

Chambre régionale
des comptes

Nord - Pas-de-Calais,
Picardie



Rapport d'observations définitives et sa réponse

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

« La gestion du stationnement urbain »

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 11 juillet 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
I. PROCÉDURE	4
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	4
I - LA POLITIQUE DE LA MEL EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT.....	4
A - LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉ	4
1 - L'absence de transfert des pouvoirs de police.....	4
2 - La distinction entre parcs et aires de stationnement	5
B - LA CONNAISSANCE DE L'OFFRE DE STATIONNEMENT.....	6
C - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE STATIONNEMENT DE LA MEL	6
D - LES PARCS-RELAIS DANS LA STRATÉGIE DE MOBILITÉ ET D'ACCESSIBILITÉ DE LA MEL.....	7
II - LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC DES PARCS EN OUVRAGE.....	9
A - LE RENOUELEMENT DES DSP	9
1 - La DSP Lille centre	9
2 - La DSP Euralille.....	12
3 - Les autres procédures de renouvellement de DSP.....	13
B - LE CONTRÔLE DES DÉLÉGATAIRES.....	13
C - LA TARIFICATION AU QUART D'HEURE	14
ANNEXE – CARTE DES PARCS-RELAIS	15

Synthèse

La Métropole Européenne de Lille (MEL) définit, dans le cadre de sa stratégie relative aux mobilités, les grandes orientations de la politique de stationnement. Celle-ci consiste essentiellement à différencier les résidents des centres-villes, les pendulaires qui viennent y travailler et qui ont un accès de bonne qualité aux transports en commun, et enfin les visiteurs (automobilistes venant le moins souvent dans l'agglomération). Le stationnement de ces derniers est favorisé par rapport aux autres usagers, en particulier les pendulaires. Concernant le stationnement résidentiel, la MEL souhaite surtout privilégier le développement d'alternatives au stationnement sur voirie, résultant notamment de la construction privée.

La MEL est compétente pour la création et la gestion de parcs et d'aires de stationnement. Cependant, elle ne dispose ni du pouvoir de fixer les tarifs sur voirie ni du pouvoir de police de la circulation et du stationnement, domaines qui sont restés de compétence communale.

Les différents parcs en ouvrage relevant de la MEL sont regroupés en quatre délégations de service public (DSP), deux à Lille, une à Roubaix et une à Tourcoing.

Les conditions dans lesquelles les délégataires ont été retenus, plus particulièrement pour les DSP de Lille, appellent des observations. Dans un cas, le chiffre d'affaires effectif est, pour l'instant, resté inférieur à un seuil modifiant le calcul des redevances revenant à la MEL. Concernant l'autre DSP lilloise, l'entreprise finalement retenue a bénéficié d'une méthodologie qui conférait plus de poids relatif à ses points forts.

L'assemblée délibérante n'a pas été informée de l'enjeu de ce choix méthodologique ; par ailleurs, les rapports résumés qui lui ont été transmis ne comportaient de comparaison des offres que sur le critère financier.

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la Métropole Européenne de Lille (MEL), à compter de l'exercice 2009, a été ouvert par lettres du président de la chambre adressées le 15 juin 2015 à M. Damien Castelain, président de la MEL, et à Mme Martine Aubry, ancienne présidente.

Le contrôle s'est inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières relative au stationnement urbain.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu le 6 janvier 2016 avec M. Cassette, directeur général des services, et Mme Voituriez, conseillère métropolitaine déléguée au stationnement, mandatés pour représenter respectivement M. Castelain et Mme Aubry.

Lors de sa séance du 29 janvier 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à M. Castelain et à Mme Aubry, par lettres du 25 mars 2016.

M. Castelain, qui a sollicité un délai supplémentaire pour l'envoi de sa réponse, l'a adressée le 24 juin 2016 à la chambre.

Après avoir examiné cette réponse, la chambre, lors de sa séance du 11 juillet 2016, a adopté les observations définitives qui suivent.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LA POLITIQUE DE LA MEL EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT

A - Le partage des compétences entre communes et intercommunalité

La MEL est compétente pour la création et la gestion de parcs en ouvrage¹ ou en enclos, ainsi que, depuis 2015 et sa transformation en Métropole, pour les aires de stationnement. Au titre de sa compétence voirie, elle intervient aussi, du fait des travaux qu'elle mène, sur le stationnement en bord de rue. La fixation des tarifs sur voirie, la perception des recettes afférentes et l'exercice des pouvoirs de police sont restés de compétence communale.

1 - L'absence de transfert des pouvoirs de police

En 2014, conformément à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les pouvoirs de police des maires de l'agglomération en matière de circulation et de stationnement auraient pu être transférés à la MEL. Cependant, devant le refus de certains maires, ce transfert n'a pas eu lieu ; le président de la MEL en a informé les maires par courrier en date du 4 décembre 2014.

¹ Parkings comportant plusieurs étages, soit en souterrain, soit en aérien.

De ce fait, si les orientations de la politique du stationnement, qui s'inscrit dans la stratégie plus globale en matière de mobilité, relèvent de l'intercommunalité, les pouvoirs de police continuent d'appartenir aux maires. Cette situation implique une nécessaire cohérence entre les différents acteurs.

