

RAPPORT
AUDIT DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC
MARCHE AUX PUCES DE LA PORTE DE CLIGNANCOURT
- janvier 2013 -
N° 11.16

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur général

[.....], Chef de service administratif

[.....], Chargée de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA DÉLÉGATION	6
1.1. Historique	6
1.2. Les caractéristiques des deux marchés de la Porte de Clignancourt	7
1.2.1. Le marché Clignancourt-Le Plateau	7
1.2.2. Le marché Jean-Henri Fabre	8
1.3. Un territoire en mutation	9
1.4. Un environnement complexe et tendu	10
1.5. Les modes de gestion et les délégataires	11
1.5.1. Historique	11
1.5.2. Les principales clauses du contrat actuel	12
1.6. Evolution sociologique des marchés	15
1.6.1. Un faible renouvellement des commerçants et une offre qui s'appauvrit	19
1.6.2. Des enquêtes de satisfaction peu représentatives et partiellement éclairantes des réalités	26
2. LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉLÉGATION	29
2.1. Une dualité introduisant une confusion certaine	29
2.1.1. Le règlement du marché Jean-Henri Fabre est schématique et lacunaire	29
2.1.2. Les lacunes les plus graves concernent les organes représentatifs du marché	29
2.1.3. La différence de tarifs entre les deux marchés n'est plus entièrement justifiée	30
2.2. Une délégation qui paraît profitable malgré des tarifs très bas et depuis longtemps inchangés	31
2.2.1. Des comptes de délégation sous-estimant la rentabilité de l'exploitation	31
2.2.2. Des points obscurs	34
2.2.3. Une délégation plus profitable qu'en apparence, malgré une érosion du chiffre d'affaires	37
2.2.4. Un mode de perception des droits de place qui demande à être davantage cadré	39
2.3. Le fonctionnement courant de la délégation	40
2.3.1. Des cahiers de liaison complétés de manière formelle	40
2.3.2. Le fonctionnement des organes représentatifs	42
2.3.3. L'animation et la publicité du marché	45
2.3.4. Un rapport du délégataire non conforme au contrat	56
2.3.5. Une exécution incomplète ou inégale de certaines obligations contractuelles	59
2.4. L'application du droit social sur l'emprise du marché	66
2.4.1. Un faisceau d'indices qui met en doute la bonne application de la réglementation du travail	66
2.4.2. Le placement des commerçants reconnus handicapés	68
2.5. La propreté	70
2.5.1. Le cadre réglementaire et la convention de DSP	70
2.5.2. Une répartition des missions complexe à gérer	71

3. REFERENTIEL ET PRATIQUES D’AUTRES COLLECTIVITES	75
3.1. La ventilation tarifaire et une revalorisation annuelle des tarifs, des axes forts sur l’animation et le développement durable.....	75
3.2. Un règlement cadre et des annexes pour les marchés à spécificités fortes.....	76
CONCLUSION	78
LISTE DES RECOMMANDATIONS	79
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	82
LISTE DES ANNEXES	103

NOTE DE SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 18 mars 2011, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale dans le cadre de son programme annuel, de mener une mission d'audit relative à la délégation de service public du Marché aux Puces de la Porte de Clignancourt.

Héritier des marchés de chiffonniers et ferrailleurs du début du siècle dernier et jouxtant les marchés aux Puces de Saint-Ouen, l'ensemble de la Porte de Clignancourt est actuellement géré, sous forme de délégation de service public, par la Société des Marchés de la Région Parisienne (SOMAREP) en application du contrat conclu en juillet 2008 pour une durée de 5 ans, qui lui confiait deux entités composant le marché : (le marché Clignancourt-Le Plateau et le marché Jean-Henri Fabre- dit autrefois marché à la ferraille).

L'unification de gestion réalisée dès 2003 n'a pas été accompagnée de celle des règlements, chaque marché en ayant un, ni de l'harmonisation des tarifs des droits de place.

Cette absence d'unité et la spécificité des règlements a pour conséquence des difficultés de gestion liées également au caractère gravement lacunaire des dispositions régissant le marché Jean-Henri Fabre. Ainsi celui-ci n'est-il pas doté d'une commission de marché. L'instruction des demandes de placement des commerçants et la délivrance des cartes d'abonnés et de volants est sur ce marché confiée au délégataire et s'exerce dans des conditions peu satisfaisantes.

Les rapporteurs préconisent une unification des règlements - pouvant d'ailleurs poursuivre un but plus large d'unification et d'harmonisation des dispositions régissant l'ensemble des marchés - et une convergence des tarifs.

La collecte et l'utilisation des recettes liées à la contribution des commerçants aux dépenses d'animation a donné lieu à des dérives préoccupantes. Une association émanant de commerçants a jusqu'en 2009 mis en œuvre des actions dont les finalités ne sont pas entièrement claires. La gestion des fonds ayant été reprise par le délégataire, l'administration s'est immiscée dans le processus de décision dans le but de le réguler, mais dans des conditions peu satisfaisantes. L'ensemble de ce dispositif doit impérativement être refondé de manière à l'asseoir juridiquement, à donner toute transparence aux actions entreprises et à clarifier les responsabilités en la matière. L'affectation du fonds d'animation à des actions de sécurité sur le domaine public pose également question.

Les rapporteurs ont observé que la mise en œuvre de la délégation révélait une exécution incomplète ou inégale de certaines obligations contractuelles. Il en est ainsi :

- en matière de stationnement où des obligations ont été mises à la charge du délégataire. La clause d'adaptation de la redevance en cas de sous-exécution de l'objectif n'a pas été mise en œuvre de manière totalement satisfaisante et il en résulte un manque à gagner pour la Ville.
- des installations électriques dont les rapports de contrôle ne sont pas transmis à la périodicité requise.
- des moyens humains mis en œuvre par le délégataire qui ne sont pas à la hauteur des engagements contractuels ayant justifié le taux de la redevance. Au chef notamment des placiers, cette carence explique partiellement les désordres constatés.

Les moyens de communication institués par le contrat entre délégant et délégataire, notamment les cahiers hebdomadaires de liaison, sont sous-utilisés et malgré la nette

conscience des partenaires de manquements aux règlements, les infractions sont insuffisamment constatées et réprimées.

Les rapporteurs appellent l'attention sur les situations caractérisant le non-respect des obligations fiscales et sociales des commerçants qui doivent être traitées avec la rigueur requise, en liaison avec les autorités compétentes de l'Etat.

Les questions de propreté et de développement durable méritent également une attention particulière et doivent faire l'objet de spécifications plus précises dans le prochain contrat. Le dispositif à mettre en œuvre doit responsabiliser gestionnaire et commerçants au regard de cette question.

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur général

[.....], Chef de service administratif

[.....], Chargée de mission

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 18 mars 2011 le Maire de Paris a demandé à l'Inspection Générale de mener dans le cadre de son programme de missions un audit des délégations de service public relatives aux marchés aux Puces. La mission a été lancée le 30 janvier 2012.

En raison du calendrier de renouvellement des contrats de délégation, priorité a été donnée à la délégation de service public des marchés de la Porte de Clignancourt, qui expire en juillet 2013 et pour laquelle les premières opérations visant au renouvellement de la convention sont déjà entamées.

L'objet du présent rapport est donc la délégation de service public relative aux deux marchés de la Porte de Clignancourt, le marché Clignancourt-le Plateau et celui de la rue Jean-Henri Fabre.

Le rapport provisoire a été transmis le 4 octobre 2012 à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur et à la SOMAREP, qui ont fait tenir leurs réponses et observations à l'Inspection générale respectivement les 23 et 20 novembre. Le texte des réponses (hors pièces jointes) est intégralement reproduit en annexe au présent rapport. Les observations des deux entités et les commentaires éventuels des rapporteurs sont reproduits dans le texte du rapport, bordés de deux lignes verticales.

1. DESCRIPTION GENERALE DE LA DELEGATION

1.1. Historique

Les dénominations de ce site sont nombreuses, « marché aux Puces Saint-Ouen-Clignancourt » « marché aux Puces de Paris Saint-Ouen », « marché aux Puces de Clignancourt », « marché aux Puces de Saint-Ouen ». Cette pluralité de noms est le reflet de son histoire sociale, géographique et institutionnelle.

Le commerce de récupération (ferraille, chiffons, objets divers..) existe de longue date à Paris. De nuit, chiffonniers, crocheteurs, biffins, « *chiftires* », ou encore « *pêcheurs de lune* », parcourent la capitale pour y collecter leur butin. En 1832, les épidémies de choléra conduisent à l'interdiction des fouilles des ordures. Sous le Second Empire est instauré un droit de chiffonnage entre minuit et 5 heures du matin. En 1891, il existe un droit de stationnement pour les chiffonniers qui était alors de 10 centimes au mètre et par jour. Ce type de commerce jusque-là présent dans de nombreux points de la capitale, est, à la fin du XIX^{ème} siècle repoussé et les vendeurs commencent à s'installer entre les fortifications et les premières maisons de Saint-Ouen. Un rapport de 1905 fait état de 130 marchands notamment le dimanche¹. Progressivement, les premiers marchés, guinguettes, restaurants et échoppes en font une destination de promenade « hors les murs » pour les parisiens qui y viennent notamment consommer un petit vin blanc non taxé (car vendu au-delà des barrières d'octroi).

Dans les années 1920, les chiffonniers seront séparés entre Saint-Denis et Saint-Ouen, le marché de Saint-Ouen se maintiendra. Des hommes d'affaires y achètent des terrains, des voies, y font venir eau et électricité pour y louer des emplacements. Entre 1920 et 1991, des marchés en dur se construisent, et se professionnalisent. Des traces de cette histoire subsistent encore. Pour exemple, M. Romain Vernaison arrière grand-oncle de la dirigeante de la Société des Marchés de la Région Parisienne (SOMAREP) - Groupe Mandon, attributaire de la délégation de service public (DSP) actuelle, a créé un groupe en 1869 et la société en 1920. Bien que cette dernière n'en soit plus propriétaire, un de ces marchés porte toujours le nom du fondateur.

Aujourd'hui, 17 marchés et 2 000 stands et boutiques proposent du samedi au lundi, meubles et livres anciens, objets insolites, vêtements etc. Parmi ce vaste ensemble, seul le marché aux Puces dit de « Clignancourt » est implanté sur l'espace public parisien du 18^{ème} arrondissement. Dans les faits, celui-ci se compose de deux entités distinctes situées de part et d'autre du Bd périphérique. Les organisations de ces marchés ont très peu de choses en commun. Ils sont régis par des règlements et des droits de place différents. Depuis 1996, leurs tarifs n'ont pas été revalorisés. Ce n'est que depuis avril 2003, que leur gestion relève d'une délégation de service public commune :

- **Le marché découvert « Clignancourt-Plateau »** borde le périphérique intérieur. Il se situe côté Paris, entre la rue René Binet et l'avenue de Clignancourt. Son activité s'exerce sur un espace bitumé dénommé « Le Plateau » en proximité du stade Bertrand Dauvin. La mission n'a pu dater ni connaître les conditions de son installation qui, de toute vraisemblance, est postérieure à la livraison du Bd périphérique. Il est possible que celle-ci soit le résultat d'une réimplantation d'un marché existant sur les emprises du Bd périphérique.
Son dernier règlement date du 22 mai 2006 ; deux arrêtés municipaux des 27 février 2007 et 20 avril 2011 en modifient quelques termes. Un avenant au contrat de la DSP

¹ Ces informations proviennent de l'ouvrage de Jean Bedel, « *les Puces ont cent ans. Du chiffonnier à l'antiquaire* » éditions Dorotheum 2003.

en cours prend en compte ces évolutions. Les titres de ces documents marquent une certaine confusion ; ceux du règlement et de l'arrêté de 2007 visent de façon générique le marché aux Puces « de la porte de Clignancourt » alors que l'arrêté de 2011 porte sur le marché de « Clignancourt-le Plateau » ; il est en cela conforme au marché visé par les modifications.

- **Le marché découvert « Jean-Henri Fabre »**, est probablement l'un des plus anciens. Bien que son activité initiale ait aujourd'hui disparu, il est, comme le montrent les sites internet, encore souvent appelé le marché « à la ferraille ». Il se situe côté Saint-Ouen, et se tient rue Jean-Henri Fabre entre l'avenue de la porte de Clignancourt et l'avenue de la porte Montmartre. Ses étals sont pour partie adossés au périphérique extérieur, les autres leur font face et sont situés sur le trottoir en front de boutiques. Les façades de ces commerces marquent la limite administrative entre Paris et la commune de Saint-Ouen ; ainsi le trottoir relève-t-il de l'espace public parisien. Le règlement de ce marché date du 19 janvier 1987. Il prévoit notamment, que « *les commerçants boutiquiers, ont priorité sous certaines conditions pour occuper l'espace public parisien situé devant leur magasin et sous condition de payer l'abonnement au tarif général des droits des étalages et terrasses, afférent aux voies de première catégorie* ». Il y est aussi précisé que « *les droits de voirie perçus sont supprimés aux heures d'ouverture du marché* », ces périodes étant réservées aux commerçants du marché. Pour chacun de ces trois jours de marché, la rue Jean-Henri Fabre est alors assimilée « *à une voie piétonne et relève de la 1^{ère} catégorie des voies* », fermée à la circulation du matin au soir sans que les horaires en soient précisés par le règlement.

1.2. Les caractéristiques des deux marchés de la Porte de Clignancourt

1.2.1. Le marché Clignancourt-Le Plateau

Comme le prévoit le règlement de ce marché, la convention de DSP de juillet 2008 fixe à 152 le nombre d'emplacements de vente, dont un maximum de trois places est destiné à la vente de denrées alimentaires à emporter. Sa superficie totale est de 1 560 mètres carrés. L'arrêté municipal du 20 avril 2011 rectificatif au règlement a porté à 157 le nombre d'emplacements et la surface totale à 1 610 mètres carrés.

Dans sa réponse au rapport provisoire le gestionnaire indique que « le périmètre du Plateau est de 152 places de vente soit 608 mètres linéaires ». La mission confirme que les éléments ci-dessus ont légalement fait l'objet d'un avenant et d'un plan en annexe au contrat initial de la DSP. Outre la fixation de ces nouvelles clauses (157 places de vente de 10m² chacune, une surface totale de 1610 mètres carrés), cet avenant procède également à une revalorisation du montant de la redevance forfaitaire annuelle conformément à l'augmentation du nombre de places.

Les jours et heures de tenue du marché

Le marché se déroule les samedis, dimanches et lundis de 7 heures à 19 heures 30. Le règlement fixe les heures de début et de fin d'autorisation de vente, ainsi que l'heure à laquelle les commerçants volants peuvent être placés sur des emplacements laissés inoccupés par les commerçants abonnés titulaires. Afin de garantir sans discontinuité l'application de l'ensemble des obligations réglementaires, le gestionnaire doit maintenir « *un régisseur placier présent sur le site et joignable en permanence, de 7 heures à 20 heures* ».

Les conditions de stationnement des véhicules des commerçants

Le plan figurant en annexe n°5 de la convention de 2008 indique 122 emplacements de stationnement en surface. Si les conditions et obligations réglementaires en matière de stationnement sont bien précisées, ce nombre d'emplacements ne figure pas au règlement du marché. Afin de couvrir au mieux les besoins et de libérer ainsi la voirie, la convention

donne obligation au gestionnaire de louer 30 places dans les parcs à proximité pour les véhicules des commerçants de ce marché. L'arrêté modificatif de 2011, créant 5 places de ventes supplémentaires, ne prévoit pas d'augmentation du nombre de ces places.

1.2.2. Le marché Jean-Henri Fabre

Le règlement du marché à la Ferraille de la rue Jean-Henri Fabre date du 19 janvier 1987, il n'a depuis fait l'objet d'aucun arrêté modificatif. De ce fait, ses attendus sont éloignés des nombreuses réglementations nationales et municipales applicables à ce secteur. Son nombre d'emplacements n'est pas explicitement fixé, « *l'attribution de déballage de plus de 6 mètres de façade* » y est interdite. Et, si la convention de DSP de 2008 définit les superficies de l'espace public dédiées à la vente, elle ne précise pas le nombre d'emplacements qui résulterait de l'application de ces différentes règles :

- « *d'une part, adossés au boulevard, 590 mètres linéaires d'emplacements de vente pour une profondeur de 2,50 mètres (1 475 m²), réservés à des commerçants de brocante et d'articles divers* »,
- « *d'autre part, sur le trottoir parisien limitrophe de la commune de Saint-Ouen, 510 mètres linéaires, d'une profondeur de 2,50 m (1 275 m²), attribués en priorité aux commerçants sédentaires dont les boutiques ouvrent sur la rue Jean-Henri Fabre lorsqu'ils sollicitent le bénéfice d'un étalage sur la voie publique* ».

L'application de ces règles énoncées dans le règlement et la convention permet aux auditeurs d'estimer à 98 le nombre d'emplacements adossés au bd du périphérique et à 85 ceux situés côté Saint-Ouen. Ce marché devrait ainsi être constitué de 183 places de vente.

La convention dispose que « *les frais de marquages au sol en début de délégation pour ce marché et l'entretien des marquages pour les deux marchés incombent au délégataire* ». Un marquage longitudinal permettant de lutter contre les débordements sur la rue Jean Henri Fabre a été effectué par les ateliers de la société gestionnaire.

La DDEEES dans sa réponse au rapport provisoire convient que le marquage ayant trait à la numérotation des places de vente relève des obligations et compétences des services de la Ville (DDEEES et DVD) et de la Préfecture de Police (PP). Les services expliquent avoir organisé fin septembre 2012 une première réunion sur place avec le gestionnaire puis avoir les 16 et 24 octobre 2012 prévu de réunir les autres parties prenantes. Faute de la présence des services de la PP, la DDEEES devait envisager d'autres dates et se fixe un objectif de réalisation d'ici fin 2012. La mission ne peut qu'insister sur l'importance de procéder rapidement à une numérotation incontestable des emplacements de vente de cet espace public ainsi que de clarifier la situation juridique des emplacements et autorisations attachés aux boutiques situées sur la commune de Saint Ouen.

La tarification figurant au règlement et à la convention s'établit sur la base d'un « *mètre linéaire* », alors que la délibération de 1996 sur les droits de redevance s'appuie sur un référentiel au « *mètre carré* ».

S'ajoutent à ces importantes imprécisions, une délégation au gestionnaire de l'attribution des cartes aux commerçants et des autorisations des produits vendus, la validation des décisions revient à la Ville mais dans des conditions peu fiabilisées. Ce positionnement est assez éloigné du droit commun et apparaît comme porteur de nombreux risques.

Les jours et heures de tenue du marché

Selon le règlement de 1987, le marché de la rue Jean-Henri Fabre « *est ouvert à la vente tous les samedis, dimanches et lundis, de 8 heures à 18 heures 30* ». Celui-ci fixe les heures de début et de fin d'autorisation des ventes ainsi que l'heure à laquelle peuvent être placés les commerçants volants. Pour veiller à son bon fonctionnement,

« le délégataire doit maintenir sur ce marché la présence d'un régisseur placier de 8 heures à 19 heures, du samedi au lundi ».

Un alignement des horaires des deux marchés était envisagé dans l'actuelle convention (section 1). Celui-ci ne semble pas avoir été étudié.

Les conditions de stationnement des véhicules des commerçants

Le règlement de 1987 prévoit une disposition « d'évacuation des véhicules le matin avant 9 heures ». L'application des instructions de la Ville et de la Préfecture de Police en matière de stationnement est quant à elle rappelée au délégataire, notamment celle « de veiller à ce que le stationnement des véhicules des commerçants ne perturbe pas la circulation aux abords immédiats du marché ». Enfin, la convention dispose « qu'afin d'améliorer le stationnement, le délégataire doit louer dans des parcs à proximité, 120 places pour les commerçants du marché de la rue Jean-Henri Fabre ». Pour les deux marchés, « les abonnements annuels mis en place en début de DSP sont 20 places au parc de stationnement Vinci Park et 130 places au parc de stationnement ETAP HOTEL ». Malgré ces places mises à disposition et dont le coût est indirectement supporté par la ville, les constats des auditeurs d'un stationnement anarchique sur le site, montrent une situation peu respectueuse des obligations faites aux commerçants et au gestionnaire qui a le pouvoir d'alerter les autorités compétentes dans ce domaine.

Le gestionnaire, dans sa réponse au rapport provisoire, explique que ces dispositions de location de parking pour les camions des commerçants existaient dans la précédente DSP, et que déjà, il n'avait pas procédé à la totalité des locations prévues. Les rapporteurs observent pour leur part que, pour la DSP en cours, le délégant a pris soin de reconduire explicitement, dans le cahier des charges et dans le contrat, la clause prévoyant l'obligation, pour le délégataire, de louer 150 places de parking. C'est sans doute, à dessein. La mission ne peut, à cet effet, que rappeler l'obligation faite aux commerçants de respecter le règlement de voirie interdisant le maintien après déballage des véhicules sur des emplacements non prévus à cet effet. Par délégation de la Ville le gestionnaire à compétence pour rappeler ces obligations et si nécessaire pour saisir les autorités compétentes.

Enfin, le délégataire peut difficilement tirer argument de la délibération du Conseil de Paris qu'il joint en annexe à sa réponse. Le lancement d'une nouvelle procédure de délégation de service public nécessite une décision expresse de l'assemblée délibérante pour recourir à ce mode de gestion. Au cas présent, il s'agit de revalider ce mode de gestion, et à cet effet, il est tiré un bilan du recours à ce mode de gestion pour le précédent contrat. Si ce bilan est qualifié par la collectivité parisienne de « globalement correct », cela n'empêche pas pour autant approbation du fait que le délégataire loue 80 places de parking au lieu des 150 places prévues contractuellement. La délibération précise d'ailleurs au titre des caractéristiques du futur contrat à passer que « les obligations contractuelles en matière d'équipement des deux marchés en barnums neufs et de location de parkings sont maintenues. »

1.3. Un territoire en mutation

En mars 2002, la ville de Paris a signé un avenant au Contrat de Ville avec plusieurs partenaires dont l'Etat et la région pour agir sur 11 sites prioritaires. Le Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) est alors engagé. Le but est d'améliorer la qualité de vie des quartiers périphériques de la capitale et la requalification de ses portes, par une intervention sociale, économique et urbaine. Les grands axes du GPRU sont : les travaux d'aménagement, le développement de l'emploi, les actions en faveur de la sécurité et de la propreté, les échanges avec les communes voisines. Le secteur Porte de Montmartre/Porte de Clignancourt/Porte des Poissonniers est l'un de ces sites ; il englobe les marchés Clignancourt-Plateau et Jean-Henri Fabre. Un projet de territoire approuvé

par délibération du 2 février 2004 détermine un ensemble d'actions. Celles de court terme ont été réalisées : réaménagement du marché du Plateau et de ses trottoirs, plantation d'arbres, suppression du marché aux voitures d'occasion, rénovation de la voirie de la rue Jean-Henri Fabre ainsi que des actions d'amélioration de la propreté. Le bilan de 2010 du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) réaffirme les objectifs pour l'ensemble du site des Puces : « conforter le pôle touristique, renforcer son développement économique et son attractivité commerciale »².

D'importants projets d'urbanisme et de reconstructions sont prévus sur l'îlot Croiset, ils ne concernent pas directement le marché du Plateau. Pour autant, selon l'avis de la direction de l'urbanisme, leur complexité devrait imposer des opérations tiroirs nécessitant une possible permutation d'une partie des parkings actuellement loués par la SOMAREP dans le cadre de la convention. Outre l'importance sur ce site des conditions de stationnement, ce point a une incidence sur l'équilibre économique de la convention et intervient dans le calcul de la redevance, il devra faire l'objet d'un travail entre services avant l'élaboration du cahier des charges de la prochaine DSP.

Par ailleurs, un protocole de coopération entre les villes de Saint-Ouen et de Paris a été signé en mars 2003 et précisé en 2005 pour le site des Puces et en 2008 pour le quartier des Docks. Dans cet esprit de coopération, la Ville de Paris a participé au financement d'une étude prospective territoriale sur le périmètre du marché aux Puces, initiée par la ville de Saint-Ouen³. Les grandes lignes du projet stratégique des Puces ont été présentées au Comité de Pilotage « institutionnel » en mai 2009. Un document livre plusieurs scénarii à l'horizon 2025. Malgré ses demandes, la mission n'a pas pu connaître les suites données⁴. Enfin, en 2001, le classement en zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager a été obtenu pour la partie située sur le territoire de la ville de Saint-Ouen.

1.4. Un environnement complexe et tendu

Sans existence légale, le commerce de la récupération et de la biffe a longtemps été toléré à l'intérieur des marchés aux Puces dont ceux-ci sont d'ailleurs historiquement issus. Depuis une quarantaine d'années, les évolutions commerciales des Puces ont « mécaniquement » exclu le commerce de récupération qui était en diminution constante ; il s'est alors souvent implanté en proximité. Depuis ces quinze dernières années, on peut assister à un développement d'ampleur et à une diversification des formes de commerces « parallèles ». Le parcours social et l'âge des vendeurs sont aussi très différents. Les biffins d'antan sont devenus minoritaires et de véritables « marchés de la misère », pouvant regrouper plusieurs centaines de vendeurs, se sont progressivement implantés dans plusieurs points de la capitale. Il en était ainsi de celui de la Porte de Montmartre qui, dès 2006, a constitué une préoccupation des autorités. Sans être intrinsèquement liée, cette situation génère aussi les jours de marché aux Puces, un important phénomène de ventes à la sauvette parfois de contrefaçons ou de recel pouvant s'opérer à l'intérieur même des deux marchés aux Puces.

² Bilan du CUCS du 18^{ème} arrondissement- APUR 2010.

³ Délibération n° 2008-DDEE 236.subvention de 20 000 € à la ville de Saint-Ouen.

⁴ Etude de prospective territoriale sur le périmètre du marché aux Puces. Projet stratégique des Puces-Ville de Saint-Ouen -septembre 2009.

Pour essayer de contenir ces phénomènes et à partir d'une étude commandée par la Ville⁵ et des réunions de concertation avec les différents protagonistes dont des représentants des commerçants des marchés aux Puces, la Ville de Paris et la mairie du 18^{ème} ont initié fin 2008, une action expérimentale visant à aider et à accompagner certains vendeurs vers l'insertion. Ainsi, un secteur sous le pont de l'avenue de la Porte Montmartre leur a été réservé. La réalisation en a été confiée à l'association Aurore, spécialisée dans l'insertion et l'accompagnement des personnes en situation de grande exclusion. Depuis, celle-ci gère cet espace appelé « Le Carré aux biffins de la Porte Montmartre ». Ouvert pendant les trois jours du marché aux Puces, il se compose de 100 emplacements ; son fonctionnement est encadré par des règles strictes et l'activité y est réglementée par une charte. Les directions de la Prévention et de la Protection (DPP) et de la Propreté (DPE) de la Ville, la police, sont pour les compétences qui leurs reviennent, associées au maintien du fonctionnement du lieu par une mission de régulation de son environnement. La ville de Saint-Ouen y apporte aussi son concours. Le principe d'interdiction des autres formes de ventes « sauvages » aux alentours et dans le quartier, a été posé par toutes les autorités compétentes. Ces principes et les modalités d'intervention ont aussi fait l'objet de précisions dans la fiche action n°16 du contrat de sécurité du 18^{ème} arrondissement, intitulée « *Tranquillité des Puces de Clignancourt, du marché Jean-Henri Fabre et du Carré aux Biffins* »⁶ L'importance et la complexité du phénomène ont conduit à concentrer les moyens disponibles des différents services de l'Etat et de la Ville en proximité du « Carré aux biffins ».

Malgré ces actions, la mendicité, les étalages sauvages (notamment alimentaires), les ventes à la sauvette, souvent de contrefaçons, subsistent en nombre important. En suivant le flux des promeneurs, ces phénomènes se développent dès les sorties du métro jusqu'à l'intérieur des marchés. Des véhicules souvent utilisés comme lieux de stockage des marchandises occupent la voirie. Cette situation a des impacts directs sur l'image des marchés, mais aussi sur leur fonctionnement interne. Ce contexte génère des tensions pouvant aller jusqu'à des faits de violence physique. Il suscite inévitablement un sentiment d'insécurité. De l'avis même des différents services contactés, les interventions de contrôle dans les marchés aux Puces de Paris ont de tout temps été quasi inexistantes. Ces contrôles découlent de réglementations nombreuses et relèvent des compétences de plusieurs institutions de l'Etat (police, justice, douanes, inspection du travail, URSSAF, services sanitaires...) et de la Ville (DPP, DPE, DDEEES). Pour les auditeurs, la situation actuelle demande de renforcer la coordination et la régulation des sites concernés, avec les commissaires de police et les chefs de circonscription nouvellement nommés de la DPP, pour les actions de sécurité, de propreté, de salubrité, et de respect des règlements des marchés.

1.5. Les modes de gestion et les délégataires

1.5.1. Historique

Jusqu'en 2002, la gestion opérationnelle des marchés parisiens relevait du bureau du commerce non sédentaire de la direction des Finances et des affaires économiques (DFAE) ; ce secteur est à présent rattaché au service des activités commerciales sur le domaine public de la Direction du Développement économique, de l'Emploi et de

⁵ La commande a été initiée par la DPVI et la DDEEES. Etude-action sur les biffins-chiffonniers, récupérateurs, vendeurs de la Porte Montmartre, Volet social et économique-Association pour le droit à l'initiative économique(ADIE)-août 2008.

⁶ Le contrat de sécurité du 18^{ème} est notamment disponible sur le site de la Mairie du 18^{ème}. Une réunion du 28 mai 2010, en mairie du 18^{ème} arrondissement avec l'Adjointe au Maire de Paris en charge de la prévention et de la sécurité, le commissaire de Police, le gestionnaire, la DDEEES, a abordé le contenu et les objectifs du contrat de sécurité pour ces sites.

l'Enseignement Supérieur (DDEES). L'analyse qui suit se limite à la période récente, les archives des services sur les périodes plus anciennes étant inexistantes.

Marché Clignancourt-Le Plateau

- La convention du 2 août 1996 a confié pour cinq ans la gestion de ce marché à la société Paris-Marchés (absorbée ensuite par la Société des Marchés de la Région Parisienne - SOMAREP). Un avenant du 24 juillet 2001 en a prolongé la durée jusqu'au 28 juillet 2002. Après une reprise en régie municipale de deux mois, une convention d'affermage de transition a été conclue jusqu'au 25 avril 2003 avec cette même société, dans l'objectif de faire coïncider l'échéance avec celle de la délégation du marché Jean-Henri Fabre.
- Le 26 avril 2003 un nouveau contrat de cinq ans a été à nouveau consenti à cette même société. Pour la première fois, celui-ci englobe aussi la gestion du marché Jean-Henri Fabre. Au cours de cette période, un avenant du 5 décembre 2005 acte le transfert de la convention de Paris-Marchés à la société SOMAREP. La procédure de réattribution du contrat de DSP à son terme ayant été infructueuse, une délibération du 4 février 2008, autorise une procédure de négociation directe pour l'attribution de la DSP ainsi que le prolongement de la convention jusqu'au 25 juillet 2008.
- **A compter du 26 juillet 2008, la DSP actuelle est consentie pour cinq ans à la même société SOMAREP. Celle-ci arrive à échéance le 25 juillet 2013. Un avenant du 12 avril 2011, est venu modifier certains termes du contrat.**

Marché Jean-Henri Fabre

- Le règlement du marché à La Ferraille de la rue Jean-Henri Fabre, (du 19 janvier 1987) vise une délibération du 20 décembre 1982 autorisant le Maire de Paris à passer une convention en vue d'en confier l'exploitation à la Société Lombard, Guérin et Consorts. Selon ce même document, cette convention a pris effet le 23 février 1983. La dernière convention d'affermage du 27 février 1998, qui a confié pour cinq ans la gestion du marché Jean-Henri Fabre à cette même société Lombard et Guérin, a été prolongée jusqu'au 25 avril 2003, pour coïncider avec la fin de la convention du marché Clignancourt-Le Plateau et permettre en avril 2003 la DSP commune aux deux marchés.

1.5.2. Les principales clauses du contrat actuel

La mission assignée au délégataire par le contrat consiste (art. 1) à « *assurer l'organisation, la gestion et l'entretien des marchés dans le but d'en améliorer les conditions d'exploitation et le service rendu aux usagers* ».

A ce titre il assure le placement des commerçants selon les dispositions réglementaires municipales et perçoit les droits de place, selon les tarifs fixés par le Conseil de Paris⁷.

Les commerçants installés peuvent être soit des commerçants « abonnés » titulaires d'une place fixe, soit des commerçants volants qui peuvent occuper les places laissées vacantes par les abonnés le jour de tenue du marché. Ils doivent être obligatoirement titulaires d'une autorisation d'occupation du domaine public, délivrée à titre temporaire et révocable par la Ville.

Le délégataire organise au moins une fois par an les séances visant à proposer à la Ville (qui examine et valide) les mutations et les abonnements des nouveaux commerçants. L'établissement et la délivrance des cartes des commerçants, abonnés ou volants, obéit à

⁷ Les droits de place constituent une recette à caractère fiscal, ce qui emporte comme conséquence que le Conseil de Paris est seul compétent pour en fixer le montant.

des régimes différents ; elle est effectuée par la Ville pour le marché du Plateau mais par le délégataire à Jean-Henri Fabre (voir supra 1.2.2).

La perception des droits de place et de la TVA correspondante est assurée tous les quinze jours et d'avance pour les abonnés et le jour même du placement pour les volants. Elle donne lieu à la remise d'une quittance conforme à un modèle annexé au contrat.

D'une manière générale, le délégataire « *veille au bon fonctionnement des marchés* » (article 7). Ainsi (article 11), « *il doit demander l'intervention des forces de police au cas où des commerçants non autorisés s'installeraient à l'intérieur du périmètre des marchés et en cas d'infraction à l'article 46 du règlement du marché de la porte de Clignancourt⁸* » et « *le délégataire peut demander l'intervention des forces de police au cas où les commerçants s'installeraient en dehors des limites du marché ou refuseraient de se plier à ses ordres ou ceux de ses employés* ». Il revient également au délégataire d'assurer le libre passage nécessaire aux divers exploitants et de « *toujours dégager l'accès aux équipements et aux immeubles, ainsi qu'aux passages protégés* ». En matière de stationnement, il doit d'appliquer « *strictement* » les instructions de la Ville et de la Préfecture de Police. Il doit « *veiller à ce que le stationnement des véhicules des commerçants ne perturbe pas la circulation aux abords immédiats du marché* ».

