assurance

Les frais d'assurance correspondent aux contrats multirisques, dommages aux biens, protection juridique, responsabilité des dirigeants et responsabilité civile de la SEM. Le coût du contrat a diminué d'environ 88 000 € entre 2018 et 2022 ; il était de 237 800 € sur l'ancien site à fin 2018 ; il est de 149 300 € en 2022. La diminution provient principalement de la cotisation annuelle au contrat d'assurance « dommage aux biens », qui est passée de 207 000 € en 2018, à 126 000 € en 2022, en raison du fait que le nouveau site est équipé d'un PC sécurité ouvert 7 jours sur 7, 24h/24h, ainsi que d'une détection incendie généralisée et aux normes en vigueur.

Les frais d'honoraires et de communication en forte hausse

Les frais d'honoraires ont crû de près de 54 % (VAM) sur la période. Entre 2017 et 2018, les dépenses de ce poste sont passées de 32 000 € à 119 400 €. Outre le paiement des prestations du commissaire aux comptes (16 100 €), les charges se sont sensiblement accrues cette année-là en raison de factures de missions d'études et d'assistance relatives à l'ouverture prochaine du MIN, de frais de cabinets d'avocats dans le cadre de litiges en cours entre la SEM et des tiers, et de la consultation de sociétés spécialisées en matière fiscale, sociale et ressources humaines.

En 2019, le montant des dépenses a atteint 305 700 €. Enfin, de 2020 à 2022, les honoraires versés ont régulièrement concerné des missions d'assistance juridique, des missions de conseil en matière de stratégie financière, la réalisation de diagnostics divers (Bureau Véritas, Socotec). Toutefois, à défaut d'anticipation dans la définition préalable de ses besoins, certains de ces marchés ont été conclus par la SEMMINN de gré à gré sans mise en concurrence préalable, alors que leur montant excédait le seuil de 40 000 € HT.

Quant aux charges de communication (cf. poste publicité et relations publiques), elles ont augmenté de 48 % (VAM) sur la période. En 2019, la SEM a passé un marché public en ce domaine afin de promouvoir l'ouverture du nouveau MIN. Ces charges ont notamment consisté, ensuite, en l'optimisation du site WEB de la SEM, les relations avec la presse et les réseaux sociaux, les animations du marché et la réalisation de brochures, d'enquêtes, newsletter et reportages photos et vidéos du MIN. Là aussi, la computation des seuils de passation des marchés publics aurait dû conduire la SEMMINN à procéder à une mise en concurrence de certains de ces marchés dont le montant excédait 40 000 € HT.

Par ailleurs, les frais d'inauguration du nouveau MIN se sont élevés à 135 000 €, ce qui peut paraître relativement élevé, sachant qu'une des deux journées était consacrée aux particuliers, lesquels ne sont pas des usagers-du MIN.

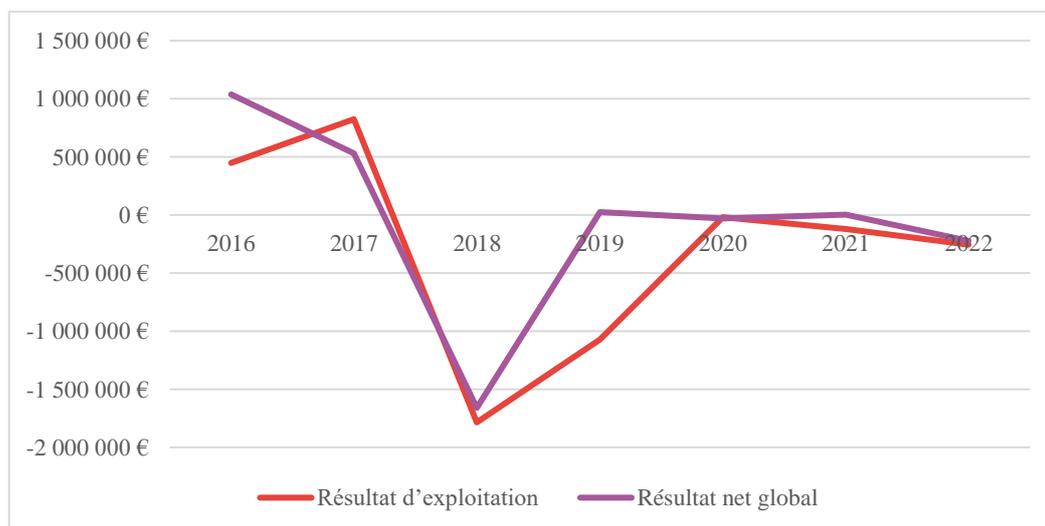
Des charges de personnel contenues

Les charges de personnel représentent en moyenne 19 % des charges d'exploitation sur la période sous contrôle. Leur hausse a été contenue en raison d'un niveau important d'externalisation (v. supra « Une forte augmentation des charges liées aux contrats de sous-traitance »). En revanche, la baisse observée du nombre d'équivalents temps plein (ETP), est compensée par une hausse significative de la rémunération individuelle moyenne, en raison d'une part relative plus importante de cadres.

4.1.3 Un résultat net global tendanciellement déficitaire

Sur l'ensemble de la période, le résultat net global est déficitaire de - 318 046 €, dont - 224 598 € sur la seule période 2019 – 2022.

Graphique n° 7 : Évolution du résultat de la SEMMINN



Source : CRC d'après comptes de résultat de la SEMMINN

Le résultat d'exploitation et financier

Le résultat d'exploitation, particulièrement déficitaire en 2018, influe sur le résultat net global de l'exercice. Ce déficit provient d'une baisse du chiffre d'affaires (- 455 000 € par rapport aux deux exercices précédents), liée notamment au départ de certains opérateurs du MIN sur le pôle agroalimentaire Nantes Agropolia, conjuguée à des charges importantes de dotations aux provisions pour amortissements de caducité des emprunts et des fonds propres (soit 1 857 084 €). La SEM devait assumer obligatoirement ces charges avant le transfert du MIN, afin de pouvoir ainsi, en 2019, procéder aux écritures de sortie de l'ensemble de l'actif de l'ancien MIN qu'elle avait totalement financé.

En 2019, le déficit d'exploitation est principalement dû à la hausse des charges inhérentes aux marchés publics de sous-traitance nécessaires au bon fonctionnement du nouveau MIN. Ainsi, lesdites dépenses de sous-traitance ont augmenté, de 660 000 € en moyenne sur l'ancien MIN, à 2 258 600 € la première année de fonctionnement du nouveau MIN. Par ailleurs, la hausse contractualisée des loyers des anciens opérateurs du MIN (à surface identique) limitée à une part fixe de 3 % par an (base ancien MIN) jusqu'en 2030, a nécessairement contraint l'évolution du chiffre d'affaires de la société. Enfin, en 2022, le déficit d'exploitation, plus modéré, est en lien direct avec l'envolée des prix de l'énergie et au cas d'espèce de la facture d'électricité de la SEM.

Dans cet ensemble, le résultat financier, bien que déficitaire, ne pèse que très modérément sur le résultat net global en raison de la charge modérées des intérêts des emprunts souscrits par la SEMMINN.