Or, lors de son récent contrôle relatif aux transports publics urbains, la chambre avait relevé qu'une « charte du stationnement » proposait aux 85 communes du territoire métropolitain des règles d'harmonisation des tarifs et du contrôle du stationnement. Cette charte indiquait que « l'espace public doit éviter, autant que faire se peut, d'accueillir le stationnement des riverains ». La Métropole ayant pour objectif de favoriser d'abord le stationnement des visiteurs, cette charte aurait pu constituer un outil permettant de s'assurer de ce que les tarifs du stationnement des résidents n'aillent pas à l'encontre d'un tel objectif. Or, ces tarifs restent beaucoup moins coûteux que la location d'une place de parking en ouvrage.

Sur ce point, la MEL a insisté, lors de l'instruction, sur le caractère non contraignant de cette charte, et sur le fait qu'à défaut d'accord entre elle et les communes, aucun mécanisme ne permet de faire diminuer l'écart entre les tarifs résidentiels et ceux des parcs de stationnement. Elle a néanmoins indiqué que cet écart « mériterait d'être quantifié et discuté avec les communes concernées ». Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires de la chambre, elle souligne certaines différences de situations. Ceci la conduit par exemple, lorsque les parcs en ouvrage sont eux-mêmes en limite de capacité, à plafonner le nombre d'abonnements, ce qui concerne notamment les résidents.

2 - La distinction entre parcs et aires de stationnement

Depuis la loi MAPTAM précitée, la MEL est désormais compétente non seulement sur les parcs de stationnement, mais aussi sur les aires de stationnement.

La distinction entre ces deux notions tient essentiellement à ce que les parcs de stationnement de surface (ou parcs en enclos) comprennent un dispositif de parcage (clôture, barrière, système de gardiennage, etc.). Selon les critères que la MEL elle-même a définis, une aire de stationnement est, comme un parc et avec la seule différence qu'elle n'est pas barrière, un espace de stationnement en surface hors voirie, doté d'une entrée et d'une sortie identifiées et tel que les automobilistes doivent, pour y accéder, quitter l'espace dédié à la circulation.

L'article L. 5215-20 I-2°-b du code général des collectivités territoriales (CGCT) ne fixant aucune condition supplémentaire, cette définition devrait suffire pour caractériser tous les équipements qui doivent être transférés de plein droit à la MEL.

Or, cette dernière a introduit une distinction supplémentaire, consistant à considérer que les aires affectées à des équipements communaux tels que, par exemple, des gymnases ou salles de spectacles, devraient rester dans le champ des compétences communales. Son président souligne notamment, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'offre de stationnement réalisée pour ces équipements au titre des obligations règlementaires du plan local d'urbanisme (PLU) a vocation à répondre aux besoins générés par ces équipements, qu'ils soient publics ou privés, et qu'il serait illogique que la MEL reprenne ce type de biens dans son patrimoine, puisqu'elle pourrait alors les administrer indépendamment de l'usage auquel ils sont initialement destinés, alors même que ces aires de stationnement doivent être plutôt regardées comme constituant des accessoires desdits équipements.

Cette pratique est néanmoins, selon la chambre, contraire au CGCT, qui ne permet pas de faire exception au principe de transfert de plein droit de tous les parcs et aires à la Métropole.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la MEL précise également que 66 de ces aires de stationnement ont fait l'objet, fin 2015, d'une évaluation des charges transférées, ainsi que d'un transfert des moyens budgétaires correspondants, pour un montant égal à 267 541 € par an. Or, le nombre d'aires transférables à la MEL s'élève à plusieurs centaines. Ce travail doit donc être poursuivi à un rythme accéléré afin de mettre en conformité budgétaire et comptable l'ensemble des aires de stationnement qui, juridiquement, ont été transférées de plein droit le jour de la transformation de la communauté urbaine de Lille en Métropole au sens de la loi MAPTAM.

B - La connaissance de l'offre de stationnement

La MEL n'a pas une information complète ni de l'offre privée en matière de stationnement, ni de l'offre sur voirie.

Sans sous-estimer les difficultés pour accéder à ce type de données, cette connaissance de l'offre liée aux logements privés pourrait être utile pour une bonne définition de la politique de la MEL en matière de stationnement résidentiel.

Elle impliquerait que des synergies soient renforcées entre la direction chargée de la mobilité et le service en charge de l'urbanisme, qui suit les réglementations relatives aux constructions neuves et aux ratios de places de stationnement par logement construit. En réponse, le président de la MEL indique que cette dernière procède à des investigations ciblées sur les périmètres utiles en fonction des besoins, et que des estimations peuvent également être réalisées à partir de données récoltées par les services de l'État.

Elle ne connaît pas non plus avec précision l'offre de stationnement en bord de rues, sauf lorsqu'elle doit procéder à des travaux de voirie. Dans ce cas, elle n'ignore pas l'intérêt d'analyser la situation du stationnement sur place et aux alentours. Elle le fait avec d'autant plus de soin qu'elle souhaite mettre en œuvre une politique de partage de la voirie qui ne soit pas forcément favorable au stationnement des résidents.

C - Les orientations de la politique de stationnement de la MEL

Cette absence de connaissance de diverses composantes de l'offre de stationnement n'encourage pas une réflexion stratégique globale sur le stationnement. Au sein de l'organigramme fonctionnel de la MEL, la compétence « urbanisme » est ainsi séparée de celles relatives à la « mobilité » et à la « voirie », même si l'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que les directions « mobilité » et « voirie » ont récemment été réunies dans un même pôle.