Les obligations du délégataire ne se limitent pas à veiller au bon ordre des marchés. Il est chargé d'une responsabilité importante, étant tenu d'« *organiser et de participer aux réunions des commissions de marché et d'en informer la Ville* ». En liaison avec la commission le délégataire est chargé de « *mettre en œuvre une politique commerciale et d'animation des marchés, visant notamment à améliorer l'offre commerciale et à renforcer leur attractivité* » (article 31). Son rôle se limite toutefois à la proposition et à la mise en œuvre, puisque le programme des animations est soumis à la commission du marché et communiqué à la Ville. Le financement des animations est assuré par une « *contribution volontaire* » des commerçants du marché pour la perception de laquelle le délégataire peut être mandaté par la commission de marché. Le montant de cette contribution ne peut excéder 10% du montant des droits, elle a vocation à être dépensée dans l'année. Contrairement aux autres marchés parisiens, ce contrat ne comprend pas de participation du délégataire au financement de ces actions d'animation et de promotion commerciale.

Les principales prestations assurées par le délégataire sont l'équipement du marché en tentes-abris, la propreté et le balayage du site, l'entretien du matériel et la mise à disposition d'emplacements de stationnement.

Le délégataire doit équiper (article 23) les marchés en bâches de couverture neuves et en armatures neuves, au marché du Plateau dès l'entrée en vigueur du contrat, et au marché Jean-Henri Fabre dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la convention. L'installation de 37 bâches neuves à l'arrière de certaines places du Plateau est également prévue.

Le régime de mise à disposition de ce matériel est différent selon le marché. Au Plateau, le délégataire assure sa pose le vendredi après-midi et son enlèvement le lundi soir, tandis qu'à Jean-Henri Fabre, la prestation se limite à une simple mise à disposition du commerçant des tentes abris.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le délégataire précise qu'il en est ainsi car la fourniture de matériel démontable aux commerçants de la rue Jean-Henri Fabre n'est pas possible. En effet, d'une part le sol n'est pas équipé de douilles, d'autre part le marché se

⁸ Qui régit « l'ordre sur le marché » et édicte une liste assez large d'interdictions de diverses natures.

tient à moitié sur la rue à la différence des autres marchés qui se tiennent sur des places ou sur des trottoirs.

Le délégataire doit également assurer en début de délégation, le marquage au sol du marché Jean-Henri Fabre (cf.1.2.2).

En matière de propreté, le délégataire doit faire respecter par les commerçants les règlements applicables ; il fournit aux commerçants des sacs poubelles aux normes vigipirate. En fin de marché il assure le balayage du sol et le rassemblement des détritiques dont l'enlèvement est assuré par la Ville. Il complète le nettoyage manuel par le passage d'une balayeuse (cf. supra 2.5).

L'entretien, le maintien en état de propreté et le remplacement éventuel du matériel d'exploitation incombent au délégataire qu'il s'agisse des douilles du marché Porte de Clignancourt, du marquage au sol des deux marchés, du matériel mis à disposition des commerçants ou des installations électriques qui doivent être maintenues en état de conformité et de sécurité.

Afin d'améliorer le stationnement des commerçants, le délégataire doit louer dans des parcs de stationnement à proximité 150 places de parking, dont 30 pour les commerçants du marché aux Puces du Plateau et 120 pour ceux de Jean-Henri Fabre (article 19). Il est précisé « que les abonnements annuels mis en place en début de délégation sont les suivants :

- Parc de stationnement VINCI PARK de la Porte de Clignancourt : 20 places ;
- Parc de stationnement ETAP HOTEL : 130 places. »

Le contrat stipule que si le délégataire envisage de modifier ce dispositif, il doit recueillir au préalable l'accord de la Ville.

Une comparaison avec les autres contrats de DSP de gestion de marchés aux Puces à Paris fait apparaître que la prestation due par le délégataire dans le cadre du contrat de gestion des marchés du Plateau et Jean-Henri Fabre :

- ne comprend pas, en matière de propreté, l'enlèvement des déchets comme au marché aux Puces de la porte de Montreuil ou à celui de la Porte de Vanves mais inclut le nettoyage du site, ce qui n'est que partiellement le cas pour la Porte de Vanves,
- compte tenu de l'insuffisance des emplacements de voirie des sites du Plateau et du marché sur rue de Jean-Henri Fabre, elle est la seule à prévoir d'une part la location et la mise à disposition de parkings, et d'autre part la mise à disposition ou l'installation de matériel de marché.

Sur le plan financier, le délégataire est redevable d'une redevance fixe d'un montant annuel de 54 000 € jusqu'au 1^{er} mai 2011 payable trimestriellement dans les quinze premiers jours du trimestre d'échéance. Suite à la création de cinq places supplémentaires au marché du Plateau, à dater du 1^{er} mai 2011, un avenant n°1 au contrat a porté la redevance à 54 626 €. Son montant est revalorisé dans les mêmes proportions que les droits de place fixés par le Conseil de Paris (disposition qui n'a jusqu'ici pas trouvé à s'appliquer).

Le versement d'une redevance complémentaire est prévu (articles 20 et 53) pour le cas où « le coût réel des factures relatives à la location des emplacements de parking n'atteindrait pas le montant total de la prestation figurant dans les contrats passés avec les gestionnaires de parc de stationnement, les frais de location qui n'auraient pas été acquittés seraient versés à la Ville sous forme de redevance complémentaire. »

Comparé à ceux des autres marchés aux Puces parisiens, ce contrat de gestion est le seul à ne pas comporter de clause d'intéressement au profit du délégant sous la forme de l'attribution d'un pourcentage du chiffre d'affaires supérieur à un certain seuil.

On peut observer qu'afin de garantir la qualité du service, les prescriptions relatives aux moyens humains engagés sont précises, imposant notamment :

- le maintien sur chacun des deux sites d'un placier « présent et joignable » pendant les 3 jours de tenue, du samedi au lundi (porte de Clignancourt de 7 heures à 20 heures et rue Jean-Henri Fabre de 8 heures à 19 heures) ;
- la présence de balayeurs (deux au marché de la porte de Clignancourt et trois au marché rue Jean-Henri Fabre) chaque jour de tenue de 19h30 à 22h30, et l'intervention d'un agent supplémentaire en charge de la balayeuse ;
- l'intervention de quatre monteurs pour le montage et démontage des tentes abris sur le marché de la porte de Clignancourt ;
- l'intervention d'un chef d'équipe veillant « avant le départ des agents, à ce que la prestation soit réalisée de manière irréprochable ».

Pour ce qui est du **statut des biens**, les installations électriques (état figurant à l'annexe n°1 du contrat), qui ont été mises en délégation par le délégant, constituent des biens de retour, donc revenant à la Ville à titre gratuit au terme du contrat. Entrent également dans cette catégorie « *les biens financés par le délégataire en cours de contrat, strictement nécessaires à l'exécution* », qui ne sont pas toutefois, précisément identifiés.

Le matériel d'exploitation des deux marchés est identifié comme constituant des biens de reprise (état en annexe n°2 bis⁹).

Enfin, le contrat comprend de nombreuses clauses de contrôle et de remontée d'informations au délégant. Une partie de celles-ci se retrouvent régulièrement dans les contrats de DSP passés par la Ville de Paris. C'est le cas en matière de contrôle des comptes de la délégation, de l'exécution et de la qualité du service (section n°2) ; en particulier, il est stipulé que le rapport annuel du délégataire de service public prévu par l'article L 1411-3 du Code Général des Collectivités Territoriales doit être établi selon un cadre figurant en annexe (n°4) du contrat.

D'autres clauses sont propres au service rendu et au contrat. On relève en particulier l'obligation faite au délégataire d'effectuer annuellement deux enquêtes de satisfaction auprès des clients et des commerçants.

Les obligations d'information du délégant s'imposant au délégataire sont nombreuses en matière opérationnelle (article 14) allant de la transmission hebdomadaire « *d'un cahier de liaison* » retraçant les infractions, les incidents et dysfonctionnement constatés, à la communication, à la suite de chaque séance de mutations et d'abonnement, et en tout état de cause au moins une fois par an, « *d'un plan des emplacements des commerçants abonnés, avec les noms des titulaires* ». Le délégataire est réputé informer la Ville de « *toutes mesures intéressant la masse salariale affectée à la gestion et à l'exploitation du marché* » (article 50) et, « *sans délai de tout incident grave* » (article 7).

Le non-respect de ces obligations expose le délégataire à des sanctions financières, dont l'application n'est cependant pas automatique.

1.6. Evolution sociologique des marchés

Les rapporteurs constatent que les statistiques disponibles sont d'une fiabilité relative. Les listings des commerçants abonnés et volants figurant dans les rapports annuels du délégataire et ceux issus des services, sont rarement concordants quant au nombre de commerçants. Pour les commerçants du marché Jean-Henri Fabre, les renseignements sur

⁹ On relève parmi ces biens la présence de bâches marquées au nom de la société SOMAREP, ce qui apparaît peu cohérent avec le statut de biens de reprise.

les situations administratives et les produits autorisés à la vente sont entachés de nombreuses incertitudes. Ainsi, particulièrement à Jean-Henri Fabre, il est difficile de certifier le nombre réel de commerçants autorisé. Par ailleurs, un pointage des bordereaux de recettes du Plateau, effectué sur un jour donné¹⁰ et portant sur un échantillon de 50 paiements, montre que 17 correspondent à des droits de place de 12 m² et un de 16 m² alors que le règlement modifié en avril 2011, fixe à 10 m² les emplacements de ce marché.

La DDEES dans sa réponse précise que bien que le règlement fixe à 10m² la surface des places du Plateau, certains encaissements sont faits sur 12 ou 16 m² tant pour des commerçants abonnés que volants. L'administration explique et admet cette pratique par les extensions de métrage dus à la vacance d'emplacements et ce afin de ne pas laisser d'espaces vides sur le marché.

Quant à Jean-Henri Fabre, la limite réglementaire de 6 m² maximum n'est pas appliquée.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le gestionnaire indique qu'il n'attribue aucun emplacement supérieur à 6 mètres linéaires. La mission maintient ses constats mais rappelle que les textes comportent une contradiction, dans la mesure où certains visent des référentiels définis en mètres carrés et d'autres en mètres linéaires.

Ces pratiques et ce contexte induisent de fait une fiabilité relative de l'ensemble des données disponibles. Toutes ces incertitudes ont contraint les auditeurs à limiter essentiellement leurs analyses aux seuls commerçants de l'année 2012, réduisant ainsi la possibilité d'une analyse fine des évolutions sur les années de la DSP. Malgré ces réserves, quelques tendances se dégagent :

- Pour Clignancourt-Le Plateau, le nombre de commerçants abonnés est depuis 2009, constamment inférieur au nombre de places dédiées aux abonnés fixé par le règlement et la convention (152 et 157 à compter du 1^{er} mai 2011¹¹). Ainsi, les abonnés étaient 151 en 2008, 126 en 2009, 115 en 2010, 121 en 2011 et 118 en 2012. De manière curieuse, les données disponibles sur l'évolution des recettes des droits de place des « abonnés » accusent une augmentation entre 2008 et 2009, qui se poursuit en 2010. Une légère baisse de recettes est observée en 2011, alors que le nombre d'abonnés était en augmentation (cf. annexe n° 6). La tendance amorcée depuis 2009 d'un déficit d'abonnés, contrevient aux termes du règlement et du contrat, selon lesquels « *les commerçants titulaires abonnés sont bénéficiaires d'une place fixe et les commerçants volants occupent les places laissées vacantes par les abonnés le jour de tenue du marché* ». Par définition, ces places disponibles ne peuvent ni être « gagées », ni être attribuées de façon permanente ou régulière à des commerçants volants, cette pratique semble pourtant être établie. Eu égard à l'importance du nombre de volants, ce déficit structurel (39 places d'abonnés en 2012), pourrait être résorbé par l'attribution du statut d'abonné à des commerçants volants remplissant les conditions, ainsi que par des campagnes volontaristes et régulières de promotion et de recrutement. Une telle orientation aurait aussi l'avantage de permettre à des commerçants d'acquérir un statut moins précaire que celui de volant.

Sur ces 118 commerçants abonnés en 2012, 20 % sont des femmes.

Paradoxalement, les commerçants volants, au nombre de 121, sont plus nombreux que les abonnés, 21 % sont des commerçantes.

¹⁰ Le pointage a été effectué sur une période d'application de l'évolution réglementaire fixant à 10 m² les emplacements de ce marché.

¹¹ Selon les services, deux raisons ont motivé la création de ces cinq places supplémentaires. La volonté de réglementer l'occupation ancienne par des commerçants volants d'un espace situé hors du périmètre et de prévenir l'installation de sauvettes sur un espace vacant.

- Pour le marché Jean-Henri Fabre, l'absence d'un nombre déterminé d'emplacements, et la spécificité de l'occupation de cet espace public par des étals dont certains sont rattachés à des boutiques, rendent l'évaluation d'autant plus complexe. Les listings transmis par le délégataire font état, selon les années, de 158 commerçants abonnés en 2008, 141 en 2009, 142 en 2010, 137 en 2011 et 144 en 2012. Le calcul établi par les auditeurs sur la base du règlement et de la convention (cf. supra 1-2) évalue à 183 le potentiel d'emplacements de ce marché. De façon peu explicable, les recettes des droits de places payés par les « abonnés » accusent une augmentation conséquente entre 2008 et 2009 alors que le nombre de commerçants est en baisse. A contrario alors que le nombre de commerçants est en progression, les recettes 2011 accusent une baisse (cf. annexe n°6).
- En 2012, la répartition entre commerçants en boutique et commerçants non sédentaires est respectivement de 78 pour la première catégorie et de 66 pour la seconde. Les statistiques sur cinq ans montrent une stabilité du nombre de commerçants en boutique. Par contre, comme au Plateau une baisse des commerçants non sédentaires abonnés est à noter entre 2008 et 2009. Ces derniers étaient au nombre de 80 en 2008, 63 en 2009, 64 en 2010, 59 en 2011 et 66 en 2012. Les places vacantes d'abonnés sont de toute évidence attribuées de façon permanente par le gestionnaire à des commerçants volants, notamment au travers d'un système de doubles cartes dont bénéficient des commerçants abonnés du Plateau. Cette pratique interroge fortement les auditeurs qui préconisent également pour ce marché, une attribution de l'ensemble des places à des commerçants abonnés.

Sur le déficit de commerçants abonnés et le nombre supérieur de commerçants volants :

Dans sa réponse au rapport provisoire, les pièces fournies par le gestionnaire montrent que celui-ci a saisi les services en octobre 2010 d'une demande d'autorisation de publicité pour la vacance d'une dizaine d'emplacements au marché du Plateau. Une réponse des services datée du 19 octobre, ne valide pas le principe de l'organisation d'une séance d'abonnements. Ces mêmes sources montrent que la vacance était alors de 37 places sur un total de 152.

Pour leur part, les services expliquent que la supériorité du nombre de commerçants volants sur le nombre d'abonnés se comprend par le fait que la Ville délivre des cartes de volants à toute personne qui en fait la demande et qui présente un dossier complet. Ils font valoir que malgré l'importance du nombre de commerçants volants, de nombreuses places du marché du Plateau ne sont pas occupées, car peu commerciales. Pour ces raisons, ils estiment que la délivrance de cartes de volants doit se poursuivre tant que des places resteront inoccupées.

D'autre part, dans leur réponse à la recommandation de la mission tendant à prioriser l'affectation de tous les emplacements à des commerçants titulaires d'un statut d'abonné, les services s'engagent pour le Plateau, à organiser une commission (le 22 novembre 2012) et à traiter la question au cours du premier trimestre 2013 pour le marché Jean-Henri Fabre.

La mission rappelle que sur les deux marchés ce déficit récurrent de commerçants abonnés entraîne mécaniquement ces taux particulièrement élevés de volants. Ce contexte multiplie ainsi le risque d'installer des pratiques de placements fixes et réguliers de commerçants volants, situation légalement et commercialement discutable.

- Sur les 78 commerçants en boutique, 10 % sont des femmes et sur les 66 non sédentaires, 15 % sont des commerçantes.
Au nombre de 99, les commerçants volants sont nettement plus nombreux que les abonnés non sédentaires (66). 8 % sont des commerçantes.

Sur la question générale du déficit d'abonnés, les auditeurs préconisent un retour à l'attribution et à l'occupation des places par des abonnés. Cette situation non conforme au

règlement déroge aux règles de bonne gestion commerciale. En effet, les commerçants abonnés se doivent sauf circonstances prévues par les textes, d'occuper leur emplacement. Si ce n'est pas le cas, ils sont tenus d'honorer l'intégralité des droits de place et leur emplacement est alors attribué le jour de tenue à des commerçants volants.

L'analyse croisée des statistiques des deux marchés montre des situations de double appartenance. Des commerçants volants, autorisés de longue date sur le marché Jean-Henri Fabre, disposent aussi d'une autorisation d'abonné titulaire au marché Clignancourt-Plateau. La délivrance de ces doubles autorisations contrevient à plusieurs règles notamment celle selon laquelle le titulaire est seul à pouvoir occuper son emplacement. Ces situations induisent de fait une impossibilité matérielle pour ces commerçants à pouvoir occuper deux emplacements au même moment. Ces emplacements sont aussi pour la plupart occupés de façon régulière, ce qui montre l'existence de situations de places « *de volants fixes* ». De telles situations pourraient aisément dissimuler des pratiques de sous-location de place et/ou travail dissimulé. Pour ne citer qu'un exemple, les auditeurs ont pu ainsi repérer la situation d'un commerçant abonné du marché du Plateau [.....] et parallèlement bénéficiaire d'une carte de volant à Jean-Henri Fabre de 2003 à début 2012. Ce commerçant ne pouvant prétendre à être employeur de par son statut, les auditeurs ne peuvent que s'interroger sur la nature de l'occupation de la place de Jean-Henri Fabre et sur le statut de la personne commerçant sur cet espace public, durant ces nombreuses années.

Dans sa réponse au rapport provisoire le gestionnaire explique avoir en 2003, alerté les services des situations de double appartenance au moment de la prise en gestion du marché Jean-Henri Fabre. Selon lui, aucune suite n'aurait été donnée et depuis les intéressés bénéficient du renouvellement annuel de leurs autorisations par la Ville. A l'appui de ses déclarations, le délégataire fournit un relevé de situations au 12 octobre 2012, qui confirme le phénomène constaté par la mission. Si cette liste diffère légèrement du nombre de situations constaté par la mission (analyse des listings des deux marchés à fin 2011), le document du gestionnaire révèle que 35 commerçants sont détenteurs de deux cartes : 17 concernent des commerçants boutiquiers. On constate aussi des doubles autorisations « boutiques » et un commerçant cumule trois cartes (boutique, volant au Plateau et volant à JH Fabre). Les autres peuvent cumuler un statut d'abonné et un volant et être autorisés à commercer concomitamment sur chacun des deux marchés (cf. annexe n°7).

La DDEES dans sa réponse s'engage dans la perspective d'une reprise de la gestion des cartes de Jean Henri Fabre par la Ville, à mettre fin à ces situations dès janvier 2013. La mission précise qu'un travail est également à mener sur les autorisations actuellement délivrées pour le marché du Plateau.

Recommandation 1 : En préalable au renouvellement de la DSP, effectuer le marquage et la numérotation des emplacements du marché Jean-Henri Fabre. Le nombre de places devra être précisé dans le futur règlement municipal du marché.

Recommandation 2 : Attribuer l'ensemble des places figurant au règlement des marchés Clignancourt-Le Plateau et Jean-Henri Fabre à des commerçants titulaires abonnés.

Recommandation 3 : Mettre fin aux situations de double appartenance aux marchés du Plateau et de Jean-Henri Fabre.

Recommandation 4 : Vérification des situations administratives et recueil des données :

Pour le marché Jean-Henri Fabre, procéder aux vérifications administratives des situations à l'occasion des réabonnements annuels (justificatifs de domicile, immatriculation registre du commerce et des sociétés, conjoint collaborateur, respect des règles sociales et fiscales etc..).

Pour les deux catégories de commerçants des deux marchés, recueillir systématiquement l'information sur le statut d'auto-entrepreneur. Sur ce point, expertiser la possibilité de demander le document administratif au moment de la constitution des dossiers de candidature et du renouvellement annuel¹².

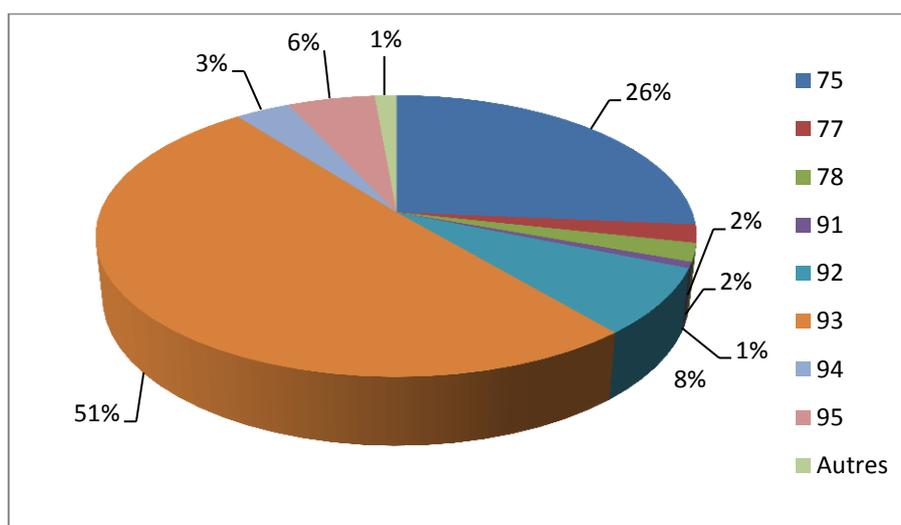
Pour le marché Jean-Henri Fabre la vérification des situations administratives est réalisée par le gestionnaire dans le cadre de la DSP. La DDEES précise dans sa réponse qu'à partir de janvier 2013 la procédure relèvera de leurs prérogatives.

Sur le recueil de l'information et des justificatifs ayant trait au statut d'auto-entrepreneur, les services déclarent que celui-ci est d'ores et déjà effectué pour les commerçants du Plateau et qu'il sera étendu aux commerçants du marché Jean-Henri Fabre en janvier 2013. La mission confirme que le recueil de cette donnée ne concerne pas actuellement les deux catégories de commerçants du Plateau. Eu égard aux risques spécifiquement visés par le rapport annuel de l'ACOSS sur le travail illégal, la mission maintient sa recommandation pour un contrôle de l'ensemble des situations au moment du renouvellement annuel des cartes et pour l'introduction d'une disposition réglementaire afin que les commerçants soient tenus d'informer la Ville de tout changement de statut.

1.6.1. Un faible renouvellement des commerçants et une offre qui s'appauvrit

1.6.1.1. Le marché Clignancourt-Le Plateau

Graphique 1 : Répartition par département du domicile des commerçants abonnés en 2012 du marché Clignancourt-Le Plateau

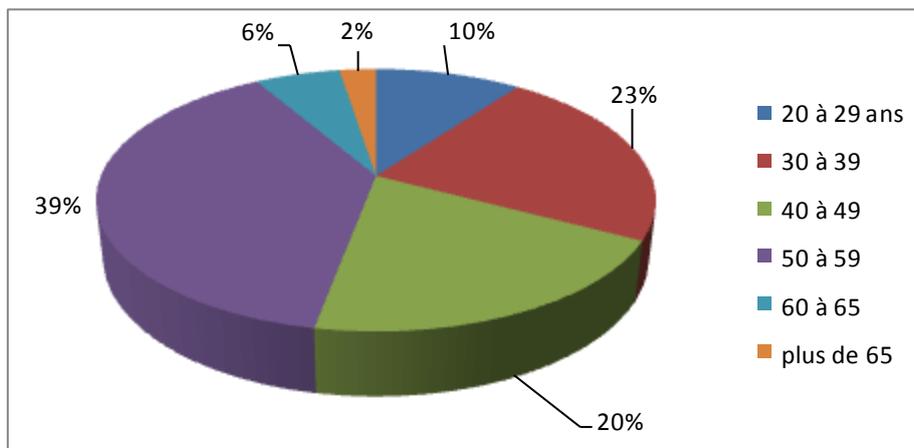


Source : listing DDEES

Sur la période 2009-2012, le nombre de commerçants parisiens est en baisse régulière. 62 % d'entre eux sont domiciliés en première couronne. Curieusement, cette tendance est moins marquée chez les commerçants volants dont 42 % auraient un domicile à Paris. Compte tenu du profil social d'une partie de cette dernière catégorie, il est possible que certains bénéficient d'une domiciliation administrative à Paris. Certaines collectivités ont d'ailleurs introduit à ce propos des dispositions dans leurs règlements de marchés ainsi que pour les personnes sans domicile ni résidence fixe.

¹² Cf. rapport d'activité thématique 2011 de l'ACOSS relatif à la lutte contre le travail illégal.

Graphique 2 : Répartition par âge des commerçants du marché Clignancourt-Le Plateau, abonnés en 2012



Source : listing DDEES

La part des commerçants âgés de plus de 60 ans est de 8 %, elle apparaît un peu plus faible que dans d'autres marchés aux Puces. La part des plus jeunes y est aussi plus élevée qu'ailleurs.

Tableau 1 : Date du premier abonnement des commerçants figurant comme abonnés de l'année 2012 au marché Clignancourt-Le Plateau

Année du 1er abonnement	Nombre de commerçants	Pourcentage
<1980	3	2,59%
1981-1984	5	4,31%
1985-1990	17	14,66%
1991-1995	9	7,76%
1996-2000	20	17,24%
2001-2005	19	16,38%
2006-2010	28	24,14%
2011-2012	15	12,93%
	116	100%

Source : listing DDEES

Sur 116 commerçants abonnés¹³ ; 30% ont une ancienneté supérieure à 17 ans, près de 47 % sont abonnés depuis plus de 12 ans et plus de 50 % le sont depuis plus de 10 ans. 37 % ont acquis le statut d'abonné ces six dernières années. Il n'est pas possible de savoir si ces derniers bénéficiaient précédemment d'un statut de commerçant volant. Compte tenu de la baisse de 25 commerçants abonnés, intervenue entre 2008 et 2009, le nombre de nouveaux recrutements pendant la période de la DSP est à relativiser. Ce faible taux de renouvellement est préoccupant pour le dynamisme commercial du marché.

Quant aux 121 commerçants volants, 32 % ont une ancienneté supérieure à cinq ans. Ils sont aussi 30% à avoir un statut d'auto-entrepreneur, situation en très forte augmentation. Le nombre de commerçants abonnés ayant ce statut n'est pas renseigné.

¹³ La situation de deux commerçants n'était pas renseignée

1.6.1.2. Le marché Jean-Henri Fabre

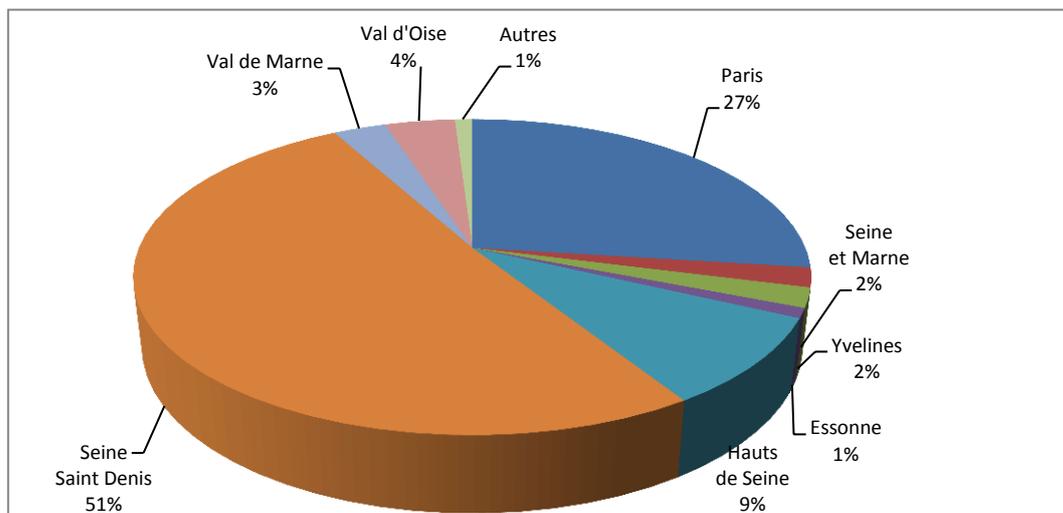
Il n'existe pas d'indication sur les dates d'abonnement antérieures à avril 2003, date de la première attribution de la DSP de ce marché à la SOMAREP. Le délégataire précédent n'aurait transmis aucun fichier à la SOMAREP et les services n'auraient pas disposé de ces données. En 2003, la SOMAREP a en conséquence réattribué les cartes d'abonnés et de volants sur la base de documents fournis par les commerçants eux-mêmes. Les produits autorisés à la vente l'ont été sur des bases essentiellement déclaratives.

Les statistiques disponibles montrent que, parmi les 144 commerçants abonnés en 2012, 46 % l'étaient déjà avant avril 2003. Parmi ces derniers, 61 % étaient des non sédentaires et 39 % des commerçants en boutique.

Les nouveaux commerçants, entrés pendant la période de la DSP actuelle (de juillet 2008 à avril 2012), sont au nombre de 32 dont 30 boutiquiers. Ainsi sur quatre années, seuls deux nouveaux entrants sont des non sédentaires. Cette absence quasi-totale de renouvellement, associée à la baisse du nombre de cette catégorie sont préoccupantes. On peut s'interroger sur le lien pouvant exister entre ces constats et les nombreuses infractions d'occupations non autorisées ou encore le phénomène déjà évoqué, de double appartenance. En revanche, sauf à s'expliquer par une instabilité chronique de ces commerces sédentaires, le taux de rotation (près de 39 %) ¹⁴ des boutiquiers abonnés (ou sociétés et enseignes), apparaît quant à lui, étonnamment élevé.

Quant aux commerçants volants, 51 % ont une ancienneté supérieure à cinq ans. Pour l'ensemble des commerçants de Jean-Henri Fabre, les listings ne renseignent pas leur statut administratif, notamment celui d'auto-entrepreneur.

Graphique 3 : Répartition par département de domicile des commerçants abonnés en 2012 du marché Jean-Henri Fabre



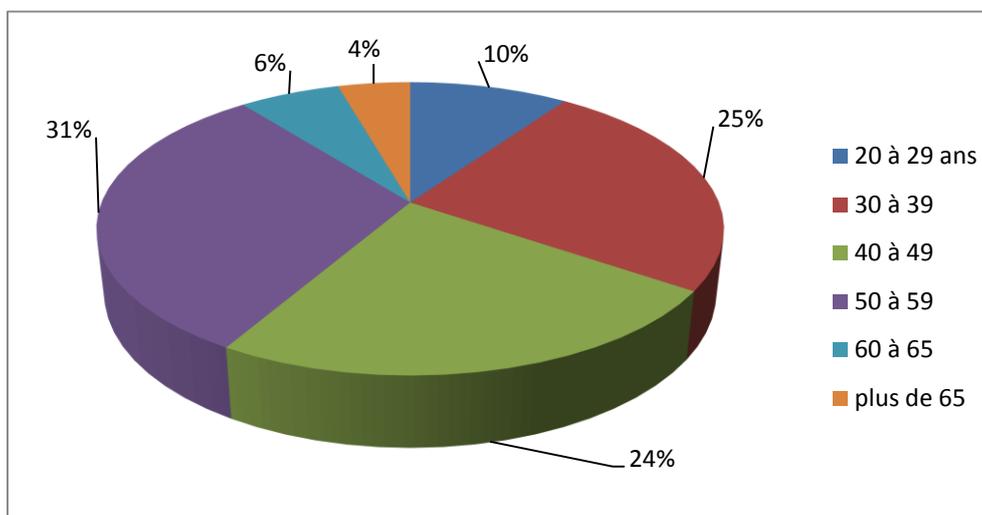
Source : listing SOMAREP

Les renseignements sur le lieu de domicile des commerçants boutiquiers de la rue Jean-Henri Fabre comportent plusieurs anomalies : certains ont leur domicile à leur boutique (commune de Saint-Ouen) alors que celles-ci ne sont parfois que de simples hangars, d'autres apparaissent comme domiciliés à des numéros où il n'existe pas de magasin, ces numéros correspondant à la partie non sédentaire du marché, enfin, plusieurs adresses sont sans numéro. Enfin, plusieurs identités sont manquantes, l'autorisation étant au nom des sociétés ou des boutiques.

¹⁴ Calculer sur la base des 78 boutiquiers ou sociétés abonnées en 2012.

Parmi les 99 commerçants volants de ce marché, 21% ont leur domicile à Paris. Cette situation diffère grandement de celle des commerçants volants du Plateau.

Graphique 4 : Répartition par âge des commerçants du marché Jean-Henri Fabre abonnés en 2012



Source : listing SOMAREP

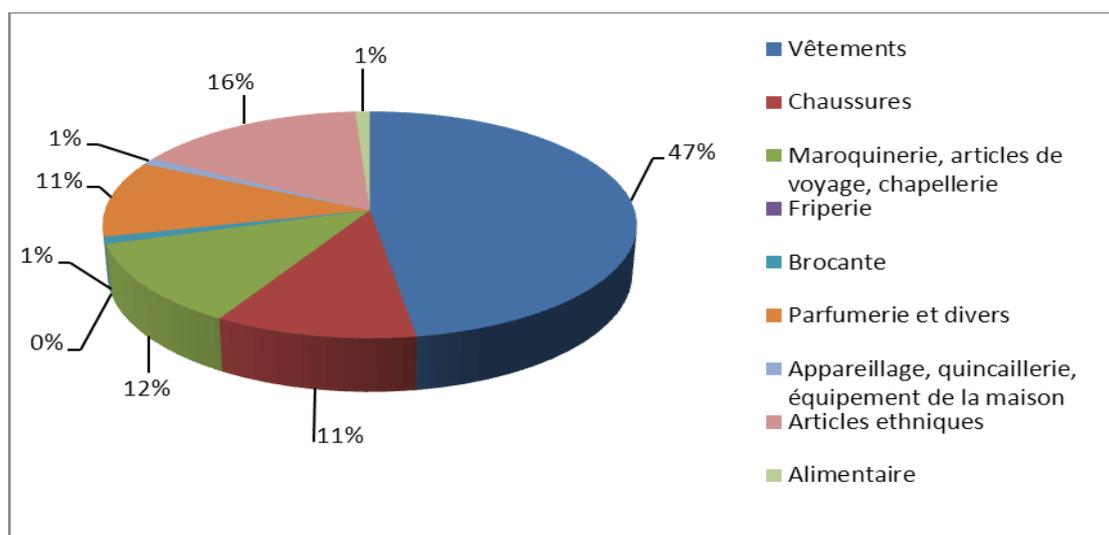
La part des plus de 60 ans est de 10 % ; elle est plus élevée qu'au marché du Plateau. Celle des plus jeunes y est équivalente. De façon significative, les tranches les plus âgées se retrouvent en majorité dans la catégorie des commerçants non sédentaires, ce qui est cohérent avec l'absence quasi-totale de nouveaux commerçants.