Le résultat exceptionnel

Le résultat exceptionnel a influé sur le résultat net global de manière significative en 2016 et en 2019. En 2016, le résultat de 1 145 518 € tient à la reprise complète d'une provision (soit 1 146 200 €) constituée au titre d'un risque de facturation de taxes foncières sur l'emprise SNCF par Réseau ferré de France⁴⁵. Nantes Métropole ayant acquis le terrain en décembre 2015, la provision ne se justifiait plus.

En 2019, la SEM a procédé d'une part à l'écriture, équilibrée en dépenses et recettes, de la sortie de l'actif immobilisé de l'ancien MIN, pour 27 739 500 €⁴⁶ ; l'ensemble des constructions et aménagements de l'ancien site a été remis sans indemnité à Nantes Métropole. D'autre part, la SEM a enregistré en produits exceptionnels, respectivement 664 900 € de subvention d'indemnisation de Nantes Métropole, suite à des dépenses d'exploitation engagées cette année-là par la société dans le cadre du transfert et de la mise en exploitation du nouveau MIN, ainsi que 213 800 € de droits de première accession, 19 300 € de produits de cession et 89 300 € de reprises sur provisions pour litige (abandon par la DGFIP d'un potentiel redressement en matière d'impôt sur les sociétés, d'où la reprise de provisions par la SEM).

Doit également être pris en compte dans le résultat net global, l'impôt sur les sociétés acquitté par la SEM, qui est, en cumulé sur la période, de 558 000 €.

Au total, à fin 2022, le résultat net global cumulé de la SEM est donc déficitaire de 318 046 €, sachant que 70 % de ce déficit a été constaté durant la période d'exploitation du nouveau site de Rezé. Cette situation s'avère d'autant plus inquiétante que depuis l'ouverture du nouveau MIN, la SEM a bénéficié d'aides publiques notables de Nantes Métropole qui n'ont pas vocation à perdurer. Au surplus, le résultat prévisionnel de l'exercice 2023 présenté lors du conseil d'administration de novembre 2023 ne serait que de 848 € eu égard à la captation de l'essentiel des résultats par Nantes Métropole (293 920 € au titre des parts variables). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEMMINN a fait valoir que les résultats de l'exercice final 2023 pourraient être meilleurs que prévu.

4.2 Une situation bilancielle préoccupante

La structure du bilan de la SEMMINN a été profondément modifiée depuis l'ouverture du nouveau MIN en 2019. L'actif immobilisé de la société a fondu dans la mesure où le délégataire a été porteur des investissements de premier établissement de l'ancien MIN qui ont figuré à son bilan, à fin 2018, au titre des immobilisations corporelles nettes des amortissements pour une valeur de plus de 27 M€. Mais le nouveau MIN a été construit par Nantes Métropole, qui enregistre dans sa propre comptabilité la valeur de l'ouvrage et les écritures d'amortissements. Ne figurent donc plus, depuis 2019, à l'actif immobilisé de la SEM, que les

⁴⁵ Une partie de l'assiette foncière ou emprise de l'ancien MIN était la propriété de la SNCF (soit 7 ha) que Nantes Métropole, par délibération en date du 19 octobre 2015, a acquis en décembre 2015.

⁴⁶ L'écriture a été la suivante : en dépenses, une dotation aux amortissements exceptionnels des biens mis en concession par la SEM d'une valeur égale à 100 % du coût d'entrée desdites immobilisations, soit 27 739 500 € et en recettes, les différents moyens de financement ont été repris au compte de résultat, soit les subventions d'équipement pour 5 665 000 €, les droits du concédant pour 565 600 €, la reprise des provisions pour amortissement de caducité des emprunts pour 17 880 500 €, la reprise des provisions pour amortissement de caducité des fonds propres pour 3 267 100 € et la reprise sur provision pour amortissement de caducité des avances des collectivités pour 361 300 €.

investissements réalisés par ses soins depuis l'ouverture du MIN, et les biens de l'ancien MIN ayant fait l'objet d'un transfert sur le nouveau site. **À fin 2022, l'actif immobilisé net des amortissements de la SEM n'est plus que de 771 876 €. Quant au passif, il est marqué par une dégradation des capitaux propres de la SEM.**

4.2.1 Un actif principalement constitué de l'actif circulant de la SEM

De 2016 à 2018, l'actif de la SEM était constitué essentiellement de l'actif immobilisé, net des amortissements (soit 89 % du total de l'actif). Depuis l'exploitation du nouveau MIN en 2019, l'actif est essentiellement un actif circulant, composé notamment des créances clients, des autres créances et des disponibilités, lequel représente entre 86 % et 93 % de l'actif total.

Les « Créances clients à recouvrer » ont fortement crû entre 2018 et 2019, passant de 163 824 € à 1 480 004 € (dont 1 278 804 € inscrits en clients non encore facturés) en raison du retard pris par la SEMMINN pour établir les factures des charges locatives dues par les opérateurs, pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2019, ce qui a induit un décalage d'encaissement du 2^{ème} trimestre. Ces sommes ont toutefois été encaissées. Au surplus, début 2020, en raison du premier confinement, la SEM a suspendu le paiement des loyers, aux fins de soutenir provisoirement certains opérateurs.

La conjugaison de ces situations a mis la trésorerie de la SEM en très forte tension, puisqu'en juin 2020, celle-ci a atteint un seuil critique inférieur à 100 000 €. Cette situation résulte de la volonté de la SEMMINN de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise sanitaire du COVID jusqu'au maximum de ses capacités. La société devait ultérieurement rencontrer les chefs des entreprises concernés par les charges impayées de 2019, pour établir un plan d'apurement des créances.

Le poste « Autres créances à recouvrer » a aussi fortement augmenté de 2018 à 2019, de 480 127 € au 31 décembre 2018 à 1 204 725 € fin 2019, en raison de l'enregistrement en 2019 d'un produit à recevoir d'un montant de 664 996 €, correspondant à l'indemnisation accordée par Nantes Métropole, au titre des dépenses engagées par la SEM dans le cadre du transfert et de la mise en exploitation du nouveau MIN.

Dans ce contexte, les disponibilités ont enregistré leur niveau le plus bas au 31 décembre 2019 avec un ratio de liquidité immédiate de la SEMMINN très inférieur à 1 pour l'exercice 2019. Hormis cette année-là, la trésorerie nette de la SEM au 31 décembre de chaque exercice a représenté au moins trois mois de charges de fonctionnement.

4.2.2 Un passif marqué par une détérioration inquiétante du montant des capitaux propres de la SEMMINN

Le passif de la SEM est constitué de ses capitaux propres, des provisions pour risques et charges et du passif circulant (dettes et produits constatés d'avance). À fin 2022, la SEMMINN n'a plus aucun emprunt à rembourser auprès d'établissements bancaires.

Les capitaux ou fonds propres de la SEM ont fondu sur la période. À l'ouverture du MIN en 2019, le résultat déficitaire de l'exercice 2018, de plus de 1,6 M€, a gravement affecté la ligne « Report à nouveau » qui est devenue pour la première fois négative sur la période à hauteur de - 831 265 €. Les capitaux propres s'élevaient à 344 138 € au 31 décembre 2019 et représentaient 8,27 % du total du passif.

Fin 2022, le nouveau résultat déficitaire de l'exercice (- 221 324 €) a fragilisé encore davantage la SEM. Ses capitaux propres (soit 94 914 €) sont désormais inférieurs à son capital social (160 000 €). De plus, pour la première fois, le seul poste « Autres réserves » de la SEM, d'un montant de 974 777 €, ne compense plus le « Report à nouveau » déficitaire de 1 055 862 €.