La politique de stationnement apparaît totalement subordonnée à celle de mobilité et d'accessibilité. Ainsi, la MEL distingue trois principales catégories d'usagers avec des objectifs différenciés :

- les résidents, pour qui le stationnement sur l'espace privé doit être privilégié ;
- les pendulaires², dont le stationnement « à destination » doit être contraint sur voirie dès lors que les conditions de desserte en transport en commun le permettent ; l'aménagement de parcs-relais à proximité des axes lourds de transport permet également d'offrir une alternative à ces automobilistes ;
- les visiteurs, dont le stationnement doit être favorisé pour assurer la vitalité des secteurs stratégiques, notamment par des réglementations adaptées.

Dans la mise en œuvre de cette politique, la MEL ne détient pas toute latitude d'action.

Dans son domaine de compétence exclusif, elle décide elle-même de l'opportunité de réaliser une offre nouvelle de stationnement par la création de nouveaux parcs et aires de stationnement. Elle s'appuie notamment sur des études spécifiques sur le stationnement réalisées à son initiative à l'échelle des centres-villes des communes.

Dans ses rapports avec les communes métropolitaines, l'objectif est de construire une démarche partagée. En complément des échanges bilatéraux qui peuvent exister sur des projets locaux n'impliquant qu'une seule commune, le « comité stationnement », institué en 2013, réunit une à deux fois par an la MEL et les communes membres pour débattre de la politique du stationnement. Une relation fondée sur le volontariat permet à la MEL, lorsqu'elle est spécifiquement sollicitée, de jouer un rôle de conseil permettant d'articuler au mieux les politiques communales avec les objectifs du plan de déplacements urbains (PDU).

Ces échanges apparaissent d'autant plus nécessaires qu'en complément des orientations de l'agglomération, les communes ont la possibilité de définir leurs propres objectifs en vue de favoriser un usage particulier par le biais d'une réglementation spécifique (accès à un commerce ou un service, ambitions particulières sur certains espaces publics...).

D - Les parcs-relais dans la stratégie de mobilité et d'accessibilité de la MEL

La MEL dispose de dix parcs-relais. Ces derniers ont pour but d' « optimiser le lien entre véhicules individuels et modes de transports collectifs ». Un réseau satisfaisant de parcs-relais devrait donc consister en un ensemble de parcs situés de manière pertinente par rapport aux axes de circulation routière et aux principales lignes de transports en commun. L'objectif est d'offrir au plus grand nombre d'automobilistes une alternative performante au recours à leur véhicule individuel.

Or, il apparaît qu'à l'exception de ceux de Don-Sainghin, d'Armentières et de La Bassée qui ont pour point commun de desservir des gares de transports express régionaux (TER), peu de ces dix parcs-relais répondent de manière précise et satisfaisante à cet objectif.

² Personnes effectuant chaque jour, aux heures de pointes, le même trajet entre leur domicile et leur lieu de travail ou d'études.

Le plus grand, celui des Quatre-cantons, a une fréquentation moyenne très inférieure à sa capacité de 2 100 places. Celle-ci a été dimensionnée notamment pour les besoins de l'accessibilité du Stade Pierre Mauroy. De même, situés au sein de campus importants et bien qu'à proximité immédiate d'une station de métro, les parcs-relais centre hospitalier régional (CHR) B-Calmette (250 places) et Les Prés (510 places) ont principalement une fonction de desserte locale et n'ont donc pas une vocation multimodale très nette.

Le second en capacité, celui du Champ de Mars (1 500 places), bien que desservi par une ligne de bus gratuite pour les usagers ayant réglé leur stationnement, ne donne accès à aucune ligne de métro ou de tram. Sa proximité avec le Vieux-Lille lui confère en partie une fonction comparable à celles d'autres parkings urbains, laissant un certain nombre d'usagers poursuivre leur déplacement à pieds.

Ceux de la Porte des Postes et de la Porte d'Arras, bien que connectés de manière efficace au métro, ont une implantation trop urbaine pour constituer de véritables parcs-relais ; elle ne leur permet notamment pas de délester les axes autoroutiers suffisamment en amont de l'entrée dans Lille. Par ailleurs, n'ayant pas bénéficié d'une ressource foncière suffisante, ils sont de petite taille (une centaine de places chacun).

Enfin, plusieurs de ces parcs-relais³ présentent, plusieurs mois par an, un nombre quotidien d'entrées supérieur de 20 % ou même 30 % à leur capacité, ce qui signifie qu'ils sont fréquemment saturés.

Dans la plupart des parcs-relais, un très faible pourcentage – moins de 2 % – des places est réservé au covoiturage, ce qui est insuffisant pour conférer aux covoitureurs un avantage substantiel par rapport aux autres usagers. En tout état de cause, combiner covoiturage et utilisation des parcs-relais implique que les usagers acceptent deux ruptures de charge au cours de leur déplacement, ce qui limite l'incitation à utiliser un tel dispositif.

Il transparaît de l'ensemble des constats dressés ci-dessus que l'équipement de la Métropole en parcs-relais, dont l'objectif assigné est d'organiser les déplacements pendulaires en favorisant nettement les transports en commun ainsi que l'accessibilité des quartiers de centre-ville, n'est pas encore complètement abouti. Une étude de l'observatoire du stationnement reprend d'ailleurs l'objectif du PDU de création, à court ou moyen terme, de six nouveaux parcs-relais⁴, ainsi que de trois autres à plus long terme. Le président de la MEL indique, dans sa réponse, que ces nouveaux parcs-relais intégreront davantage de places pour le covoiturage.

³ Porte des Postes, Lomme-Saint-Philibert, et dans une moindre mesure Porte d'Arras et CHR B-Calmette.