1.6.1.3. Une offre commerciale de moins en moins diversifiée

Les nomenclatures des services et du gestionnaire sont composées de listes de très nombreux produits. Les auditeurs, dans un souci de clarté, ont procédé à un regroupement des catégories les plus significatives des produits autorisés à la vente.

Le marché Clignancourt-Le Plateau

Graphique 5 : Produits autorisés à la vente pour les commerçants abonnés en 2012 au marché Clignancourt-Le Plateau



Source : Listing DDEEES. Classification par l'IGVP

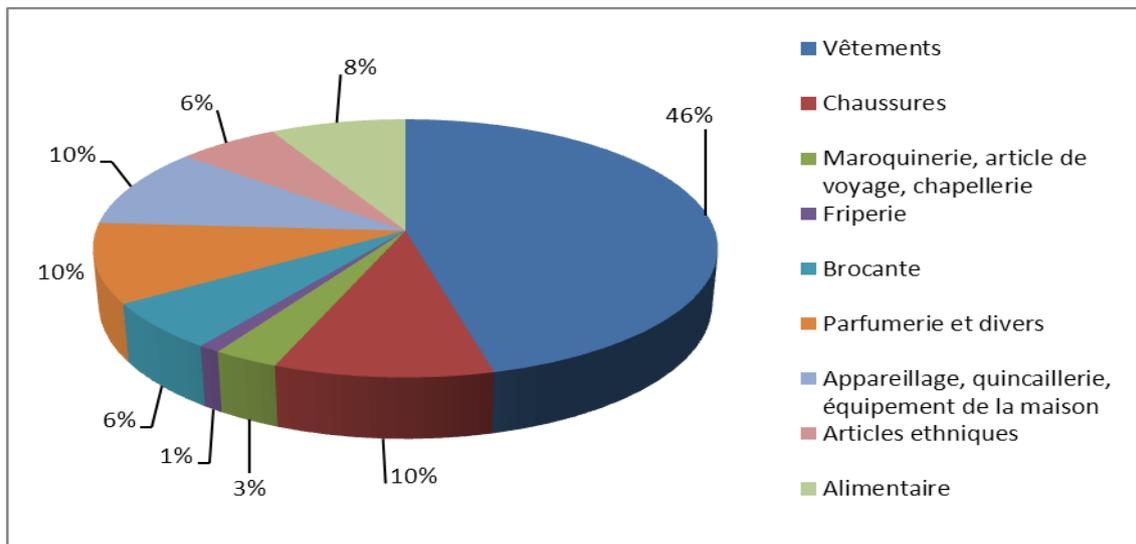
Pour le marché Clignancourt-Plateau, l'autorisation est donnée par la ville et le type de produit est précisé sur la carte délivrée aux commerçants abonnés et volants. Le changement de produits est possible en cours d'année. Les demandes sont adressées au gestionnaire qui réunit spécifiquement la commission deux à trois fois l'an. Il adresse ensuite une liste de propositions aux services qui procèdent à la modification des cartes. Ces demandes sont nombreuses et de plus en plus fréquentes, elles suivent à la fois un rythme saisonnier (été-hiver) et celui des arrivages de marchandises. Le pendant de ce phénomène est aussi celui des nombreuses infractions aux ventes non autorisées. La conjugaison de ces mécanismes est source d'instabilité et de tensions dans la gestion administrative de ces marchés. Pour les services, ces flux de demandes et le traitement des infractions, sont particulièrement complexes à maîtriser et mobilisent du temps. Dans les communes contactées, les auditeurs ont pu constater que, le plus souvent, les changements de produits s'établissaient seulement une fois l'an au moment du renouvellement des abonnements et des cartes avec des nomenclatures aussi moins complexes.

Seule, la vente de produits neufs est autorisée sur ce marché. Son règlement fixe à « *trois le nombre maximum de places destinées à la vente alimentaire à emporter. Seule la vente de confiserie, de produits de restauration rapide à emporter et de boisson non alcoolisée en remorques ou en camions aménagés est autorisée* ». Cette clause est respectée. Malgré la volonté des services de maintenir une diversité, les commerces de vêtements, de baskets, de bijouterie fantaisie¹⁵ et d'objets d'artisanat ethnique, sont en augmentation constante. Ces produits sont pour la plupart, de même facture et ne se différencient pas de ceux vendus sur les marchés découverts et dans les nombreuses boutiques des quartiers populaires de Paris ou de banlieue. Certains d'entre eux peuvent aussi être vendus à la sauvette. A elles seules, ces quatre catégories représentent 85% des emplacements occupés par les abonnés. Les produits autorisés pour les commerçants volants procèdent d'une évolution similaire. Ces marchés sont de puissants révélateurs des évolutions à l'œuvre depuis plusieurs années, dans le secteur du commerce de ce type de produits. Ces quelques éclairages montrent bien les difficultés à pouvoir maintenir la diversité et la qualité des produits vendus ainsi qu'à contenir des tendances à l'uniformisation de l'offre, qui à terme, interrogent la viabilité commerciale, l'utilité sociale et touristique de ces marchés.

¹⁵ Ces produits représentent 90% de la rubrique parfumerie et divers.

Les produits autorisés à la vente au marché Jean-Henri Fabre

Graphique 6 : Produits autorisés à la vente pour les commerçants abonnés en 2012 au marché Jean-Henri Fabre



Listing SOMAREP. Classification par IGVP

Pour le marché Jean-Henri Fabre, le gestionnaire a compétence pour donner directement les autorisations aux commerçants sous réserve des règles de voisinage¹⁶. Il n'y a pas de séances collectives du fait de l'absence de commission. Le règlement n'apporte pas de précision et ne limite pas le nombre de commerces alimentaires. Les ventes n'y sont pas limitées aux produits neufs. La procédure diffère grandement de celle de la Ville pour le marché du Plateau. En effet, la non-attribution, par le gestionnaire, de cartes neuves donne lieu à des mentions manuscrites des produits autorisés. Celles-ci peuvent parfois être totalement illisibles ou raturées. Des cartes peuvent aussi ne comporter aucun renseignement. Compte tenu de ces éléments, les auditeurs émettent des réserves sur les produits figurant sur les listings et le graphique ci-dessus est à analyser avec prudence, ce d'autant que les produits se partagent entre des commerçants boutiquiers et des non sédentaires.

Pour autant, le constat est que la structure commerciale est assez proche de celle du Plateau. 72 % des produits vendus sont des vêtements, des chaussures (principalement des baskets), de la bijouterie fantaisie ou des objets d'artisanat ethnique. Dans ces domaines, les boutiquiers sont un peu plus nombreux. Les brocanteurs sont au nombre de huit dont cinq sont des non sédentaires, et les deux fripiers sont des boutiquiers. Compte tenu de l'histoire de ce marché, ces deux catégories sont peu représentées et accusent une baisse constante. Comparativement aux autres marchés aux Puces parisiens, les ventes alimentaires sont très nombreuses. On en dénombre quatorze, neuf concernant des commerçants non sédentaires et cinq des boutiquiers. A part les crêpes, les produits autorisés sont peu précis ; « sandwiches », « restauration rapide », « alimentaire ». La visite de la mission a notamment permis de constater des ventes de kebab, merguez, jambon, salades. La conservation des produits n'apparaissait pas toujours respecter les règles de stockage au froid. Enfin, certains de ces commerces alimentaires sont pratiqués à partir « d'un hangar-boutique ».

¹⁶ Les règles de voisinage consistent à respecter la diversité des produits vendus dans l'attribution à la fois des emplacements et des autorisations de produits.

Dans ce domaine comportant un risque sanitaire, les auditeurs insistent sur l'importance du respect des prescriptions réglementaires par les commerçants, et de la nécessaire vigilance du gestionnaire, qui se doit de signaler rapidement à la Ville toute infraction constatée¹⁷. Ces commerces n'auraient jamais fait l'objet d'inspection sanitaire. La mission rappelle aussi les obligations de la Ville de prévoir un nombre suffisant de points d'eau pour les commerçants non sédentaires¹⁸.

Recommandation 5 : Prérogatives de la Ville :

Pour le marché Jean-Henri Fabre, reprise par la Ville des autorisations, de l'attribution et de la gestion des cartes et des produits autorisés.

Simplifier les nomenclatures des produits et articles commercialisés. Procéder à cette harmonisation avant les travaux de refonte des règlements pour y intégrer cette réforme.

Prévoir les changements de produits une fois par an au moment des abonnements annuels.

Solliciter des contrôles sanitaires avant le renouvellement des autorisations pour les ventes de produits alimentaires.

Donner suite aux signalements transmis par des administrations aux services et faisant suite à des contrôles prévus par la loi et touchant des infractions visées par la législation et les règlements municipaux des marchés.

Sur l'insuffisance de diversité des produits au marché JH Fabre, le délégataire convient de la situation mais estime que celle-ci est aussi aggravée par l'insuffisance d'abonnements nouveaux et par l'impossibilité d'avoir prise sur les activités des boutiques. La mission estime que les éléments livrés par le gestionnaire dans sa réponse sur la situation administrative de ces magasins sont particulièrement préoccupants.

Sur les différents points de la recommandation n°5, les réponses de la DDEES sont les suivantes :

Les autorisations de produits pour le marché JH Fabre deviendront du ressort de la Ville à partir de janvier 2013.

La DDEES ne retient pas la préconisation tendant à ne procéder qu'une fois l'an aux changements de produits. La mission tient à rappeler que le préalable à cette proposition est la simplification de la nomenclature qui pourrait résoudre comme cela est le cas dans de nombreuses collectivités, la question de la saisonnalité. Ce travail de simplification est prévu par les services au cours du premier trimestre 2013. Une telle réforme allégerait les charges du service, clarifierait le cadre et les modalités d'application des sanctions prévues au règlement dans ce domaine et serait davantage adaptée à la réalité du secteur commercial des marchés aux puces.

Sur les contrôles sanitaires les services s'engagent à saisir par écrit les services vétérinaires avant fin 2012. Ils précisent toutefois que ces contrôles sont aléatoires. L'installation d'une borne d'eau serait prévue sur ces marchés en 2014. La mission estime cette échéance éloignée.

Sur les suites à donner aux signalements adressés à la Ville par des administrations ayant procédé à des contrôles prévus par la loi, les services remarquent que ceux-ci sont rares et

¹⁷ L'étude des cahiers de liaison transmis par le gestionnaire aux services de la Ville ne note aucune infraction concernant le domaine de la vente alimentaire.

¹⁸ Cf. le code de la santé publique et le règlement départemental sanitaire

évoquent trois signalements transmis dans ce cadre qui ont été suivis de deux radiations en octobre 2012 et d'une convocation prévue au moment de la réponse au rapport provisoire (le 23 novembre 2012). La mission pense nécessaire de préciser que le traitement administratif de ces signalements a été géré dans des délais particulièrement longs et suite à une insistance des auditeurs. Les deux radiations font suite à des signalements pour commerce de produits contrefaits, transmis à la Ville en février 2012. La situation en cours de traitement a quant à elle pour origine des faits identiques signalés à la Ville en septembre 2011. Compte tenu des responsabilités directes de la Ville (attribution des autorisations de commercer sur son espace public), la mission ne peut que rappeler l'obligation de traiter dans des délais rapprochés les signalements qui lui sont adressés par les autorités compétentes.

1.6.2. Des enquêtes de satisfaction peu représentatives et partiellement éclairantes des réalités

La convention engage le gestionnaire à procéder à deux enquêtes annuelles de satisfaction auprès des clients et des commerçants des deux marchés. Ainsi sept enquêtes ont été réalisées auprès des clients (de décembre 2008 à octobre 2011) et six l'ont été auprès des commerçants (d'octobre 2009 à octobre 2011). Ces enquêtes s'adressent aux commerçants abonnés et volants des deux marchés, mais ce n'est que fin 2010 que les commerçants et les résultats peuvent être distingués pour chaque marché. Pour les clients, aucune distinction n'est faite, il n'est donc pas possible de savoir si les enquêtes ont concerné les deux marchés et sur quel marché portent les appréciations des enquêtés. Enfin, la méthodologie n'est pas explicitée (annonce préalable, mode de passation, temps consacré aux interviews, etc..). Les résultats ne sont pas toujours annexés aux rapports du délégataire et ils ne sont pas commentés. Les comptes 2011 font état d'une imputation à la DSP de la rémunération d'une enquêtrice. Le temps d'intervention mentionné est de [.....], la rémunération brute de [.....] et le coût salarial de [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.* Les comptes précédents ne permettent pas de confirmer un recours à une prestation externe.

1.6.2.1. Les clients

Les panels des enquêtes ont pu varier de 7 à 73 personnes. Sur la période, 320 clients ont été enquêtés. Les auditeurs ont procédé à l'agrégation des données des sept enquêtes, les résultats sont :

- 57 % des clients sont des parisiens,
- 70 % sont clients depuis plus de trois ans, 16 % depuis moins d'un an,
- 72 % viennent occasionnellement, 20 % une à deux fois par mois, 8 % une à deux fois tous les quinze jours,
- 74 % dépensent plus de 30 €, 21 % entre 10 et 20 € et 5 % moins de 10 €,
- 59 % viennent pour acheter, 19 % pour se promener, 7 % pour visiter Paris, 15 % pour d'autres raisons,
- 74 % estiment que l'organisation du marché est bonne, 13 % la trouvent très bonne, 12 % la trouvent moyenne et 1 % l'estiment mauvaise,
- 87 % trouvent satisfaisante la qualité des produits, 8 % très satisfaisante et 5 % peu satisfaisante,
- 88 % se disent satisfaits du marché, 9 % très satisfaits et 3 % peu satisfaits.

La répartition par profession déclarée est la suivante :

- 47 % sont des employés, 22 % des cadres, 12 % des étudiants, 7 % des ouvriers, 6 % se déclarent sans profession¹⁹, 7 % autres.

Les principales critiques émises par ces clients sont :

- l'insuffisance de parkings et le manque de toilettes,
- les « *accostages* » à l'intérieur et aux abords des marchés et sous le pont du périphérique,
- l'amplitude sonore de la musique sur certains stands du marché Jean-Henri Fabre,
- l'insuffisance de diversité et de qualité des marchandises vendues, qui s'exprime fortement ; cette fréquence contredit les statistiques de satisfaction en la matière. Les produits les plus fréquemment cités comme souhaités sont : les vêtements pour enfants, les chaussures de ville, les vêtements de travail, la décoration de maison, des bijoux de meilleure qualité, des objets plus originaux.

1.6.2.2. Les commerçants

Les enquêtes au nombre de six, ont été réalisées de 2009 à 2011. Il n'y en a pas eu en 2008, première année de la DSP. Les échantillons sont peu représentatifs. Sur un total de 482²⁰ commerçants abonnés et volants, les personnes enquêtées varient de 41 à 89.

Seules les trois dernières enquêtes permettent de distinguer les avis des commerçants de chacun des marchés. Alors que leur nombre est supérieur à Jean-Henri Fabre, on note une nette surreprésentation des commerçants abonnés du Plateau (66 %). Il est possible que celle-ci soit due à l'exclusion des commerçants en boutique de l'enquête. Cette hypothèse serait à confirmer par le délégataire. A contrario, les volants de Jean-Henri Fabre sont plus représentés que ceux du Plateau, alors qu'ils sont moins nombreux.

Sur l'ensemble de la période, 396 commerçants ont été enquêtés. L'insuffisance de représentativité associée à un questionnaire aux questions limitées et inductives, produit des résultats assez peu éclairants et parfois surprenants :

- 76 % des commerçants se disent satisfaits du déroulement du marché, 24 % ne le sont pas. Les quatre enquêtes de 2009 et 2010 montrent un taux de 39 % d'insatisfaction, alors qu'en 2011 ce taux est ramené à 2 %. Les commerçants de Jean-Henri Fabre n'émettent pour cette période aucune insatisfaction,
- 87 % des commerçants estiment que la prestation rendue par le délégataire est « *bien* », 7 % ne se prononcent pas et 6 % ne la trouvent « *pas bien* ». Le nombre de commerçants ne se prononçant pas, est supérieur à Jean-Henri Fabre.

Les principales suggestions et critiques relevées :

La quasi-totalité des avis sont émis par les commerçants du marché Jean-Henri Fabre. Quatre thématiques sont présentes dans chacune des enquêtes.

- La problématique des ventes à la sauvette est constante. Les termes utilisés marquent la croissance, du phénomène, du sentiment d'insécurité, de « *la peur des clients face à l'insistance des vendeurs* », des difficultés à exercer le commerce dans de bonnes conditions.

¹⁹ A partir de 2010 l'indicateur « sans profession » a été remplacé par celui de « sans emploi ». S'il est important de pouvoir recueillir des éléments sur la fréquentation des marchés aux Puces par les personnes sans emploi, ces deux statuts peuvent difficilement être confondus.

²⁰ Nombre de commerçants de l'année 2012.

- La demande d'une présence policière régulière en est le corollaire. Celle-ci n'est évoquée que lors de la dernière enquête, en octobre 2011, par les commerçants du Plateau alors qu'elle est constante à Jean-Henri Fabre. Cette particularité est probablement due au fait que Le Plateau bénéficie de la présence d'une société de gardiennage et que sa situation est davantage maîtrisable qu'un marché de rue.
- Les commerçants de Jean-Henri Fabre se plaignent fortement de l'absence d'animation et de publicité. Ils suggèrent « *que des animations soient organisés en association avec les grands événements sportifs parisiens (Roland Garros, finales de football, de rugby...) avec des gains pour les clients* ».
- En matière de voirie, la pose d'une barrière à l'entrée de la rue Jean-Henri Fabre est souhaitée ainsi que des panneaux d'interdiction de stationner. L'évacuation et la verbalisation des camions restant sur l'espace public sont demandées.

De façon moins significative, une ouverture le vendredi et une prolongation du déballage jusqu'à 20 heures de mai à août, sont évoquées.

Recommandation 6 : Dans la future convention, préciser le contenu des enquêtes de satisfaction requises de manière à garantir une qualité minimale des documents produits.

Les services estiment les enquêtes réalisées comme insatisfaisantes. Ils proposent la suppression de cette clause dans les futures DSP et d'en reprendre si nécessaire la réalisation. Compte tenu notamment de la faible connaissance de la clientèle des marchés aux puces parisiens et de ses attentes, la mission juge utile pour la Ville de pouvoir disposer d'éléments lui permettant d'éclairer un secteur traversé par de profondes mutations. Une meilleure connaissance de ces trois sites, pourrait aussi s'inscrire dans le cadre des études de Paris Métropole.

2. LE FONCTIONNEMENT DE LA DELEGATION

2.1. Une dualité introduisant une confusion certaine

Si la dualité de règlements a pu avoir par le passé une raison de fond - la différence de nature des articles vendus et la très forte spécificité du milieu des ferrailleurs - l'unification de la gestion aux mains d'un même prestataire, la convergence voire la parfaite comparabilité des activités exercées sur les deux secteurs, n'a pas eu encore pour conséquence l'unification des règlements, et du fonctionnement des deux pôles. Il en découle des incohérences, des difficultés de gestion auxquelles il faut remédier.

2.1.1. Le règlement du marché Jean-Henri Fabre est schématique et lacunaire

Il en est ainsi des dispositions concernant les sanctions (les sanctions applicables ne sont pas énumérées par le règlement hormis l'exclusion), et surtout l'attribution des cartes.

Le régime mixte avec celui des étalages qui prévaut sur le marché Jean-Henri Fabre est un facteur de confusion, aggravé par l'inexistence de délimitation des places. La seule disposition du règlement plafonne à 6 m la largeur possible des emplacements, le nombre de places n'est en revanche pas fixé.

Reprenant les dispositions des précédents contrats, la délégation donne au prestataire la mission d'instruire les demandes d'autorisation et de délivrer les cartes sur le marché Jean-Henri Fabre.

Même si formellement l'autorisation d'occupation du domaine public relève de l'autorité municipale, la gestion très compliquée du marché fait que l'administration se limite à entériner les propositions du prestataire. La gestion matérielle des titres d'autorisation est comme on l'a vu supra très « artisanale » et échappe au contrôle de l'administration.

Le règlement du marché de la Porte de Clignancourt (Plateau) a été établi par arrêté du 22 mai 2006 (modifié par arrêtés des 27 février 2007 et 20 avril 2011).

Formellement plus complet et solide que le règlement du marché Jean-Henri Fabre, il comporte néanmoins des dispositions qui n'y ont pas leur place, comme celles concernant les opérations de nettoyage du marché, qui relèvent des rapports contractuels entre le délégataire et la collectivité et non de la sphère réglementaire.

Recommandation 7 : En préalable au renouvellement de la DSP, unifier le règlement des deux entités. Viser à court terme la convergence des règlements des trois marchés aux Puces parisiens (voire la convergence des règlements de tous les marchés découverts).

Dans leur réponse, les services précisent que les règlements des marchés du Plateau et de la rue Jean-Henri Fabre seront repris et unifiés au cours du premier trimestre 2013. Ils informent aussi de l'existence d'un premier document dont la mission n'a pas eu connaissance.

Sur la préconisation tendant à poursuivre vers un règlement unique aux trois marchés aux puces parisiens, les services disent pouvoir l'envisager à plus long terme (pas avant 2014).

2.1.2. Les lacunes les plus graves concernent les organes représentatifs du marché

Seul le règlement du marché aux Puces de Clignancourt (le Plateau) prévoit l'existence d'une commission de marché, principalement compétente pour les actions commerciales et les moyens financiers s'y rapportant. Les comptes rendus de commission fournis aux auditeurs, ne permettent pas de savoir si une décision collective de ses membres a été prise dans ce domaine. Les modalités de perception des participations, la gestion des fonds, ne sont pas explicitement prévues par le règlement.

2.1.3. La différence de tarifs entre les deux marchés n'est plus entièrement justifiée

Les prestations assurées aux commerçants des deux marchés sont différentes puisque le marché Jean-Henri Fabre ne bénéficie pas de la fourniture, montage et démontage des tentes abris, ni de fourniture d'électricité.

Les tarifs sont restés inchangés depuis le 1^{er} septembre 1996 à 0,7 €/m² et par jour de tenue, pour Jean-Henri Fabre alors que le tarif du marché de la porte de Clignancourt (plateau) s'établit à 0,49 €/m². Assez paradoxalement, la partie où les prestations sont les plus réduites, (pas de montage d'abris...) est celle où le tarif est le plus élevé.

Le marché Clignancourt était en 1996 affecté du même tarif que celui de la porte de Vanves, qui est depuis janvier 2012 de 0,5 €/m² par demi-journée pour le secteur brocante et 0,6 €/m² par demi-journée pour les produits neufs.

Le projet de doter les commerçants du secteur Fabre de dispositifs d'abris comparables à ceux du plateau, prévu dans la convention, n'a pas connu de suite. Une convergence des tarifs paraîtrait néanmoins logique.

Recommandation 8 : Les droits de place

Viser à terme une unification des droits de place entre les trois marchés aux Puces parisiens, avec une revalorisation annuelle.

En complément du droit de place « socle », prévoir deux redevances fixes, une pour l'animation et la promotion et une autre pour les déchets.

Sur ces préconisations la DDEES répond qu'il a été procédé à l'unification tarifaire entre les deux marchés par délibération du Conseil de Paris des 24 et 25 septembre 2012. Une tarification commune à l'ensemble des marchés aux Puces parisiens n'est pas retenue dans l'immédiat, les services estimant devoir prendre en compte les spécificités de chacun des sites. La mission maintient que l'unification des règlements et des tarifs des marchés aux Puces parisiens, procède d'une démarche de rénovation d'un système construit sur des particularismes locaux très anciens et une gestion alors en régie directe. Une telle orientation serait en conformité avec celle adoptée pour les marchés alimentaires et constituerait un référentiel davantage lisible et maîtrisable dans le cadre d'une gestion déléguée.

Sur la proposition de la mission tendant à prévoir un dispositif de redevance incluant notamment une part fixe et obligatoire consacrée à l'animation des marchés, la DDEES fait valoir que celle-ci n'a pas été retenue par les travaux préalables à la délibération de septembre 2012 et ce pour ne pas augmenter trop fortement les tarifs (non revalorisés depuis 1996). Ils précisent aussi qu'une redevance « animation » sera due par le gestionnaire de la prochaine DSP (juillet 2013) et que la contribution actuelle des commerçants sera alors supprimée.

Ces orientations interrogent les auditeurs. En effet, compte tenu des contributions animation actuellement versées par les commerçants de ces marchés (abonnés et volants), l'introduction d'une part fixe vouée à l'animation, n'aurait eu que peu d'incidence sur leurs contributions globales. Cette préconisation a pour objet de clarifier un dispositif très ancien et spécifiquement parisien qui nécessite des étayages réglementaire et technique. Enfin, ces recommandations permettent d'identifier de façon indiscutable les recettes dédiées à l'animation commerciale des marchés. Elles incitent à une gestion renouvelée et plus participative de l'ensemble des membres de la commission (commerçants, gestionnaire, Ville) autour de projets partagés et ce en toute transparence. (cf.2.3.3.1 à 2.3.3.3).

La suppression de la participation volontaire des commerçants à l'animation qui selon la réponse des services semble être actée, pourrait remettre en cause cette nécessaire implication des commerçants dans les projets collectifs de promotion des marchés.

Cette orientation pose évidemment la question des modalités qui seraient alors prévues pour répondre aux multiples difficultés d'ordre public auxquelles sont confrontés ces deux sites. Si la présence depuis plusieurs années de sociétés privées de sécurité sur l'espace public a particulièrement questionné la mission, la réalité de la situation a amené les commerçants avec l'accord des services de la Ville, à dédier une part conséquente de leur contribution animation à la surveillance et à la prévention. Dans ce domaine institutionnellement partagé, la garantie d'une présence effective des forces de police et d'agents de la DPP, devra constituer un préalable à la suppression définitive de toute intervention privée. Dans le cas contraire la Ville se verrait alors dans l'obligation d'introduire dans la future DSP, des obligations particulières envers le gestionnaire tendant par exemple à prévoir des agents de prévention.

Ces nouvelles orientations figurant dans les réponses des services que sont : la redevance animation due par le gestionnaire, la suppression des cotisations animation des commerçants, les agents chargés de la prévention et de la surveillance des deux sites, auront inévitablement des effets sur le montant de la redevance. S'ajouteront à ceux-ci, les incidences financières découlant d'une autre décision qui prévoit de confier la gestion des déchets au futur délégataire de cette DSP (cf. infra 2.5.2.).

2.2. Une délégation qui paraît profitable malgré des tarifs très bas et depuis longtemps inchangés

2.2.1. Des comptes de délégation sous-estimant la rentabilité de l'exploitation

2.2.1.1. Des comptes ne respectant pas les bornes chronologiques du contrat

Les comptes de la précédente délégation n'ont pas fait l'objet d'une clôture comptable formalisée. Pour autant, le fait que le même délégataire ait été reconduit dans le cadre de la nouvelle DSP n'aurait pas dû dispenser de cette opération.

L'exercice 2008 aurait donc dû donner lieu à l'établissement, non d'un compte unique mais de deux comptes distincts couvrant respectivement les périodes d'exécution de l'ancienne DSP et de la nouvelle DSP.

A défaut, dans les comptes produits pour l'exercice 2008, il n'est pas possible de distinguer ce qui est la traduction économique de la nouvelle DSP et ce qui relève de l'exécution de l'ancienne DSP.

L'opération de clôture doit être également l'occasion de faire le point sur le volet patrimonial de la DSP, tant sur le plan comptable que technique (avec, systématiquement, l'établissement d'un état des lieux contradictoire²¹).

Recommandation 9 : Veiller à ce que la DSP en cours fasse l'objet d'une clôture comptable formalisée comprenant notamment un arrêté des comptes de DSP et un bilan patrimonial au 25 juillet 2013. Il est également important que soit effectué un arrêté du compte animation qui, à défaut d'être soldé, devra faire retour pour ordre au délégant pour être remis dans la nouvelle délégation.

²¹ Y compris dans le cas où le titulaire de la DSP est reconduit dans le cadre d'un nouveau contrat, ce qui n'a pas été fait au cas présent

2.2.1.2. Comptabilisation des charges de parking pour leur montant théorique

Dans les comptes de délégation figurant dans le rapport annuel du délégataire, les charges relatives aux locations de parkings ont été évaluées de façon constante pour un montant théorique et non pour leur montant réel qui est détaillé par ailleurs, avec des erreurs pour certains exercices, dans une annexe du rapport annuel du délégataire.

Tableau 2 : Ecart charge réelle/charge potentielle

	2008	2009	2010	2011
Montant indiqué dans les comptes de délégation	110 671 €	112 211 €	110 250 €	106 820 €
Montant HT facturé et payé par la SOMAREP	62 406,26 €	64 269,48 €	66 755,23 €	70 765,02 €
Ecart charge réelle/ charge potentielle	-48 264,74 €	-47 941,52 €	-43 494,77 €	-36 054,98 €

Source : Données SOMAREP

Les écarts constatés s'expliquent par deux raisons : d'une part la charge contractuelle a été surévaluée au moment de la passation de la DSP, d'autre part, les obligations contractuelles n'ont pas été complètement exécutées.

Une charge contractuelle surestimée au moment de la passation de la DSP

Si l'on peut s'interroger sur l'origine et le mode de calcul de ces montants théoriques, on peut observer que le montant retenu pour les comptes 2008, soit 110 671 € est très proche de la base de calcul utilisée dans les comptes prévisionnels qui avaient été produits par la SOMAREP à l'appui de sa candidature à la DSP²². Pour 2008 (5 mois), le montant de la dépense était évalué à 45 938 €, ce qui représenterait 110 251 € en année pleine, ce qui correspond également à la dépense, sans doute également surévaluée, imputée au compte de DSP 2007. On retrouve encore ce dernier montant de 110 251 € à l'article 6 de la précédente convention de DSP en date du 23 avril 2003. Il semble donc que cette somme n'ait pas été revalidée entre 2003 et 2008.

Ce montant était réputé représenter le coût annuel des engagements contractuels de la SOMAREP, soit la location de 150 places de parking (130 places sur le parc de stationnement Etap Hotel, 20 sur le parc Vinci Porte de Clignancourt).

En fait, début 2008, le gestionnaire était déjà locataire :

- de 30 emplacements auprès de VINCI PARK (contrat en date du 30 octobre 2003), pour un prix unitaire mensuel de 122 € TTC, soit une charge annuelle de 36 722,41 € HT (hors révision de prix à intervenir en août) ;
- et de 50 emplacements auprès d'ETAP HOTEL (contrat en date du 28 avril 2004), pour une redevance annuelle de 24 856,09 € HT.

Sur ces bases, la charge annuelle contractuelle de la location des 150 emplacements de parking peut donc être estimée en valeur janvier 2008 à :

- $(122 \times 12 \times 20) / 1,196 = 24 481,61$ € HT pour 20 emplacements VINCI PARK ;
- et $24 856,10 \times 130 / 50 = 64 625,86$ € HT pour 130 emplacements ETAP HOTEL ;

²² Courrier du 26 mai 2008 de la SOMAREP en réponse au courrier de la Ville de Paris du 23 mai 2008.

soit une charge totale annuelle (hors révision de prix VINCI) de 89 107,47 € HT au lieu de 110 251 € HT (comptes d'exploitation prévisionnels), ce qui signifie, toutes choses étant égales, que la SOMAREP a surestimé, dans son offre, la charge annuelle de plus de 20 000 €.

Des clauses contractuelles partiellement exécutées :

En fait, la SOMAREP n'a pas mis en place les 150 abonnements prévus par le contrat, mais s'est bornée à continuer l'exécution des contrats qui étaient en place, louant 30 emplacements à Vinci Park et 50 à ETAP HOTEL. La SOMAREP justifie le fait par le peu de succès rencontré par cette offre auprès des commerçants qui tenaient, tant pour des raisons pratiques (transbordement, stockage, essayage) que de sécurité, à garder leur véhicules au plus près de leur étal.

Le nombre de places louées a peu varié par la suite ; on observe quelques montées ponctuelles chez Vinci Park, certains mois à 31 ou 32 places fin 2010 - début 2011, puis la conclusion, par le gestionnaire, le 8 août 2011, d'un avenant au contrat afin de louer 5 emplacements supplémentaires à compter du 4 août 2011, portant le nombre de places louées auprès de Vinci Park à 35.

Cette situation emporte des conséquences sur l'exécution du contrat et sur la réalité de l'équilibre financier de la délégation de service public.

Concernant l'exécution du contrat, les services de la DDEEES, à qui cette situation n'a pas échappé, ont fait usage de la clause figurant à l'article 20, alinéa 2 du contrat et rappelée à l'article 53 :

« Dans le cas où le coût réel des factures relatives à la location des emplacements de parking n'atteindrait pas le montant total de la prestation figurant dans les contrats passés avec les gestionnaires de parcs de stationnement, les frais de location qui n'auraient pas été acquittés seraient versés à la Ville sous forme de redevance complémentaire. »

Par courriers en date des 22 septembre 2010 et 30 novembre 2011, les services municipaux ont appelé le versement de redevances complémentaires, respectivement pour des montants de :

- 39 117,05 € au titre de l'exercice 2008, dont 27 366,37 € pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 25 juillet 2008 (ancienne DSP) et 11 750,67 € pour la période du 26 juillet 2008 au 31 décembre 2008 (nouvelle DSP) ;
- 26 631,97 € au titre de l'exercice 2009 ;
- 30 338,19 € au titre de l'exercice 2010.

Pour calculer ces montants, en l'absence de contrats passés par la SOMAREP conformes aux obligations contractuelles, les services municipaux ont cherché à reconstituer la charge potentielle que représenterait pour la SOMAREP la location des 150 places de parking (130 places sur le parc de stationnement Etap Hotel, 20 sur le parc Vinci Porte de Clignancourt) prévues par la convention ; puis ils ont rapproché ce montant du montant réellement facturé à la SOMAREP et en ont déduit le montant de la redevance complémentaire.

Le calcul effectué par les services municipaux est complexe et sa méthode est perfectible²³. Il aboutit globalement à une relative surestimation de la charge potentielle pour la SOMAREP et donc à un montant de redevance complémentaire supérieur à la

²³ Un mode de calcul plus simple est proposé en annexe n° 4

différence entre la charge potentielle et les montants facturés. Ces montants n'ont pas été, à la connaissance des rapporteurs, contestés par la SOMAREP.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le délégataire fait observer qu'il a régulièrement adressé à la Ville un état des sommes versées au titre des locations de parking et qu'il a toujours réglé les compléments de redevance réclamés par les services municipaux, ce dont la mission lui donne volontiers acte.