Bien que la SEMMINN ne remplisse pas à la fin de l'année 2022 les conditions posées par l'article L. 225-248 du code de commerce lui imposant la reconstitution de ses capitaux propres, **il apparaît nécessaire qu'elle envisage à court terme de relever le montant de ses fonds propres afin d'éviter un passage à des capitaux propres négatifs, dans l'hypothèse d'un nouveau résultat déficitaire en 2023.** Le directeur de la société a précisé qu'une réflexion interne portait actuellement sur la possible recapitalisation de la SEM. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Nantes Métropole a par ailleurs fait valoir d'une part, qu'elle se montrait vigilante dans le suivi de la trajectoire financière de la SEMMINN, et d'autre part qu'en raison de l'augmentation progressive des tarifs acquittés par les occupants, l'année 2024 devrait être la première véritable année d'équilibre d'exploitation du nouveau MIN.

Le faible niveau de capitalisation de la SEMMINN appelle toutefois de la chambre les observations suivantes. En premier lieu, il en résulte un abaissement du niveau d'autonomie de l'opérateur vis-à-vis de Nantes Métropole, pour mener à bien une politique d'investissement au soutien de son développement. Le contrôle analogue qui est susceptible d'en résulter peut donc interroger sur la pertinence du maintien du statut de SEM, en lieu et place de celui de société publique locale (SPL). **En second lieu, ce faible niveau des fonds propres a un effet faiblement attractif, sinon désincitatif, à l'entrée au capital de nouveaux investisseurs aux côtés de Nantes Métropole,** alors que la SEMMINN évolue dans un environnement concurrentiel, soumis à de fortes contraintes de redéfinition du modèle des MIN. En troisième lieu, en l'absence de capitaux propres suffisants et d'une faible capacité de recours à la dette bancaire, la SEMMINN est dépendante, pour son financement, de Nantes Métropole en sa qualité d'actionnaire principal. Or cette dernière a fait le choix d'un recours systématique à un financement de l'activité de la SEMMINN au moyen de subventions, soit un financement étranger à toute logique de marché, alors même que la SEMMINN a la nature d'une entreprise qui exerce une activité économique sur un marché concurrentiel. **Nantes Métropole en procédant ainsi, en ne recourant pas à des moyens de financement conformes à un fonctionnement normal de marché, sous la forme notamment d'avances en compte courant d'associés, ou de quasi-fonds propres sous forme d'obligations convertibles en actions, s'expose au risque que ces subventions soient requalifiées en aides d'État.**

Recommandation n° 3. (SEMMINN) Recapitaliser la SEMMINN afin d'assurer la cohérence des capitaux propres avec la valeur du capital social figurant au passif du bilan.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les redevances d'occupation du domaine public (RODP) constituent le principal produit du cycle d'exploitation de la SEM (soit en moyenne 60 % du total des produits d'exploitation). Néanmoins, depuis l'ouverture du nouveau MIN en février 2019, la société a également bénéficié de contributions notables de Nantes Métropole pour un montant cumulé de près de 1,7 M€ (soit en moyenne annuelle 8 % des produits d'exploitation). Sans ces contributions, la poursuite même de l'activité de la société aurait pu être soulevée. La SEM est donc dépendante des aides publiques versées par l'autorité délégante.

Sur le nouveau site, la SEM refacture aux opérateurs du MIN notamment des charges de froid, climatisation et chauffage en raison de la centralisation de la production et de distribution du froid/chaud. Il en résulte une recette comprise entre 11 % et 23 % des produits d'exploitation selon les exercices entre 2019 et 2022. Cependant, il ne peut être entièrement assuré que la SEMMINN refacture l'intégralité des coûts des charges collectives liées à la nouvelle installation alors que ces coûts étaient antérieurement supportés par les occupants sur l'ancien MIN.

Les charges d'exploitation ont très fortement progressé depuis l'exploitation du nouveau MIN. Le poste achats et charges externes est le premier poste de dépenses de la SEM. Il représente en moyenne annuelle 70 % du total des charges d'exploitation. Cette hausse s'explique notamment en raison de l'augmentation des frais d'électricité ainsi que du coût des contrats de sous-traitance liés au fonctionnement du marché dont les équipements sont plus sophistiqués (gestion des déchets, nettoyage, maintenance des biens, sécurité incendie et sûreté-accueil du MIN).

Les dépenses d'électricité avoisinaient les 170 000 € en moyenne annuelle sur l'ancien MIN. Sur le nouveau MIN, elles représentaient 512 000 € en moyenne en 2020 et 2021 (soit 16 % du total des achats et charges externes). Cette progression est en partie due au fait que la production de froid est désormais centralisée. Néanmoins, en 2022, sous l'effet conjugué de la crise énergétique mondiale et d'importantes difficultés avec la société de distribution d'électricité avec laquelle la SEM était liée, les charges d'électricité ont atteint 1,37 M€, ce qui a affecté l'équilibre de l'exploitation. Ces charges sont de plus de 830 000 € pour 2023. La faible part d'autoconsommation électrique tirée des panneaux solaires situés sur la toiture du MIN n'a pas permis de juguler efficacement cette hausse.

Au final, le résultat d'exploitation cumulé de la SEM est déficitaire de près de 2 M€, dont 1,46 M€ pour la seule période 2019 à 2022 et ce, malgré le versement des contributions de Nantes Métropole. Si le résultat financier n'a eu que très peu d'impact sur le résultat net global enregistré à chaque exercice, en revanche, le résultat exceptionnel, notamment en 2016 et 2019, a permis de minorer le déficit cumulé d'exploitation. Pour ces deux années-là, le résultat exceptionnel a atteint 1,1 M€. Dès lors, à fin 2022, le résultat net global cumulé de la SEM demeure déficitaire de 318 046 €. 70 % dudit déficit sont imputables à l'exploitation du nouveau MIN. Cette situation est d'autant plus inquiétante que depuis l'ouverture du nouveau MIN, la SEM a bénéficié d'aides publiques notables de Nantes Métropole, qui n'ont pas vocation à perdurer.

S'ajoute à ce constat une situation bilancielle de la SEMMINN préoccupante. Les biens immobilisés nets des amortissements portés à l'actif du bilan de la SEM ont considérablement diminué, passant de près de 28 M€ fin 2018 à 772 000 € fin 2022, dans la mesure où elle n'a pas assuré le financement ni la construction du nouveau MIN. Néanmoins, sur la période, excepté en 2019, la trésorerie nette au 31 décembre a été confortable représentant au moins trois mois de charges d'exploitation.

S'agissant du passif, la SEM n'a plus aucun emprunt auprès d'établissements bancaires à rembourser en fin de période de contrôle. En revanche, les seules réserves de la SEM (soit 974 777 €) ne compensent plus le résultat négatif cumulé de 1 055 862 € affiché en colonne « Report à nouveau ». De plus, le montant des capitaux propres de la société (soit 94 914 € à fin 2022) est désormais inférieur au montant du capital social de la SEM (soit 160 000 €). Une recapitalisation de la société est donc indispensable à très court terme.