⁴ Seclin, Wavrin, Marquillies, Pont de Neuville, Grand Stade Villeneuve d'Ascq (Métro Cité Scientifique), ainsi qu'un second à Don-Sainghin.

II - LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC DES PARCS EN OUVRAGE

La chambre a examiné les délégations de service public (DSP) concernant les parkings ouverts au public et gérés au titre de la politique du stationnement, hors parcs-relais et parkings directement liés aux équipements métropolitains. Il s'agit des quatre DSP suivantes :

- DSP Lille Centre : Opéra - République - Nouveau Siècle, du 1^{er} juin 2011 au 31 mai 2017 ;
- DSP Roubaix : Lannoy Gambetta - Winston Churchill - Grande Rue, du 1^{er} juillet 2012 au 31 juin 2018 ;
- DSP Tourcoing : Hôtel de Ville - Miss Cavell - Saint-Christophe, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2015 ;
- DSP des parcs du centre international d'affaires des gares : Euralille - Gare Lille Europe - Tours - Grand Palais, du 29 décembre 1994 au 31 décembre 2015.

Les deux dernières ont été remises en concurrence, selon des calendriers légèrement différents, en 2014 et surtout 2015. La dernière, dénommée plus simplement « Euralille », respecte aujourd'hui, comme les trois autres, le principe selon lequel, dès lors qu'une DSP n'a pas de caractère concessif, sa durée doit permettre une remise en concurrence suffisamment fréquente.

A - Le renouvellement des DSP

La chambre a disposé de l'ensemble des documents relatifs aux renouvellements des DSP de Lille Centre (2011), Roubaix (2012) et Euralille (2015).

Conformément à l'article L. 1411-5 du CGCT, la MEL a procédé à un appel à la concurrence, qui a donné lieu à la production d'offres de la part de quelques entreprises. Après avoir pris connaissance d'un premier rapport évaluant ces offres, une commission d'élus a confié à l'exécutif communautaire le soin de négocier avec, dans chaque cas, la totalité des entreprises ayant soumis une offre recevable.

Les développements suivants concernent les éléments d'appréciation économique qui ont orienté le choix final de la Métropole. Ces éléments sont détaillés dans un rapport interne à l'administration et à l'exécutif de la MEL. Pour les deux DSP examinées ci-dessous, le rapport entre offre et demande de stationnement à Lille est tel qu'aucune subvention publique d'exploitation n'est nécessaire⁵ et que, par conséquent, le paramètre déterminant est le montant de la redevance que le titulaire de la DSP doit verser au délégant.

1 - La DSP Lille centre

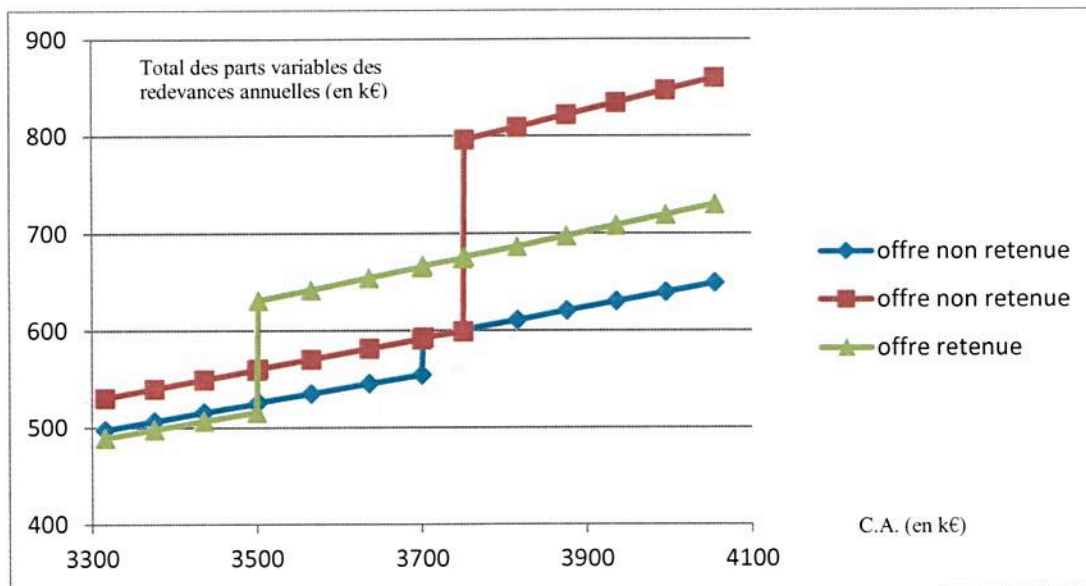
Le contrat de la DSP relative à l'exploitation des parcs de stationnement en ouvrage « Nouveau Siècle », « Opéra » et « République » à Lille⁶, a été renouvelé en 2011. Le délégataire doit verser à la MEL une redevance, constituée tout d'abord d'une part fixe qui, sur la totalité du contrat, est d'un montant de 6 333 333 €, imposé à tous les candidats.

⁵ C'est le cas pour la DSP de Tourcoing, pour un montant (subvention versée par la MEL seule) qui, en 2014, représente 11 % du total des recettes d'exploitation (73 831 € sur 670 862 €), ainsi que pour celle de Roubaix (13 %, soit 163 311 € sur un total de 1 253 534 €).

⁶ Soit un total de 1 770 places.