Pour autant, il n'était nullement fondé, dans les comptes de DSP, à comptabiliser les charges de parking pour leur montant théorique et non pour leur montant effectivement supporté.

L'application de la redevance complémentaire n'a toutefois pas suffi à rétablir l'équilibre financier original du contrat.

En effet, au final, les sommes réellement supportées par la SOMAREP au titre du stationnement restent, malgré l'application des redevances complémentaires, sensiblement inférieures à l'estimation sur la base de laquelle les parties avaient contracté.

Il peut être estimé que la SOMAREP conserve, du fait de la surestimation de la charge potentielle au moment de la négociation du contrat de DSP, un bonus qui peut être estimé à plus de 72 000 € sur 4 ans, après paiement de la redevance complémentaire.

Tableau 3 : Estimation de l'écart à l'équilibre financier prévu par le contrat

	2008	2009	2010	2011	total	moyenne
estimation charges parking dans compte prévisionnel Somarep (*)	110 251,00	112 456,02	114 705,14	116 999,24	454 411,40	113 602,85
somme facturée	62 406,26	64 269,48	66 755,23	70 765,02	264 195,99	66 049,00
redevance complémentaire	39 117,05	26 631,97	30 338,19	21 560,00	117 647,21	29 411,80
payé par Somarep	101 523,31	90 901,45	97 093,42	92 325,02	381 843,20	95 460,80
Ecart payé Somarep / estimation compte prévisionnel DSP	-8 727,69	-21 554,57	-17 611,72	-24 674,22	-72 568,20	-18 142,05
(*) : avec application d'une actualisation de 2 % par an						
redevance complémentaire 2011 : estimation IG						

Source : Données SOMAREP, Contrat de DSP, retraitement par l'IG

2.2.2. Des points obscurs

2.2.2.1. Le taux de TVA appliqué

Le délégataire n'applique pas aux droits de place perçus sur les commerçants le taux normal de TVA de 19,6 %, mais un taux qui, dans la pratique est légèrement supérieur à 17 %. En effet, il fait usage de la possibilité laissée aux « concessionnaires de droits communaux » d'être assujettis à la TVA sur le montant de leurs recettes atténué de la redevance versée aux communes s'ils perçoivent les droits de place pour leur propre compte, ce qui est le cas.

Si les commerçants y trouvent un avantage relatif en faisant une légère économie sur la TVA qui grève leurs droits de place, le dispositif mis en place est complexe et ne facilite pas le suivi par le délégant.

Dans la pratique, les commerçants s'acquittent de droits de place de :

- 0,82 € TTC pour le marché rue Jean-Henri Fabre, dont le tarif hors taxes est de 0,70 € le m² ;
- 0,57 € TTC pour le marché porte de Clignancourt « le plateau », dont le tarif hors taxes est de 0,49 € le m².

Le chiffre d'affaires global est d'abord appréhendé TTC, pour en déduire ensuite un montant hors taxes après soustraction de la redevance de l'assiette de la TVA. Pour

reconstituer les composantes (recettes par marché et type de clientèle) hors taxes des recettes, il est appliqué aux recettes TTC un prorata égal au chiffre d'affaires hors taxe augmenté de la redevance, rapporté au chiffre d'affaires TTC (cf. détail du calcul en annexe n° 3).

Sur le plan méthodologique, il pourrait être reproché à ce mode de traitement, outre sa complexité, de privilégier une approche TTC, faisant du montant hors taxe une variable d'ajustement, ce qui n'est pas parfaitement en ligne avec l'approche ni de la convention, ni du mode de détermination du montant des droits de place qui est fixé hors taxes par la Ville. Par ailleurs, le prorata connaît de légères variations d'année en année. Les incidences restent cependant marginales.

La principale difficulté est toutefois son manque de transparence vis-à-vis des services municipaux qui reçoivent trimestriellement les bordereaux de recettes mensuels exprimés en montants TTC, tandis que le rapport annuel du délégataire comprend une annexe consacrée aux recettes dans laquelle celles-ci sont également données TTC, alors que le compte de DSP retrace (normalement) les recettes en montants hors taxes. Ces différences de présentation ne mettent pas les services municipaux en situation d'effectuer un contrôle par recoupements dans des conditions satisfaisantes.

Recommandation 10 : Prévoir l'application aux droits de place de la TVA au taux normal dans la future convention. A défaut, si le délégataire souhaite conserver le mode actuel de calcul de la TVA, il devra communiquer avec la Ville sur des montants de recettes hors taxes et justifier, dans une annexe au rapport du délégataire le passage des montants TTC aux montants hors taxes.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire souhaite conserver le mode actuel de calcul de la TVA qu'il estime toujours validé par l'administration fiscale et ne lésant en aucune manière l'autorité concédante. Il se déclare néanmoins prêt à communiquer, dans le cadre de ses comptes rendus, le détail du passage des recettes TTC aux recettes HT. Les rapporteurs en prennent acte.

2.2.2.2. La réimputation des frais de siège

Les « frais de siège » représentent les frais qui ne peuvent être affectés de manière directe à un contrat donné. Ils comprennent notamment les salaires du siège, la comptabilité, les loyers, les frais administratifs, les honoraires...

Les rapports annuels du délégataire se bornent à mentionner qu'« *ils sont répartis selon les contrats, en fonction d'une clef de répartition* », sans préciser cette clef, ni justifier le calcul.

Interrogée, la SOMAREP a précisé aux rapporteurs que la clé de répartition est le prorata du chiffre d'affaires de chaque contrat par rapport au chiffre d'affaires de la société²⁴. Elle a fourni le détail du calcul des frais de siège pour l'exercice 2010 ; ce dernier peut être validé. Les rapporteurs n'ont toutefois pas eu connaissance du détail des frais de siège de la société.

Un benchmarking a été effectué, pour les exercices 2009 à 2011, entre les comptes des DSP de gestion, sur le territoire parisien, de marchés aux Puces (3 DSP), de lots de marchés alimentaires découverts (3 DSP), ainsi que des marchés de la création (1 DSP). Trois modes de comparaison ont été retenus : par rapport au chiffre d'affaires, au total des charges d'exploitation, ou des charges d'exploitation « corrigées », c'est-à-dire diminuées du

²⁴ Il s'agit de chiffres d'affaires « nets », déduction faite des redevances des collectivités publiques.

montant des redevances et des obligations contractuelles particulières telles que enlèvement des déchets ou participation à leur enlèvement, locations de places de parking.

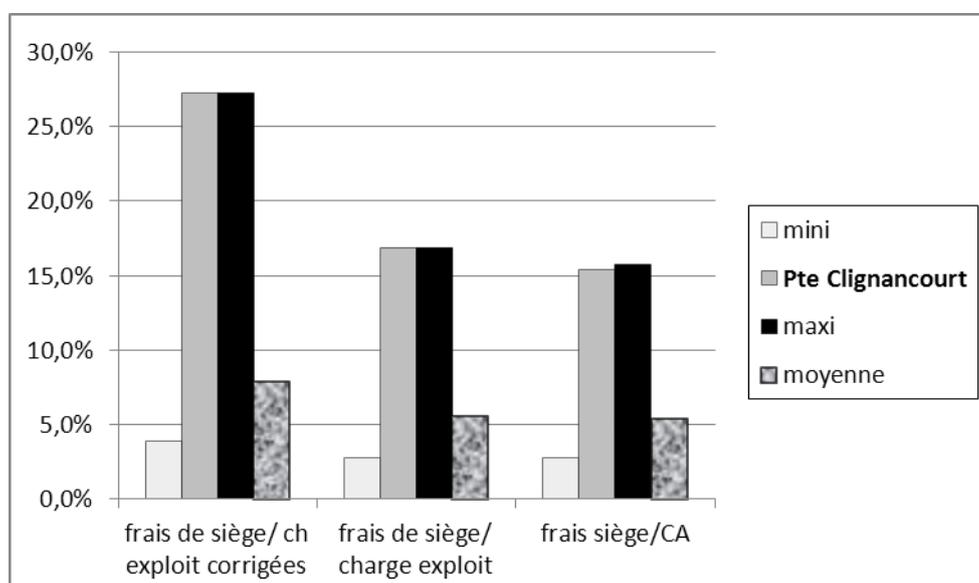
Il ressort de cette comparaison que, quel que soit le critère retenu, les frais de siège des comptes de la DSP gestion du marché aux Puces de la Porte de Clignancourt se situent régulièrement dans la fourchette haute, voire au maximum (2 cas sur 3).

Tableau 4 : Analyse des ratios de frais de siège

sur ensemble marchés	mini	Pte Clignancourt	maxi	moyenne
frais de siège/ ch exploit corrigées	3,9%	27,2%	27,2%	7,9%
frais de siège/ charge exploit	2,8%	16,9%	16,9%	5,6%
frais siège/CA	2,8%	15,4%	15,7%	5,4%

Source : données exploitants

Graphique 7 : Ratio de frais de siège



Source : données exploitants

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire fait valoir que le mode de calcul des frais de siège peut être différent chez d'autres délégataires qui, à titre d'exemple, pourraient imputer directement aux marchés les salaires de la direction pour chaque marché.

La mission estime cette remarque méthodologiquement pertinente, le mode d'organisation propre à chaque opérateur pouvant avoir un impact sur le montant des frais de siège.

Les auditeurs constatent néanmoins que le benchmarking effectué fait apparaître des écarts sensibles avec les montants généralement observés, qui ne peuvent s'expliquer que partiellement par des différences d'organisation et de méthode.

Si les raisons pouvant expliquer cette divergence ne sont pas directement et sûrement identifiables, il peut être supposé que le coût immobilier du siège social, compte tenu de sa localisation (rue de Bassano -8^{ème}-) devrait avoir une incidence certaine.

En réponse au rapport provisoire, sur cette question, le délégataire estime que la localisation des bureaux « n'a aucune incidence sur le coût des frais de siège » car ces « locaux sont relativement modestes et leur incidence peut être évaluée à 7 000 euros en tout pour l'année 2011 ».

La mission n'en estime pas moins que des choix moins coûteux auraient sans doute pu être faits et que cette option relève davantage d'un choix de gestion du délégataire en tant que société. Pour la clarté du propos, il serait souhaitable de faire la distinction entre l'impact financier de ces choix de gestion et les comptes de délégation. A cet effet, il pourrait être envisagé que les partenaires, au moment de la négociation et de la formation de la convention de DSP, conviennent d'un montant forfaitaire de frais de siège applicable à la DSP et ses comptes.

2.2.2.3. La comptabilisation des investissements

Concernant les charges de dotations aux amortissements, le rapprochement entre le plan d'amortissement produit par la SOMAREP à la demande des rapporteurs, le grand livre analytique d'une part et les comptes de délégation d'autre part, fait apparaître un écart pour les exercices 2010 et 2011 :

Tableau 5 : Comptabilisation des investissements

dotations aux amortissements	2008	2009	2010	2011
plan somarep				
matériel Clignancourt	8 955,75	8 463,29	2 250,00	2 250,00
agencements Clignancourt et H Fabre	1 614,50	1 614,50	667,50	
total plan Somarep	10 570,25	10 077,79	2 917,50	2 250,00
grand livre analytique			2 917,50	2 250,00
<i>comptes DSP</i>	<i>10 571,00</i>	<i>10 078,00</i>	<i>10 100,00</i>	<i>10 250,00</i>
écart comptes DSP/plan Somarep	0,75	0,21	7 182,50	8 000,00

Source : Données SOMAREP

Questionné sur ce point, l'expert-comptable de la SOMAREP indique que les montants portés dans les comptes de délégation sont les montants des comptes d'exploitation prévisionnels. Ces montants ne sont pas recevables et doivent être remplacés par les montants effectivement enregistrés dans les comptes de la SOMAREP.

Le délégataire précise que les amortissements comptabilisés correspondent aux montants prévus dans la délégation et au renouvellement des bâches en début de délégation. Sur ce point, la position des rapporteurs est la même que celle prise pour la comptabilisation des dépenses de locations de parking.

Il peut enfin être relevé que l'amortissement de la balayeuse dont l'intervention est prévue contractuellement en fin de marché est entièrement supporté par les comptes de la DSP, alors qu'une optimisation de son utilisation pourrait, en toute rationalité, conduire à l'utiliser également sur d'autres sites.

Le délégataire considère que cette solution n'est pas envisageable.

2.2.3. Une délégation plus profitable qu'en apparence, malgré une érosion du chiffre d'affaires

L'incidence des observations relatives à la comptabilisation des charges de location des places de parking et de dotations aux amortissements des immobilisations conduirait à rectifier les comptes de DSP comme suit :

Tableau 6 : Evolution détaillée du résultat de la DSP

DSP puces Porte de Clignancourt	2008	2009	2010	2011
résultat avant impôt comptes DSP	22 938	40 214	35 649	50 772
annulation location parking (+)	110 671	112 211	110 250	106 820
location parking facturée (-)	62 406	64 269	66 755	70 765
redevance complémentaire (-)	39 117	26 632	30 338	21 560
annulation dotations amortissts (+)			10 100	10 250
dotations amortissts comptabilisées (-)			2 918	2 250
résultat avant impôts corrigé	32 086	61 524	55 988	73 267
impôts sur les sociétés	10 695	20 508	18 663	24 422
résultat DSP corrigé	21 390	41 016	37 325	48 845
<i>Pour mémoire</i>				
résultat net comptes DSP	15 292	26 943	23 885	34 017

Source : Comptes SOMAREP

Il conviendrait également de tenir compte du fait que les montants élevés des frais de siège (cf. 2.2.2.2) et des coûts salariaux des monteurs (cf. 2.3.5) appellent des réserves de principe.

On observe également que le compte 606 300 (fourniture entretien petit matériel) retrace, entre autres charges, des prestations des ateliers SOMAREP consistant en la réparation de poteaux ou bâches et en interventions sur place. Ces travaux ont été comptabilisés pour 8 293,65 € en 2010 et 11 275,89 € en 2011. L'expert-comptable de la SOMAREP indique que ces travaux sont valorisés au coût horaire, mais le détail des calculs n'a pas été fourni.

Ces observations conduisent à estimer que la rentabilité, pour le délégataire, de l'exploitation du marché aux Puces de la porte de Clignancourt est en pratique meilleure que l'image très moyenne qui en est donnée par les comptes de délégation.

Tableau 7 : Indicateurs de rentabilité de la délégation

ratios	2008	2009	2010	2011
résultat net/CA				
comptes de DSP délégataire	3,2%	5,6%	5,0%	7,4%
comptes de DSP corrigés	4,5%	8,5%	7,8%	10,7%
résultat avant impôts/CA				
comptes de DSP délégataire	4,8%	8,4%	7,4%	11,1%
comptes de DSP corrigés	6,8%	12,8%	11,7%	16,0%
résultat d'exploitation/CA				
comptes de DSP délégataire	4,8%	8,4%	7,4%	11,1%
comptes de DSP corrigés	6,8%	12,8%	11,7%	16,0%
Excédent brut d'exploitation (EBE)/CA				
comptes de DSP délégataire	7,8%	12,0%	13,4%	14,0%
comptes de DSP corrigés	9,7%	16,4%	15,2%	17,2%

Source : Données SOMAREP

Le chiffre d'affaires de la DSP, après avoir atteint un plafond en 2009, a connu un recul non négligeable (-4,5%) en 2011 ; cette évolution méritera d'être suivie pour vérifier s'il ne s'agit pas de l'amorce d'une perte d'attractivité du marché.

Le délégataire, pour sa part, a réduit ses charges d'exploitation, de sorte qu'il a pu maintenir puis améliorer le résultat de la DSP, y compris en 2011, alors que le chiffre d'affaires baissait assez sensiblement.

Les comptes 2011 font en effet apparaître une importante réduction des charges d'exploitation (près de 37 000 € soit -8,3% selon les comptes de DSP). Celle-ci est particulièrement marquée sur deux postes :

- les frais de siège qui avaient connu une forte augmentation en 2009, diminuent de plus de 7 000 € (-9,7%), évolution qui s'expliquerait, de façon logique, par une diminution du prorata de chiffre d'affaires utilisé pour les ventiler entre les contrats de la SOMAREP ;
- les charges de personnel qui diminuent de près de 21 000 € (-17%).

Les dépenses de maintenance et entretien des installations électriques et autres (véhicules notamment) sont également en diminution depuis 2009, année au cours de laquelle des interventions assez conséquentes de maintenance correctrice, à hauteur de 6 051,20 € ont été effectuées.

Ces efforts d'économie qui ont permis d'améliorer la rentabilité de l'exploitation malgré une diminution des recettes en 2011 posent la question de savoir s'ils se sont assortis ou non d'un maintien de la qualité du service rendu.

2.2.4. Un mode de perception des droits de place qui demande à être davantage cadré

Dans la perception des droits de place, les espèces constituent le mode de paiement majoritairement utilisé, le paiement par chèques ou par prélèvement automatique constituant l'exception.

Le recours privilégié à ce mode de paiement, qui compte tenu des montants en cause ne peut être exclu, comporte des risques importants d'évasion de recettes et de chiffre d'affaires ; [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

L'enchaînement de plusieurs opérations, délivrance d'une quittance, d'un bulletin de recettes par jour de tenue de marché, d'un récapitulatif mensuel, saisie comptable suscite par ailleurs des risques d'erreurs de re-saisie et ne présente pas de garanties suffisantes de traçabilité.

Afin de limiter ces risques, deux pistes méritent d'être explorées :

- une informatisation de la facturation et de la gestion des droits de place, avec l'usage de terminaux mobiles, technologie disponible sur le marché et assez couramment utilisée ;
- la recherche d'une réduction du nombre et de la fréquence des paiements en espèces qui pourrait passer notamment par un paiement plus espacé des droits de place des abonnés (mensuel) et une promotion du paiement par prélèvement bancaire.

Le délégataire indique avoir déjà proposé aux commerçants un paiement par prélèvement automatique, mais sans succès.

Il serait souhaitable que, dans le document de consultation de la future DSP, les candidats soient invités à faire des propositions dans leurs offres. L'opportunité d'une perception mensuelle du droit de place des abonnés pourrait être expertisée.

Recommandation 11 : Sécuriser les modes de paiement :

Dans la prochaine DSP prévoir la sécurisation par la délivrance de facturettes (*appareils*) sur lesquelles figurent l'ensemble des renseignements, (date, heure, identité et numéros de carte et de place, du commerçant abonné, mètres linéaires).

2.3. Le fonctionnement courant de la délégation

Le contrat de délégation de service public comporte des dispositions qui, légitimement, permettent à la collectivité de s'appuyer sur l'action du délégataire pour l'exercice des prérogatives qui sont les siennes.

Il en est ainsi notamment :

- de l'établissement et la distribution des cartes aux commerçants autorisés par la Ville sur le marché Jean-Henri Fabre (article 9 du contrat) ;
- de l'établissement de cahiers de liaisons hebdomadaires rendant compte des infractions à la réglementation, incidents, dysfonctionnements survenus sur le marché (article 15 du contrat) ;
- de l'organisation des commissions de marché et de la tenue des procès-verbaux de ces réunions pour le marché du Plateau ;
- de la mise en œuvre d'une politique commerciale et d'animation en vue d'en améliorer l'offre commerciale et l'attractivité.

Dans les faits ces prérogatives partagées sont exercées dans des conditions confuses et peu efficaces.

2.3.1. Des cahiers de liaison complétés de manière formelle

L'application des règlements municipaux des marchés sur lesquels se fonde le contrat de DSP, relève des missions du délégataire. Outre le suivi de l'exécution de la DSP, les services de la DDEES ont au titre de l'attribution par la ville, des cartes et emplacements des commerçants, une mission de contrôle, de sanction et selon l'objet des infractions relevées, de signalement aux autorités compétentes.

Les cahiers de liaison obéissent à une présentation arrêtée par les services municipaux et devraient constituer un instrument de dialogue et de coopération entre délégant et délégataire, chacun dans leur sphère de compétence.

Ainsi sont en principe relatées : les présences et absences, les situations irrégulières (occupations non autorisées, ventes de produits non autorisés, dépassements, hygiène, déchets, vente de contrefaçons...), les atteintes au règlement, les incidents (présence de sauvettes, interventions de la police, des douanes, bagarres...). Le document est aussi conçu pour être un instrument de dialogue et de gestion réactive des dysfonctionnements (propositions de mesures curatives, calendrier d'exécution).

En fait, ni le délégataire, ni l'autorité délégante ne se sont mis en situation de faire fonctionner correctement ce dispositif.

Les cahiers sont transmis par le délégant au rythme hebdomadaire prévu par la convention, mais leur contenu réel est extrêmement pauvre : ne sont retracées, sous une forme manuscrite malaisément exploitable, que les absences (sans indication du placement de volants en lieu et place des absents et donc sans possibilité de contrôle des recettes au vu des pièces), les situations irrégulières, et quelques infractions (débordements, ventes non autorisées). Les relevés établis par jour de marché reprennent invariablement les mêmes formulations vagues. Il n'est pas possible de comprendre clairement, quelle forme prennent pour les contrevenants, ces constats d'infraction et signalements aux services. La présence de sauvettes est rituellement signalée ainsi que les heurts des commerçants avec les sauvettes (sans détails permettant d'identifier les commerçants concernés, la nature des marchandises vendues frauduleusement, l'ampleur même estimée du nombre de sauvettes).

Les rubriques d'« échange » sur les dysfonctionnements ne sont pas utilisées.

Cette situation ne saurait être totalement mise au débit du délégataire dans la mesure où l'action de l'administration sur la base des signalements semble depuis le début de la délégation en cours n'avoir pas été très vive.

Aucune radiation n'a été prononcée à Clignancourt-le Plateau depuis le début de la délégation (contre 17 au cours de la délégation précédente). Sur le marché Fabre, une seule l'a été.

Des infractions au règlement ont toutefois été constatées par le délégataire et notamment la non tenue personnelle de l'emplacement qui paraît monnaie courante de la part de certains abonnés. Les pratiques peuvent couvrir des situations de sous-location, emploi de salariés non déclarés... elles ne font pourtant l'objet que de rares sanctions, relativement légères, et dans des cas de récurrence constante et manifeste.

L'absence répétée du titulaire de l'emplacement n'a jamais donné lieu à une sanction supérieure à l'avertissement.

L'ultime avertissement qui pourrait paraître préalable à une sanction réelle est souvent suivi d'une mise en demeure, qui peut être suivie de la constatation d'une nouvelle infraction du même type, non sanctionnée.

Il peut apparaître difficile, dans de telles circonstances, au délégataire, qui n'est investi d'aucun pouvoir direct de sanction d'obtenir un respect spontané du règlement, sur l'injonction de ses agents.

Dans sa réponse au rapport provisoire le délégataire estime que le peu de sanctions prononcées, concourt au non-respect du règlement. Il joint à ses déclarations le relevé des infractions constatées et signalées en 2011. Plusieurs commerçants cumulent près d'une année d'absence.

L'analyse des cahiers de liaison et les visites sur site, ont permis aux auditeurs de constater que certaines infractions ne sont jamais relevées. Pour ne prendre qu'un exemple, très peu de commerçants abonnés du Plateau apposent conformément à l'article 33 du règlement, une plaque sur laquelle doivent figurer leur nom et numéros d'emplacement et de carte. Cette infraction expose les commerçants (article 47) à des sanctions graduelles allant de l'avertissement à la radiation. Outre préconiser un rappel aux commerçants de cette obligation et son contrôle de la part du gestionnaire, la mission suggère que cette disposition soit aussi prévue pour le marché Jean-Henri Fabre, ce qui n'est pas le cas actuellement. Elle propose également, tel que le prévoit le règlement du marché aux Puces de Montreuil, que l'affichage du numéro de registre de commerce et des sociétés soit rendu obligatoire. De façon générale, sur ce point comme pour d'autres, un référentiel commun à l'ensemble des marchés forains parisiens serait de nature à faciliter la compréhension par tous et la bonne application des règlements de la Ville. Sur cette seule disposition, il existe actuellement autant de rédactions que de marchés (cf. recommandation n° 7).

Dans le cadre du contradictoire l'administration comme le gestionnaire ont invoqué à l'appui de l'absence de respect de l'obligation d'affichage de la raison sociale et du RC le risque de cambriolage au domicile des commerçants dont l'adresse peut par ce biais être levée sur infogreffe. Il suffit de rappeler que tous les papiers commerciaux (et notamment les factures délivrées aux clients) doivent porter la mention du RCS pour mesurer la portée de cette remarque. La plaque est le seul élément d'identification du commerçant par le client, dont la protection mérite considération. Cette mesure fonctionne parfaitement sur les marchés alimentaires sans qu'un risque soit invoqué par les commerçants.

2.3.2. Le fonctionnement des organes représentatifs

2.3.2.1. Le cadre réglementaire général

Les dispositions du code général des collectivités locales prévoient que les décisions concernant les halles et marchés sont prises après consultation des organisations professionnelles intéressées, lesquelles disposent d'un mois pour émettre leur avis en vertu de l'article L.222-18 du CGCT. A défaut de consultation, les communes sont exposées à une annulation contentieuse des actes intervenus²⁵. Afin de permettre l'expression des usagers des services publics, les lois du 6 février 1992²⁶ et du 27 février 2002 relatives à la démocratie de proximité ont donné obligation aux collectivités locales de créer une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de DSP ou qu'elles exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Ces commissions sont notamment consultées, sur des projets de DSP²⁷, la qualité et le prix de l'eau, des déchets... Elles se composent des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect de la représentation proportionnelle, et des représentants des associations locales, nommés par l'assemblée délibérante²⁸. En fonction de l'ordre du jour elles peuvent sur proposition de leur président, inviter toute personne dont l'audition paraît utile. Ainsi les maires, présidents de droit des commissions créées dans leur commune, ont toute latitude, par ce moyen, de consulter des représentants de structures constituées ou des personnes isolées. Par ce biais, les organisations professionnelles peuvent être conviées aux travaux des commissions.

La plupart des grandes villes se sont dotées d'une commission extra-municipale du commerce non sédentaire, présidée par le maire ou son adjoint. Y sont abordées l'ensemble des réformes et les diverses questions touchant à ce secteur. A Paris, de nombreuses commissions coexistent. Cette situation apparaît comme étant le résultat du maintien d'une organisation ancienne et de la superposition des réglementations plus récentes. Ainsi, Paris dispose d'une CCSPL²⁹ créée en mars 2003 en application de l'article L 1413-1 du CGCT, d'une commission extra-municipale du commerce qui aborde essentiellement les grandes stratégies commerciales de la capitale ou les impacts des textes nationaux, d'une commission consultative des marchés découverts³⁰ qui est chargée de donner son avis sur les questions d'intérêt général (organisation, fonctionnement, gestion). S'ajoutent à ce dispositif, des commissions locales restreintes pour chacun des marchés, dont le rôle est de suivre « *le quotidien* » du marché. Leur avis est sollicité « *sur les questions concernant l'activité et l'équilibre commercial du marché* ».

Au niveau de la Ville, les marchés aux Puces de Paris ne disposent pas de commission consultative spécifique et la commission existante apparaît comme étant essentiellement dévolue aux marchés alimentaires et à leurs représentants. Ainsi, son texte ne fait référence qu'aux représentants des commerçants de produits alimentaires et de fleurs. Les

²⁵ Jurisprudence du Conseil d'Etat, 25 septembre 1987, SA Comptoir Lyonnais des viandes.

²⁶ La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a rendu obligatoire la création « de commissions consultatives compétentes pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée ».

²⁷ Chaque année un rapport de synthèse et d'analyse des DSP est présenté au Conseil de Paris.

²⁸ Le Conseil de Paris de mai 2008 a approuvé la nomination de Onze associations membres de la CCSPL de Paris.

²⁹ La délibération 2012 DUCT 141 présente le bilan des travaux de la commission pour l'année 2011.

³⁰ L'arrêté relatif au règlement municipal des marchés découverts alimentaires du 28 janvier 2008 précise sa composition (art : 56). Présidée par le Maire ou son représentant, outre des représentants des fédérations nationales et syndicales parisiennes du commerce non sédentaire, les sociétés gestionnaires des marchés y sont représentées.

auditeurs n'ont pu savoir si les sujets structurants de l'organisation des marchés aux Puces parisiens (règlements, tarifs, évolutions commerciales...) étaient discutés à ce niveau et dans l'affirmative, quelles étaient les modalités de représentation de leurs commerçants.

2.3.2.2. Le cadre et le fonctionnement pour les marchés Clignancourt-Le plateau et Jean-Henri Fabre

A l'exception du marché Jean-Henri Fabre, les règlements des marchés aux Puces parisiens prévoient des commissions locales. Le règlement du marché Clignancourt-Le Plateau du 22 juin 2006 et ses arrêtés modificatifs des 27 février 2007 et 20 avril 2011 (art 2) en fixe le fonctionnement, la composition, les prérogatives :

« Une commission est chargée de suivre la gestion du marché dans le cadre de la convention de délégation de gestion. Elle donne son avis sur toutes les questions concernant l'activité et l'équilibre du marché, et examine les suggestions et les réclamations s'y rapportant.

Cette commission propose, étudie, approuve et rend compte aux commerçants des actions publicitaires susceptibles d'être engagées ainsi que les moyens financiers s'y rapportant. Le montant de la participation (volontaire) des commerçants abonnés ne peut dépasser 10% des droits de place autorisées par le Conseil de Paris ».

Ce n'est qu'à partir de l'arrêté modificatif au règlement du 20 avril 2011, que la participation des commerçants volants de ce marché, est autorisée³¹. Pour le marché Jean-Henri Fabre, il n'existe pas de commission de marché. Ces commerçants ne sont pas non plus représentés à la commission du Plateau.

Pour le Plateau, *« Cette commission est composée d'au moins six membres et de douze membres au plus, élus tous les deux ans en leur sein par les commerçants abonnés du marché ».*

Sur la période de la DSP, les élections des représentants abonnés du marché du Plateau ont eu lieu les 29 et 30 novembre 2008 (avec 33% de participation) et les, 5 et 15 décembre 2010 (avec 60% de participation). Les prochaines élections devront se dérouler à l'automne 2012. La non-participation au vote des commerçants volants pourrait constituer une rupture d'égalité dans la mesure où ces derniers participent au financement des actions d'animation.

« Les membres de droit sont : le Maire de Paris ou son adjoint en charge du commerce, le Maire du 18^{ème} arrondissement ou son représentant, le gestionnaire ».

Dans les faits, le Maire de Paris et son adjoint n'assistent pas aux nombreuses commissions locales des marchés. Et, en comparaison avec d'autres collectivités, les services y sont aussi fortement impliqués. Dans plusieurs domaines, les auditeurs estiment que l'administration, face aux dysfonctionnements, a été amenée à outrepasser ses fonctions de contrôle de la DSP, et à se substituer pour partie aux responsabilités du gestionnaire et des représentants des commerçants (ex : rédaction des procès-verbaux des commissions, visa des dépenses d'animation et de sécurité depuis mai 2010....). Il serait opportun qu'à l'occasion de la nouvelle DSP, soient clarifiés les rôles et les missions de chacun par rapport aux textes et aux prérogatives contractuelles dévolues au délégataire et aux représentants des commerçants.

La Chambre Régionale des Comptes a mentionné dans son rapport de 2004 sur les marchés parisiens, *« que bien qu'ils n'aient aucun rôle défini par la loi en matière de gestion de*

³¹ Sans base légale, les commerçants volants du Plateau participaient financièrement sous la précédente DSP. Une suspension de leur participation est intervenue jusqu'à l'arrêté modificatif d'avril 2011.

marchés forains, les maires d'arrondissement ou leurs représentants peuvent participer aux commissions de marchés ». Si la participation de l'adjointe au commerce de l'arrondissement est assez peu fréquente, son implication et ses relations avec les services et les représentants des commerçants, sont régulières.

« La commission constitue son bureau dans les conditions arrêtées par elle, son président étant obligatoirement désigné parmi les représentants élus. Le gestionnaire est membre de droit du bureau de la commission. La commission peut se faire assister d'experts ou des personnes compétentes mandatées par elle après accord de l'ensemble des membres ».

Les comptes rendus à disposition des auditeurs ne comportent pas de définition des conditions d'organisation du bureau. D'importantes décisions semblent être prises en dehors de cette instance, par le délégataire et le président de la commission. Les auditeurs n'ont pu par exemple, trouver trace des décisions portant sur l'engagement des dépenses d'animation et de promotion de 2008 et 2009.

Les missions dévolues au délégataire

Sur ces bases réglementaires, le gestionnaire est chargé pour le marché du Plateau :

- *« d'organiser et de participer aux commissions de marché, d'en informer la Ville. Les procès-verbaux lui sont communiqués dans les quinze jours, tout retard pouvant entraîner sanction pécuniaire »,*
- *« d'organiser au moins une fois par an les séances visant à proposer à la Ville les mutations et les abonnements des nouveaux commerçants qu'il communique à la Ville avant chaque séance. A l'issue de ces séances, une feuille d'émargement des participants et les dossiers des commerçants sont adressés sans délais à la Ville pour examen et validation »,*
- *« de mettre en œuvre en concertation avec la commission du marché, des actions à caractère commercial et d'animation des marchés. Le programme des animations est soumis à la commission et communiqué à la ville ».*

Tableau 8 : Réunions de la commission du marché Clignancourt-Le Plateau

Mars 2009	Mutations, changements d'articles
Avril 2009	Mutations, changements d'articles
Mai 2009	Abonnements
Octobre 2009	Mutations, changements d'articles
Lundi 12 avril 2010	Mutations, changements d'articles
Lundi 4 octobre 2010	Mutations, changements d'articles
Mardi 12 octobre 2010	Divers sujets : périmètre, élection de la commission, animation, stationnement, abonnements
5 décembre 2010	Election de la commission (sur le marché)
15 décembre 2010	Election du président de la commission
18 mars 2011	Divers sujets : sécurité, délivrance de nouvelles cartes de volants, renouvellement des cartes (2011), information sur arrêté modificatif au règlement autorisant la contribution animation des commerçants volants et créant 5 places de vente supplémentaires
11 avril 2011	Mutations, changements d'articles
16 mai 2011	Abonnements
20 juin 2011	Attribution des places
26 septembre 2011	Mutations, changements d'articles
9 mai 2012	Préparation aux changements d'articles et mutations. Sujets divers : sécurité, animation, voirie, propreté...
14 mai 2012	Mutations et changements d'articles

Source : Tableau élaboré par la mission sur la base de données transmises par la DDEES

Faute de procès-verbaux, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier le fonctionnement de la commission de marché durant la période de juillet 2008 à mars 2009. Jusqu'à cette date, les services de la Ville n'assistaient pas aux commissions. Comme déjà évoqué, bien que cette compétence relève du gestionnaire et des commerçants membres de la commission, les services se sont ensuite chargés de la rédaction des comptes rendus. La finalité des réunions est majoritairement les demandes de mutations de places et de changements d'articles de vente, leur fréquence est très supérieure à celle généralement pratiquée par les autres grandes villes.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le délégataire précise qu'il a bien effectué des réunions avec les représentants des marchés en 2008 et 2009, que des comptes rendus ont alors été établis mais qu'il n'a pu les retrouver.