5 UNE PROGRAMMATION PERFECTIBLE DE LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU MIN

5.1 Un marché de maîtrise d'œuvre aux conséquences financières insuffisamment anticipées

Nantes Métropole a conclu par acte d'engagement signé le 8 juin 2015 un premier marché de maîtrise d'œuvre pour le « clos et couvert » et les aménagements intérieurs sur la base d'un programme comportant une surface de bâtiment 48 000 m². Puis, pour tenir compte de la volonté d'un nombre supérieur d'anciens occupants du MIN de Nantes de s'installer au sein du nouveau MIN, un second marché de maîtrise d'œuvre pour « prestations similaires » a été conclu, sur la base d'une extension de près de 14 000 m² du programme initial.

5.1.1 Une rémunération en partie irrégulière et faiblement maîtrisée du maître d'œuvre

5.1.1.1 Une rémunération en partie irrégulière

Les deux marchés de maîtrise d'œuvre (MOE : marché initial et marché de prestations similaires) se décomposent entre d'une part, des prestations liées au clos et couvert décomposées en une tranche ferme correspondant à la mission de base « clos et couvert » dont la rémunération est forfaitaire et des tranches conditionnelles, 1 à 4, et d'autre part, des prestations liées aux aménagements intérieurs (tranches conditionnelles 5 à 11), rémunérées sur une base de prix unitaires horaires appliqués au temps passé déclaré par le MOE.

Nantes Métropole considère que les prestations liées aux aménagements intérieurs n'entrent pas dans le champ de la loi MOP, de telle sorte qu'elle n'était pas tenue par l'obligation d'une rémunération forfaitaire du maître d'œuvre. À ce titre, elle estime d'une part, que les aménagements intérieurs des cases n'avaient pas la nature d'une « réalisation d'ouvrage » et d'autre part, que les tranches conditionnelles 6 à 11 relatives aux aménagements intérieurs n'étaient pas au rang des missions qu'un maître d'œuvre pouvait exercer au sens de l'article 7 de la loi MOP. La chambre relève qu'il résulte pourtant des conditions dans lesquelles les aménagements intérieurs ont été réalisés que **Nantes Métropole ne pouvait exclure simplement ces marchés de travaux du régime de la loi MOP, dès lors qu'elle en assurait l'intégralité du financement, qu'elle en était propriétaire, qu'elle en avait cristallisé les contours au moyen de 70 accords transactionnels, que ces aménagements intérieurs ne s'assimilaient pas simplement à de simples équipements techniques destinés à l'exploitation d'un bâtiment**⁴⁷.

Au demeurant, la possibilité de « coûts provisoires » n'empêchait pas la réalisation d'aménagements intérieurs dont la temporalité et la définition des contours était différée par rapport à la programmation et l'exécution de la partie « clos et couvert ».

5.1.1.2 Une rémunération faiblement maîtrisée dans sa partie relative aux aménagements intérieurs

La rémunération totale du groupement de maîtrise d'œuvre a été de 12 369 201 € HT. Rapporté au montant total des travaux (117 016 820 € HT), le taux de rémunération du MOE est de 10,6 %, ce qui est sensiblement élevé compte tenu du niveau de complexité-de l'ouvrage, sans pour autant être manifestement disproportionné.

Une augmentation très importante de cette rémunération a rendu sa budgétisation complexe pour la LOMA. La faible visibilité sur les coûts du marché de MOE est essentiellement imputable aux aménagements intérieurs (tranches conditionnelles 5 à 11).

La rémunération du MOE au forfait sur les prestations liées au clos et couvert a été globalement tenue : 5 921 259 € HT. Le marché de MOE principal portait sur une rémunération totale initiale de 4 260 300 € HT⁴⁸ complétée par l'avenant n° 4 d'un montant de 164 396 € HT pour tenir compte des conséquences du renchérissement du coût des travaux liés à l'installation des panneaux photovoltaïques en toiture. Concernant le marché de MOE pour « prestations similaires », la rémunération finale du clos et couvert a été de 1 496 563 € HT⁴⁹ après un avenant n° 2 de 55 603 € HT intervenu également en raison de l'installation des panneaux photovoltaïques en toiture.

En revanche, **la rémunération du groupement de maîtrise d'œuvre pour ces seuls aménagements intérieurs était prévue à 3 684 459 € HT avant de passer à 5 695 623 € HT, pour enfin atteindre 6 502 942 € HT, soit une augmentation de 75 % (2 818 483 € HT).**

⁴⁷ MIQCP, Médiations n° 4 « Périmètre de la loi MOP ».

⁴⁸ Tranche forme de base : 3 630 000 / Tranche ferme SSI : 36 300 / TC 1 : 302 500 / TC 2 : 192 500 / TC 3 : 44 000 / TC 4 : 55 000.

⁴⁹ Tranche forme de base : 1 227 773 / Tranche ferme SSI : 12 277 / TC 1 : 102 314 / TC 2 : 65 109 / TC 3 : 14 882 / TC 4 : 18 602.

Cette augmentation a été favorisée par le fait que la rémunération du MOE était sans maximum et établie au temps passé sur la base d'un BPU.

À cet égard, si la SPLA LOMA a refusé de payer près de 16 000 € de prestations qu'elle considérait comme étant surfacturées, ni la LOMA, ni Nantes Métropole n'étaient en mesure de s'assurer pleinement de la réalité des heures décomptées par le MOE-en dépit de la présence près de trois jours par semaine *in situ*, de la responsable des opérations pour la LOMA.

5.1.2 Le dépassement du coût des travaux

5.1.2.1 Une actualisation incomplète du « coût prévisionnel des travaux »

Le coût prévisionnel des travaux pour le clos et couvert était fixé dans l'acte d'engagement à 55 000 000 € HT pour le marché de MOE « initial », et de 18 323 631 € HT pour le marché de MOE de « prestations similaires » ; soit un total de 73 323 631 € HT à la date de signature des actes d'engagement.

À la suite des avant-projets définitifs (APD), le coût prévisionnel du clos et couvert a été fixé à 75 356 251 € HT, tenant notamment compte des surcoûts liés à l'installation des panneaux photovoltaïques sur le toit.

En application de l'article 7 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP), l'avenant 4 du marché principal de MOE et l'avenant 2 du marché de prestations similaires ont actualisé le montant de l'enveloppe prévisionnelle de travaux et procédé au recalage des honoraires du MOE à la suite de la décision de Nantes Métropole d'installer des panneaux photovoltaïques sur le toit du bâtiment.

En revanche, aucun coût prévisionnel concernant les travaux d'aménagements intérieurs ne figure dans les actes d'engagement des deux marchés de MOE. Toutefois, **le coût prévisionnel de ces aménagements tel qu'il résulte des APD a été estimé à 25 644 620 € HT. Or, ce coût prévisionnel n'a jamais fait l'objet d'engagement du MOE par avenant à la suite des APD en méconnaissance de l'article 7 du CCAP.**

Ce faisant, Nantes Métropole n'était pas juridiquement en mesure d'assurer la mise en œuvre effective des stipulations des contrats de MOE, qui conditionnent pourtant le pouvoir de contrôle du maître d'ouvrage sur les actions du MOE et sur la détermination d'un montant de référence déterminé d'après le « coût prévisionnel des travaux » figurant au contrat.