Ces derniers étaient, toutefois, libres de faire des propositions sur la part variable de cette redevance ; cette part s'exprimait sous la forme d'un premier pourcentage du chiffre d'affaires jusqu'à un seuil fixé par le candidat, puis, au-delà, sous la forme d'un autre pourcentage s'appliquant à la totalité du chiffre d'affaires.

Les candidats étaient incités à proposer des seuils proches du chiffre d'affaires constaté en 2009, soit 3 342 580 €. Le graphique suivant représente les offres des montants annuels de redevance variable pour des chiffres d'affaires compris entre 3,3 M€ et 4 M€ :



Source : CRC.

L'offre retenue était la plus intéressante pour la MEL tant que le montant futur de chiffre d'affaires annuel était compris entre 3,5 M€ et 3,75 M€.

Le rapport d'analyse sur lequel l'exécutif de la MEL s'est appuyé pour lui attribuer le contrat n'a pas procédé à une analyse de l'ensemble des hypothèses envisageables en matière de chiffre d'affaires. Il a retenu trois calculs.

Deux d'entre eux consistent, comme pour le graphique ci-dessus, à comparer les redevances offertes par les différents candidats, en fonction d'une hypothèse de chiffre d'affaires qui est la même pour les trois. Dans un cas, cette hypothèse a consisté à retenir le montant proposé par une entreprise non retenue, et, dans l'autre, par la future titulaire du contrat. Dans les deux cas, cette analyse a conduit à constater que la proposition de cette dernière était plus avantageuse (de respectivement 164 000 € et 200 000 € sur l'ensemble de la durée du contrat), ce qui correspond à la partie centrale du graphique ci-dessus.

Le troisième calcul a consisté à affecter à chaque entreprise sa proposition de chiffre d'affaires. Il en résultait un écart plus important en faveur de la même société : 375 000 € sur la durée totale de la DSP, conséquence de ce que cette société prévoyait un chiffre d'affaires supérieur à celui de ses concurrentes.

En réalité, ces propositions n'engageaient pas les différentes entreprises. En effet, l'économie de l'exploitation de l'équipement par le délégataire (c'est-à-dire, d'une part son chiffre d'affaires effectif et de l'autre le montant de la redevance qu'il verse au délégant) serait exactement la même s'il avait affiché dans son offre une prévision de chiffre d'affaires moins ambitieuse. Or, cette offre aurait alors reçu une note moins élevée de la part de la MEL.

En particulier, aucune pénalité ne protège la MEL contre le risque que le chiffre d'affaires soit plus faible que le montant annoncé par les entreprises lors de la mise en concurrence.

De fait, la société retenue n'a, pour l'instant, pas atteint le seuil de déclenchement de son taux d'intéressement le plus élevé.

Ceci résulte notamment de ce que le seuil initial de 3,5 M€ a été réévalué à 3,71 M€, du fait de la formule d'indexation prévue au contrat. Le rapport d'analyse des offres n'avait pas examiné les conséquences de cette indexation sur le niveau de la redevance due par le délégataire. Cette réévaluation a conduit à ce que, bien que le chiffre d'affaires de la DSP ait dépassé, en 2014, le seuil de 3,5 M€, la redevance versée à la MEL soit maintenue à son niveau le plus faible. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la MEL précise que les évolutions récemment constatées du chiffre d'affaires devraient permettre d'envisager prochainement le passage du taux d'intéressement de 14,75 % à 18 %.

Le même rapport d'analyse discutait, par ailleurs, les autres critères d'appréciation des offres :

- qualité juridique de l'offre et niveau d'accord sur l'ensemble du projet de contrat de DSP ;
- respect des objectifs de qualité-sécurité et conditions d'exploitation technique des parcs ;
- mesures envisagées en matière de politique commerciale et de promotion des services ;
- moyens en personnel (quantitatifs et qualitatifs).

Malgré l'absence d'une cotation et d'une pondération précise de ces quatre critères qualitatifs et du critère financier, la finalité de ce rapport est de déterminer l'offre globalement la plus intéressante pour la MEL, et c'est ainsi que ce choix a été opéré.

Cependant, l'extrait du même rapport, communiqué au conseil communautaire en application du dernier alinéa de l'article L. 1411-5 du CGCT, selon lequel « *l'autorité habilitée à signer la convention* », après avoir « *saisi l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé, ... lui transmet ... les motifs du choix de la candidate* », n'a pas permis à l'assemblée délibérante de prendre véritablement connaissance de la motivation du choix de l'entreprise retenue. En effet, toute appréciation sur les critères qualitatifs des autres offres étant absente, ce rapport aux élus s'est contenté de comparer les offres sur le seul critère financier et, sur les autres critères, d'indiquer que l'offre de la société retenue était d'une qualité suffisante.

2 - La DSP Euralille

Pour l'ensemble des quatre parkings⁷ dénommés « Euralille », l'enjeu financier essentiel de la négociation menée au printemps 2015 a également concerné la redevance à verser par le fermier.

Là encore, il était possible, soit d'affecter à chaque offre le montant de chiffre d'affaires qu'elle proposait par ailleurs, soit de les évaluer en effectuant les calculs avec un montant identique pour toutes. Comme précédemment, le montant proposé n'engageait en rien les entreprises, aucune clause du contrat ne les pénalisant en cas d'absence d'atteinte de ce montant.

Cependant, seule la première méthode a été utilisée, que ce soit dans le rapport interne à l'exécutif et à l'administration de la MEL, ou dans sa version résumée communiquée ensuite à l'assemblée.