Depuis l'automne 2010, une réunion annuelle est consacrée aux questions ayant directement trait au fonctionnement du marché.

2.3.3. L'animation et la publicité du marché

2.3.3.1. Un fonctionnement faiblement fondé juridiquement, dans lequel l'administration s'immisce indûment pour prévenir les dérives

Le dispositif juridique en place n'a pas permis d'apporter de solution réellement satisfaisante : le délégataire est ainsi investi d'une manière générale, d'une mission en matière de politique commerciale et d'animation des marchés, sans que ses contours soient précisément délimités.

- Les dispositions concernant le financement des animations comportent des ambiguïtés ou imprécisions.

Celui-ci est assuré par « une contribution volontaire des commerçants abonnés » (article 31 du contrat), dont le montant est plafonné à 10 % du montant des droits de place votés par le Conseil de Paris. Cette disposition laisse donc, en théorie, le droit à des commerçants abonnés de refuser de s'acquitter de cette contribution.

De même, les commerçants volants ne sont pas concernés par le financement des animations alors qu'ils en profitent également.

Le montant de cette contribution est fixé par la commission de marché (qui n'a pas la personnalité morale et qui n'existe pas sur le marché Jean-Henri Fabre). Quant à sa perception, elle « peut être effectuée par le délégataire, mandaté par la commission », ce qui n'exclut donc pas explicitement d'autres voies.

Ce flou a sans aucun doute facilité l'interposition d'une association, Clignancourt Publicité,

[.....]
.....]
.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

En 2008³², non seulement cette association a assuré de fait la gestion de l'animation des marchés aux Puces de la porte de Clignancourt, mais aussi elle s'est autosaisie de la question de la sécurité sur le marché en faisant appel, pour des montants importants, près de 40 000 €, à des prestations de sociétés de gardiennage.

Pour son action, l'association a mobilisé les financements suivants :

- le reversement, par la SOMAREP, d'une partie des participations des commerçants au financement de l'animation, 29 270 € sur 40 337 € collectés en 2008, leur reliquat, soit 11 107 € ayant été reporté par la SOMAREP sur l'exercice 2009 ;
- la collecte, directement par l'association auprès des commerçants, de « cotisations commerçants sécurité » à hauteur de 31 068 €.

Les données disponibles (grand livre analytique de la SOMAREP et compte publicité produit par Clignancourt Publicité, annexé, avec ses justificatifs, au rapport annuel 2008 du délégataire) permettent de reconstituer les principaux flux³³ financiers mouvementés cette année :

³² Et peut-être avant, la période étudiée par les rapporteurs concernant les années 2008 à 2011

³³ Il s'agit de flux entrées/sorties, TTC, ce qui explique que les chiffres puissent différer sur certains points avec les données comptables SOMAREP.

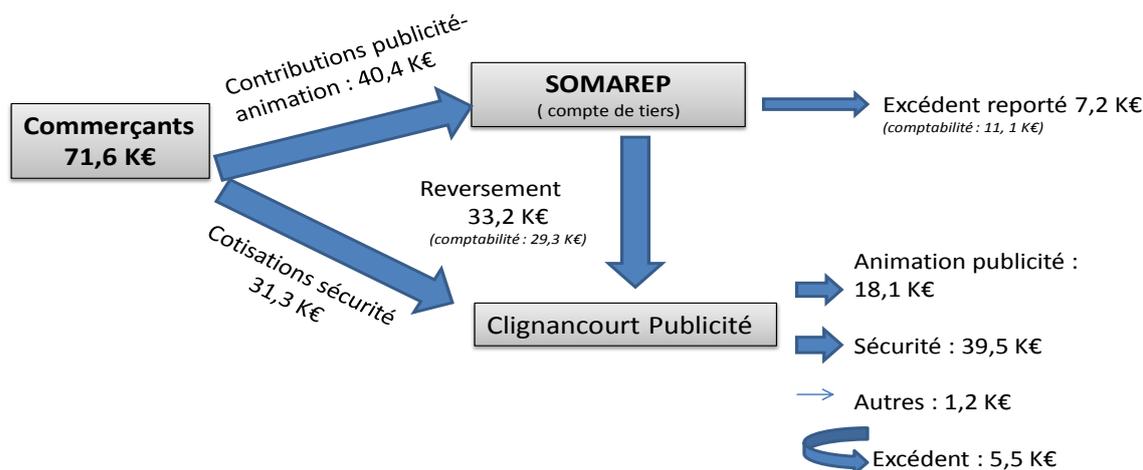
Tableau 9 : Flux 2008 en matière d'animation

Flux 2008	emplois		ressources	
SOMAREP	versement à Clignancourt Publicité (*)	33 208	contribution animation publicité commerçants	40 377
	excédent (**)	7 169		
	total général	40 377	total général	40 377
Clignancourt Publicité	animation, publicité	18 186	versement SOMAREP	33 208
	sécurité gardiennage	39 508	cotisation commerçants sécurité	31 268
	autres	1 233		
	total dépenses	58 928	total recettes	64 476
	excédent	5 549		
	total général	64 476	total général	64 476
(*) 29 270 € retenus en comptabilité, du fait du rattachement à 2007 d'un versement décaissé en 2008				
(**) 11 107 € en comptabilité				

Source : Comptes SOMAREP

Le schéma ci-dessous retrace l'articulation de ces différents flux :

Graphique 8 : Flux animation-publicité/sécurité 2008



Source : Comptes SOMAREP

Il peut être relevé que l'effort financier total fourni cette année par les commerçants, du fait du cumul des deux contributions, animation et sécurité, est significatif, allant bien au-delà du seuil maximum de 10 % des droits de place des commerçants fixé dans le contrat de DSP pour la « contribution volontaire » des commerçants abonnés au financement de l'animation :

Tableau 10 : Contribution des commerçants 2008

à	objet	montant
Somarep	contribution animation publicité	40 377
Clignancourt Publicité	cotisation commerçants sécurité	31 268
	total commerçants	71 645
pour mémoire	droits de place	474 744
	dont abonnés	319 270
	total contributions/droit place	15,1%
	total contributions/droit place abonnés	22,4%

Source : Comptes SOMAREP

Il est d'autant plus regrettable que les sommes ainsi mobilisées n'aient été que partiellement consommées dans l'année :

- La contribution volontaire à l'animation collectée par la SOMAREP n'a été dépensée qu'à hauteur de 29 270 € (72,5 %) sur 40 377 € collectés, laissant un solde comptable de 11 107 € ;
- Les ressources reçues par Clignancourt Publicité, n'ont pas non plus été totalement consommées, laissant en fin d'exercice 2008 un solde de 5 549 €.

Au total, les sommes restées inutilisées se montent à 16 657 €. L'effort consenti par les commerçants aurait donc pu être modéré d'autant.

Surtout, cette situation pose la question du sort de ces reliquats de contributions des commerçants. Si pour la SOMAREP, la question est apparemment claire, les 11 107 € ayant été reportés sur l'exercice 2009, il en va tout autrement concernant l'association Clignancourt Publicité dont on ne retrouve pas dans les documents étudiés, de trace d'intervention ou de co-intervention à partir de 2009.

Pour autant, les 5 549 € non dépensés en 2008 proviennent bien directement ou indirectement des contributions des commerçants. Cette somme a donc vocation à être dépensée conformément à l'intérêt du marché et de ses commerçants, et, dans l'attente, elle s'analyse comme une dette de l'association envers les commerçants.

Des interrogations peuvent également être nourries concernant les exercices antérieurs à 2008 puisque le compte d'emploi de Clignancourt Publicité, produit en annexe du rapport annuel du délégataire, fait apparaître un solde financier positif de + 16 543,10 € (banque : +16 259,91 € et caisse : +283,19 €) à l'ouverture de l'exercice 2008 et de +22 091,77 € (banque : +21 963,03 € et caisse : +128,74 €) au 31/12/2008³⁴. La question de l'origine de ce solde antérieur se pose et il conviendrait de vérifier s'il n'a pas été généré en tout ou partie par des reliquats de contributions antérieures de commerçants du marché.

Cette interposition prend fin en 2009, avec la reprise, par la SOMAREP, des activités d'animation (et de mise en sécurité). Le délégataire cesse les reversements de recettes de participations publicitaires à Clignancourt Publicité et s'acquitte désormais des

³⁴ Compte tenu de cette situation structurellement excédentaire, l'imputation d'agios bancaires en dépenses du compte d'emploi est singulière.

dépenses, les fonds ainsi gérés pour le compte des commerçants étant imputés dans la comptabilité de la SOMAREP sur un compte de tiers.

La gestion des fonds consacrés à l'animation par Clignancourt publicité s'est accompagnée de dérives, qui se sont poursuivies en 2009, malgré leur reprise en gestion par la SOMAREP. La révélation de cette situation a conduit la DDEEES à intervenir et au final à exiger que les dépenses du compte animation fassent l'objet d'une validation par les services municipaux avant d'être payées par le gestionnaire.

Si cette disposition, qui s'analyse comme une tutelle partielle a été prise pour des motifs parfaitement compréhensibles de remise en ordre, elle n'en présente pas moins l'inconvénient d'associer directement l'administration à la gestion de la DSP et donc de lui en faire partager les responsabilités.

Recommandation 12 :

Demander à l'association Clignancourt Publicité de rendre des comptes quant à l'origine de ses excédents antérieurs et quant à l'utilisation ou non des reliquats de contributions des commerçants du marché ;

Régler la question du statut d'éventuels reliquats restés inemployés d'ici la fin du contrat (25 juillet 2013). Ces reliquats doivent être soit dépensés³⁵ conformément à leur objet (animation - publicité et sécurité) d'ici la fin de la DSP, soit, pour ceux qui resteraient inemployés, être réintégrés dans la DSP. A cet effet, ils feraient, à la clôture du contrat, retour, uniquement pour ordre, à la Ville délégrant, pour être aussitôt remis dans la nouvelle DSP.

2.3.3.2. Un effet d'éviction de l'animation au profit des préoccupations de surveillance

Dans les faits, les contributions volontaires des commerçants à l'animation n'ont été que très partiellement utilisées conformément à leur objet dans la mesure où les préoccupations suscitées par la présence massive et agressive des vendeurs à la sauvette ont fait que les dépenses à caractère sécuritaire ont progressivement pris le pas sur les actions d'animation.

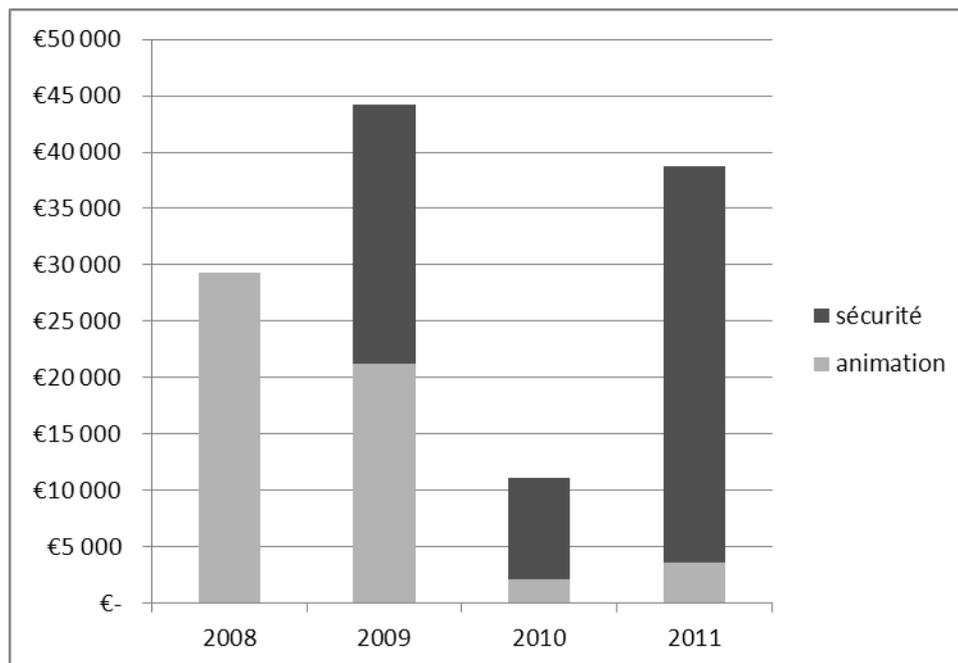
Tableau 11 : Evolution des dépenses sur contribution des commerçants

	2008	2009	2010	2011
DEPENSES				
animation	29 270	21 201	2 093	3 540
sécurité	-	23 040	9 000	35 220
total	29 270	44 241	11 093	38 760

(Chiffres Somarep, n'incluant pas l'intervention de Clignancourt Publicité en 2008)

³⁵ La seule solution compatible avec une relative mise en conformité, serait qu'ils soient remis à la SOMAREP et gérés par elle.

Graphique 9 : Part respective des dépenses de sécurité et d'animation



Source : Comptes SOMAREP

La situation observée pour l'exercice 2008 est en effet très atypique.

Les questions de sécurité ne sont pas traitées dans les contrats de DSP.

Le rapport du délégataire pour l'exercice 2008 fait toutefois apparaître, dans les justificatifs portés en annexe, un nombre important de factures de prestations de gardiennage, auprès de deux sociétés successives, TERANGA sécurité de janvier à juin 2008 (redressement judiciaire depuis le 01/07 puis liquidation), puis SARL DJIGUI de juillet à novembre 2008, pour un montant total de 38 610,23 € TTC (32 282,27 € HT), qui peut être réévalué à 39 507,95 € TTC si on inclut les dépenses de sécurité d'une manifestation d'animation des marchés. Ces prestations ont été facturées à l'association Clignancourt Publicité, et acquittées par elle.

Cette initiative sécuritaire sur le domaine public posait un problème de principe du fait de son caractère privé et non contrôlé.

Le mode de financement de ces dépenses était également problématique dans la mesure où, en 2008, ces prestations ont été financées, pour une large part, au moyen de la perception auprès des commerçants, par l'association Clignancourt Publicité, de « cotisations commerçants sécurité ».

Au total, 31 268 € ont été perçus en 2008 par Clignancourt Publicité, sans être aucunement titrée, les deux contrats de DSP successifs ne mentionnant comme perception autre que les droits de place que la participation au financement des animations.

[.....]
.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

La gestion de cette prestation, qui semble avoir été interrompue en novembre 2008, a été reprise, à compter de mai 2009 par la SOMAREP, qui a pris en charge le règlement des factures. Elle a été financée exclusivement au moyen des participations des commerçants à l'animation qui sont comptabilisées sur un compte de tiers à la SOMAREP ; à ce titre, ces mouvements n'impactent pas le résultat comptable de la société gestionnaire.

La prestation a connu une nouvelle interruption à la fin du premier trimestre 2010 pour cause de défaillance du prestataire, la société Groupe Vision Gardiennage. Le contexte dégradé et le souci de prévenir d'éventuels actes d'autodéfense de la part des commerçants ont conduit à reprendre la prestation en avril 2011.

La nouvelle prestation mise en place est coûteuse, 35 220 € HT étant dépensés entre avril et décembre 2011 pour un volume horaire qui varie entre 144 et 244 heures/homme d'intervention par mois. Il peut être relevé que le coût unitaire du prestataire choisi en mai 2011, après consultation lancée par la commission de marché, est élevé, 25 € HT de l'heure pour un agent de sécurité. Il est le plus cher des quatre entreprises consultées. A titre de comparaison, le coût de revient horaire au 1^{er} janvier 2012, au tarif de la convention collective nationale « Prévention et Sécurité », hors charges de structure, est estimé à 16,694 € HT pour un Agent de Prévention et de Sécurité (APS) confirmé, coefficient 130 et à 16,156 € pour un APS coefficient 120 selon le syndicat national des entreprises de sécurité (www.e-snes.org). De même dans le bordereau de prix des marchés de surveillance de bâtiments, immeubles, équipements ou sites communaux, départementaux ou conventionnés (lots 3 et 4), le coût horaire d'un APS coefficient 130, le dimanche entre 6h00 et 21h00 est de 16,22 € HT valeur décembre 2009.

Il peut être regretté que la surveillance de fait, exercée par les services de la DDEES l'ait conduite à valider au moins implicitement une décision financièrement peu avantageuse.

La DDEES fait valoir que le choix du prestataire a été effectué en commission de marché avec l'approbation de l'ensemble des commerçants présents. La mission maintient son appréciation.

Les services de la DDEES ont indiqué aux rapporteurs qu'ils avaient appris le 3 août 2012, en consultant Infogreffe, que le prestataire, la société SIS sécurité, avait été radiée le 1^{er} août 2012 du registre du commerce et des sociétés et qu'ils en avaient aussitôt avisé le délégataire en lui demandant de ne plus avoir recours à cette société.

Le gestionnaire dans sa réponse tient à préciser que c'est lui qui durant la période estivale, a informé la Ville par la voix de son directeur général, de la radiation de l'entreprise SIS Sécurité et non l'inverse. La mission prend acte de cette divergence avec les propos qui lui ont été tenus le 6 août 2012 par les services.

Quoi qu'il en soit, le poids des dépenses de sécurité grève désormais lourdement le budget animation pour ne pas dire qu'elles le confisquent puisqu'elles représentaient, en 2011, près de 91% du montant.

2.3.3.3. Des actions d'animation aux finalités peu évidentes

L'interposition d'une association écran, constatée sur 2008 s'est accompagnée de dérives qui se sont poursuivies encore en 2009.

Cette prise en charge, en 2008, voire avant, de la gestion des actions d'animation et publicité ne trouve de base juridique dans aucune disposition contractuelle particulière. Elle est même contraire à la lettre même du contrat qui dispose que le délégataire est contractuellement « *chargé de mettre en œuvre une politique commerciale et d'animation des marchés* » (article 31 du contrat de DSP).

Cette intervention s'accompagne de dérives puisque Clignancourt Publicité s'est engagée dans des actions de parrainage dont le lien avec la promotion des marchés aux Puces de Clignancourt n'est pas manifeste. L'association a ainsi accordé des financements³⁶ :

³⁶ Les copies des pièces justificatives sont annexées au rapport annuel 2008 du délégataire produit par la Somarep

- à hauteur de 1 300 € à une personne physique participant aux compétitions moto des 300 miles du Vigeant (Vienne) et des 4 heures de Nogaro (Gers), la contrepartie résidant dans la mise en valeur du logo du « marché aux Puces de Saint-Ouen Paris » sur la moto, l'habillement, la banderole ; s'y ajoute comme frais annexes, une facture de 82,24 € TTC pour l'impression d'autocollants ;
- à hauteur de 5 500 € à l'association CLUB FULL CONTACT RISLOIS (qui a son siège dans l'Eure) pour parrainer un évènement sportif (championnat du monde de full contact) à tenir le 8 mars 2008 au parc des sports et loisirs de Pont Audemer, avec comme contrepartie publicitaire des calicots dans la salle, sur et autour du ring, et le logo sur les affiches et le programme. Cette manifestation suscite aussi des dépenses annexes prises en charge par Clignancourt Publicité : l'impression de 100 Tee shirts (562,12 € TTC), la fabrication de 1 000 porte jetons de caddie avec le logo (1 333,54 € TTC), la prise de vues (400 € TTC au profit d'une association culturelle et pédagogique) ;
- à hauteur de 700 € à l'association FNAFA (Fédération nationale des associations franco africaines) à titre de parrainage de la construction d'une salle informatique à Bobodioulasso (Burkina Fasso) et d'échanges culturels.

Le montant de ces dépenses, dont on perçoit difficilement le retour au profit du marché aux Puces de la Porte de Clignancourt, s'élève à 9 913,68 € TTC³⁷ (9 513,84 € HT).

[.....
.....
.....
.....]. *Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Les principales dépenses d'animation et promotion concernent un spectacle d'animation les 12, 13, 19 et 20 janvier 2008 et la fabrication de housses pour compteurs.

Enfin, parmi les dépenses prises en charge par Clignancourt Publicité, figurent des défraiements du président de la commission de marché et de l'association (déplacements du domicile pour se rendre à des réunions à hauteur de 228,55 €, abonnement portable et communications téléphoniques pour 828,75 € TTC).

En 2009, la SOMAREP a pris en charge les opérations matérielles de paiement des dépenses d'animation, mais cela n'a pas pour autant permis de mettre fin aux dérives qui se poursuivent en 2009 avec la prise en charge du parrainage d'un centre nautique à PLOUESGAT (Finistère).

Le délégataire réfute l'idée, prêtée aux auditeurs, selon laquelle, concernant la prise en charge du parrainage du centre nautique de Plouescat, il s'agirait « d'une dérive de la SOMAREP ». Les auditeurs précisent que ce n'est pas le sens de leur observation qui se borne à constater que la reprise de la gestion par la SOMAREP n'a pas permis d'arrêter les dérives. Cela ne signifie nullement que ce soit la SOMAREP qui était à l'origine de ces errements, la responsabilité du délégataire en cette affaire n'étant pas, du point de vue de la mission, engagée.

Les conditions dans lesquelles ce concours financier a été décidé ne sont pas claires. Il ressort du dossier consulté à la SOMAREP que la décision de principe pour une aide à hauteur de 7 000 € HT aurait été prise lors d'une réunion relative à la publicité des Puces, tenue le 30 avril 2009 avec la SOMAREP. Figure également dans le dossier une demande de sponsoring datée (et non signée manuellement) du 30 avril 2009 et adressée à Clignancourt

³⁷ On retiendra de préférence le montant TTC, Clignancourt Publicité étant une association.

Publicité. Elle comprend un tableau récapitulatif de devis (non fournis) pour un montant total de 7 065,59 € HT. Il est prévu que l'ensemble du matériel de sécurité, casques et gilets de sauvetage « soit floqué du logo ».

Selon la SOMAREP, lorsque celle-ci a repris, en 2009, en gestion directe le budget publicitaire, les commandes auprès des fournisseurs de matériels nautiques avaient d'ores et déjà été passées par Clignancourt publicité.

Il ne fait guère de doute que, lors de la réunion du 30 avril 2009, le projet était déjà bien avancé, et que la SOMAREP aurait eu des difficultés évidentes à s'opposer à sa poursuite. Toutefois, si les factures visent rarement les bons de commande et les devis, une facture d'un montant de 1 774,50 € du 31 juillet 2009, relative à des mats, voiles et équipements pour char à voile fait état d'un devis en date du 28 mai 2009, donc postérieur de près d'un mois à la réunion relative au budget publicité.

Pour la suite de l'opération, les matériels seront facturés à la SOMAREP et payés par elle après visa [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.* Le total des dépenses payées par la SOMAREP sur le compte publicité animation s'élève à 6 738,76 € HT soit 31,8 % du total de dépenses d'animation de l'exercice 2009 (21 201 € hors taxes).

La révélation de ces dérives a conduit les services de la DDEES à saisir la SOMAREP de la question de la bonne utilisation des fonds prélevés auprès des commerçants en vue de financer les dépenses de promotion et d'animation (courrier en date du 30 mars 2010). La DDEES, rappelant le rôle de la commission de marché qui « propose, étudie, approuve et rend compte aux commerçants des actions publicitaires susceptibles d'être engagée ainsi que des moyens financiers s'y rapportant... » (article 53 du règlement du marché aux Puces de la Porte de Clignancourt), prescrit à la SOMAREP de « définir les modalités d'utilisation des fonds publicitaires » et veiller à ce que les devis ou factures soient préalablement validées par la commission avant paiement ».

Dans la pratique cependant, la commission comprenant 12 membres, plus 3 membres de droit, il est difficilement envisageable que le paiement de chaque facture soit soumis à l'approbation de chaque membre de la commission ; cela revient donc à poser la question de savoir qui délivre le « bon à payer », dans quelles conditions et avec quel contrôle.

Les autres dépenses d'animation - promotion de 2009 - sont consacrées essentiellement à une animation régulière pour la fête de la musique en lien avec les initiatives du marché de Saint-Ouen et à de la publicité radiophonique (NRJ), au demeurant coûteuse (7 760 € HT). Il n'est par contre plus retrouvé de trace de prise en charge de notes de frais du président.

Les activités d'animation ont, par la suite, été mises en veilleuse, posant la question de la redéfinition et de la relance de la promotion des marchés aux Puces de la Porte de Clignancourt. Les dépenses d'animation des exercices 2010 et 2011 sont très faibles, s'élevant respectivement à 2 093 et 3 540 €. Les actions de promotion se limitent à quelques animations ponctuelles et à la maintenance du site informatique, qui sera abandonnée fin 2011³⁸, sa mise à jour étant défailante.

Les raisons de cette mise en sommeil semblent plurielles : la priorité donnée aux dépenses de sécurité a pu jouer un rôle, mais on observe que le compte animation présente encore un solde positif important à la fin des exercices 2010 et 2011. Il est permis de se demander

³⁸ A l'initiative de la Ville qui s'est opposé au paiement d'une nouvelle facture d'hébergement du site, et avec l'accord des commerçants.

si les deux causes principales ne seraient pas plutôt la mise sous tutelle de la Ville de cette activité qui aurait eu pour effet de freiner l'activité, en l'absence d'initiatives pertinentes ou recevables du délégataire.

Pour ses action d'animation et pour sa promotion, le marché tend à se rapprocher de l'association Marché aux Puces (MAP) qui anime le marché aux Puces de Saint-Ouen et développe un site informatique pour sa promotion. Une participation de 2 000 € a été versée en mars 2011 à cette association à titre de participation à des animations pour la fête de la musique.

Cette politique rencontre toutefois des limites dans la mesure où les marchés aux Puces Parisien du Plateau et Jean-Henri Fabre ne sont que peu identifiables par rapport aux Puces de Saint-Ouen, comme en témoigne la place très marginale qu'ils occupent sur le site de l'association MAP. En août 2012, les seules informations y figurant étaient le nom du président du comité du marché aux Puces de la Porte de Clignancourt, membre du conseil d'administration de la MAP et dans la rubrique marchands/Marché de la Porte de Clignancourt, le seul commerçant alors inscrit dans le répertoire « commerçants » est encore ce même président³⁹.

Les questions posées concernent la nécessité, d'une part de tirer les conséquences financières de cette situation, notamment sur la fin de la DSP, d'autre part de reconstruire une politique d'animation-promotion propre à redynamiser les deux marchés qui ont vu leurs recettes fléchir assez sensiblement (-4,5 %) en 2011.

En effet, le solde du compte animation est, à l'exception de 2009, régulièrement excédentaire pour des montants non négligeables :

Tableau 12 : Evolution du compte d'animation

compte animation (SOMAREP)	2008	2009	2010	2011
report de n-1		11 107	824	23 790
contributions commerçants	40 377	33 958	34 059	36 493
dont abonnés	31 930	33 958	34 059	33 131
dont volants	8 446			3 362
dépenses animation/sécurité	29 270	44 241	11 093	38 760
solde compte animation au 31/12/n	11 107	824	23 790	21 523
droits place abonnés	319 270	338 573	347 202	325 238
contributions commerçants /droits place abonnés	12,6%	10,0%	9,8%	11,2%
contributions commerçants abonnés/droits place abonnés	10,0%	10,0%	9,8%	10,2%

Source : Compte SOMAREP

La persistance de ce solde excédentaire n'est pas conforme au contrat de DSP et pose la question de son sort.

Le contrat de DSP dispose en effet que le montant de la contribution volontaire des commerçants abonnés « est fixé par la commission de marché mais ne peut excéder 10 % du montant des droits de place hors taxe voté par le conseil de Paris.

Cette participation doit être intégralement utilisée pour l'année en cours. Si toutefois elle n'est pas totalement consommée, le surplus doit être soit remboursé aux

³⁹ Etant précisé toutefois que cette rubrique est signalée comme étant « en cours d'élaboration »

commerçants contributeurs, soit provisionné pour l'année suivante. Dans cette hypothèse, le montant prélevé au titre de l'année suivante ne doit pas excéder celui du précédent exercice diminué du report. »

Si le plafond de 10 % des droits d'entrée apparaît globalement respecté pour les commerçants abonnés⁴⁰, en revanche, le fait de ne pas avoir en 2011 réduit l'effort des commerçants alors que le compte enregistrait un report de 2010 conséquent, aboutit à la persistance, fin 2011, d'un report significatif (+21 523 €), ce qui ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit du contrat et représente une trésorerie dormante qu'il ne serait pas inéquitable que la SOMAREP rémunère.

Il conviendrait donc qu'en fin d'exécution de DSP, la SOMAREP et la commission de marché en accord avec les commerçants, s'attachent à la résorption de cet excédent, au besoin en ajustant à la baisse le montant des contributions des commerçants.

Si un solde excédentaire restait à subsister à la date de clôture de la DSP, il conviendrait, soit de rembourser les commerçants, ce qui semble techniquement complexe, quoique conforme à la lettre du règlement, soit, à défaut, que ce solde revienne pour ordre à la Ville déléguant qui aurait à le remettre dans la nouvelle DSP.

Pour le prochain contrat, il conviendrait que les sommes perçues et affectées à l'animation, soient réintégrées dans les comptes de la DSP et utilisées conformément à leur objet. Les dépenses d'animation seraient financées exclusivement par la perception sur les commerçants abonnés et volants d'une redevance spécifique « publicité-animation » ; il en serait tenu un budget et un compte spécifique qui devront s'équilibrer.

La responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'animation devra clairement incomber au délégataire qui devra recueillir préalablement l'avis, à titre consultatif, de la commission de marché. Un budget annuel devra être établi et communiqué à la Ville avant le 31 décembre n-1 pour l'exercice n.

Recommandation 13 : Si une redevance fixe pour l'animation ne devait pas être créée, clarifier règlementairement les modalités de contribution des commerçants abonnés et volants du marché Jean-Henri Fabre. Les auditeurs, préconisent aussi dans ce domaine, une règle commune à l'ensemble des marchés aux Puces parisiens.

Dans leur réponse les services expliquent que le principe d'intégration d'une part fixe consacrée à l'animation à la redevance des commerçants, n'a pas été retenu par la réforme tarifaire de septembre 2012⁴¹. Il est par ailleurs précisé que la prochaine convention de délégation, prévoira une participation du gestionnaire au financement de l'animation. Enfin, contrairement aux pratiques actuelles y compris dans les autres marchés aux Puces, il sera mis fin à la contribution animation des commerçants de ces deux marchés. Ce choix qui conduirait à introduire une nouvelle spécificité, va à l'encontre des recommandations de faire converger les modes de gestion et les règlements des différents marchés. Il peut susciter des demandes reconventionnelles difficiles à gérer.

⁴⁰ Malgré un léger dépassement en 2011

⁴¹ Délibération 2012 DDEES 179 modifiant les tarifs applicables aux marchés aux puces de la porte de Clignancourt et de la rue Jean-Henri Fabre (18^{ème}).

Recommandation 14 : Le fonctionnement de la commission et la gestion des fonds animation :

En préalable à la prochaine DSP, procéder à la mise en conformité du règlement du marché Jean-Henri Fabre par l'intégration des dispositions prévoyant la création d'une commission de marché. La mission préconise une commission et des règles communes aux deux marchés avec une représentation au prorata du nombre de commerçants de chacun des deux marchés,

Les services dans leur réponse précisent que la création d'une commission pour le marché JH Fabre, est bien prévue dans le cadre du futur règlement (premier semestre 2013). Le principe d'une commission commune aux deux marchés sera étudié. La mission estime important de viser à une organisation unique afin notamment de créer une dynamique commerciale actuellement inexistante entre ces deux sites.

Mettre en place des procédures garantissant le fonctionnement démocratique de la commission et la transparence de l'utilisation des fonds d'animation. Afin de développer des actions d'animation et de publicité aujourd'hui inexistantes, systématiser la présentation en commission, de programmes annuels d'animation sur la base de projets écrits et de devis.

Les services expliquent que ces dispositions seront précisées dans le prochain règlement et que la validation des projets d'animation sur la base de devis sera systématisée.

Rendre compte des avis et des décisions dans les procès-verbaux ainsi que des bilans des actions. Diffuser ou afficher les comptes rendus pour information à l'ensemble des commerçants.

Dans leur réponse du 23 novembre 2012 au rapport provisoire, les services fixent une application de ces recommandations dès la prochaine commission de marché.

Recommandation 15 : A la clôture du contrat, solder le compte publicité-animation. Son solde excédentaire éventuel, s'agissant d'un compte de tiers, devra faire retour, pour ordre, à la Ville déléguant pour être remis dans la nouvelle DSP⁴².

Les services s'engagent dans leur réponse à saisir le gestionnaire de cette demande avant juillet 2013, date d'échéance du contrat.

2.3.4. Un rapport du délégataire non conforme au contrat

D'une façon générale, bien que le volume du rapport annuel du délégataire rendu par la SOMAREP soit significatif, son contenu est très inégal selon les rubriques comme dans le temps. Ces lacunes concernent aussi bien l'information financière que celle relative à la qualité du service rendu.

⁴² Cette prescription devant s'appliquer même si le délégataire actuel est reconduit.

Concernant le compte publicité, le rapport 2009 ne comprend aucun élément chiffré alors que le rapport 2008 comprend une analyse détaillée du compte d'emploi produit par Clignancourt Publicité avec copie des (nombreux) justificatifs et que les rapports 2010 et 2011 contiennent des comptes détaillés chiffrés. A titre de compte rendu des journées d'animation du marché, figurent simplement quelques photos.

Concernant le suivi technique des installations électriques, la SOMAREP joint régulièrement le contrat qui la lie au prestataire de service, l'entreprise Forclum, ainsi qu'un rapport d'activité produit par cette dernière, au demeurant difficilement lisible⁴³ et source d'ambiguïtés en raison de la présence d'un tableau récapitulatif un « coût budgétaire sur les six années à venir » sensiblement supérieur aux dépenses réelles. Seules les informations fournies en 2009 (factures et fiches horaires d'intervention) sont détaillées. En revanche, le document ne comprend pas le rapport de visite des installations électriques que le délégataire est tenu de faire exécuter annuellement par un bureau de contrôle agréé (article 41 du contrat de DSP).

Concernant les moyens humains affectés à la délégation, si les rapports 2008 et 2009 comprennent à la fois une liste nominative des personnels et de leurs salaires⁴⁴, les rapports 2010 et 2011 se bornent à fournir une liste nominative des personnels, sans aucun chiffre.

Certaines informations financières sont difficilement exploitables, voire inexploitable pour diverses raisons :

- montants erronés (locations de parking 2008, 2010, 2011),
- montants indiqués uniquement TTC en annexe alors que les comptes de DSP sont (normalement) exprimés en montants Hors Taxes. C'est le cas pour les dépenses EDF 2008, et très régulièrement pour le détail des recettes qui est donné TTC, ce qui, compte tenu des particularités de leur régime de TVA, ne permet pas de recoupement avec le compte de DSP.