5.1.2.2 Un « coût de réalisation des travaux » fortement réévalué en raison de travaux modificatifs initiés par la SPLA LOMA

Le montant cumulé initial de tous les lots des marchés de travaux était de 101 701 583 € HT. Le total engagé pour ces marchés – avenants compris – mais hors révision, a été de 109 927 244 € HT à la date de leur règlement, ce qui correspond à un dépassement de plus de 5 000 000 € HT du seuil de tolérance résultant de l'article 15 du CCAP. Ce dépassement n'a toutefois pas donné lieu à l'application des pénalités prévues à l'article 17 du marché de MOE compte tenu du fait qu'une part importante des travaux modificatifs était imputable directement à la SPLA LOMA et non à des demandes du maître d'œuvre.

5.2 Les marchés publics de travaux relatifs à la construction du MIN

5.2.1 Observations générales

5.2.1.1 Sur la passation des contrats par la LOMA

Le marché public de travaux relatif à la construction du MIN a été alloté en 29 lots. 15 lots ont été conclus sous forme d'accord-cadre, dont 14 sous forme d'accord-cadre à bons de commande pour un montant engagé (hors révision) total de plus de 30 700 000 € HT ; soit près de 30 % du montant cumulé de tous les lots (hors révisions) des marchés de travaux.

À l'exception du lot 12 « cloisonnement et portes frigorifiques » qui a donné lieu à l'émission de trois bons de commande auprès de trois entreprises différentes, tous les autres marchés à bons de commande ont été mono-attributaires. Ajoutée à l'absence de minimum et de maximum, cette organisation a pu renchérir *in fine* la valeur des éléments au bordereau de prix unitaires (BPU), en restreignant l'accès d'entreprises de taille inférieure. Les autres marchés de services (hors marché d'assurance) ont, compte tenu de leur caractère dissociable du marché principal de travaux, et de leur montant, été conclus dans le cadre d'une procédure adaptée ou sans procédure de mise en concurrence.

L'intensité de la mise en concurrence appelle les observations suivantes. Sur l'ensemble des marchés sous mandat LOMA (marchés publics de travaux et marchés publics de services), 9 n'ont reçu qu'une seule offre, 11 marchés n'ont reçu que 2 offres cependant que 9 marchés ont reçus entre 3 et 4 offres et 6 marchés ont reçus 5 offres et plus.

La faiblesse du nombre d'offres reçues pour certains lots a été préjudiciable à Nantes Métropole en aboutissant systématiquement à un renchérissement du coût final de l'ouvrage. Ainsi, pour les lots ayant reçu 5 offres et plus, le nombre d'offres a exercé une pression à la baisse sur le montant finalement retenu de 12,6 % en moyenne par rapport à la valeur estimative. À l'inverse, pour les lots n'ayant reçu qu'une seule offre, il en a résulté une augmentation moyenne de près de 6 % par rapport au montant estimatif.

Par ailleurs, pour au moins 2 lots de taille significative⁵⁰, la procédure d'appel d'offres a été déclarée infructueuse, faute d'offres reçues. Après relance, seules deux entreprises ont répondu à chacun de ces lots. Pour le Lot 6 il en a d'ailleurs résulté une augmentation de près de 4,5 % de la valeur finalement retenue par rapport à l'estimation. Le fait que les marchés aient été conclus suivant une procédure formalisée d'appel d'offres n'a pas permis à la LOMA de négocier avec les entreprises candidates, quand bien même une seule offre aurait été remise et aurait été nettement supérieure à l'estimation initiale.

⁵⁰ Lot 5 « Menuiserie extérieure aluminium » estimé à 4 050 000 € HT et Lot 6 « Serrurerie portes résistantes au feu » estimé à 2 860 000 € HT.

5.2.1.2 Sur l'exécution financière des contrats par LOMA

L'ensemble des marchés réglés par LOMA pour la construction du MIN sous mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) a représenté un montant de 132 082 093 € HT, soit 158 241 128 € TTC. Ce montant global se décompose en quatre postes principaux :

- marchés de travaux conclus pour chacun des 29 lots : 140 375 708 € TTC ;
- marchés de maîtrise d'œuvre : 13 462 500 € et 1 837 795 € TTC ;
- marchés d'études : 1 172 096 € TTC ;
- marché d'assurance CCRD-TRC : 955 699 € TTC.

La LOMA a en théorie respecté l'enveloppe financière qui lui était assignée dans le cadre de son mandat de MOD. Ce respect s'est fait au prix de deux révisions successives, par avenants n° 3 et 4, qui ont eu pour effet de porter le montant originel de l'enveloppe financière du mandat de 68 610 000 € HT à 121 610 000 € HT (hors révisions) puis 127 677 190 € HT (hors révisions). Il importe toutefois de relever les efforts conduits par la SPLA LOMA pour contenir l'évolution des coûts au moyen de pistes d'économies proposées au maître d'œuvre.

Tableau n° 2 : Évolution du coût global des travaux

<i>Engagé HT</i>	<i>Avenants HT</i>	<i>Révisions HT</i>	<i>Total réalisé HT</i>	<i>Total réalisé TTC</i>
118 589 772 €	8 798 030 €	4 753 851 €	132 082 093 €	158 241 127 €

Source : CRC

5.2.2 Observations particulières

5.2.2.1 Des avenants à l'origine d'un renchérissement important de la valeur de certains lots

Les avenants ont représenté 7,4 % du montant total des marchés réglés par la LOMA tandis que les règles de révision ont renchéri le coût total des marchés conclus, de près de 4 %. Ainsi, le montant total versé par LOMA a augmenté de 11,5 % (7,5 % hors clauses de révisions légales) par rapport au montant initialement engagé. Les conditions dans lesquels certains avenants ont été signés appellent de la chambre trois séries d'observations.

Premièrement, des avenants à des marchés uniques, subséquents ou à bons de commande, ont appliqué des prix nouveaux à certains travaux pourtant prévus par le marché, à seule fin de tenir compte des conditions réelles de leur réalisation. Cette pratique a pu causer un préjudice financier à la LOMA, toutes les fois que des prix nouveaux étaient appliqués à des travaux prévus, dont la rémunération était couverte par le versement du prix global et forfaitaire figurant à l'acte d'engagement. Par ailleurs, certains avenants ont permis, via des prix nouveaux, de payer l'entreprise titulaire du marché pour des sujétions imprévues qui n'avaient pas eu pour effet de bouleverser l'économie générale du marché.

Deuxièmement, les avenants conclus sur certains lots (ainsi les lots 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 23 et 29) comportent des prix nouveaux de prestations supplémentaires en quantité très importante afin notamment de tenir compte de l'évolution des demandes des différents opérateurs tout au long du chantier, ce qui interroge tant sur la qualité de la programmation que sur une éventuelle altération des conditions de la consultation des entreprises, notamment lorsque le prix de ces marchés reposait sur un bordereau de prix unitaire (BPU).

De plus, les discordances présentes au sein des actes d'engagements de certains lots concernant la forme du prix – prix unitaire ou prix forfaitaire – ainsi que le manque de précision des avenants sur la nature des prix nouveaux appliqués – prix unitaires nouveaux au BPU, ou décomposition de prix forfaitaire – interrogent sur une possible modification des conditions de rémunération du titulaire du lot en cours d'exécution contractuelle.