Au cas présent, les enjeux de ce choix méthodologique étaient importants, car la proposition de chiffre d'affaires de l'entreprise qui sera finalement retenue était supérieure de 5 M€⁸, sur la durée totale du contrat, à celle de son unique concurrente.

La méthode consistant à affecter à chaque entreprise son propre chiffre d'affaires a alors conduit à indiquer que l'entreprise retenue proposait une redevance totale de 72,4 M€ sur les sept ans du contrat, contre 71 M€ pour sa concurrente.

En fait, si les deux redevances avaient été calculées avec le même chiffre d'affaires, que ce soit celui d'une des deux offres ou celui de l'autre, l'écart n'aurait pas été aussi favorable à l'entreprise retenue : il aurait été, selon ces deux cas, soit de 0,44 M€ seulement en sa faveur, soit de 1,8 M€ en sa défaveur.

La méthode utilisée s'est donc avérée avantageuse pour l'entreprise finalement retenue, avec la justification que sa plus forte proposition de chiffre d'affaires prévisionnel était révélatrice d'une ambition plus élevée.

Ceci apparaît cependant contradictoire avec le constat que, selon le même rapport, *« l'offre formulée par le candidat (concurrent) apparaît davantage construite sur le plan de la politique commerciale, notamment sur le plan marketing »*.

Les rédacteurs du rapport auraient, ainsi, pu envisager l'hypothèse selon laquelle l'opposition entre un montant plus faible de chiffre d'affaires associé à une politique commerciale mieux construite, et un montant plus élevé mais sans justification commerciale, pouvait être le reflet, non pas d'ambitions différentes, mais d'une prudence plus affirmée dans le premier cas que dans le second.

Le même rapport constatait, par ailleurs, que l'équilibre économique de l'offre du concurrent était « plus raisonnable sur la marge et la facturation groupe ». L'écart sur ces deux items était en effet de 3,4 M€ en sa faveur.

Ces différents éléments auraient, au final, tout à fait pu permettre de conclure que celui-ci réalisait une excellente performance en arrivant à équilibrer ses comptes même avec une estimation prudente. Par ailleurs, le taux d'intéressement de 65 % qu'il proposait, contre 20 % pour l'entreprise finalement retenue, montrait que même dans une hypothèse plus optimiste, ce concurrent réservait à la MEL la plus grande part du bénéfice d'une conjoncture plus favorable.

⁷ « Centre Euralille », « Lille Grand Palais », « Gare Lille Europe » et « Tours », pour un total de 6 278 places.

⁸ 115,94 M€ sur 7 ans, contre 110,94 M€.

Le seul véritable point faible apparent de son offre résidait dans le faible montant de la part fixe de sa redevance. La MEL insiste sur cet argument en soulignant qu'en cas de conjoncture défavorable, cette part fixe constitue, pour elle, un élément financier certain, et son président a réaffirmé, en réponse à la chambre, cette orientation. Or, ceci est contradictoire avec le fait d'avoir appliqué, pour le calcul principal de la redevance, la méthode consistant à prendre pour chaque offre sa propre estimation de chiffre d'affaires, sans jamais qualifier celle de la future lauréate d'« optimiste » du fait de son montant élevé, ni celle de sa concurrente de « prudente ».

Le choix de cette méthodologie, qui n'a pas été mentionné dans l'extrait du rapport d'analyse des offres communiqué au conseil de la Métropole, a permis de conclure que l'offre retenue était financièrement la plus intéressante ; un examen comparant ces deux offres sur la base du même chiffre d'affaires aurait pu éclairer différemment cette analyse.

Comme pour la DSP de Lille centre, cet extrait du rapport n'a par ailleurs pas comparé les deux offres sur les différents critères qualitatifs prévus au règlement de la consultation. La chambre relève que cette pratique n'est pas conforme au rôle qu'assigne à ce rapport l'article L. 1411-5 du CGCT. Ce rapport doit, notamment, exposer les motifs du choix de l'entreprise retenue, en procédant à une comparaison avec les autres offres sur la base de l'ensemble des critères applicables, et ne pas se limiter à expliquer les raisons pour lesquelles elle est acceptable.

3 - Les autres procédures de renouvellement de DSP

Concernant la DSP de Roubaix, la chambre n'a pas d'observation à formuler quant à la méthodologie d'appréciation du critère financier pour l'examen des offres présentées.

Cependant, elle a observé, à nouveau, que, du rapport d'analyse des offres interne à l'exécutif et à l'administration, n'avaient été extraits, à l'attention du conseil métropolitain, que les passages comparant les offres sur le seul critère financier et, pour les autres critères, les raisons de l'acceptation de l'offre retenue, sans véritable comparaison avec celles des entreprises concurrentes.

Cette faible qualité de l'information communiquée à l'assemblée délibérante semble néanmoins avoir fait l'objet d'une amélioration récente puisque, dans le cadre de la procédure conclue fin 2015 pour le renouvellement de la DSP de Tourcoing, le conseil de la Métropole aurait bénéficié d'une communication plus détaillée du contenu du rapport interne à l'exécutif sur le fondement duquel avait été choisie l'offre retenue.