Les comptes de DSP font bien, comme il est prescrit, référence à l'année n-1 pour les comptes de n. Les commentaires de ces variations sont en revanche extrêmement succincts, voire non crédibles. Ainsi, pour expliquer, dans le rapport 2011, la diminution apparente des dépenses de location de parking⁴⁵, la SOMAREP indique « *qu'ayant moins de commerçants nous avons loué moins d'emplacements de parking* », alors qu'au contraire, le nombre de places louées auprès de Vinci Park est passé à compter du 1^{er} août 2011 de 30 à 35.

Sur le plan financier, en sus des difficultés à recouper les comptes de délégation et certaines annexes, il convient de relever que la clé de répartition des frais de siège n'est pas explicitée ; de même, concernant les immobilisations et leur amortissement, les informations sont soit sommaires (2008), soit inexistantes (2011).

Enfin, le compte de DSP se limite à un simple compte d'exploitation, alors que les opérations de la DSP ont un impact en terme de trésorerie ; à titre d'exemple, les cautions perçues au titre de l'occupation de places de stationnement réservées aux commerçants et encaissées par la SOMAREP devraient logiquement engendrer des produits financiers imputables au compte de DSP.

⁴³ Car écrit à l'encre très claire

⁴⁴ Données qui auraient dû être anonymisées compte tenu du caractère public du rapport du délégataire

⁴⁵ Dont l'évaluation est très théorique (cf. 2.2.1.2)

Ainsi, plusieurs dispositions du contrat de DSP ne sont pas appliquées :

« Les clés de passage des comptes sociaux vers le compte de délégation doivent être explicitées dans le rapport prévu à l'article 58 ci-dessus.

Le délégataire doit en outre présenter un état détaillé des immobilisations et travaux d'une part, des provisions et amortissements d'autre part, en faisant ressortir pour ces derniers, de façon très précise, leurs modalités de calcul. Cet état est accompagné d'un inventaire des matériels et outillages utilisés...

Le délégataire doit par ailleurs fournir tous les éléments permettant de retracer l'évolution de la trésorerie de sa société » (article 60).

Il n'est pas satisfait aux obligations énoncées à l'article R 1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales qui définit le contenu du rapport annuel du délégataire :

« ...a) Le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation... Pour l'établissement de ce compte, l'imputation des charges s'effectue par affectation directe pour les charges directes et selon des critères internes issus de la comptabilité analytique ou selon une clé de répartition dont les modalités sont précisées dans le rapport pour les charges indirectes, notamment les charges de structure...

d) Un compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué...

g) Un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué... »

Au-delà des insuffisances en matière financière, la principale lacune concerne la partie « analyse de la qualité de service » du rapport annuel et l'« annexe permettant d'apprécier la qualité du service rendu ». Les enquêtes de satisfaction (non jointes au rapport annuel en 2011), sont très faibles dans leur contenu et dans leur méthode (cf.1.6.2).

En sus, hormis les informations brutes précédemment évoquées, aucun développement rédigé n'est produit par le délégataire pour faire connaître ses actions et son analyse, notamment des évolutions commerciales de ces marchés.

Dans ces conditions, le délégataire ne peut réellement être tenu pour quitte de ses obligations d'information au regard des prescriptions de l'article R 1411-7 du Code Général des Collectivités territoriales : *« Il - L'analyse de la qualité du service mentionné à l'article L 1411-3 comportant tout élément permettant d'améliorer la qualité du service rendu et les mesures proposées par le délégataire pour une meilleure satisfaction des usagers. »*

Ces lacunes sont dommageables, y compris au délégataire lui-même car un rapport annuel constitue en soi la base du dialogue avec le délégant en faisant remonter ses difficultés et les problèmes rencontrés sur le terrain, ainsi que les solutions qui pourraient être mise en œuvre.

A l'occasion de la négociation et de la conclusion d'un nouveau contrat de DSP, il conviendrait de donner un contenu plus précis au volet information du délégant, notamment par la définition d'indicateurs de qualité de service que le cocontractant s'engage à renseigner et en précisant formellement que le délégataire doit fournir à ce titre un rapport écrit comportant notamment une analyse rédigée de ces indicateurs, de l'évolution de la commercialité du (des) marché(s), une description des problèmes rencontrés sur le terrain et des solutions mises en œuvre ou proposées.

Dans cet esprit, il y aurait tout intérêt à ce que le document de consultation comporte un volet information du délégant qui pourrait constituer un des critères de sélection des

candidats, qui seraient amenés à faire, dans leurs offres, des propositions sur lesquelles ils seraient disposés à s'engager contractuellement.

En cours d'exécution du contrat, en cas de rapport du délégataire incomplet ou présentant des insuffisances importantes, les services municipaux auraient intérêt à prononcer une réception sous réserves du rapport du délégataire et à signifier au délégataire qu'il ne pourra être tenu quitte de ses obligations à ce titre tant qu'il n'aura pas fourni les informations complémentaires nécessaires.

Pour le cas où, après mise en demeure, le délégataire ne donnerait pas suite aux demandes de l'administration, les pénalités contractuelles prévues devraient faire l'objet d'une application systématique.

La DDEES souligne que si elle n'a pas prononcé une réception sous réserve des rapports « *qui n'aurait sur le fond pas réellement changé la situation* », elle a, à plusieurs reprises, adressé au délégataire des courriers de demande de complément d'informations. La mission lui en donne acte.

La mission maintient néanmoins qu'une « réception sous réserve » des rapports aurait l'avantage de signifier au délégataire qu'il n'est pas quitte de ses obligations réglementaires et contractuelles d'information et qu'il s'expose à l'application de pénalités contractuelles.

Recommandation 16 : Prendre en compte dans la nouvelle convention de DSP les dispositions légales existantes quant aux informations dues par le délégataire à l'autorité délégante. Les demandes spécifiques doivent être mieux ciblées, afin de ne pas favoriser un caractère purement formel du rendu des informations. Les informations données doivent être préservées, traçables et exploitées.

La DDEES fait valoir qu'elle a toujours suivi les recommandations de la direction des affaires juridiques (DAJ) sur ce point et que les projets de dossiers de consultation et de convention de DSP sont régulièrement soumis à la DAJ.

La mission considère pour sa part comme important de viser l'article R 1411-7 du Code Général des Collectivités Territoriales qui définit le contenu du rapport annuel du délégataire. Ce texte, issu d'un décret de 2005, est venu combler un vide juridique en donnant un fondement réglementaire aux demandes de l'autorité délégante.

2.3.5. Une exécution incomplète ou inégale de certaines obligations contractuelles

D'une façon générale, il convient de reconnaître que, compte tenu du contexte difficile dans lequel il doit opérer, la gestion au quotidien des deux marchés est une tâche complexe et délicate pour le délégataire.

Cette considération ne doit néanmoins pas occulter le fait que certaines obligations contractuelles sont incomplètement ou inégalement remplies par le délégataire. Il convient également de s'interroger sur les raisons de ces faits et d'en tirer les conséquences pour la passation du prochain contrat de DSP.

2.3.5.1. En matière de stationnement

Au lieu de passer des contrats pour la location de 150 emplacements de stationnement, le délégataire s'est borné à proroger l'exécution des contrats existant antérieurement, qui prévoyaient la location de 80 emplacements au total (cf. 2.2.1.2).

Si les services de la DDEES ont tiré les conséquences de cette situation sur le plan financier en appelant, à bon droit, le versement d'un complément de redevance, il aurait été souhaitable que, dans la mesure où cette question touchait un point important

spécifique à cette DSP, les conséquences sur la vie du contrat aient été également tirées par les parties.

A cet égard, deux scénarii étaient envisageables :

- soit la Ville prend acte du fait que l'obligation de louer 150 emplacements était irréaliste et un avenant au contrat réduit à 80 le nombre d'emplacements de stationnement, tout en réajustant à la hausse le montant de la redevance, à équilibre financier constant ;
- soit au contraire, la Ville persiste et maintient cette obligation sur le fondement du bon ordre du marché et de la voirie, en impose le respect au délégataire, ce qui a pour corollaire que le stationnement non conforme des véhicules est activement pénalisé par des demandes d'intervention des autorités compétentes.

L'absence de réponse autre que financière tend à montrer qu'aucune prise de décision n'est intervenue. Cette question ne pourra plus rester éludée dans le cadre de la procédure en vue de la conclusion d'une nouvelle DSP.

La DDEEES souligne que la DSP comporte un mécanisme de compensation financière (redevance complémentaire) pour le cas où le délégataire ne s'acquitterait pas complètement de son obligation de louer 150 emplacements de parking, et que la conclusion d'un avenant ne s'imposait dès lors pas.

La mission considère que malgré l'existence de cette clause de sauvegarde (qui a bien été mise en œuvre), le fait que, dès la première année, une des clauses contractuelles importantes ne trouve à s'appliquer que très partiellement est un signal suffisamment fort pour inciter l'autorité concédante à traiter la question sur le fond.

La gestion des places de parking louées présente par ailleurs des zones d'ombre.

Ainsi, le délégataire réclame aux commerçants qui souhaitent bénéficier d'une place de parking, la production d'un chèque de caution de 230 € (porté très récemment à 250 €), qui est encaissé. Il est permis de s'interroger sur la pertinence de ce montant dans la mesure où la SOMAREP, dans son contrat de location de 50 emplacements avec Etap Hôtel, a versé une garantie de 3 mois de loyer, soit 6 214,02 €, ce qui représente seulement 124,28 € par place. Par ailleurs le contrat d'occupation de 30 emplacements avec Vinci Park ne comporte pas de clause de versement de garantie, hormis une caution de 25 € par carte d'accès. Il peut être estimé que l'excédent de trésorerie dégagé par l'opération aurait dû donner lieu à l'imputation de produits financiers sur le compte de délégation. Quoi qu'il en soit, l'écart entre les montants de la caution payée par le commerçant et la garantie donnée par la SOMAREP au bailleur justifie pleinement que le montant de la caution demandée aux commerçants soit sérieusement revu à la baisse. La décision de principe et le montant de cette caution ne figure pas non plus dans les comptes rendus de commission.

La SOMAREP fait valoir que le montant des cautions de parkings qu'elle demande tient compte d'une part du montant des cautions qu'elle doit verser elle-même aux gestionnaires de parking, d'autre part des risques financiers causés par les dégradations liées à l'utilisation des parkings. La DDEEES envisage de demander dès maintenant à la SOMAREP de ne pas exiger de caution auprès des commerçants utilisant les places de parking. La mission estime qu'une solution équilibrée doit être recherchée, en concertation avec la commission. Supprimer immédiatement le paiement des cautions pourrait être déresponsabilisant et induire une rupture d'égalité entre anciens et nouveaux occupants ; en revanche, le montant actuel des cautions est excessif et dissuasif.

La question de l'occupation de ces places de stationnement est également en cours d'examen, la Ville ayant été saisie récemment de cette question par un commerçant qui contestait le fait que la SOMAREP puisse occuper plusieurs emplacements destinés aux commerçants. La liste des occupants produite par le délégataire n'est pas probante et la

DDEEES restait début août 2012, dans l'attente d'une réponse de la SOMAREP interrogée sur ce point.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la SOMAREP indique qu'elle n'utilise pas les places de parking pour ses placiers et que ses personnels viennent soit en métro, soit en scooter.

2.3.5.2. Les bâches au marché de Clignancourt

La disposition (article 23 alinéa 2) prévoyant l'installation de 37 bâches à l'arrière des places de vente des commerçants, est restée largement lettre morte comme l'ont constaté les services municipaux. Selon les explications recueillies par les auditeurs, les commerçants auraient rejeté dans leur grande majorité l'installation de ces bâches, pourtant fabriquées par la SOMAREP. Cette position ne figure pas dans les comptes rendus disponibles des commissions.

La SOMAREP a produit à la mission copie des reçus des commerçants attestant de la mise à disposition de 27 bâches. Le délégataire confirme que les commerçants sont peu nombreux à les utiliser.

2.3.5.3. Le marquage au sol du marché Jean-Henri Fabre

Prévu par le contrat pour être réalisé dès le début de la DSP, le marquage longitudinal a été réalisé par le gestionnaire. En revanche l'absence de marquage et de numérotation des emplacements est générateur de nombreux désordres (cf. 1.2).

2.3.5.4. Les installations électriques

Si globalement, le fonctionnement des installations qui sont anciennes est apprécié plutôt positivement par les services de la DDEEES qui enregistrent peu de retours négatifs de la part des commerçants, il peut être rappelé que l'administration municipale a été conduite (courrier en date du 26 mars 2009) à prescrire au délégataire d'effectuer les travaux de mise à niveau et en conformité pour tirer les conséquences de la visite d'un bureau de contrôle effectuée fin 2008.

Des problèmes récurrents de fracture et d'ouverture des armoires électriques sont déplorés⁴⁶ et le délégataire en a été saisi (courrier DDEEES en date du 7 janvier 2011). Des problèmes de sécurité pourraient être posés. A cet égard, l'installation, par le gestionnaire, d'une armoire électrique blindée en un lieu exposé, est appréciée positivement par les services de la DDEEES.

Toutefois, les obligations contractuelles prescrivant l'obligation d'une visite annuelle des installations électriques par un bureau de contrôle agréé et la transmission de son rapport à la Ville (article 41 du contrat de DSP), ne sont pas respectées par le délégataire. Sur la période de la DSP, seul un rapport de contrôle a été transmis en décembre 2008 au délégant. Le délégataire a été rappelé à ses obligations par un courrier du 7 janvier 2011. La DDEEES a précisé à la mission que le délégataire n'a jamais donné suite à ce courrier, malgré plusieurs relances téléphoniques. S'agissant de la sécurité des personnes sur l'espace public parisien, la carence du délégataire ne saurait être admise et il y a lieu d'appliquer systématiquement, après mise en demeure, les pénalités contractuelles auxquelles il s'expose (100 € par jour calendaire de retard). Pour la prochaine DSP, il est recommandé d'inclure la production du rapport annuel du bureau de contrôle dans le contenu contractualisé du rapport annuel du délégataire de service public.

⁴⁶ Situation qui serait fréquente sur les marchés parisiens. Ces armoires seraient notamment utilisées comme lieu de cache pour des produits illicites.

2.3.5.5. Les moyens humains mis en œuvre par le délégataire

L'économie des moyens humains engagés est sensiblement différente, dans la réalité, de celle prescrite par le contrat de DSP.

L'organisation adoptée par la SOMAREP a le mérite de permettre de rendre compte avec un bon niveau de transparence apparente des ressources humaines engagées dans l'exécution du contrat de DSP et de leur coût. En effet, pour les placiers, comme pour les balayeurs, il est établi un contrat de travail particulier et des bulletins de salaires qui sont propres à la délégation. Les rémunérations et le coût salarial des personnels de la DSP (les placiers et les balayeurs, ainsi que les monteuses pour la quote part de leur salaire imputée à la DSP) sont retracés dans une déclinaison analytique du livre de paie.

Dans ce dernier document, les coûts salariaux⁴⁷ et les quantités horaires de travail engagées ressortent ainsi pour les exercices 2010 et 2011 :

Tableau 13 : Coûts salariaux engagés par catégorie de salariés

Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs

Ces chiffres font apparaître plusieurs différences importantes avec les engagements contractuels :

- en matière de placiers, les moyens engagés sont très inférieurs aux engagements contractuels,
- concernant les balayeurs, les moyens engagés sont supérieurs aux prescriptions conventionnelles,
- la quantité de travail, et donc le coût, des monteuses imputés à la DSP est vraisemblablement surévaluée.

En matière de présence des agents placiers, la SOMAREP ne remplit pas ses engagements contractuels :

Pour chacun des marchés, le contrat de DSP contient des dispositions strictes et précises sur l'obligation de présence des agents placiers ; « *en permanence ... présent et joignable* » pendant toute la tenue du marché. Ces prescriptions sont loin d'être remplies en 2010, et surtout en 2011, année pour laquelle un très fort décrochage est observable :

⁴⁷ Les montants totaux sont très proches de ceux figurant dans les comptes de DSP, la différence - très faible - étant expliquée par la SOMAREP par les provisions pour congés payés.

Tableau 14 : Analyse du temps de travail des placiers de la SOMAREP

	Dispositions contractuelles	2010 Temps travaillé	2011 Temps travaillé
Marché Jean-Henri Fabre	Samedi, dimanche, lundi de 8h00 à 19h00 soit 11 heures/jour et 1 712 heures/an	2 placiers (temps partiel) 1 376,34 heures	857,28 heures
Marché porte de Clignancourt « plateau »	Samedi, dimanche, lundi de 7h00 à 20h00 soit 13 heures/jour et 2 028 heures/an	1 553,82 heures	567,78 heures
Total	3 740 heures/an	2 930,16 heures	1 425,06 heures

Source : Documents SOMAREP

L'examen des contrats de travail des nouveaux placiers qui prennent progressivement le relais des anciens en 2010 et les remplacent définitivement en 2011 confirme à la fois cet écart et le décrochage observé en 2011.

Les horaires du contrat de travail du placier affecté au marché porte du Plateau prévoient chaque jour de tenue une présence intermittente de [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*, au lieu d'une présence permanente de 7h00 à 20h00, soit une durée de travail mensuelle de 47,62 heures au lieu de 169 heures (13 jours à 13 heures par jour) comme il découlerait du contrat de DSP.

Les horaires prévus par le contrat de travail du placier affecté rue Jean-Henri Fabre sont [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*, soit 5,5 heures par jour (11 prévus contractuellement), pour une durée mensuelle de travail de 71,44 heures au lieu de 143 heures (13 jours à 11 heures) prévues au contrat de DSP.

Si cette situation a des conséquences financières avérées, compte tenu des difficultés de ces marchés, ces absences ont des incidences majeures sur leur fonctionnement. Ce désengagement du terrain pourrait aussi expliquer la demande des commerçants de recourir à des sociétés de gardiennage, dont ils supportent d'ailleurs le coût. Pour les auditeurs, il est possible d'émettre l'hypothèse d'une pratique de délégation implicite du délégataire, de ses compétences de surveillance et de régulation, aux agents des sociétés privées de gardiennage pendant les absences des placiers. Pendant ces absences, les agents placiers peuvent avoir d'autres activités sur d'autres lieux gérés par le gestionnaire.

La réduction, en 2011 de la masse salariale des placiers pour un montant de près de 20 000 € explique la sensible réduction des dépenses de personnel observable dans les comptes de délégation de cet exercice⁴⁸.

⁴⁸ C'est ce que reconnaît le délégataire dans son rapport annuel pour 2011, quand il explique ainsi la diminution de la masse salariale : « Pour les salaires, nous avons changé le placier sur le marché du plateau et avons changé les horaires. »

Par rapport à ses obligations contractuelles, la SOMAREP réalise une substantielle économie sur le coût salarial des placiers, [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Il conviendrait d'ajouter à cela le fait que le salaire horaire des placiers était début 2012 de [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*, au lieu de 18 € figurant dans la maquette de feuille de paie de placier fournie à la Ville à l'appui de sa proposition. La faiblesse de ce montant peut d'ailleurs être considérée comme un facteur de risque non négligeable compte tenu de la spécificité des fonctions de placier.

[.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Inversement, en matière de nettoyage des lieux, les moyens engagés par la SOMAREP apparaissent largement supérieurs aux engagements contractuels, surtout sur le marché de Clignancourt-Le Plateau.

Tableau 15 : Analyse des temps de travail des agents de nettoyage de la SOMAREP

	Dispositions contractuelles	2010 Temps travaillé	2011 Temps travaillé
Marché Jean-Henri Fabre	Chaque jour de tenue 3 balayeurs de 19h30 à 22h30 soit 9 heures/jour et 1 404 heures/an	3 balayeurs 1 959,99 heures	 1 992 heures
Marché porte de Clignancourt « plateau »	Chaque jour de tenue 2 balayeurs de 19h30 à 22h30 soit 6 heures/jour et 936 heures/an	2 balayeurs 1 500,19 heures	 1488,46 heures
Balayeur supplémentaire	« une balayeuse conduite par un agent supplémentaire complète le nettoyage à l'issue de chaque tenue »		
Total ⁴⁹	2 340heures/an (hors passage balayeuse)	3 460,18 heures	3 480,46 heures

Source : Documents SOMAREP

Enfin, des doutes sérieux peuvent être nourris quant à la pertinence de l'imputation à la DSP des charges salariales des monteuses. Le contrat prévoit en effet l'intervention de quatre monteuses pour le montage du vendredi après-midi et le démontage du lundi soir,

⁴⁹ Le total des heures dues contractuellement n'inclut pas le travail nécessaire au passage de la balayeuse qui n'est pas chiffré ;

des tentes abris du marché du Plateau. Le livre de paie retrace effectivement les coûts de quatre monteurs titulaires et de leurs remplaçants éventuels.

Toutefois le volume d'heures travaillées imputées à la DSP correspondrait en fait à des durées de travail pour une tenue de marché (pose et enlèvement du matériel) supérieures à 13 heures par monteur, ce qui apparaît excessif au regard des durées habituellement constatées sur le terrain et qui ne saurait non plus être justifié par le temps de transport compte tenu de la proximité des ateliers de la SOMAREP.

Le délégataire justifie les coûts salariaux des monteurs par le montant de leur salaire, qu' « *il n'est pas possible de baisser* ». La SOMAREP explique que le matériel des barnums du marché aux puces est beaucoup plus grand que celui des marchés alimentaires parisiens ; elle rappelle que les salaires des monteurs des marchés parisiens « sont intéressants également » et estime qu' « on ne peut pas ... reprocher (à la SOMAREP) de trop les payer. »

La mission tient à rappeler que ce ne sont nullement les salaires nominaux des monteurs qui sont en cause, mais le nombre d'unités d'œuvre affectés à la DSP (plus de 13 heures par monteur pour la pose et l'enlèvement du matériel chaque week-end de tenue de marché).

Globalement, on observe sur la présente délégation que les coûts réellement constatés sont très éloignés des montants figurant dans le compte d'exploitation prévisionnel produit à la Ville lors des négociations de la DSP :

Tableau 16 : Estimation de l'écart coût prévisionnel/coût réel des moyens humains mis en oeuvre sur le contrat

moyens humains		salaire brut	coût total
Total	cptes prévis	130 529,00	156 610,00
	2010	94 976,19	122 276,77
	2011	80 893,77	103 060,71

Source : Données SOMAREP - retraitement IG

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs

Ce constat commande donc d'être vigilant à la fois lors de la procédure de passation-négociation du contrat et en cours d'exécution de celui-ci.

Recommandation 17 : Personnel mis en œuvre par le délégataire :

Pour le présent contrat : mettre en demeure la SOMAREP de respecter ses obligations en matière de présence des placiers, appliquer les sanctions contractuelles en cas de carence.

Pour le prochain contrat : procéder à une étude critique des propositions et prévisions des candidats en matière de masse salariale et mettre en œuvre périodiquement le droit de contrôle du délégant pour ce qui concerne les moyens humains affectés : rapprochement des comptes de DSP et du compte prévisionnel d'exploitation, mais aussi contrôles sur pièces et sur place (contrats de travail, livre de paie).

Un courrier de mise en demeure a été adressé par la DDEES pour rappeler le délégataire à ses obligations en matière de présence permanente des placiers.

La DDEES prend bonne note de la préconisation faite d'effectuer des contrôles (contrats de travail, feuilles de paie...) sur pièces et sur place, mais fait observer que la charge de travail du personnel ne permettra pas de réaliser ces contrôles régulièrement.

La mission a bien pris note des difficultés rencontrées par le personnel de la DDEES dans l'exercice de ses missions, notamment de contrôle. Cette dernière tâche n'en a que plus d'importance dans le cadre d'une gestion déléguée, ce qui mérite que l'on s'interroge sur les objectifs à définir et poursuivre en matière de contrôle. D'une façon générale, les constats des rapporteurs rejoignent largement ceux des responsables de la DDEES qui souligne la très forte prégnance de la gestion au quotidien. C'est pourquoi, il apparaît essentiel que le contrôle exercé par les services municipaux soit mieux ciblé et hiérarchisé. Il doit se recentrer sur les points névralgiques qui ont été identifiés. Le contrôle des moyens humains engagés est un de ces points de vigilance, tant au regard des enjeux financiers que de qualité du service rendu (cf sur ce point la question de la présence des placiers). Sans qu'il soit besoin d'effectuer un suivi exhaustif, il est indispensable qu'au moins une à deux fois en cours d'exécution de la DSP, un contrôle aléatoire soit diligenté.

2.4. L'application du droit social sur l'emprise du marché

2.4.1. Un faisceau d'indices qui met en doute la bonne application de la réglementation du travail

La Ville dispose d'un corps de contrôle assermenté de contrôleurs de marchés. Il se compose de quatre agents dont l'ancienneté moyenne dans la fonction est de 15 ans ; leurs interventions s'effectuent en binôme. Outre l'ensemble des marchés parisiens, leurs compétences s'étendent aux vide-greniers, aux ventes au déballage, aux kiosques de presse (depuis 2011) et aux concessions de la DEVE (depuis 2012). Leurs interventions sont décidées chaque semaine entre les différents bureaux concernés. L'opportunité de ces contrôles est d'abord dictée par la disponibilité des moyens, elle se fonde ensuite sur les signalements du gestionnaire ou les situations d'infractions répétées et repérées par les services administratifs ou encore des contrôles à objectif généraliste (ex : propreté, vérification des cartes des vendeurs, du métrage des emplacements, des produits vendus...).

De janvier 2009 à juin 2012, onze contrôles ont ainsi été effectués au marché Clignancourt-Le Plateau et cinq au marché Jean-Henri Fabre. Les sanctions prononcées au moment des constats d'infraction par ces agents assermentés, sont peu nombreuses par rapport au nombre d'infractions constatées.

Cette situation paraît être une conséquence de l'absence de définition précise des missions de ces agents (il n'existe pas de fiche de poste). Il apparaît aussi une méconnaissance collective de ce que suppose en droit leur assermentation. Les auditeurs

ont aussi perçu sur ces marchés, un milieu souvent rétif et solidaire face à l'autorité. Le fait que ces personnels soient peu nombreux et accusent une ancienneté importante dans les mêmes fonctions, ne facilite pas l'exercice de cette mission.

L'administration, dans sa réponse au rapport provisoire indique que les contrôleurs disposent pour chaque mission d'une feuille de route et prête aux propos des rapporteurs un sens erroné. Les rapporteurs souhaitent faire valoir que le fondement institutionnel de l'intervention des agents contrôleurs devrait être explicité par une fiche de poste qui n'existe pas. La qualité d'agent assermenté doit permettre l'établissement de PV d'infractions remis au contrevenant. Dans la situation actuelle leur fonction ne diffère guère de celle des gestionnaires, à savoir une remontée de l'ensemble des constats au service sur lequel pèse l'intégralité du travail.

En conséquence de cette situation, les infractions sont relevées et leur traitement est pour l'essentiel assuré par les services centraux. Les suites peuvent prendre la forme d'un relevé d'infractions adressé au gestionnaire et lui rappelant ses obligations, de courriers et de convocations aux commerçants concernés. Les infractions constatées par les agents contrôleurs et celles relevées par les placiers dans les cahiers de liaison, sont pour partie, saisies par le gestionnaire administratif du marché, dans des tableaux de suivi. Elles peuvent aussi figurer au dossier individuel du commerçant.

A l'occasion d'une rencontre avec la direction de la prévention et de la protection (DPP), les auditeurs ont été informés d'un éventuel projet de mutualisation et de fusion de l'ensemble des corps de contrôle de la Ville. Pour la mission, une telle orientation serait de nature à renforcer les contrôles de la collectivité dans ces secteurs, elle permettrait aussi une mobilité et un pluralisme des intervenants, nécessaire à ce type de mission. Sur le plan institutionnel, le positionnement au sein de la DPP, de cette mission de nature régaliennne (application des règlements municipaux, police des marchés) serait en cohérence avec la démarche de territorialisation de cette direction. Pour les marchés aux Puces et leur environnement actuellement complexe, une telle organisation serait davantage conforme à l'esprit de coordination et de mutualisation, des contrats locaux de sécurité des arrondissements concernés. Ce schéma permettrait aussi de clarifier les missions de la DDEEES. Interventions et signalements de la DPP auraient d'évidence un impact psychologique différent. Il faciliterait ainsi leur traitement administratif et juridique par la DDEEES. Ses rapports avec les commerçants et les gestionnaires s'en trouveraient également clarifiés.

Dans sa réponse, la DDEEES se dit favorable à une rotation plus importante des agents de contrôle afin d'améliorer leur efficacité ; selon elle, comme le recommande la mission, celle-ci ne peut être envisagée qu'à l'échelle de la Ville.

Analyse des infractions constatées

Pour la période de novembre 2008 à avril 2012, la mission a procédé aux croisements des infractions figurant à la fois, dans les cahiers de liaison du gestionnaire, les comptes rendus des contrôleurs de la Ville et les tableaux de suivi du service. En proportion très élevée et malgré le peu d'exhaustivité des cahiers de liaison, trois catégories d'infractions ressortent essentiellement de cette analyse. Par ordre d'importance : « *l'occupation de place par une personne non autorisée* » ou « *titulaire absent (remplacé)* » représente plus de 60 % des infractions constatées, « *les ventes non autorisées* » environ 30 % et « *les dépassements* » ou « *les débordements* » 30 %. Sans que le gestionnaire refuse l'installation sur le marché ou que les sanctions prévues par les règlements soient appliquées par les services, certains commerçants peuvent cumuler de nombreuses infractions pendant de très longues périodes. Il est souvent impossible d'avoir connaissance des décisions prises à l'issue de ces nombreux signalements.

Dans sa réponse le service rappelle avoir transmis à la mission les tableaux récapitulatifs de l'ensemble des sanctions prises, indiquant la nature de l'infraction, la date de celle-ci

et la suite donnée. Comme écrit dans son rapport provisoire, la mission confirme avoir étayé ses analyses notamment à partir de ces tableaux de suivi des infractions. Elle maintient la difficulté rencontrée à pouvoir identifier et comprendre les décisions prises pour des situations cumulant une succession d'infractions visées par les règlements.

Sur l'ensemble de la période, seules deux demandes « *de remballage* » pour vente de produits non autorisés figurent dans les cahiers de liaison du gestionnaire, alors même que ces infractions sont très nombreuses dans les résultats des contrôles de la Ville. Sur les dépassements du métrage attribué, les signalements sont assez peu nombreux de la part du placier. [.....]. *Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

L'importance de nombre de constats portant sur « *des places occupées par des personnes non autorisées* » ou « *des abonnés absents (remplacés)* » constitue pour les auditeurs un faisceau d'indices d'un taux élevé d'infractions aux législations du travail et fiscales. Si la Ville n'a pas compétence pour vérifier les situations sociales des occupants sans titre ou encore celles fiscales des commerçants, le fait qu'elle attribue les autorisations de commercer sur son domaine public ou encore sa qualité de donneur d'ordre au titre de la DSP, lui confère des responsabilités dans ce domaine. Au titre de la loi, ces infractions ou suspicions étayées, doivent être signalées aux autorités compétentes en matière de travail dissimulé⁵⁰.

La non application du règlement en matière de droit d'occupation peut constituer un risque important au regard des obligations sociales et fiscales. Il est rappelé qu'aucune place ne doit être occupée par une autre personne que celle autorisée par les autorités municipales. Les commerçants sont tenus de respecter cette règle et le délégataire doit faire appliquer cette recommandation du règlement par délégation de la Ville. Il se doit en première instance de ne pas autoriser ces installations (il en est de même pour les ventes de produits non autorisés). Le règlement prévoit, qu'en cas de refus des contrevenants, le gestionnaire peut saisir les autorités compétentes (police) et dans tous les cas celui-ci doit signaler systématiquement toutes infractions aux services de la Ville qui en dernière instance sont en charge de prononcer les sanctions prévues. Ces obligations se doivent d'être rappelées au gestionnaire ainsi que les pénalités prévues contractuellement en cas de non application.

Recommandation 18 : Veiller, sans délai, à l'application des règles en matière d'occupation personnelle des emplacements. Fiabiliser à cet effet le dispositif de remontée d'information du délégataire. Appliquer les sanctions prévues par le règlement.

Les services dans leur réponse informent d'une application immédiate de cette recommandation par l'envoi de convocations aux commerçants concernés.

2.4.2. Le placement des commerçants reconnus handicapés

Un arrêté modificatif du 27 février 2007 au règlement du marché Clignancourt-Le plateau de 2006 prévoit :

⁵⁰ Le travail dissimulé concerne notamment les situations de dissimulation totale ou partielle de salarié, fausse entraide, faux statut....

« La validation des nouveaux commerçants abonnés par la Ville de Paris s'effectue en examinant les critères suivants : l'ancienneté (représentée par le numéro de carte de volant du marché), l'activité exercée par le commerçant et sa compétence, les besoins du marché ».

« En outre, un commerçant reconnu handicapé par la commission des Droits à l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) peut bénéficier d'une priorité à l'abonnement dans la limite de 6% des emplacements selon les critères de placement prévus à l'alinéa précédent ».

Dans ce domaine, le règlement 1987 du marché Jean-Henri Fabre ne fixe pas d'obligation.

Le premier paragraphe de l'article 10 de la convention de DSP de 2008 comporte une certaine ambiguïté rédactionnelle dans la mesure où la règle des 6 % semble ne devoir s'appliquer qu'à un seul marché sans que celui-ci soit explicitement nommé. Alors que le second paragraphe de ce même article précise « que le délégataire doit procéder, dès l'entrée en vigueur de la présente convention, et au moins une fois par an, à un recensement des commerçants autorisés sur les marchés aux Puces de la porte de Clignancourt et de la rue Jean-Henri Fabre, qui sont reconnus travailleurs handicapés par la CDAPH ».

Suite aux demandes de la mission, il apparaît que le délégataire n'a pas procédé aux recensements prévus par la convention, ce qui aurait permis d'en analyser les évolutions. Ces renseignements ne sont pas plus documentés dans les rapports annuels.

La législation découlant de la loi du 11 février 2005 pour l'Egalité des Droits et des Chances, la Participation et la Citoyenneté des Personnes Handicapées devrait s'appliquer sans distinction aux commerçants des deux marchés. Il est rappelé que pour le marché Jean-Henri Fabre, le prestataire a la compétence de proposer des candidatures et d'attribuer les cartes aux commerçants après avis des services.

Enfin, plusieurs termes sont utilisés dans les textes, « *commerçant reconnu, handicapé* » ou « *commerçant ayant un statut de travailleur handicapé* », ceux-ci visent des situations administratives qui ne sauraient être confondues en droit.