Troisièmement, certains avenants représentent un montant élevé (Annexe 2 au présent rapport). Bien que conformes aux dispositions du code de la commande publique, les modifications successives d'un même marché ne pouvaient toutefois avoir pour objet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence. Or, pour le seul lot 8, les augmentations résultant des 12 avenants successifs ont atteint 56 % du montant initial. De plus, ces augmentations ont eu pour effet d'introduire un nombre élevé de prix nouveaux. Ainsi, le lot 8 a fait l'objet de plus de 300 prix nouveaux, via 12 avenants. Outre qu'ils sont en nombre élevé par rapport au nombre de prix figurant au BPU annexé au l'acte d'engagement initial, ces prix nouveaux, qui s'expliquent notamment par la modernisation de la gare de péage du MIN, ne sauraient entièrement être vus comme de simples compléments de l'objet initial du marché.

5.2.2.2 Un recours rétrospectivement peu adapté aux marchés sous forme d'accord-cadre à bons de commande

L'importance relative, des marchés à bons de commande pour la construction du MIN apparaît peu cohérente, tant au regard de l'objet du marché de travaux, qu'au regard des conditions dans lesquelles il a été fait usage des bons de commande. Ainsi, pour tenir compte des différentes demandes de chacun des futurs opérateurs du MIN, l'essentiel des lots conclus à bons de commande ont été signés près de deux ans après la signature des accords transactionnels conclus entre Nantes Métropole et les anciens occupants du MIN, qui définissaient les aménagements intérieurs requis. De plus, la SPLA LOMA avait, pour chaque case et sur la base d'un travail très important auprès des futurs preneurs, défini l'ensemble des besoins en aménagements intérieurs dès mai 2017.

De même, les conditions de recours aux bons de commande par la LOMA en qualité de maître d'ouvrage délégué, trahissent l'absence manifeste de nécessité de recourir à ce type de contrat, en lieu et place de marchés de travaux « ordinaires » à montant préfixé. En effet, à de rares exceptions, les lots passés par marché à bons de commande n'ont donné lieu qu'à l'émission de deux bons de commande ; le premier couvrant souvent plus de 95 % de la valeur totale des bons émis. En préférant des marchés à bons de commande sans minimum ni maximum⁵¹, la LOMA a pu contribuer à restreindre l'accès à la commande publique aux entreprises de taille intermédiaire, ne disposant ni d'une surface financière ni des personnels suffisants pour s'engager dans la réalisation de travaux sur lesquels elles n'ont que peu de visibilité quant aux quantités demandées.

⁵¹ A la date de signature des accords cadre à bons de commande, LOMA n'était pas tenue par l'obligation de fixer un maximum. Cette obligation résulte du décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 (art. 2).

Le recours aux marchés à bons de commande s'est traduit par une réduction de l'intensité concurrentielle, en raison de la faiblesse du nombre d'offres reçues. Sur 14 accords cadre à bons de commande, 5 n'ont reçu qu'une seule offre. De plus, sur ces 5 marchés, 3 d'entre eux ont abouti à un écart significatif entre la valeur estimée et le montant retenu⁵².

Enfin, des bons de commande ont été irrégulièrement émis par la LOMA au-delà de la durée maximale de 4 ans, pour un montant total de 51 835 € TTC. Cette situation a concerné 5 marchés dont les avenants ont été résiliés par la LOMA et payés par transaction.

5.2.3 Les accords transactionnels conclus avec les constructeurs

Nantes Métropole a conclu quatre accords transactionnels respectivement avec la société titulaire du lot 8, le 26 mai 2020, et avec la société titulaire des lots 10 et 18, le 23 août 2021. Les indemnités prévues à ce titre appellent plusieurs observations.

D'une part, à la différence de l'indemnité accordée à la société titulaire du lot 8 (89 545 € HT), les indemnités pour sujétions imprévues de 136 880 € HT (lot 10) et 78 000 € HT (lot 18) versées par Nantes Métropole ne font l'objet d'aucune décomposition et sont donc insuffisamment justifiées.

D'autre part, la société titulaire du lot 8 a obtenu une indemnisation de 387 664 €. Une part prépondérante de cette indemnité résulte de difficultés dans la conduite de l'exécution du chantier de construction du MIN. Le versement de cette part n'appelle pas d'autres observations de la chambre. En revanche, une seconde part de cette indemnité (107 454 €) constitue la contrepartie de « travaux supplémentaires ». Or la lecture du protocole transactionnel fait référence à des travaux qui « ne pouvaient être appréhendés comme des sujétions normalement prévisibles », ce qui conduit à y voir des sujétions imprévues. Compte tenu du fait que la rémunération de ladite société présentait d'une part, un caractère global et forfaitaire et d'autre part, s'élevait à près de 3 200 000 € HT, ces dépenses liées en réalité à des « sujétions imprévues » n'ouvraient *a priori* pas droit à indemnisation. Il en va de même des indemnités pour « sujétions imprévues » accordées à la société titulaire des lots 10 et 18.

Enfin, les quatre accords transactionnels conclus par Nantes Métropole avec lesdites sociétés tendent à indemniser les conséquences financières de divers désagréments, liés notamment à la gestion des délais d'exécution des marchés, ainsi que des difficultés dans la coordination des différents opérateurs par le maître d'œuvre. Leur montant cumulé est de 698 628 € HT.

⁵² Lot 14 « Ossature métallique » (estimé 1 010 000€ HT ; retenu 1 139 449 € HT), Lot 15 « Banquette de protection des cloisons thermiques (estimé 970 000 € ; retenu 1 208 982 €), Lot 18 « Froid industriel – distributions intérieures » (estimé 4 800 000 €, retenu 5 250 000 €).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La construction du nouveau MIN a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage publique de Nantes métropole. La SPLA Loire Océan Métropole Aménagement (LOMA) s'est vue confier un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée. L'enveloppe financière prévisionnelle a été respectée au prix de rehaussements successifs par avenants en raison de modifications importantes du programme des travaux à l'initiative de Nantes métropole : adjonction d'une centrale photovoltaïque sur le toit du MIN ; modernisation de la gare de péage ; modification des locaux à déchets et de leur habillage.

Au final, le coût total de la construction a représenté 132 000 000 € HT. Le bâtiment a été livré en février 2019. Il convient de souligner la célérité avec laquelle le chantier a été mené alors que sa complexité résidait d'une part, dans les incertitudes de sa programmation initiale et d'autre part, dans l'obligation pour LOMA de coordonner les exigences d'aménagements intérieurs exprimées par les 70 anciens occupants du MIN de Nantes.

Le marché de maîtrise d'œuvre a été conclu par Nantes Métropole avec un groupement de maîtrise d'œuvre. La rémunération du maître d'œuvre a été insuffisamment maîtrisée en raison d'un système de rémunération pour les aménagements intérieurs au temps passé déclaré par le maître d'œuvre. Outre l'irrégularité de ce modèle de rémunération, il ne fournissait pas à LOMA - maître d'ouvrage délégué – une assurance raisonnable quant à la réalité des déclarations d'heures facturées par le maître d'œuvre. La LOMA a ainsi identifié et refusé de payer des éléments considérés comme surfacturés pour près de 16 000€.

Par ailleurs, le décompte général et définitif du marché de MOE a été produit tardivement en 2024 alors même que l'ouvrage avait été livré en février 2019.

L'analyse des marchés de travaux conclus pour la réalisation du nouveau MIN atteste d'une maîtrise globale du processus de passation et d'exécution conformément aux règles de la commande publique bien que l'intensité de la mise en concurrence ait pu être faible sur certains lots. Certains éléments doivent cependant être soulignés. D'une part, il ressort une utilisation insuffisamment maîtrisée des accords-cadres à bons de commande. D'autre part, les modifications du programme de travaux par Nantes Métropole a nécessité la conclusion d'avenants parfois importants à certains lots. À cet égard, le recours très importants aux prix nouveaux interroge sur une éventuelle atteinte au principe d'une égale concurrence.