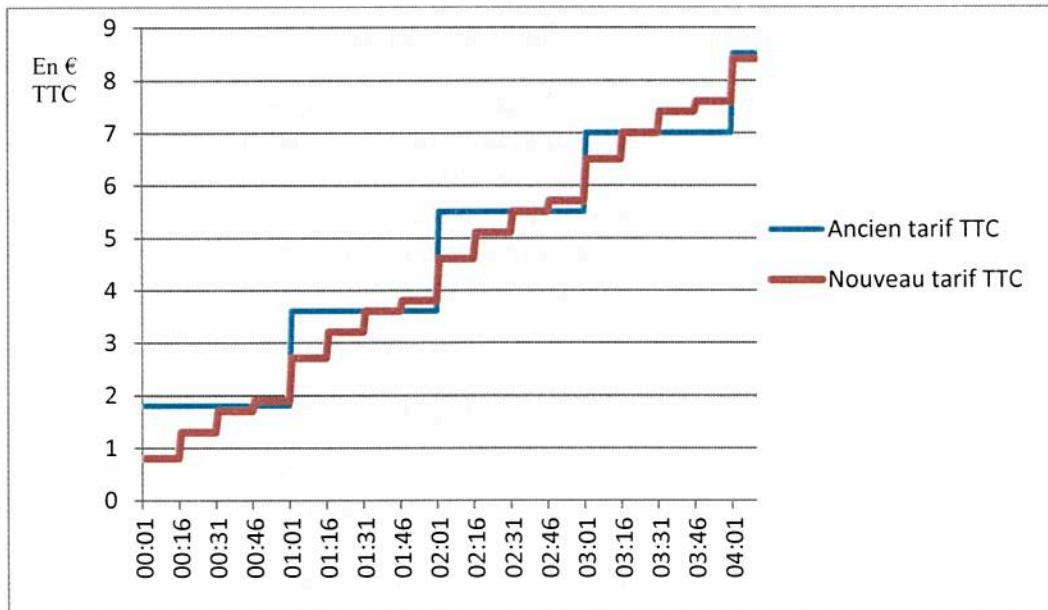
B - Le contrôle des délégataires

La chambre a pu vérifier que la MEL ne reste pas inactive en cas de négligences de la part des délégataires. C'est tout d'abord le cas lorsque celles-ci portent sur l'entretien et la maintenance des parcs en ouvrage qui leur sont confiés. Mais c'est également le cas lorsque les rapports annuels d'activité ne sont pas conformes aux exigences contractuelles et qu'ils comportent des données chiffrées difficilement compréhensibles. Ce travail de vérification prend notamment la forme de courriers qui demandent des explications sur la base des incohérences signalées.

C - La tarification au quart d'heure

Dans un souci de facturer au consommateur un prix plus proche de la réalité de la prestation, le stationnement doit, en application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, être facturé en fonction d'une unité de temps plus fine, le quart d'heure.

La chambre a examiné, par comparaison des tarifs appliqués avant et après la réforme, les effets de cette nouvelle réglementation. Le graphe suivant, appliqué aux parcs Euralille, montre les quarts d'heure situés au-dessus de l'ancienne tarification, qui représentent une hausse de prix pour les usagers et, inversement, ceux situés en-dessous, qui correspondent à des gains pour ces mêmes usagers.

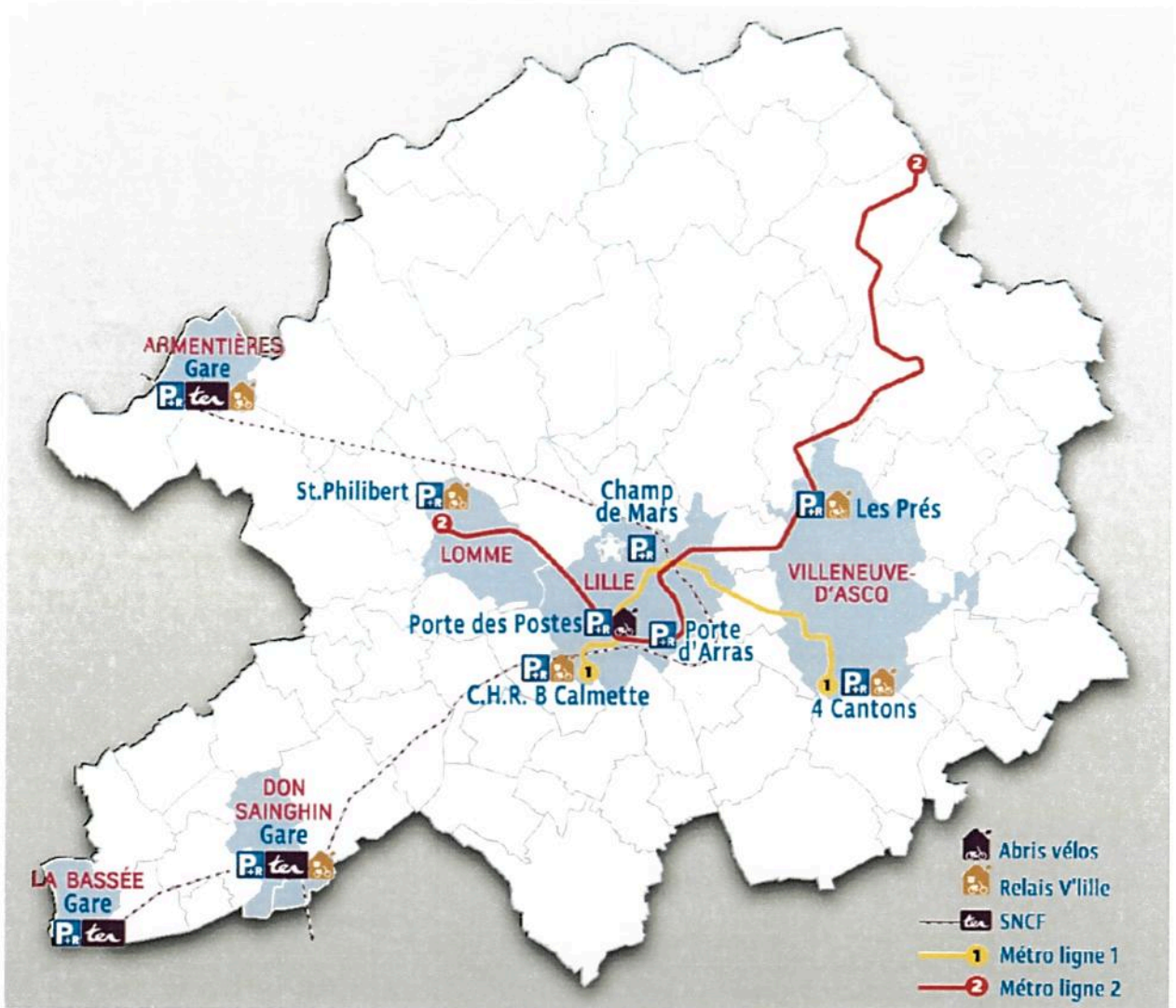


Source : CRC.

Les sauts restent nettement plus forts aux heures pleines qu'aux autres quarts d'heure, et la nouvelle courbe est très majoritairement située en-dessous de l'ancienne. Aussi bien lors du contrôle qu'en réponse aux observations provisoires de la chambre, la MEL a justifié ce choix par un souci de ne pas trop pénaliser financièrement les exploitants et de ne pas trop affecter l'équilibre économique des contrats de DSP. Pour autant, la nouvelle tarification s'avère également à l'avantage des usagers sur certaines plages tarifaires.

*
* *

ANNEXE – CARTE DES PARCS-RELAIS





Réponse au rapport d'observations définitives

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

« La gestion du stationnement urbain »

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

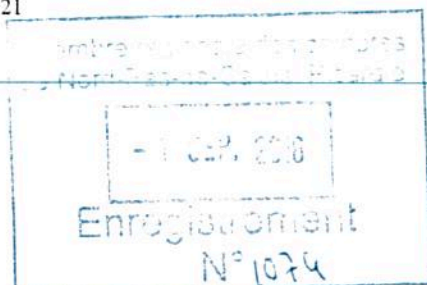
Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- Mme Martine Aubry : pas de réponse.
- M. Damien Castelain : réponse de 2 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).

Le Président

Réf. DC/RR/BN 2016 - 21



Monsieur Thierry VUGHT
Président
Chambre Régionale des Comptes
Hôtel Dubois de Fosieux
14, rue du marché au Filé
62012 ARRAS Cedex

Lille, le 26 AOUT 2016

Monsieur le Président,

Par lettre du 22 juillet 2016, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif à : « *La gestion du stationnement urbain – exercice 2009 et suivant* ». J'en ai pris connaissance et j'ai bien noté que ce rapport mentionnait les observations et réponses que la Métropole Européenne de Lille (MEL) avait pu formuler dans son dernier envoi du 24 juin 2016.

Néanmoins, je tenais à revenir vers vous concernant la synthèse dudit rapport. En effet, au regard des éléments transmis par la MEL et du rapport d'observations complet, il me semble que les deux derniers paragraphes de cette synthèse auraient pu bénéficier de davantage de nuance.

Effectivement : l'avant dernier paragraphe précise que : « *les conditions dans lesquelles les délégataires ont été retenus, plus particulièrement pour les DSP de Lille, appellent des observations. Dans un cas, le chiffre d'affaires effectif est, pour l'instant, resté inférieur à un seuil modifiant le calcul des redevances revenant à la MEL. Concernant l'autre DSP lilloise, l'entreprise finalement retenue a bénéficié d'une méthodologie qui conférait plus de poids relatif à ses points forts* ».

Or, pour la DSP des parcs de Lille Centre, comme cela a pu être souligné par la chambre en page 10 de son rapport, la MEL s'est appuyée sur trois calculs différents ayant conduit à la même conclusion pour l'évaluation du critère financier. Par ailleurs, même si le chiffre d'affaires est resté pour l'instant inférieur au seuil modifiant le calcul de la redevance variable, du fait d'une indexation prévue contractuellement, il est à noter que la redevance fixe a quant à elle également bénéficié d'une indexation et que son montant a par conséquent augmenté depuis le début du contrat.

Par ailleurs, les évolutions récemment constatées du chiffre d'affaires permettent d'annoncer l'atteinte toute prochaine du seuil modifiant le calcul de la redevance variable.

Pour la DSP Euralille, la MEL tient à rappeler que, lors des séances de négociations, elle a précisé aux trois candidats son souhait de voir la part fixe de la redevance maximisée dans la mesure où cette part constituait un élément financier sûr dans un contexte économique de plus en plus contraint.

D'autre part, le dernier paragraphe précise que : « ...par ailleurs, les rapports résumés (...) qui ont été transmis ne comportaient de comparaison des offres que sur le critère financier ».

Comme cela a pu être relevé par la chambre en page 13 de son rapport, la MEL a modifié récemment son mode de faire puisque depuis le renouvellement de la DSP des parcs de Tourcoing (fin 2015), l'assemblée délibérante bénéficie désormais d'une communication plus détaillée sur chacun des critères de la consultation.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Damien CASTELAIN