Pour l'ensemble de ces raisons, les données recueillies par la mission ont un caractère relatif:

- Pour le marché Jean-Henri Fabre : deux commerçants abonnés seraient détenteurs d'un statut de travailleur handicapé soit 1 %⁵¹ du total des abonnés et 3 % si on considère les seuls abonnés non sédentaires,
- Pour le marché Clignancourt-Le Plateau : huit commerçants abonnés bénéficieraient d'un statut de travailleur handicapé soit 5 %⁵² du nombre réglementaire de places et près de 7 % si on considère le nombre effectif d'abonnés de 2012.

Enfin, les textes et les pratiques du prestataire ne prévoient pas de dispositions particulières tendant à placer les commerçants atteints d'un handicap physique en situation plus favorable d'accessibilité. Les auditeurs n'ont pas pu savoir combien de commerçants parmi ceux déclarés travailleurs handicapés, nécessiteraient une attention particulière sur ce point.

⁵¹ Sur la base des 144 commerçants abonnés figurant sur les listings transmis par le prestataire pour les abonnements de l'année 2012. Parmi ces commerçants, 78 sont sédentaires et disposent de boutiques et 66 sont des non sédentaires.

⁵² Sur la base réglementaire des 157 places de ce marché et des 118 abonnés effectifs de l'année 2012.

Recommandation 19 : Appliquer la réglementation pour les commerçants reconnus travailleurs handicapés :

Harmoniser les bases réglementaires des deux marchés et faire expertiser par les services départementaux compétents, la rédaction appropriée sur le statut des personnes.

Cette recommandation sera selon la réponse de la DDEES, travaillée dans le cadre du futur règlement commun aux deux marchés (échéance premier trimestre 2013).

Evaluer la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus travailleurs handicapés et atteints d'un handicap physique,

La DDEES estime que la recommandation de la mission « revient à hiérarchiser les handicaps » et estime ne pas être compétente sur ce point. Elle signale par ailleurs la nécessité de prendre en compte le comportement des commerçants, mais se fixe néanmoins un délai de réalisation de la recommandation au premier semestre 2013.

Rappeler au gestionnaire ses différentes obligations.

Les services expliquent qu'en janvier 2013 ils seront en mesure d'appréhender directement la situation et qu'un rappel sera fait au gestionnaire.

2.5. La propreté

2.5.1. Le cadre réglementaire et la convention de DSP

Le règlement de 2006 du marché Clignancourt-Le Plateau précise les obligations des commerçants et les sanctions qui découlent de leur non application. Les commerçants « *doivent se conformer aux dispositions législatives et réglementaires en matière d'hygiène, d'environnement et de salubrité* ». En fin de tenue du marché, « *les emplacements de vente doivent être nettoyés par les occupants et laissés en parfait état de propreté* ». « *Les pailles, fibres de bois, papiers etc...sont rassemblés et tassés dans les emballages afin d'éviter leur dispersion par le vent, et rangés dans les places* ». « *Les emballages vides sont regroupés et empilés dans les places afin de faciliter la collecte par les services de nettoyage* ». « *Il est interdit d'abandonner sur le marché des marchandises invendues* ». « *En toute occasion, les commerçants doivent se conformer aux instructions du gestionnaire en matière de propreté des places de vente* ». « *En cas de non-respect de ces dispositions, le commerçant est sanctionné* ». Indépendamment des sanctions pénales auxquelles ils s'exposent, les sanctions sont les suivantes : avertissement, suspension temporaire, radiation du marché. « *Ces sanctions peuvent être prononcées à la demande du gestionnaire, des services de la Ville de Paris, de la Préfecture de Police ou de tout autre service de l'Etat compétent en la matière* ».

Le règlement du marché Jean-Henri Fabre de 1987 dispose quant à lui, dans son article 12 consacré aux mesures d'ordre public, que « *les commerçants devront, avant leur départ, nettoyer leur emplacement de vente et le laisser libre de toute occupation sous peine d'exclusion du marché* ». Un article général prévoit que « *les décisions de suspension temporaire ou d'exclusion du marché pourront être prononcées à la demande du Préfet* ».

Le domaine important de la propreté et de l'hygiène sur ces espaces publics relève du cadre général de la convention de DSP, selon laquelle le délégataire s'engage, « *à respecter ou à faire appliquer les règlements des marchés et se conformer à ceux établis*

par Monsieur le Préfet de Police pour faire respecter l'ordre, la sécurité et la salubrité sur les deux marchés, ainsi que tous les textes et règlements en vigueur »⁵³.

2.5.2. Une répartition des missions complexe à gérer

Outre garantir la propreté des emplacements de vente par les commerçants, la DSP de 2008 délègue au gestionnaire des missions opérationnelles et en fixe le cadre et les moyens d'application. « *Chaque jour de tenue, de 19h 30 à 22h 30, deux balayeurs sont affectés au marché du Plateau et deux au marché Jean-Henri Fabre. Ceux-ci ne quittent les sites que lorsqu'un nettoyage irréprochable a été constaté par le chef d'équipe supervisant les prestations* ». « *Une balayeuse conduite par un agent supplémentaire complète le nettoyage manuel à l'issue de chaque tenue* ». Dès la fin de chaque marché le délégataire doit assurer « *le balayage du sol et le rassemblement des détritrus* ».

Dans sa réponse le gestionnaire explique avoir alerté les services à de nombreuses reprises de la dangerosité rue J H Fabre lors du nettoyage de fin de marché. Dès le début du nettoyage la rue est remise en circulation et les véhicules roulent à vive allure pouvant ainsi constituer une situation à risques pour les personnels. La mission a effectivement constaté cette difficulté de gestion et confirme la nécessité de trouver des conditions mieux adaptées. Celles-ci pourraient être prises en compte par les travaux actuellement menés dans le cadre de la révision du règlement de voirie.

Enfin, le délégataire doit fournir aux commerçants « *des sacs poubelles aux normes vigipirate (transparence), en quantité suffisante, lors de chaque tenue de marché (matin et après-midi)* »⁵⁴.

En cas de non-respect de ces obligations et selon certaines conditions, « *il peut être appliqué au délégataire une pénalité de 1 000 € par jour calendaire de retard* ».

Les frais correspondant à l'enlèvement et au traitement des déchets produits, sont à la charge de la Ville pendant la durée du contrat. Dans cet arrondissement, l'enlèvement est délégué à un prestataire privé. C'est pourquoi, le contrat prévoit « *une concertation entre la Ville et son prestataire en vue d'une coordination des interventions pour une efficacité optimale du nettoyage de ces marchés* ».

Les phénomènes croissants, de ventes à la sauvette et d'étalages sauvages notamment de produits alimentaires, vont de pair avec une dégradation de la propreté du domaine public autour de ces marchés et une augmentation des déchets. Si l'environnement du marché Jean-Henri Fabre semble moins concerné par les déchets issus des sauvettes, son installation sur les trottoirs et le bénéfice d'emplacements à des commerçants sédentaires, entraînent des incivilités complexes à résoudre : déchets issus de l'activité commerciale des boutiques, dépôts sauvages de gravats, dépôts d'encombrants par des riverains. Ces faits peuvent se produire sur les temps du marché mais aussi de nuit.

Selon l'avis de plusieurs personnes rencontrées, cette répartition des missions entre la SOMAREP, la DDEES et la DPE et enfin la société prestataire, *complexifie encore davantage la gestion* de ces sites particulièrement difficiles.

Recommandation 20 : Comme pour le marché aux Puces de Montreuil, envisager de confier au futur prestataire l'ensemble des missions relatives aux déchets. Celui-ci devra avoir une compétence et le matériel adapté sauf à sous-traiter ses missions d'enlèvement et de transport. Afin de fixer les bases financières et de viser dans la prochaine DSP à une

⁵³ Les règlements sont notamment : l'arrêté conjoint du Maire de Paris et du Préfet de Police du 10 mai 1983 réglementant la collecte des ordures ménagères à Paris ; le règlement sanitaire du département de Paris.

⁵⁴ L'article 47 de la loi 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole interdit à partir du 1^{er} janvier 2010 l'utilisation des sacs non biodégradables.

réduction des déchets produits (conformément au PLPDP 2011-2015), il devra être procédé à une évaluation fine des tonnages actuellement produits par les deux marchés et à la détermination des objectifs de réduction.

Dans leur réponse du 23 novembre 2012, les services de la DDEES informent que la décision de confier l'ensemble des missions relatives aux déchets au futur délégataire aurait été prise au début de l'année 2012. Au cours de ses travaux la mission a rencontré le 6 avril 2012 la direction compétente (DPE) ; suite à leurs premiers constats, les auditeurs ont alors souhaité recueillir l'avis des participants sur l'idée d'une délégation complète de la gestion des déchets mais aussi sur l'introduction de dispositions de développement durable et ce conformément aux orientations de la Ville dans ce domaine. Leurs interlocuteurs ont dit partager la première recommandation et être intéressés par le développement d'une pratique de tri sélectif des matières cartonnées et plastiques ainsi que d'introduire des incitations à la réduction des déchets. Tout au long de ses travaux, la mission n'a pas été informée de décisions fermes dans ces domaines.

Les données transmises par la DPE en année pleine, démontrent un taux de production de déchets excessivement élevé et en hausse. Dans leur quasi-totalité, les déchets produits par les marchés aux Puces se composent de cartons et de plastiques. Le contrat de DSP de 2008 ne dispose pas d'objectifs sur la réduction et le tri des déchets et le gestionnaire ne contribue pas aux frais annuels d'enlèvement. Plus globalement le contrat de DSP ne prévoit pas d'actions en matière de développement durable telles que celles figurant dans le cahier de consultation de mai 2008 relatif à la gestion déléguée des marchés découverts alimentaires (suppression des sacs plastiques non biodégradables, objectifs quantitatifs d'amélioration de la propreté, utilisation d'ampoules basse tension par les commerçants etc..).

Enfin, les droits de place dont les tarifs n'ont pas été revalorisés depuis 1996, n'ont de ce fait pas intégré les évolutions des coûts supportés par la Ville. Le tableau ci-dessous qui ne chiffre pas le coût de l'enlèvement, montre que le produit perçu par la Ville au titre de la redevance ne couvre pas les dépenses d'enlèvement et de traitement des déchets produits par ces deux marchés. En outre les obligations réglementaires qui peuvent s'imposer sur le tri sélectif engendreront des coûts supplémentaires. Enfin, au-delà de son impact environnemental, le coût financier de la distribution des sacs plastiques aux commerçants apparaît comme élevé. L'analyse des grands livres et des factures montre une dépense de 8 927,64 € en 2010 et de 9 014,22 € en 2011.

Tableau 17 : Déchets collectés par le prestataire privé après la tenue des marchés Clignancourt-Le Plateau et Jean-Henri Fabre⁵⁵

	Total tonnages collectés (en tonnes)	Part collectée pour les deux marchés (en tonnes)	Coût à la tonne(1) (en € TTC)	Coût pour les deux marchés (en € TTC)
2010	700,26	455,16	116	52 738
2011	731,30	475,34	116	55 139

(1) source DPE-tarif de mai 2012 appliqué à la Ville par le SYCTOM.

Source : Tableau élaboré par la mission sur la base des données et évaluations fournies par la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE)

Recommandation 21 : Amélioration de la propreté, gestion et production de déchets :

Supprimer les sacs en matière plastique et utiliser des ampoules basse consommation.

Expertiser la possibilité de mettre en place un tri sélectif des cartons et des matières plastiques.

Les déchets étant essentiellement constitués de cartons et de plastiques, ceux-ci peuvent être regroupés par matière et attachés. Si l'enlèvement était confié au prestataire, dans le futur contrat une benne pour chacun des marchés pourrait être mise à disposition des commerçants, ceux-ci seraient alors tenus comme cela est le cas au marché aux Puces de Montreuil, d'y apporter leurs déchets.

Pour les cartons une machine à balles pourrait être installée, les modalités d'enlèvement devraient alors être précisées.

Sur les différents volets de cette recommandation les réponses de la DDEEES sont les suivantes :

Sur la distribution par le gestionnaire de sacs en plastique aux commerçants, actuellement prévue au contrat, les services ne retiennent pas la préconisation de suppression de cette disposition au motif que la Ville ne serait pas en droit d'être plus restrictive que la réglementation et de l'imposer aux commerçants. La mission suppose que les services ont mal interprété l'objectif et les fondements de sa suggestion. En effet, la Ville a toute latitude pour supprimer du futur contrat de DSP une disposition qui relève intégralement de sa décision et dont les coûts financiers et environnementaux ont fortement questionné les auditeurs. Paradoxalement, les services retiennent la préconisation tendant, comme au marché aux puces de Montreuil, à ce que les commerçants apportent eux-mêmes leurs déchets dans des bennes mises à disposition par le futur gestionnaire. Ce dispositif entraînerait de fait la suppression de la distribution de sacs aux commerçants.

Sur l'utilisation de sacs en plastique par les commerçants eux-mêmes, comme mentionné par le présent rapport, la loi du 5 janvier 2006 interdit depuis janvier 2010 l'utilisation de sacs non biodégradables. Cette disposition s'impose de fait aux commerçants, elle pourrait faire l'objet d'une introduction dans le futur règlement municipal des marchés. La mission attire l'attention sur le fait que cette disposition figure dans le dossier de consultation de

⁵⁵ A la demande de la mission, la DPE a fait procéder par le prestataire à un comptage spécifique de la part de déchets produits par les marchés et ce sur une période de trois jours de tenue des dits marchés (les 12,13 et 14 mai 2012).

gestion déléguée du service public des marchés découverts alimentaires de mai 2008 et ce dans un objectif affiché de suppression totale des sacs non biodégradables en 2010.

Actuellement non respectée et également obligatoire, l'utilisation d'ampoules basse consommation sur les stands de vente (figurant également au dossier de consultation de 2008 pour les marchés alimentaires) pourrait être précisée. Dans ce domaine les comptes du délégataire ne marquent pas de baisse de consommation électrique sur le temps de la présente DSP.

Au-delà de leur cohérence d'avec les orientations de la Ville en matière environnementale et de développement durable, les augmentations des coûts de l'énergie et du traitement des déchets pèseront de plus en plus directement ou indirectement sur les finances publiques de la collectivité. Dans le cas des marchés aux Puces où les tarifs des emplacements sont particulièrement attractifs par comparaison avec d'autres collectivités, ces augmentations de charges ne manqueront pas alors d'avoir des impacts sur l'évolution des redevances des DSP.

Enfin, les services ne retiennent pas la proposition tendant à prévoir une expertise sur la mise en place d'un tri sélectif pour développer le recyclage des matières cartonnées (balles à carton) au motif que celle-ci relève de la direction en charge (DPE) qui serait engagée dans une réflexion pour les marchés alimentaires pouvant éventuellement être à terme transposée aux marchés aux Puces. La mission prend acte de cette orientation mais estime que la nature des déchets produits par les marchés aux Puces (absence de déchets alimentaires et uniquement des cartons et plastiques), aurait sans doute facilité la mise en place d'une expérimentation sur l'un des trois sites.

3. REFERENTIEL ET PRATIQUES D'AUTRES COLLECTIVITES

Les marchés aux Puces réguliers des grandes villes françaises ou encore de Londres, relèvent majoritairement d'une gestion privée. Quand ce n'est pas le cas, ils sont souvent couplés à des marchés alimentaires, ils sont alors gérés par un contrat de DSP ; un seul exemple de gestion en régie a pu être identifié. Compte tenu de cette difficulté à trouver des exemples totalement comparables à celles des marchés aux Puces parisiens, les auditeurs ont recherché des règlements et des contrats dans les secteurs des marchés alimentaires ou spécialisés (livres, fleurs, etc..). Parmi ceux-ci, certains de par leur contenu ou la méthode employée, ont retenu leur attention.

3.1. La ventilation tarifaire et une revalorisation annuelle des tarifs, des axes forts sur l'animation et le développement durable

Dans un exemple de DSP pour la gestion de l'ensemble des marchés⁵⁶ d'une commune, outre le droit de place de base, plusieurs redevances complémentaires se rattachent directement aux missions et objectifs fixés par la DSP et le règlement et arrêté tarifaire, municipaux. Outre la gestion, les missions déléguées sont l'animation et la promotion, le nettoyage, l'enlèvement et le tri des déchets.

Le droit de place est calculé au mètre linéaire, auquel s'ajoute une redevance supplémentaire en cas d'attribution d'un angle d'emplacement. Tous les tarifs sont établis par tenue de marché. Droits de place et redevances annexes sont plus élevés pour les commerçants volants. Le principe d'une revalorisation annuelle est prévu par l'arrêté tarifaire.

Quatre redevances thématiques s'ajoutent à ce droit de place. Elles concernent les déchets, le nettoyage⁵⁷, l'animation et la consommation électrique. Enoncé comme tel, les commerçants contribuent « *au nom du principe pollueur/payeur, aux coûts de gestion des déchets* ».

Concrètement, les droits de place et redevances pour un commerçant abonné, peuvent être ventilés comme suit :

- droits de place : 1,30 €/ml et angle supplémentaire 1,01 €/ml,
- redevance déchets par commerçant et par jour : 1,64 € + 0,30 €/par table supplémentaire,
- redevance nettoyage : 0,43 €/ml,
- redevance animation par commerçant et par jour : 1 €,
- redevance électricité : 0,12 €/ml.

La démarche concernant l'animation et les déchets ont particulièrement retenu l'intérêt des auditeurs :

- Les obligations et modalités de réalisation du contrat de DSP, sont alors fixées en suivant ces mêmes thématiques. Pour les opérations d'animation et de promotion, une redevance fixe et obligatoire permet d'avoir une connaissance précise du budget consacré, d'établir ainsi un programme annuel qui est étudié dans le cadre de la commission du marché. Le délégataire ne peut percevoir de rémunération supplémentaire de la part des commerçants pour les animations. Il se doit d'organiser

⁵⁶ Concerne sept marchés dont une halle couverte et quatorze tenues hebdomadaires. Des tenues supplémentaires peuvent être organisées après décision de la commission paritaire des marchés.

⁵⁷ Les volants sont dispensés de cette redevance

un minimum de trois animations par an. Les bilans des activités et financier sont annexés au rapport annuel du délégataire. Au niveau municipal, les programmes d'animation des marchés sont validés par la commission paritaire des marchés de l'année précédente. Cette commission se réunit cinq fois par an.

- Sur la question des déchets, ceux-ci sont à la charge des commerçants et des objectifs chiffrés de réduction sont fixés à ces derniers et au délégataire. Des actions de tri et de recyclage du carton sont précisées ainsi que les modalités de collecte des cageots et palettes. Enfin, le délégataire doit faire signer aux commerçants la charte éco-acteurs de la ville concernant l'eau, l'électricité, la propreté, le bruit, la conduite automobile. Celui-ci doit enfin indiquer dans son rapport annuel et par marché, les gisements mensuels de déchets. A titre comparatif avec les marchés du Plateau et Jean-Henri Fabre (cf. 2.5.2) le document de consultation de la DSP évaluait la production globale annuelle de déchets en 2010 pour l'ensemble des marchés de cette commune à 615 tonnes. Il demandait aux candidats de proposer un objectif chiffré de réduction et de préciser des mesures et moyens de mise en œuvre. In fine, le contrat dispose d'une clause de rendez-vous et d'actualisation de la redevance dans ce domaine. Il est établi sur la base d'une hypothèse de gisement annuel de 580 tonnes et d'un coût de traitement à la tonne de 112 €. Selon le contrat « *elle permet de couvrir le coût prévisionnel annuel de traitement et de tri des déchets, estimé à 87 000 €* ».

Les auditeurs estiment que ce cadre et cette méthode permettent de créer des repères simples et compréhensibles par tous, de garantir une plus grande transparence des recettes et de leur affectation, de faciliter la mission de contrôle dévolue aux services administratifs et financiers, de disposer de budgets dédiés par catégories d'actions, et d'encourager ainsi l'implication et la participation effective des commerçants à la vie et à la qualité de leur marché. Enfin, de faciliter les rapports entre gestionnaire et commerçants, par la définition d'objectifs à réaliser en commun. ***Pour l'ensemble de ces raisons, les auditeurs préconisent une unification des droits de place de l'ensemble des marchés aux Puces parisiens en introduisant un principe de revalorisation annuelle de ces droits. Ils suggèrent aussi l'adoption de redevances fixes en matière d'animation et de déchets.***

3.2. Un règlement cadre et des annexes pour les marchés à spécificités fortes

Certaines grandes villes ont, ces dernières années, mis fin aux règlements individuels par marché ou par spécialité, en établissant des règlements uniques applicables à tous les marchés couverts et découverts et ce quels que soient les produits vendus⁵⁸. Ils se composent des dispositions générales ayant trait au bon ordre, à la salubrité, et à la sécurité. Ce cadre commun fixe l'ensemble des droits et obligations des parties, opposables à l'ensemble de la profession. Des annexes très réduites précisent quelques éléments particuliers de chacun des marchés (nom du marché, emprise d'installation, jours et horaires de tenue, éléments de précisions sur les produits vendus pour les marchés très spécialisés comme les livres, les fleurs, les brocantes et Puces...).

Un règlement municipal constitue le fondement juridique et technique d'une organisation optimale des marchés forains. Dans le cas d'une gestion déléguée, il est avec l'arrêté tarifaire, la base des conventions de DSP. Cette démarche d'unification des dispositions réglementaires en simplifie la compréhension par les commerçants, les gestionnaires, les différents services communaux impliqués et les partenaires externes (police, DGCCRF, douanes etc..). Elle en facilite ainsi la bonne application.

⁵⁸ Ils ne concernent généralement pas les halles.

Sur ce point, si la Ville a conçu en 2008 un règlement unique pour les marchés alimentaires découverts, ceux des quatre marchés aux Puces, comme leurs redevances, sont restés individualisés et peu cohérents. Par ailleurs, les dispositions réglementaires prises pour les marchés alimentaires n'y sont pas non plus reprises à l'identique, alors que la révision du règlement du Plateau date de la même époque. **Pour les marchés aux Puces parisiens, les auditeurs suggèrent fortement un travail d'unification des règlements pour parvenir à un règlement parisien unique.**

CONCLUSION

La venue à échéance de la convention de délégation du service public de gestion du Marché aux Puces de la Porte de Clignancourt doit être l'occasion de tirer les leçons de l'exécution du contrat passé.

Les rapports harmonieux et fructueux avec le délégataire reposent sur des bases juridiques saines : la première urgence est de clarifier le règlement applicable, l'actualiser, le rendre porteur de transparence et de sens dans les relations avec les commerçants et les autres entités responsables, à un titre ou à un autre, de la bonne exécution du service public.

Le futur contrat doit être aussi le reflet des engagements de chacun, exprimés précisément et de manière réaliste. A cet égard, si des objectifs sont énoncés, ils doivent l'être clairement et traduire un véritable engagement des parties, déterminé, vérifiable, traçable et inspirant sa conduite dans la durée, ce qui n'a pas été totalement, force est de le constater, le cas du contrat actuel.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : En préalable au renouvellement de la DSP, effectuer le marquage et la numérotation des emplacements du marché Jean-Henri Fabre. Le nombre de places devra être précisé dans le futur règlement municipal du marché. 18

Recommandation 2 : Attribuer l'ensemble des places figurant au règlement des marchés Clignancourt-Le Plateau et Jean-Henri Fabre à des commerçants titulaires abonnés..... 18

Recommandation 3 : Mettre fin aux situations de double appartenance aux marchés du Plateau et de Jean-Henri Fabre. 18

Recommandation 4 : Vérification des situations administratives et recueil des données :.
..... 18

Pour le marché Jean-Henri Fabre, procéder aux vérifications administratives des situations à l'occasion des réabonnements annuels (justificatifs de domicile, immatriculation registre du commerce et des sociétés, conjoint collaborateur, respect des règles sociales et fiscales etc..).

Pour les deux catégories de commerçants des deux marchés, recueillir systématiquement l'information sur le statut d'auto-entrepreneur. Sur ce point, expertiser la possibilité de demander le document administratif au moment de la constitution des dossiers de candidature et du renouvellement annuel.

Recommandation 5 : Prérogatives de la Ville :..... 25

Pour le marché Jean-Henri Fabre, reprise par la Ville des autorisations, de l'attribution et de la gestion des cartes et des produits autorisés.

Simplifier les nomenclatures des produits et articles commercialisés. Procéder à cette harmonisation avant les travaux de refonte des règlements pour y intégrer cette réforme.

Prévoir les changements de produits une fois par an au moment des abonnements annuels.

Solliciter des contrôles sanitaires avant le renouvellement des autorisations pour les ventes de produits alimentaires.

Donner suite aux signalements transmis par des administrations aux services et faisant suite à des contrôles prévus par la loi et touchant des infractions visées par la législation et les règlements municipaux des marchés.

Recommandation 6 : Dans la future convention, préciser le contenu des enquêtes de satisfaction requises de manière à garantir une qualité minimale des documents produits. .
..... 28

Recommandation 7 : En préalable au renouvellement de la DSP, unifier le règlement des deux entités. Viser à court terme la convergence des règlements des trois marchés aux Puces parisiens (voire la convergence des règlements de tous les marchés découverts). .. 29

Recommandation 8 : Les droits de place..... 30

Viser à terme une unification des droits de place entre les trois marchés aux Puces parisiens, avec une revalorisation annuelle.

En complément du droit de place « socle », prévoir deux redevances fixes, une pour l'animation et la promotion et une autre pour les déchets.

Recommandation 9 : Veiller à ce que la DSP en cours fasse l'objet d'une clôture comptable formalisée comprenant notamment un arrêté des comptes de DSP et un bilan patrimonial au 25 juillet 2013. Il est également important que soit effectué un arrêté du compte animation qui, à défaut d'être soldé, devra faire retour pour ordre au délégant pour être remis dans la nouvelle délégation. 31

Recommandation 10 : Prévoir l'application aux droits de place de la TVA au taux normal dans la future convention. A défaut, si le délégataire souhaite conserver le mode actuel de calcul de la TVA, il devra communiquer avec la Ville sur des montants de recettes hors taxes et justifier, dans une annexe au rapport du délégataire le passage des montants TTC aux montants hors taxes. 35

Recommandation 11 : Sécuriser les modes de paiement : 39

Dans la prochaine DSP prévoir la sécurisation par la délivrance de facturettes (*appareils*) sur lesquelles figurent l'ensemble des renseignements, (date, heure, identité et numéros de carte et de place, du commerçant abonné, mètres linéaires).

Recommandation 12 : 49

Demander à l'association Clignancourt Publicité de rendre des comptes quant à l'origine de ses excédents antérieurs et quant à l'utilisation ou non des reliquats de contributions des commerçants du marché.

Régler la question du statut d'éventuels reliquats restés inemployés d'ici la fin du contrat (25 juillet 2013). Ces reliquats doivent être soit dépensés conformément à leur objet (animation - publicité et sécurité) d'ici la fin de la DSP, soit, pour ceux qui resteraient inemployés, être réintégrés dans la DSP. A cet effet, ils feraient, à la clôture du contrat, retour, uniquement pour ordre, à la Ville délégant, pour être aussitôt remis dans la nouvelle DSP.

Recommandation 13 : Si une redevance fixe pour l'animation ne devait pas être créée, clarifier règlementairement les modalités de contribution des commerçants abonnés et volants du marché Jean-Henri Fabre. Les auditeurs, préconisent aussi dans ce domaine, une règle commune à l'ensemble des marchés aux Puces parisiens. 55

Recommandation 14 : Le fonctionnement de la commission et la gestion des fonds animation : 56

En préalable à la prochaine DSP, procéder à la mise en conformité du règlement du marché Jean-Henri Fabre par l'intégration des dispositions prévoyant la création d'une commission de marché. La mission préconise une commission et des règles communes aux deux marchés avec une représentation au prorata du nombre de commerçants de chacun des deux marchés.

Mettre en place des procédures garantissant le fonctionnement démocratique de la commission et la transparence de l'utilisation des fonds d'animation. Afin de développer des actions d'animation et de publicité aujourd'hui inexistantes, systématiser la présentation en commission, de programmes annuels d'animation sur la base de projets écrits et de devis.

Rendre compte des avis et des décisions dans les procès-verbaux ainsi que des bilans des actions. Diffuser ou afficher les comptes rendus pour information à l'ensemble des commerçants.

Recommandation 15 : A la clôture du contrat, solder le compte publicité-animation. Son solde excédentaire éventuel, s'agissant d'un compte de tiers, devra faire retour, pour ordre, à la Ville délégrant pour être remis dans la nouvelle DSP..... 56

Recommandation 16 : Prendre en compte dans la nouvelle convention de DSP les dispositions légales existantes quant aux informations dues par le délégataire à l'autorité délégante. Les demandes spécifiques doivent être mieux ciblées, afin de ne pas favoriser un caractère purement formel du rendu des informations. Les informations données doivent être préservées, traçables et exploitées. 59

Recommandation 17 : Personnel mis en œuvre par le délégataire :..... 66

Pour le présent contrat : mettre en demeure la SOMAREP de respecter ses obligations en matière de présence des placiers, appliquer les sanctions contractuelles en cas de carence.

Pour le prochain contrat : procéder à une étude critique des propositions et prévisions des candidats en matière de masse salariale et mettre en œuvre périodiquement le droit de contrôle du délégrant pour ce qui concerne les moyens humains affectés : rapprochement des comptes de DSP et du compte prévisionnel d'exploitation, mais aussi contrôles sur pièces et sur place (contrats de travail, livre de paie).

Recommandation 18 : Veiller, sans délai, à l'application des règles en matière d'occupation personnelle des emplacements. Fiabiliser à cet effet le dispositif de remontée d'information du délégataire. Appliquer les sanctions prévues par le règlement. .
..... 68

Recommandation 19 : Appliquer la réglementation pour les commerçants reconnus travailleurs handicapés : 70

Harmoniser les bases réglementaires des deux marchés et faire expertiser par les services départementaux compétents, la rédaction appropriée sur le statut des personnes.

Evaluer la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus travailleurs handicapés et atteints d'un handicap physique.

Rappeler au gestionnaire ses différentes obligations.

Recommandation 20 : Comme pour le marché aux Puces de Montreuil, envisager de confier au futur prestataire l'ensemble des missions relatives aux déchets. Celui-ci devra avoir une compétence et le matériel adapté sauf à sous-traiter ses missions d'enlèvement et de transport. Afin de fixer les bases financières et de viser dans la prochaine DSP à une réduction des déchets produits (conformément au PLPDP 2011-2015), il devra être procédé à une évaluation fine des tonnages actuellement produits par les deux marchés et à la détermination des objectifs de réduction. 71

Recommandation 21 : Amélioration de la propreté, gestion et production de déchets : 73

Supprimer les sacs en matière plastique et utiliser des ampoules basse consommation.

Expertiser la possibilité de mettre en place un tri sélectif des cartons et des matières plastiques.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire a été transmis le 4 octobre 2012 à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur et à la SOMAREP, qui ont fait tenir leurs réponses et observations à l'Inspection générale respectivement les 23 et 20 novembre. Le texte des réponses (hors pièces jointes) est intégralement reproduit en annexe au présent rapport. Les observations des deux entités et les commentaires éventuels des rapporteurs sont reproduits dans le texte du rapport, bordés de deux lignes verticales.

MAIRIE DE PARIS



Direction du développement économique de l'emploi,
et de l'enseignement supérieur

Sous-direction du développement économique

Service des activités commerciales sur le domaine public - Bureau des marchés de quartier

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA VILLE DE PARIS

28 NOV. 2012

N° 335

Paris, le 23 NOV. 2012

NOTE à l'attention de:

Directrice de l'inspection générale

Objet:

Avis de la DDEES sur le rapport provisoire sur l'audit de la délégation de service public de gestion du marché aux puces de la porte de Clignancourt et de la rue Jean-Henri Fabre.

Pièce jointe:

Tableau récapitulatif des recommandations et avis de la DDEES.

Par courrier daté du 4 octobre 2012, vous m'avez transmis pour avis et observations le rapport provisoire établi par l'inspection générale sur l'audit de la délégation de service public de gestion du marché aux puces de la porte de Clignancourt et de la rue Jean-Henri Fabre (18^{ème} arrondissement).

Cet audit a été réalisé en parallèle du lancement de la procédure de renouvellement de la délégation de service public qui arrive à échéance le 28 juillet 2013. Le rapport indique une date de lancement de la mission en novembre 2011 mais la première rencontre avec la DDEES a eu lieu le 10 février 2012.

Les services de la DDEES ont procédé à une lecture attentive du rapport et des recommandations formulées. Comme vous pourrez le constater dans le tableau récapitulatif analysant vos recommandations, la grande majorité d'entre elles font l'objet d'une prise en compte à court terme ou dans le cadre de la future délégation. Les rares recommandations sur lesquelles la DDEES ne partage pas l'analyse des rapporteurs font également l'objet d'une explication dans le tableau récapitulatif.

Néanmoins, si la DDEES partage globalement les recommandations formulées, certains termes utilisés pour qualifier le travail des équipes me semblent inappropriés et ne pas tenir compte des éléments de contexte. Le rapport transmis appelle donc les remarques suivantes.

I/ Analyse des observations formulées dans le rapport

Il est précisé que les remarques suivantes sont complémentaires des réponses aux recommandations. Dès lors, les sujets abordés à la fois dans le corps du rapport mais également dans les recommandations ne sont pas traités ici mais dans le tableau récapitulatif joint.

Page 9, les rapporteurs indiquent que seul le marché aux puces de la rue Jean-Henri Fabre fait l'objet d'une délivrance des cartes par le gestionnaire. Ce marché n'est pas le seul concerné car la délivrance des cartes du marché aux puces de la porte de Vanves se fait également sur ce principe.

Page 16, le rapport indique que sur Clignancourt, le nombre de commerçants volants est plus important que le nombre de commerçants abonnés. Ceci s'explique par le fait que la ville délivre des cartes de commerçant volant à toute personne qui en fait la demande et qui présente un dossier complet. Néanmoins, malgré le nombre important de commerçants volants pouvant déballer sur ce marché, de nombreuses places ne sont pas occupées car peu commerciales. La délivrance de cartes de volants pourra donc se poursuivre tant que des places resteront inoccupées.

Page 16, il est précisé que bien que le règlement de Clignancourt mentionne des places d'une surface de 10m², certains encaissements sont faits sur 12m² ou 16m². Cette situation peut s'expliquer par les autorisations d'extensions de métrage. En effet, lorsqu'une place est vacante et qu'aucun volant ne souhaite y déballer, l'abonné sur la place voisine a la possibilité de demander une extension de métrage afin de ne pas laisser trop d'espaces vides sur le marché. Un commerçant volant situé à côté d'une place libre pourra faire de même. Ils s'acquittent alors de la surface de vente réellement occupée.

**TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur PARIS.FR**

*Prix d'un appel local à partir d'un poste
fixe sauf tarif propre à votre opérateur

1



Page 22, il est noté que les changements d'articles des commerçants du marché aux puces de la porte de Clignancourt suivent les saisons et les arrivages de marchandises. Sur ce marché, deux séances de changement d'articles sont organisées par an, une au printemps et une à l'automne, afin de permettre aux commerçants de varier les produits commercialisés selon les saisons. Aucun changement d'articles ne se fait donc selon l'arrivage des marchandises.

Page 24, le rapport rappelle à la DDEES les obligations en matière d'accès à l'eau. Une borne sera installée courant 2014 sur ces marchés.

Page 27, les rapporteurs indiquent que le règlement du marché aux puces de la porte de Clignancourt comporte des dispositions qui n'ont pas leur place, comme celles concernant les opérations de nettoyage du marché, qui relèvent des rapports contractuels entre le délégataire et la collectivité et non de la sphère réglementaire. Si l'article 43 du règlement du marché traite en effet de la propreté des places de vente, cet élément relève bien des obligations qu'ont les commerçants en matière de propreté. Il a donc tout à fait sa place dans le règlement du marché opposable aux commerçants.

Il est précisé par ailleurs que les commerçants du marché de la rue Jean-Henri Fabre ne disposent pas de la fourniture d'électricité. Cette indication est erronée dans la mesure où des coffrets électriques aériens sont installés sur les places de vente situées le long du périphérique.

Page 30, pour la compensation des places de parking non louées, un mode de calcul plus simple que celui de la DDEES est joint en annexe 4. Celui-ci sera dorénavant appliqué.

Page 37, les rapporteurs proposent que l'affichage du numéro de registre de commerce et des sociétés soit rendu obligatoire sur le marché. Cette disposition a déjà été envisagée mais les commerçants y sont totalement opposés dans la mesure où le numéro de RCS permet, sur des sites spécialisés, de disposer de l'adresse du commerçant. Dès lors, afin d'assurer la sécurité des commerçants, la DDEES n'est pas favorable à l'affichage des numéros de RCS sur les places de vente.

Page 40, le rapport indique que plusieurs décisions ont été prises dans le passé par le bureau de la commission. Depuis plus de 2 ans, aucune décision de ce type n'a été prise. Toutes les décisions sont prises en commission de marché.

Page 47, le rapport mentionne que le choix du prestataire de sécurité ne semble pas le plus économique. Ce choix a été effectué en commission de marché avec l'approbation de l'ensemble des commerçants présents.

Pages 51, 52 et 53, il est précisé que le rapport fourni par le délégataire n'est pas satisfaisant. Si la DDEES n'a pas prononcé comme vous le suggérez une réception sous réserve des rapports, qui n'aurait sur le fond pas réellement changé la situation, elle a néanmoins à plusieurs reprises adressé au délégataire des courriers de demande de compléments d'informations.

Page 54, les rapporteurs estiment que « si la totalité des places de parking prévues dans la convention de délégation de service public n'étaient pas louées, la DDEES aurait dû envisager un avenant sur ce point ». La convention de délégation prévoyait bien cette situation par la mise en place d'un mécanisme financier compensateur. Il ne semblait donc pas nécessaire d'avenanter la convention sur un point qu'elle prévoyait. Néanmoins, cet élément sera intégré dans la prochaine délégation puisque le nombre de places de parking louées sera réduit. Il sera par ailleurs demandé dès maintenant à la SOMAREP de ne pas exiger de caution auprès des commerçants utilisant les places de parking.

Page 60, il est constaté une « absence de définition précise des missions des agents contrôleurs ». Cette indication ne peut être acceptée. En effet, les contrôleurs disposent pour chaque contrôle d'une feuille de route qui leur est communiquée en amont leur indiquant précisément les points à contrôler. Par ailleurs, si la DDEES reconnaît une faiblesse dans la verbalisation, pour les motifs indiqués ci-dessous, elle ne peut accepter que l'on mentionne « une méconnaissance collective de ce que suppose l'assermentation des contrôleurs », leurs obligations étant régulièrement rappelées aux agents contrôleurs. De même, la DDEES est favorable à une rotation plus importante des agents de contrôle afin d'améliorer leur efficacité, mais celle-ci ne peut se faire qu'à l'échelle de la ville.

Page 60, les rapporteurs signalent « qu'il est impossible d'avoir connaissance des décisions précises à l'issue des nombreux signalements ». Sur ce point, les services du bureau des marchés de quartier vous ont transmis les tableaux récapitulatifs de l'ensemble des sanctions prises indiquant le nom de commerçants, la nature de l'infraction, la date de l'infraction et la suite donnée.

Page 64, il est indiqué que la répartition des tâches en matière de propreté complexifie la gestion de ces marchés. Des réunions régulières ont eu lieu avec la DDEES, la DPE et le délégataire sur le nettoyage du marché sans que le sujet ne soit abordé par la DPE. Néanmoins dans la future délégation, la quasi-totalité des tâches liées à la propreté des marchés sera confiée au délégataire ce qui n'était pas possible dans l'actuelle délégation au regard de l'équilibre financier du contrat lié à la faiblesse des tarifs.

Page 67, le rapport propose une unification des droits de place sur les deux marchés et la mise en place d'une redevance pour l'animation et les déchets. Par délibération des 24 et 25 septembre 2012, le Conseil de Paris a voté une unification et une augmentation des droits de place de ces deux marchés. Par ailleurs, dans le cadre de la future délégation de service public, le délégataire devra intégrer dans le compte d'exploitation une redevance pour l'animation des marchés et prendre en charge l'enlèvement voire le traitement des déchets.

II/ Rappel du contexte général et des moyens dédiés au suivi des marchés

D'un point de vue général, si une insuffisance de suivi peut être constatée sur certains points de la gestion de cette délégation, elle ne peut en soi être reprochée aux seules équipes aujourd'hui en place, qui n'exerçaient pas leurs fonctions en 2008. Je tiens à souligner que depuis 2009, le contrôle et le suivi de la délégation s'est considérablement amélioré grâce aux agents qui effectuent leur travail avec beaucoup de sérieux et d'implication face à des dossiers sensibles et à un public difficile, nécessitant une réactivité et des ajustements permettant d'éviter des situations très conflictuelles. Néanmoins, les insuffisances du délégataire ont souvent conduit la DDEES à se substituer à lui.

Je tiens à rappeler que le public géré nécessite une implication et un courage important de la part des agents. Ainsi, chaque année plusieurs agents font l'objet d'agressions verbales, de menaces voire d'agressions physiques sans compter les agressions entre commerçants que le bureau se doit de traiter très rapidement. A titre d'exemple, depuis 2010, nous comptons de la part des agents du bureau des marchés de quartier quatre dépôts de plaintes, deux déclarations d'incidents, une procédure de protection fonctionnelle, six mains courantes et de nombreuses insultes ou menaces non suivis de signalements.

Les observations du rapport doivent par ailleurs être appréhendées au regard des moyens, notamment humains, affectés au suivi des marchés. En effet, force est de constater que les agents sont mobilisés à plus de 75% de leur temps sur la gestion de problèmes quotidiens ce qui ne leur permet pas de régler les problèmes de fond pointés dans le rapport. Par ailleurs, lorsqu'un poste devient vacant au sein du bureau des marchés de quartier, peu de candidats postulent car le domaine d'activité les « rebute » et plusieurs mois de vacances de postes sont malheureusement habituels. Dans ces conditions, la DDEES ne dispose pas des moyens humains nécessaires pour réaliser un suivi pleinement efficace.

L'analyse de la délégation met en avant le faible nombre de sanctions prises par la DDEES. La personne chargée des puces de Clignancourt et de Fabre suit les dossiers d'environ 500 commerçants ainsi que le budget du bureau des marchés de quartier.

Le rapport pointe par ailleurs des lacunes dans l'analyse des rapports des délégataires. La personne chargée de la passation des conventions de délégations de service public et de l'analyse des rapports gère également les 186 commerçants des marchés couverts.

Malgré une réflexion interne, une répartition des tâches différente n'a pu être envisagée, le bureau des marchés de quartier comptant 13 agents pour 90 marchés et plus de 6000 commerçants.

De même, il est indiqué que « les infractions sont insuffisamment constatées par le délégant ». Le bureau des marchés de quartier dispose pour effectuer les contrôles sur les 90 marchés dont il assure la gestion de 4 agents contrôleurs.

Le rapport précise également que « le non-respect des obligations fiscales et sociales des commerçants doit être traité avec rigueur ». Je ne peux que partager cette analyse mais il n'appartient pas à la ville d'effectuer les contrôles sociaux et fiscaux mais aux services de l'état. La DDEES a cependant toujours collaboré à toute demande formulée par les services des impôts, de l'URSAFF ou de police.

Les commerçants et le délégataire nous signalent régulièrement le climat d'insécurité qui règne sur les marchés notamment en raison de la présence de très nombreux vendeurs à la sauvette qui vont jusqu'à cacher leur marchandise dans les camions des commerçants et les menacer. Cette situation est avant tout préjudiciable pour les commerçants mais également pour les clients qui ne se sentent pas en sécurité sur nos marchés ou pour les agents contrôleurs de la ville qui ne peuvent travailler sereinement.

Face au manque de présence policière et à l'absence de la DPP qui centralise l'essentiel de ses effectifs sur le « carré aux biffins de la porte Montmartre », les commerçants ont souhaité réagir. Ainsi, comme le souligne le rapport, la quasi-totalité des sommes destinées à l'origine à l'organisation d'animations est utilisée pour payer des agents de sécurité afin de permettre aux commerçants et aux clients d'évoluer dans un environnement plus serein, les services du commissariat du 18^{ème} arrondissement étant par ailleurs bien avertis de ce fonctionnement.

Les rapporteurs pointent les risques d'une telle pratique et notamment la responsabilité de la DDEES qui assure un contrôle sur le paiement des factures. Si nous avons bien conscience des limites de cette pratique, celle-ci n'a été mise en place que pour régler une situation intenable et permettre aux commerçants d'exercer leur activité dans des conditions acceptables. Ainsi, la DDEES ne peut pas à elle seule porter la responsabilité du manque d'implication des services chargés de l'ordre public.

Enfin, l'équilibre financier de cette délégation étant très faible et les sites complexes à gérer, la ville ne peut pas attendre des candidats une implication identique que sur des marchés plus rémunérateurs et plus aisés à gérer. Dans le cadre de la future délégation, la hausse des tarifs permettra tout juste de dégager un budget pour financer les missions confiées au délégataire (animations, actions de prévention adaptées, propreté). La contribution aux dépenses d'animation sera par ailleurs supprimée afin de sécuriser les flux financiers.

Néanmoins, au-delà de la nécessaire remise à plat de certains modes de fonctionnement, il faut souligner qu'il ne sera pas possible à la DDEES d'exercer correctement son travail et d'assurer la sécurité de ses agents sans la présence de la police et de la DPP.

Ainsi, si la DDEES a conscience des faiblesses dans le suivi de la délégation et a pris bonne note de vos recommandations afin de les appliquer au plus vite, les conditions d'exercice du suivi de la délégation ne peuvent être appréhendées sans intégrer les éléments de contexte évoqués ci-dessus.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

Directeur de développement économique, de l'emploi
et de l'enseignement supérieur

Le récapitulatif des réponses de la DDEES aux 21 recommandations formulées par l'Inspection Générale a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs



SOCIÉTÉ DES MARCHÉS DE LA RÉGION PARISIENNE
S.A.S AU CAPITAL DE 55 826.83 € - R.C.S. PARIS B 622 046 902

Mairie de Paris
Inspection Générale

17 boulevard Morland
75181 PARIS CEDEX 4

Paris, le 20 novembre 2012

Monsieur,

Nous revenons vers vous dans le cadre du rapport provisoire relatif à votre mission d'audit pour la délégation de service public des marchés aux Puces de la Porte de Clignancourt et de la rue Jean-Henri Fabre.

Actuellement, la procédure de renouvellement de la délégation de service public pour la gestion des marchés aux Puces de la Porte de Clignancourt et Jean Henri Fabre est en cours, d'autant que le contrat actuel se termine dans moins de 9 mois.

Par conséquent, nous vous demandons pour l'égalité des candidats et le respect de la procédure de différer la parution dudit rapport, à l'issue de la procédure de la délégation de service public.

Egalement, pour des raisons de secrets des affaires, nous vous demandons de ne pas publier, les noms et chiffres.

Ledit rapport suscite de notre part, les remarques suivantes :

Note de synthèse

Il est indiqué dans la note de synthèse que :

-« le marquage au sol n'a pas été fait sur la rue Jean Henri Fabre », ce qui est erroné (voir notre réponse au point 1.2.2)

Rapport provisoire

Description générale de la délégation

1.2.1 Le marché de Clignancourt le Plateau.

S'agissant des surfaces, le périmètre du Plateau indique 152 places de ventes soit 608 mètres linéaires.

1.2.2 Le marché Jean Henri Fabre ;

Il est indiqué que « les frais de marquage au sol en début de délégation pour ce marché et l'entretien des marquages pour les deux marchés incombent au délégataire. En aout 2012, ce marquage n'avait toujours pas été réalisé à Jean Henri Fabre »

Le contrat de délégation de service public en date du 26 juillet 2008, stipulait que le marquage au sol devait être fait. Nous vous confirmons que nous avons bien effectué le marquage au sol des emplacements de la rue Jean-Henri Fabre, par nos ateliers. Ce marquage au sol est toujours existant et visible comme les photos jointes en annexe 1 l'attestent. Du reste, nous vous joignons le bon de commande envoyé à nos ateliers.

Les conditions de stationnement des véhicules des commerçants

Nous nous sommes conformés au cahier des charges de la délégation concernant la location de places de stationnement. Cette clause était déjà dans le précédent cahier des charges de la précédente délégation de service public, dans laquelle nous avons loué 50 places chez Etap Hôtel et 30 places chez Vinci Park sans en avoir loué la totalité. Par conséquent, dans la délégation de service public actuelle nous n'avons pas effectué de changement et nous sommes très étonnés de vos remarques à ce sujet (c'est ce qui avait été demandé par la Ville de Paris – voir la délibération de la Ville de Paris en annexe 2).

Article 1.5.2 les principales clauses du contrat actuel.

Il est indiqué que La prestation de fourniture de matériel démontable se « limite à une simple mise à disposition du commerçant, des tentes abris sur le marché Jean Henri Fabre.

Page 2 sur 15

En effet, nous ne pouvons que fournir du matériel démontable sans douilles aux commerçants de la rue Jean-Henri Fabre pour deux raisons principales :

- Le sol n'est pas douillé à la différence des autres marchés (il n'a jamais été question de carottage)
- Le marché se tient à moitié sur la rue à la différence des autres marchés qui se tiennent sur des places ou sur les trottoirs. Par conséquent, la rue Jean Henri Fabre, qui est une voie de délestage du périphérique parisien devrait être coupée à la circulation du vendredi après-midi au mardi matin inclus.

Par conséquent, le matériel pour les deux marchés aux puces ne peut être ajusté.

1.6 Étude sociologique

Il est indiqué au premier paragraphe que la limite réglementaire de 6m² maximum n'est pas appliquée. Ceci est erroné en effet l'article 8 dont copie vous est jointe en annexe 2 indique « il ne sera attribué aucun déballage supérieur à 6 mètres de façade ». 6m² et 6 mètres de façades sont différents.

Nous vous confirmons que nous ne plaçons pas de commerçants ayant une façade supérieure à 6 mètres linéaires, vous pouvez le constater sur le marché même.

Vous nous indiquez que pour « Clignancourt- le Plateau, le nombre de commerçants abonnés est depuis 2009, constamment inférieur au nombre de places dédiées aux abonnés fixé par le règlement et la convention ».

Nous sommes dépendant de la DDEES qui décide ou non d'abonner et décide d'arrêter le nombre de places à abonner. Egalement, la convention ne fixe à aucun moment la répartition entre les places qui sont destinées à l'abonnement et les autres .

Voici le mail de la DDEES nous a écrit le 13 octobre 2010 :

*« bonjour,
Votre proposition d'organiser l'abonnement d'une dizaine de commerçants n'est pas validée,
compte tenu des éléments à notre disposition ;*

Sur les 152 emplacements du plateau, il y a actuellement 37 places vacantes (1 en 1^{ère} allée, 23 en 2^{ème} allée et 13 en 3^{ème} allée).

Les commerçants abonnés sont au nombre de 115.

Les commerçants volants sont au nombre de 120, dont 20 nouveaux volants recrutés à votre demande depuis le 10 mai 2010.

Cette situation ne paraît pas négative.

Aussi, vous voudrez bien me faire connaître les éléments dont vous disposez qui militent en faveur d'un abonnement de 10 volants, ce qui ne laisserait plus que 27 places pour 110 volants.

Cordialement. »

Copies jointes en annexe 3.

Vous nous indiquez « par définition, ces places disponibles ne peuvent être ni gagées ni être attribuées de façon permanente ou régulière à des commerçants volants, cette pratique semble pourtant être établie.

Nous tenons à vous préciser que nous effectuons le placement sur le marché en fonction du numéro de carte et au produit vendu par rapport à la nomenclature.

Egalement, étant donné le grand nombre de places abonnés libres (qui n'est pas de notre fait), il s'avère que les volants choisissant tour à tour par ordre de numéro, ont souvent les mêmes places.

Toujours pour le marché Jean Henri Fabre, page 17, vous nous indiquez que le nombre d'abonnés pour l'année 2009 est de 141.

Ceci est une erreur, comme en atteste les bordereaux trimestriels qui indiquent qu'ils sont 159. Idem, pour les années 2010 et 2011 dont nous vous joignons les bordereaux en annexe 4.

Par conséquent, les recettes sont bien corrélatives au nombre d'abonnés et non l'inverse comme vous l'indiquez.

Egalement, vous nous parlez des doubles cartes entre les deux marchés.

Effectivement, lors de la prise du contrat du marché aux Puces de la Rue Jean Henri Fabre, nous avons alerté le Bureau du Commerce non sédentaire de cette situation. Or, la Ville n'a

jamais donné suite, et les commerçants peuvent pour le moment toujours faire valider leur carte chaque année.

Nonobstant, nous vous joignons le tableau à l'annexe 5 les doubles cartes et notre courrier à la Ville de Paris.

Page 21, vous indiquez que l'offre est de moins en moins diversifiée rue Jean-Henri Fabre.

Nous avons essayé de diversifier les commerces, le plus possible, mais il est exact qu'il y a beaucoup de commerçants qui vendent des vêtements. Ce manque de diversité est dû au peu d'abonnements effectués.

Or, ce sont les services de la ville qui ont décidé du nombre de places à abonner.

Egalement, nous n'avons aucune emprise ni pouvoir sur les boutiques qui déballent et qui sont très nombreuses.

En effet, lors de la reprise de la délégation, les boutiques ne payaient quasiment pas de droits de place au précédent délégataire

Depuis 2003, toutes les boutiques payent mais nous sommes confrontés à plusieurs problèmes tels que :

- Certaines boutiques (territoire de la Ville de Saint Ouen) sont louées par les propriétaires à la journée ou au week-end et par conséquent, il est très difficile de gérer les produits vendus.
- Nous n'avons pas de moyens de leur faire respecter le règlement, puisqu'ils ne sont là que provisoirement.

D'autre part, les non sédentaires étant très rarement sanctionnés par la Ville, comment penser que la Ville puisse sanctionner les magasins (territoire de la Ville de Saint Ouen) et de quelle façon ?

Recommandation 4 : vérification des situations administratives et recueil des données.

« Pour le marché Jean-Henri Fabre, procéder aux vérifications administratives des situations à l'occasion des réabonnements »

Nous demandons chaque année dans le cadre du renouvellement des cartes abonnés et volants, les documents suivants aux commerçants :

- Extrait KBis de moins de 3 mois
- 1 copie de la carte de commerçant non sédentaire
- 1 photo d'identité couleur
- 1 attestation d'assurance responsabilité civile
- 1 copie de la pièce d'identité recto-verso
- la carte du marché originale

Seuls les commerçants ayant un dossier complet et en règle ont leur carte renouvelée. L'ensemble des dossiers sont à votre disposition dans nos bureaux. Nous transmettons systématiquement la liste des dossiers renouvelés au bureau des marchés de Quartier. (annexe 6)

1.6.1.2 le marché Jean Henri Fabre

« Il est noté dans le rapport qu'il n'existe pas d'indication sur les dates d'abonnement antérieures à avril 2003, date de la première attribution de la délégation de service public de ce marché à la SOMAREP. »

Effectivement, l'antériorité indiquée sur les cartes remonte souvent à avril 2003, car nous n'avons eu qu'un listing du délégataire précédent, comme vous pouvez le voir en annexe 7, qui n'indique aucune date d'abonnement. Par conséquent, n'ayant aucune archive, tout comme la Ville à ce sujet, nous avons mis sur les cartes avril 2003, date de démarrage de notre contrat ; Sauf pour les commerçants qui ont pu justifier de leur ancienneté à l'aide des factures originales de l'époque.

Pour les alimentaires de la rue Jean Henri Fabre, vous nous indiquez qu'il y a un risque sanitaire et que le délégataire doit être vigilant et qu'il doit signaler à la Ville toute infraction constatée.

Nous vous confirmons que les risques sanitaires ne sont pas de notre ressort mais des services vétérinaires qui vérifient la réglementation et le respect des normes d'hygiène.

Page 6 sur 15

Nous ne sommes pas habilités à effectuer ces contrôles. Nonobstant, si nous avons vent d'un problème d'hygiène, suite à des plaintes ou à des constats flagrants, bien évidemment nous en informerions la Ville (ceci n'est jamais arrivé).

Concernant les points d'eau, les commerçants alimentaires ont la possibilité de se brancher sur les bornes d'eau de la voirie. Les magasins ont quant à eux une arrivée d'eau dans leur boutique.

Recommandation 5 : il est indiqué de prévoir les changements de produits une fois par an au moment des abonnements annuels.

Le changement d'articles une fois par an n'est pas suffisant, il faut le prévoir au moins deux fois par an à cause des saisons (par exemple : gants en hiver et tee-shirts en été)

1.6.2.2 les commerçants

Concernant les enquêtes réalisées, aussi bien les commerçants non sédentaires que les boutiques ont été interrogées aléatoirement.

2.1.1. Le règlement du marché

Vous indiquez que la gestion matérielle des titres d'autorisation est comme on l'a vu supra «très artisanale » et échappe au contrôle de l'administration.

Nous vous confirmons que la gestion des cartes n'est pas artisanale et est faite de la même manière que celle de la Ville de Paris, et que d'autres communes avec lesquelles nous travaillons.

2.2.1.1

La recommandation 9 : veiller à ce que la délégation de service public en cours fasse l'objet d'une clôture comptable formalisée comprenant notamment un arrêté des comptes de délégation de service public et un bilan patrimonial au 25 juillet 2013.

Nous vous confirmons que nous arrêterons nos comptes à cette date. Nonobstant, la Ville ne nous a pas demandé un arrêté des comptes en 2008.

2.2.1.2 comptabilisation des charges de parking

En ce qui concerne les charges des parkings, nous envoyons chaque année à la Ville, un état des sommes versées à ce titre, conformément aux termes du contrat.

Par la suite, la Ville fait un appel de fonds complémentaire, dont la SOMAREP verse le solde au titre des places de parking. Nous avons toujours réglé les compléments de redevances qui ont été demandés et ce immédiatement.

Dans le prévisionnel établi à l'origine par la SOMAREP, le montant du coût du parking variait de 110.251 euros en 2008 à 116.991 euros en 2011. Cette variation avait sa corrélation dans l'évolution des tarifs de la délégation.

Il convient de noter que les tarifs n'ont pas évolué dans la réalité pendant la délégation. En conséquence, il est normal qu'il n'y ait pas d'évolution de la redevance de parking. En effet, à l'origine, il n'était pas prévu qu'il n'y ait pas de revalorisation des tarifs des droits de place. Pour le reste, les règlements que nous avons faits ont toujours été réalisés en fonction des demandes de la Ville.

Egalement, concernant le montant des cautions des parkings, nous avons pris en compte :

- les cautions que nous avons versées aux gestionnaires des parkings
- Les risques financiers et les dégradations liés à l'utilisation des parkings.

Par exemple, il nous est arrivé que des commerçants partent du marché et laissent un véhicule « épave » sur l'emplacement. Par conséquent, nous avons été obligés de prendre à nos frais la dépanneuse pour faire évacuer le véhicule.

Egalement, en cas d'avarie sur une barrière ou de fuites d'huile importantes, notre responsabilité est également engagée auprès des sociétés de parking.

Dans la délégation précédente, notre entreprise louait des places à la SCI 161. La caution globale ne nous a pas été restituée en raison de dégâts causés au parking par des commerçants.

Enfin, nous encaissons les cautions des commerçants comme un dépôt de garantie, les chèques n'étant valables qu'un an et par conséquent ne peuvent être conservés.

2.2.2. Points obscurs
2.2.2.1 taux de tva appliqué

Le taux de TVA appliqué correspond à la base perçue par le délégataire. Il n'y a aucun ajustement par le concessionnaire et aucune opacité dans la méthode. Cette méthode demandée par l'administration fiscale est toujours validée par celle-ci et ne lèse en aucune manière l'autorité concédante.

Les rapports annuels et mensuels mentionnent tous les deux le chiffre d'affaire en TTC. En effet, dans le rapport annuel de 2011, le détail des recettes TTC est indiqué en détail annexe. Lorsque la Ville nous l'a demandé, nous avons communiqué le passage des recettes TTC aux recettes HT. Ce détail peut être systématisé dans la présentation.

2.2.2.2 la réimputation des frais siège

« Le calcul des frais siège de la SOMAREP comprend tous les frais qui ne peuvent être affectés de manière directe. Ce mode de calcul a tendance à surévaluer le montant des sommes imputées comme frais siège ». Chez certains autres délégataires, les salaires du personnel de bureau directement affecté aux marchés, les salaires de la comptabilité, les fournitures de papier, les réunions des responsables sur les marchés, font l'objet d'une affectation dans les postes concernés. De ce fait, les frais siège sont moins importants ; par exemple les salaires de la direction pour le marché sont une ligne à part et diminuent d'autant les frais siège.

La localisation des bureaux dans le XVIème arrondissement de Paris, n'a aucune incidence sur le coût des frais siège. En effet, les locaux sont relativement modestes et leur incidence peut être évaluée à 7000 euros en tout pour l'année 2011.

2.2.2.3 comptabilisation des investissements

« Les amortissements comptabilisés. »
Ils correspondent aux montants prévus dans la délégation et au renouvellement des bâches en début de délégation.

Il n'est pas envisageable, comme mentionné dans le rapport, de déplacer la balayeuse sur différents sites. En effet, cela aurait un coût mensuel très élevé. De plus nous pouvons rappeler que cette balayeuse ne coûte que 9000 euros amortis sur la durée totale de la concession ; il est normal que cette balayeuse achetée pour les puces de Clignancourt soit amortie sur le site des puces de Clignancourt.

2.2..4 perception des droits de place

Vous suggérez de « proposer aux commerçants le paiement par prélèvement automatique ».

Nous avons proposé à tous les commerçants d'effectuer le paiement des abonnements par prélèvement automatique. Seuls 3 ou 4 commerçants y ont adhéré, sur l'ensemble des abonnés.

2.3.1 Des cahiers de liaison complétés de manière formelle.

Nous transmettons hebdomadairement les cahiers de liaison à la Ville. Il est vrai que vu le peu de sanctions qui sont prononcées, les commerçants se sentent plus forts et n'hésitent plus à braver le règlement du marché. Nos placiers, pourtant, continuent d'y noter les infractions au règlement.

Quant à la non apposition de la plaque obligatoire, les commerçants des marchés aux Puces, comme beaucoup d'autres ailleurs, ne veulent plus les apposer pour des raisons de sécurité. En effet, avec les différents sites internet tels qu'Infogreffe.fr, societe.com, il suffit de renseigner le numéro de registre du commerce pour obtenir gratuitement l'adresse du commerçant et donc un risque d'attaque ou de cambriolage à leur domicile, ce qui s'est déjà produit.

Vu le contexte d'insécurité des marchés aux Puces, on peut comprendre (sans excuser) la non apposition des plaques d'identité par les commerçants (décret Napoléonien).

2.3.2.1 comptes rendus de commission

Nous vous confirmons que nous avons bien effectué des réunions avec les représentants des marchés en 2008 et 2009. Bien que des comptes rendus aient bien été faits, nous n'avons pas pu retrouver ces comptes rendus.

2.3.3.2.

Concernant La radiation de l'entreprise SIS sécurité. C'est Monsieur [redacted] qui a téléphoné à la DDEES pour l'en informer, et non l'inverse et ce durant la période estivale.

Concernant la prise en charge du parrainage du centre nautique de Plouescat. Vous avez indiqué dans votre audit qu'il s'agit d'une dérive de la SOMAREP. Ceci est totalement faux. En effet, lorsque la SOMAREP a repris en 2009, la gestion directe du budget publicitaire, les commandes auprès des fournisseurs de matériels nautiques avaient d'ores et déjà été passées par Clignancourt Publicité.

D'autre part, la SOMAREP ne peut pas engager de frais sans validation préalable.

Egalement il est indiqué que « si le plafond de 10% des droits d'entrée apparait plutôt respecté ».

Nous respectons la perception de 10% des droits de places ni plus, ni moins.

Par contre, d'autres concessionnaires prennent des frais de l'ordre de 5% du budget publicitaire, pour la gestion des animations et des fonds.

Notre entreprise ne prélève pas de frais pour la gestion des animations et des fonds mais ne rémunère pas non plus la trésorerie du compte publicitaire, ce qui n'est pas contractuel.

2.3.5.1 stationnement

Les places de stationnement sont uniquement destinées aux commerçants des marchés aux puces. En aucun cas, la SOMAREP n'utilise de places pour les véhicules des placiers. En effet, notre personnel vient soit en métro soit en scooter.

Nonobstant, nous vous joignons en annexe 9, la liste des titulaires d'emplacements sur le parking Vinci et sur le parking Etap Hôtel. Egalement, à de nombreuses reprises, nous avons

proposé des places de parking dans ces deux parcs de stationnement aux commerçants comme vous pourrez le constater dans cette même annexe.

2.3.5.2 les bâches au marché de Clignancourt ;

Conformément au contrat, nous avons commandé 37 bâches arrière qui ont bien été prêtées aux commerçants. A cet effet, les commerçants ont bien signé un papier attestant les avoir reçues (annexe 10). Or, ils sont peu nombreux à les utiliser.

2.3.5.3. Marquage au sol rue Jean Henri Fabre

Comme nous vous l'avons indiqué en page 1, nous avons bien fait le marquage au sol. Et celui-ci est toujours visible

2.3.5.5 les moyens humains mis en œuvre

Dans ce point, il est noté que les coûts salariaux des monteurs sont très élevés. Ces coûts correspondent effectivement aux salaires payés à ces salariés ; en aucun cas il n'est possible de baisser ces salaires. Il nous semble que les salaires des monteurs des marchés alimentaires de Paris sont intéressants également.

Or, à la différence des marchés parisiens alimentaires où les barnums sont d'une hauteur standardisée avec :

- un petit poteau à 1.86 m
- un grand poteau à 2.09m,
- une bâche de 4.20m x 2.87m

Le matériel du Plateau est beaucoup plus grand. En effet :

- le petit poteau mesure 2.25m de haut
- le grand poteau mesure 2.55 m de haut
- et la bâche a pour dimension 3.50m x 4m

Par conséquent, on ne peut pas nous reprocher de trop les payer.

Le développement de cette page a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

2.4.2 le placement des commerçants reconnus handicapés

Vous indiquez que les données recueillies par la mission sont d'une fiabilité relative.

Nous avons demandé à l'ensemble des commerçants de nous transmettre par tous documents faisant foi la preuve de leur handicap.

Nous avons recensé uniquement ceux qui nous les ont transmis et non des ouïes-dires. Par conséquent, les données sont fiables puisque réelles. Egalement, certains commerçants, pour des raisons personnelles ne souhaitent pas ébruiter leur handicap.

2.5. La propreté ;

Nous sommes très régulièrement confrontés à des problèmes de propreté sur le site. En effet, entre les trottoirs où les odeurs urinaires et fécales sont monnaies courantes et les déchets amassés la nuit ou en semaine. L'espace est souvent désagréable quand les commerçants arrivent le matin. A cet effet, nous vous joignons uniquement quelques photos qui sont très parlantes en annexe 12.

Gérer les déchets est une très bonne idée, mais qui devra passer auparavant par un nettoyage du site et des abords des marchés, avant les tenues du marché.

Nous tenons également à vous informer de notre obsession d'aviser les services concernés de la dangerosité lors du nettoyage de la rue Jean-Henri Fabre. En effet, dès le début du nettoyage les voitures circulent dans la rue à vive allure, d'où un risque pour notre personnel.

En conclusion, nous tenons à vous préciser que lorsque nous avons repris la gestion du marché Jean-Henri Fabre, il s'agissait d'un no man's land où :

- les commerçants se plaçaient eux-mêmes et faisaient leur loi, certains par la violence.
- les véhicules des commerçants restaient sur le marché en permanence.
- certains commerçants n'avaient aucun papier en règle pour exercer.
- les horaires de remballage et de déballage n'étaient pas respectés.
- les accès aux autres marchés comme Malassis et Dauphine étaient obstrués par la présence de commerçants, ce qui avait amené ces marchés à fermer leurs portes vers la rue Jean-Henri Fabre, ce qui n'est plus le cas actuellement.
- le milieu de la rue Jean Henri Fabre était obstrué par des véhicules, même pendant la tenue du marché.
- de très nombreuses sauvettes dans la rue Jean Henri Fabre empêchaient les commerçants d'exercer normalement.
- La Ville de Paris n'avait aucun élément sur ce marché, et aucun papier
- Les places étaient souvent sous louées.
- Certains commerçants déballaient en plein milieu de la rue.
- Aucun alignement n'était respecté.

Nous avons remédié à tous ces problèmes par un travail efficace et constant.
Nous vous joignons les courriers en annexe 13, concernant notre travail d'organisation du marché.

Pendant toute la durée de la délégation, nous avons tout mis en œuvre pour rendre les marchés aux Puces agréables, diversifiés et organisés malgré les nombreuses menaces qui nous ont été faites, ainsi qu'au personnel de l'entreprise.

Dans l'attente,

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments dévoués.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Recettes : mode de passage du montant TTC au montant HT (exercice 2010)

Annexe 4 : Calcul de la charge annuelle contractuelle potentielle de location d'emplacements de stationnement (calcul IG)

Annexe 5 : Comptes de la délégation de service public (chiffres délégataire)

Annexe 6 : Comptes de la délégation de service public (après correction Inspection Générale)

Annexe 7 : Liste des cartes délivrées en double

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.