Enfin, l'allocation d'indemnités dans le cadre d'accords transactionnels pour sujétions imprévues ou allongement de la durée d'exécution de certains marchés de travaux apparaît parfois insuffisamment justifiée.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux financiers de la SEMMINN exercices 2016 à 2022	75
Annexe n° 2. Proportion des avenants par rapport à l'engagement initial	78
Annexe n° 3. Évolution du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement 2016 à 2022	79

Annexe n° 1. Tableaux financiers de la SEMMINN exercices 2016 à 2022

Tableau n° 1 : Compte de résultat de la SEMMINN exercices 2016 à 2022

Tableau compte de resultat du SEMMiNN 2016 - 2022								
SEMMiNN en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM 16 - 22
Vente de marchandises	42 537	31 806	30 752	132	0	0	0	
Production vendue de biens	68 789	57 598	24 495	928	0	0	0	
Production vendue de services	3 985 282	3 963 609	3 541 787	3 923 837	4 047 282	4 381 400	5 200 575	4,06%
Chiffres d'affaires nets	4 096 609	4 053 013	3 597 034	3 924 897	4 047 282	4 381 400	5 200 575	4,06%
Production immobilisée				2 187	1 199	0		
Subventions d'exploitation	0	0	6 000	6 000	443 000	344 000	490 576	
Reprises sur amortissements et provisions, transferts de charges	10 649	1 804 679	26 399	715 954	269 340	37 588	170 700	
Autres produits	8	1 918	16	8	3	96	842	
Total Produits d'exploitation	4 107 266	5 859 610	3 629 450	4 649 047	4 760 823	4 763 084	5 862 693	6,11%
Achats de marchandises	40 227	30 250	29 399	136	0	0	0	
Autres achats et charges externes	1 868 203	2 048 620	2 180 073	3 783 314	3 140 905	3 245 246	4 435 072	15,50%
S/Total Charges externes	1 908 431	2 078 870	2 209 472	3 783 450	3 140 905	3 245 246	4 435 072	15,09%
S/Total Impôts, taxes et versements assimilés	50 351	48 698	52 487	33 876	39 999	70 950	61 679	
Salaires et traitements	590 600	682 130	738 259	602 737	692 545	699 804	692 621	2,69%
Charges sociales	238 175	270 871	300 510	287 642	355 724	294 138	305 716	4,25%
S/Total Charges de personnel	828 975	953 001	1 038 769	890 378	1 048 269	993 942	998 337	3,15%
Dotations aux amortissements sur immobilisations	117 462	58 146	51 609	52 554	65 183	74 682	87 949	
Dotations aux provisions sur actif circulant	58 157	2 084	0	73 043	20 910	19 395	60 995	
Dotations aux provisions pour risques et charges	693 597	1 870 166	2 058 584	849 868	458 298	476 759	464 667	
S/Total Dotations d'exploitation	869 216	1 930 396	2 110 193	975 465	544 391	570 836	613 610	
S/Total Autres charges d'exploitation	1 413	24 387	4 029	36 680	7 321	4 340	10 014	
Total Charges d'exploitation	3 658 385	5 035 351	5 414 950	5 719 849	4 780 885	4 885 315	6 118 714	8,95%
RESULTAT D'EXPLOITATION	448 881	824 259	-1 785 500	-1 070 803	-20 062	-122 230	-256 020	
Produits Autres valeurs mobilières	22	21	26	26	26	26	3	
Autres intérêts et produits assimilés	22 261	12 110	7 365	4 544	678	800	5 457	
Total Produits financiers	22 283	12 131	7 391	4 570	704	826	5 460	
Intérêts et charges assimilées	74 246	53 283	33 743	20 765	11 982	7 211	7 403	
Charges nettes sur cessions de VMP	12	0	0	0	0	0	0	
Total Charges financières	74 258	53 283	33 743	20 765	11 982	7 211	7 403	
RESULTAT FINANCIER	-51 975	-41 152	-26 352	-16 194	-11 278	-6 384	-1 942	
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS	396 906	783 107	-1 811 852	-1 086 997	-31 340	-128 615	-257 963	
Produits exceptionnels sur opérations gestion	166 722	0	42 147	214 262	9 594	130 584	136 633	
Produits exceptionnels sur opérations en capital	24 500	4 571	1 500	6 917 242	0	1 525	0	
Reprises sur provisions et transferts de charges	1 146 194	62 654	0	21 770 756	0	0	0	
Total Produits exceptionnels	1 337 416	67 225	43 647	28 902 259	9 594	132 089	136 633	
Charges exceptionnelles sur opérations gestion	160 000	0	5 642	0	5 849	0	99 956	
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	29 715	0	556	23 326	0	1 524	0	
Dotations exceptionnelles aux amortiss et provi	2 183	81 172	90 847	27 749 109	1 908	347	38	
Total Charges exceptionnelles	191 898	81 172	97 045	27 772 435	7 757	1 872	99 993	
RESULTAT EXCEPTIONNEL	1 145 518	-13 947	-53 398	1 129 824	1 837	130 218	36 639	
Impôts sur les bénéfices	504 607	240 095	-204 920	18 201	0	0	0	
TOTAL DES PRODUITS	5 466 965	5 938 966	3 680 488	33 555 876	4 771 121	4 896 000	6 004 786	
TOTAL DES CHARGES	4 429 148	5 409 901	5 340 819	33 531 250	4 800 624	4 894 397	6 226 111	
RESULTAT GLOBAL (Bénéfice ou perte)	1 037 817	529 065	-1 660 330	24 626	-29 503	1 603	-221 324	

Source : CRC d'après rapports du commissaire aux comptes

NANTES MÉTROPOLE, SPLA LOMA, SEMMINN RELATIVEMENT À L'OPÉRATION DE
TRANSFERT DU MIN DE NANTES À REZÉ

**Tableau n° 2 : Produits des redevances d'occupation du domaine public 2016 à 2022 de la
SEMMINN**

REDEVANCES D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC 2016 à 2022 SEMMINN							
En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Location Parcelles terrains	226 824	229 545	178 898	35 898	25 668	26 541	20 368
Location Cases ou Magasins	1 525 021	1 534 008	1 469 345	2 175 604	2 312 488	2 459 271	2 595 981
Location bureaux	0	0	0	38 702	67 380	98 423	103 346
Location Quai poids lourds	0	0	0	142 439	146 980	156 811	164 744
Location Aires stockage	31 070	31 381	32 028	49 826	55 330	53 133	52 003
Location Carreaux vente	113 426	113 178	110 331	94 532	106 686	106 773	106 233
Location Locaux réfrigérés	0	0	0	89 579	99 804	114 295	123 486
Location emplac plate forme primeurs	53 738	54 911	38 093	37 091	42 250	43 825	47 007
Location chambres froides	153 797	161 051	172 195	28 609	0	0	0
Location emplac entrep frigorifique	336 158	337 786	267 290	16 971	0	0	0
Location locaux Bât Admin	72 194	74 778	66 317	7 003	0	0	0
Location emplac Halle marée	281 791	287 399	193 573	18 793	0	0	0
Location emplac marché fleurs	373 992	314 639	265 259	42 464	0	0	0
Location emplac Immeuble Sud	223 362	221 615	211 470	15 321	0	0	0
Location Parcs à palettes	12 485	13 625	13 220	1 386	0	0	0
Location emplac divers	11 653	12 789	16 196	1 192	0	0	0
TOTAL REDEV OCCUP DOM PUBL	3 415 511	3 386 704	3 034 216	2 795 408	2 856 585	3 059 070	3 213 167

Source : CRC d'après rapports du commissaire aux comptes, sachant que les produits « location emplacement marché fleurs » sont depuis 2019 intégrés au sein du poste « location cases ou magasins » dans les produits du nouveau MIN.

Tableau n° 3 : Autres produits du cycle d'exploitation

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Autres produits	10 657	1 806 597	32 415	724 149	713 542	381 684	662 118
<i>Dont Subventions publiques</i>	0	0	6 000	6 000	443 000	344 000	490 576
<i>Dont reprises sur amortissements, provisions et transferts charges</i>	10 649	1 804 679	26 399	715 954	269 340	37 588	170 700

Source : CRC d'après rapports du commissaire aux comptes

Tableau n° 4 : Les composantes du poste « Achats et charges externes » de la SEM 2016 à 2022

Les composantes du poste achats et charges externes de la SEMMINN 2016 à 2022							
En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Achats carburants (station-service)	40 227	30 259	29 399	136	0	0	0
Achats non stockés	246 852	250 160	249 392	418 125	597 023	567 741	1 407 575
<i>Dont Eau</i>	22 348	23 464	24 770	31 940	42 309	28 359	4 342
<i>Dont électricité</i>	162 701	174 564	168 529	354 237	517 315	508 200	1 370 636
<i>Dont fournitures div et vêts de travail</i>	44 671	37 578	35 518	12 891	28 936	22 920	24 107
Sous-traitance générale	699 264	698 287	580 850	2 258 648	1 715 534	1 829 020	2 068 550
<i>Dont propreté et nettoyage du marché</i>	81 211	81 438	84 775	229 766	256 928	257 140	260 474
<i>Dont déchets (évacuation, traitement et gestion)</i>	316 479	384 010	357 581	388 844	374 800	390 583	413 598
<i>Dont entretien, réparation biens</i>	166 039	192 070	138 495	457 338	84 080	55 602	90 223
<i>Dont trav, gros entret et renouvel</i>	135 536	40 769	0	0	0	0	56 761
<i>Dont contrat maintenance biens du marché</i>	0	0	0	692 798	683 537	638 906	673 393
<i>Dont sécurité incendie & sûreté</i>	0	0	0	489 903	316 190	409 250	456 214
<i>Dont accueil phys & gestion péage</i>	0	0	0	0	0	77 539	117 888
Locations	449 190	461 257	479 128	149 751	177 096	192 028	180 295
<i>Dont Redev d'occupation à Nantes Métro</i>	390 055	398 489	405 038	0	0	14 432	0
<i>Dont Location centrale Photovolt</i>	0	0	0	63 347	84 448	87 167	82 148
<i>Dont Autres locations</i>	59 135	62 769	74 090	86 403	92 648	90 429	98 146
entretien et répar biens domaine privé	12 380	11 598	13 539	16 899	18 625	15 517	16 419
Frais contrats d'assurance	229 394	229 926	237 845	163 553	131 370	133 239	149 309
Frais d'études et recherches	0	0	0	0	24 700	15 200	118 175
Services extérieurs (Doc, séminaires, conf)	1 951	2 080	4 953	2 299	3 061	2 885	5 317
Personnel extérieur	81 560	103 026	102 870	60 495	27 858	4 328	0
Rémunér interm & Honoraires	21 172	36 192	120 044	306 852	307 062	264 652	269 153
<i>Dont honoraires</i>	19 344	32 011	119 394	305 682	303 283	261 953	256 532
Publicité, relations publiques	14 508	103 410	204 694	274 993	83 282	150 071	153 825
Déplac, missions et réceptions	11 262	10 537	19 268	8 586	3 035	8 065	3 505
Frais postaux et téléphone	6 895	7 783	9 060	11 020	11 725	9 695	9 312
Services bancaires	2 023	2 056	2 047	2 092	2 487	3 009	5 024
Autres services extérieurs	91 573	132 308	156 385	100 992	35 967	43 313	45 971
Total achats et charges externes	1 908 431	2 078 870	2 209 472	3 783 450	3 140 905	3 245 246	4 435 072

Source : CRC d'après comptes annuels de la SEM.

Annexe n° 2. Proportion des avenants par rapport à l'engagement initial

<i>Marché</i>	Montant initial	Avenants cumulés	Avenants (% du montant initial)
<i>Lot 8</i>	3 174 894 €	1 797 827 €	57%
<i>Lot 29</i>	142 925 €	56 955 €	40%
<i>Fourniture d'extincteurs et de plans d'évacuations</i>	18 937 €	7 268 €	38%
<i>Lot 9</i>	2 029 907 €	610 313 €	30%
<i>Lot 1 - Marché subséquent 4</i>	1 668 805 €	480 218 €	29%
<i>Lot 1 - Marché subséquent 2</i>	5 265 507 €	1 262 955 €	24%
<i>Lot 6</i>	2 986 014 €	511 656 €	17%
<i>Lot 5</i>	3 665 451 €	576 683 €	16%
<i>Lot 10</i>	3 910 038 €	484 418 €	12%

Source : CRC d'après états synthétiques d'exécution financière des marchés par LOMA

Annexe n° 3. Évolution du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement 2016 à 2022

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Capitaux propres (A)</i>	6 428 198	7 644 859	5 984 528	344 138	314 635	316 239	94 914
<i>Autres fonds propres (B)</i>	565 570	565 570	565 570	0	0	0	0
<i>Provisions (C)</i>	20 277 744	21 053 862	23 201 754	1 780 866	2 043 108	2 519 867	2 871 169
<i>Emprunts et dépôts et cautionnements reçus (D)</i>	1 784 376	1 338 287	964 552	645 563	484 456	387 431	336 726
<i>Ressources stables (A+B+C+D =E)</i>	29 055 888	30 602 578	30 716 404	2 770 567	2 842 199	3 223 537	3 302 809
<i>Actif immobilisé net (F)</i>	26 079 694	27 769 990	27 766 006	307 417	300 234	434 646	771 876
<i>Fonds de roulement (E-F)</i>	2 976 194	2 832 588	2 950 398	2 463 150	2 541 965	2 788 891	2 530 933
<i>FDR en nombre de jours de charges courantes</i>	297	205	199	157	194	208	151
<i>Créances + CCA (G)</i>	317 032	605 511	654 862	2 694 546	2 106 122	1 154 008	2 172 882
<i>Dettes + PCA (H)</i>	654 382	516 332	550 513	1 388 319	1 273 008	1 147 346	2 031 534
<i>Besoin en fonds de roulement (G-H)</i>	- 337 350	89 179	104 349	1 306 227	833 114	6 662	141 348
<i>Trésorerie (FDR – BFR)</i>	3 313 544	2 743 409	2 846 049	1 156 923	1 708 851	2 782 229	2 389 585

Source : CRC d'après situation bilancielle des rapports du commissaire aux comptes



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 cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr