

RAPPORT
AUDIT DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC
MARCHE AUX PUCES DE LA PORTE DE MONTREUIL
N° 11-15
- avril 2013 -

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 du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil | 6 |
| 1.2. Caractéristiques du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil | 6 |
| 1.2.1. Le périmètre et le nombre d'emplacements de vente | 6 |
| 1.2.2. Les droits de place, les conditions de perception et de placement | 7 |
| 1.2.3. Les jours et heures de tenue du marché | 9 |
| 1.2.4. Les conditions de stationnement des véhicules des commerçants | 9 |
| 1.3. Des perspectives de réaménagement et de requalification du quartier, qui influent sur les modalités de gestion du marché | 10 |
| 1.4. Une relation dégradée du marché à son environnement | 12 |
| 1.5. Le mode de gestion du marché | 14 |
| 1.5.1. Historique | 14 |
| 1.5.2. Les principales clauses du contrat actuel | 15 |
| 1.6. Evolution sociologique du marché | 16 |
| 1.6.1. Evolution du nombre et de la catégorie de commerçants | 16 |
| 1.6.2. Les types de commerces | 21 |
| 1.6.3. Les types de produits neufs vendus | 22 |
| 1.7. Le fonctionnement des organes représentatifs | 23 |
| 1.7.1. Le cadre réglementaire général | 23 |
| 1.7.2. Le cadre réglementaire de la commission du marché aux puces de la Porte de Montreuil | 24 |
| 1.7.3. Un fonctionnement particulièrement instable de la commission | 27 |
| 2. ANALYSE FINANCIÈRE DE LA DÉLÉGATION | 32 |
| 2.1. Un alourdissement de certains postes | 32 |
| 2.1.1. Evolution des droits de place perçus | 32 |
| 2.1.2. Des charges accrues liées à l'environnement difficile du marché | 34 |
| 2.2. Des éléments d'amélioration de l'équilibre économique de la DSP | 35 |
| 2.2.1. Le mode de tarification du placement des volants | 35 |
| 2.2.2. L'abandon d'une des prestations les plus coûteuses pour le délégataire | 35 |
| 2.3. Une tenue générale des comptes satisfaisante dans l'ensemble malgré des points plus difficiles à apprécier | 37 |
| 2.3.1. Le respect du principe de permanence des méthodes n'est pas totalement assuré sur certains points | 37 |
| 2.3.2. Certaines imputations comptables apparaissent singulières et de nature à altérer, à des degrés divers, la sincérité des comptes | 39 |
| 2.3.3. Des recettes dont la traçabilité et la sécurisation sont perfectibles | 41 |
| 2.3.4. Une évolution des frais de siège très dynamique | 43 |
| 2.4. Une évaluation délicate des moyens humains engagés | 45 |
| 2.4.1. Une juxtaposition de moyens humains propres et de prestations de service | 46 |
| 2.4.2. Des dépenses de personnel propre relativement stables | 47 |
| 2.4.3. Un mode de prise en compte des charges sociales patronales qui conduit à leur surestimation | 50 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.5. | Le rapport annuel du délégataire : un périmètre à revoir | 51 |
| 2.6. | Les dépenses d'animation et promotion..... | 53 |
| 2.6.1. | Une méthode de comptabilisation qui semble simple et plutôt transparente | 53 |
| 2.6.2. | Jugement global sur les comptes d'animation | 54 |
| 2.6.3. | Des activités d'animation progressivement marginalisées et mises en sommeil..... | 58 |
| 2.6.4. | Perspectives pour la suite de l'exécution du contrat de DSP en cours | 61 |
| 2.7. | Les obligations contractuelles en matière d'investissement sont remplies | 61 |
| 2.8. | Des leçons à tirer et des clarifications à apporter dans la prochaine convention . | 62 |
| 2.8.1. | Les clarifications incontournables..... | 62 |
| 2.8.2. | Mesures à prendre au regard de la présentation des comptes | 64 |
| 2.8.3. | Mesures à prendre au regard de l'animation | 64 |
| 3. | CADRE ET MODALITES D'APPLICATION DU REGLEMENT MUNICIPAL, DROIT DU TRAVAIL ET DROIT SOCIAL | 66 |
| 3.1. | Un domaine partagé nécessitant une forte coordination | 66 |
| 3.2. | Analyse des infractions constatées | 67 |
| 3.3. | Un faisceau d'indices qui met en doute la bonne application de la réglementation du travail..... | 68 |
| 3.4. | Des moyens de contrôle de la collectivité en complément des missions du délégataire..... | 70 |
| 3.5. | L'abonnement des commerçants handicapés..... | 71 |
| 4. | LA PROPETE | 73 |
| 4.1. | Le cadre réglementaire et la convention de DSP | 73 |
| 4.2. | Une progression constante de la production de déchets depuis le début de la DSP | 74 |
| | LISTE DES RECOMMANDATIONS | 76 |
| | PROCEDURE CONTRADICTOIRE | 79 |
| | LISTE DES ANNEXES | 91 |

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 Montreuil.

Héritier des marchés de chiffonniers et ferrailleurs déployés jusqu'à leur démantèlement dans la zone des fortifications, le Marché aux Puces de la Porte de Montreuil est géré actuellement sous forme de délégation de service public par la Société d'Exploitation de Marchés Communaux (SEMACO) en application d'un contrat conclu en janvier 2008 pour une durée de six ans et expirant le 31 janvier 2014.

L'inclusion du marché dans le périmètre du grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) fait peser des incertitudes sur sa configuration future. Dans l'attente de l'arrivée à maturation du projet, l'administration a pris l'initiative de ne plus créer de nouveaux droits en suspendant les nouvelles autorisations d'occupation du domaine public, gelant ainsi le nombre de commerçants abonnés et de volants autorisés.

Les abords du marché, du rond-point de la Porte de Montreuil aux abords de la station de métro ont vu se former plusieurs marchés sauvages ainsi qu'une multiplication du phénomène de vente à la sauvette.

Outre les agents de prévention prévus dans la délégation de service public, les commerçants ont souhaité que la participation qu'ils versent pour l'animation soit en partie consacrée à la rémunération d'agents de prévention supplémentaires.

Le gel des admissions de nouveaux candidats a entraîné une vacance de places qui dans les faits se retrouvent être occupées de façon permanente par des commerçants bénéficiant d'un statut de volant. Le vieillissement de la population des commerçants, qui se caractérisait déjà par une moyenne d'âge élevée, est une autre conséquence. Cette situation a un impact évident sur la dynamique commerciale du marché. L'objectif de maintenir une proportion significative de brocanteurs et le quota de ce type de commerce fixé dans le règlement sont loin d'être atteints.

D'une manière générale, les rapporteurs ont constaté de nombreuses discordances non résolues entre les différents documents administratifs concernant le marché (délibération fixant les droits de place, règlement du marché, documents contractuels de la DSP...) qui font que le montant des droits de place demandés aux commerçants volants, l'emprise et le nombre effectif d'emplacements, ne sont pas établis de manière absolument incontestable.

Les rapporteurs sont amenés à préconiser la mise au clair de ces questions, préalablement au lancement de la procédure conduisant à une nouvelle délégation de service public.

Plus largement ils ont été amenés à recommander un travail global visant, pour des raisons de lisibilité, de cohérence, de facilitation du contrôle des délégataires, à faire converger, en vue d'une unification, les règlements et tarifs régissant les marchés aux Puces parisiens.

Les rapporteurs ont examiné de manière détaillée la gestion du délégataire au travers de ses comptes rendus et de sa comptabilité.

Divers points qui nécessitent des améliorations et un contrôle plus étroit des services ont été mis en évidence : un contrôle de cohérence des informations fournies au stade de la candidature et des moyens mis en œuvre est nécessaire - notamment pour ce qui concerne les moyens humains. Il en est de même du compte de résultat produit annuellement qui doit être calé sur le plan comptable général, et ne pas être affecté de changements de

méthode non validés, rendant malaisée l'appréhension de l'évolution des résultats sur la totalité de la période de délégation.

Les rapporteurs ont été amenés à constater la dégradation de l'application des règlements (dont notamment le règlement municipal du marché). Le respect de celui-ci n'est évidemment pas facilité par l'évolution défavorable et chaotique de l'environnement immédiat.

Un effort prioritaire doit porter sur le strict respect des règles en matière d'occupation personnelle des emplacements, en application et en appui des infractions signalées par le délégataire. Ce dernier doit pouvoir appliquer immédiatement les dispositions qui relèvent d'une appréciation au placement. Plus globalement les différentes sanctions prévues au règlement doivent être prises dans un délai raisonnable.

En cohérence avec les orientations de la Ville et la législation, les rapporteurs préconisent une attention particulière aux questions de développement durable ainsi qu'à l'aboutissement du nouveau règlement de voirie et de stationnement.

Les rapporteurs préconisent également un certain nombre de mesures à prendre dans le but de rendre le prochain contrat de DSP plus clair quant à son périmètre (emprise de la DSP, nombre de commerçants), aux obligations contractuelles (tenue de la comptabilité, contenu du rapport du délégataire en harmonie avec les dispositions légales).

Enfin les rapporteurs souhaitent tout particulièrement souligner la nécessité de traiter de manière juridiquement incontestable et comptablement claire le problème de l'animation du marché.

Ils préconisent à cet égard la création d'une redevance incluse dans le droit de place, égalitaire et universelle. Cette réforme doit s'accompagner de la clarification et de l'encadrement réglementaire du fonctionnement de la commission de marché, actuellement encore non satisfaisant sur le plan de la démocratie et de la simple efficacité.

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 15 février 2012.

Un premier rapport a été produit concernant les marchés de la Porte de Clignancourt (Plateau et rue Jean Henri Fabre).

L'objet du présent rapport est la délégation de service public du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil, qui expire le 31 janvier 2014.

Le rapport provisoire a été transmis le 31 janvier 2013 à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur et à la SEMACO, actuel délégataire, qui ont fait tenir leurs réponses et observations à l'inspection générale le 1^{er} mars. Les observations des deux entités et les commentaires éventuels des rapporteurs sont reproduits dans le texte du rapport, bordés de deux lignes verticales. Le texte des réponses est intégralement reproduit en annexe. La réponse du délégataire présente une unité de conception et restitue l'analyse globale du délégataire sur sa gestion. Il est utile de s'y reporter.

1. DESCRIPTION GENERALE DE LA DELEGATION

1.1. Historique du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil

Ce marché est généralement appelé Marché aux Puces de Montreuil. Le grand public méconnaît le plus souvent qu'il est implanté sur l'espace public parisien. Certains sites internet, notamment ceux destinés aux touristes, le situent à Montreuil et renvoient à des liens vers le portail d'information de cette ville en omettant souvent celui de la Ville de Paris. Ces quelques éléments montrent combien aujourd'hui encore, les activités implantées sur ces emprises parisiennes situées en lisière, de l'autre côté du boulevard périphérique, restent marquées par l'histoire institutionnelle et sociale de la capitale et de sa banlieue et combien l'identité même de ces espaces est fragile.

Si aucune littérature spécifique ne semble disponible pour le marché de Montreuil, il est en revanche connu que 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 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 Montreuil sur ce qu'on appelle alors « la zone ». Le démantèlement des fortifications, l'urbanisation de la zone non aedificandi qui l'entourait, a repoussé et concentré le Marché de la Porte de Montreuil dans l'espace qu'il occupe actuellement.

C'est dans ce contexte qu'a commencé l'histoire de ce marché aux puces, qualifié comme le plus ancien et le plus important de Paris.

1.2. Caractéristiques du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil

1.2.1. Le périmètre et le nombre d'emplacements de vente

Le Marché aux Puces de la Porte de Montreuil se tient sur le terre-plein délimité par le boulevard périphérique, l'avenue du Professeur André Lemièrre jusqu'à la limite de la commune de Bagnolet, l'avenue de la Porte de Montreuil et le rond-point de la Porte de Montreuil.

Le règlement municipal du 17 juillet 2003 et ses arrêtés modificatifs des 2 décembre 2004 et 22 septembre 2006, fixent à 430 le nombre de places de ce marché, dont un maximum de 80 places réservées aux commerçants volants. Les types de commerces autorisés y sont précisés : produits neufs (249), brocanteurs (150), fripiers (25), vente alimentaire à emporter (6).

L'assiette de la convention de DSP est quant à elle établie sur un périmètre maximal de vente de 7 950 mètres carrés et sur 478 places de vente (plan de répartition des emplacements en annexe n° 6 de la convention)¹. Les répartitions entre commerçants abonnés et volants et par type de commerces, n'y sont pas précisées.

¹Le plan du marché figurant à l'annexe 7 du dossier de consultation du 17 juillet 2007 établit également à 478 le nombre de places de vente

Ainsi, l'analyse croisée des documents fondants la DSP, montre plusieurs incohérences. Il en est ainsi des incertitudes pesant sur le nombre effectif d'emplacements et sur la répartition entre catégories de commerçants autorisées par la Ville à commercer sur l'espace public. Le règlement du marché constitue la base des conditions d'exploitation du service délégué, sa mise en conformité avec la réalité est un préalable au lancement et à la conduite d'une DSP d'un marché forain.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEES a précisé que le plan de répartition des emplacements annexé à la convention, faisait état de 478 places mais qu'en réalité, le chiffre indiqué en bas du plan n'était donné qu'à titre d'exemple... Elle reconnaît que cette présentation prête à confusion et soutient que 402 emplacements figurent en réalité sur le plan.

1.2.2. Les droits de place, les conditions de perception et de placement

L'arrêté tarifaire relatif aux marchés découverts et spéciaux de la Ville de Paris pris par délibération du 22 juillet 1996, fixe la redevance des commerçants abonnés et volants du Marché aux Puces de Montreuil, à « 4 frs (0,61 €) par jour de tenue et par mètre carré »². Depuis cette date, le montant et les termes sont restés inchangés.

Seules, les conditions de perception des redevances et de placement des commerçants sont précisées par plusieurs articles du règlement du marché.

Pour les deux catégories de commerçants « *le montant des droits de place est fixé par la Ville et ne peut être fractionné, il est calculé selon la surface réelle de vente occupée* ».

Le gestionnaire doit remettre au commerçant, « une quittance nominative, numérotée, datée et mentionnant le taille de l'emplacement ».

« Les places d'abonnés vacantes ou non occupées par leur titulaire peuvent être attribuées provisoirement pour la matinée ou pour l'après midi à des commerçants volants ». « La collecte des cartes de volants par le représentant du gestionnaire s'effectue à partir de 8 heures pour le matin et de 13 heures 45 pour l'après-midi, à l'emplacement désigné par l'autorité municipale ».

« Le recouvrement des droits de place des volants, dont le montant est fixé par la Ville de Paris, s'opère à l'occasion du placement au début de chaque demi-journée ». « Le montant de ces droits ne peut être fractionné. Pour chaque commerçant volant, il est calculé en fonction de la surface réelle de vente occupée ».

Cette possibilité réglementaire de placement des volants à la demi-journée est ancienne. Ses modalités d'application au vu de l'arrêté tarifaire ont interrogé la mission. En effet, l'arrêté ne prévoit qu'une possibilité de tarification à la journée et le règlement exclut la possibilité d'un fractionnement de la redevance³. Ces deux dispositions comportent une profonde contradiction voire une certaine incompatibilité de mise en œuvre, ouvrant ainsi la voie à une large possibilité d'interprétation. Sur le fond, il est aussi permis de s'interroger sur l'intérêt d'une disposition de placements à la demi-journée dans la mesure où l'organisation même du marché rend peu praticables les installations et les remballages en cours de journée. De l'avis même des services et du gestionnaire le nombre de commerçants présents à la demi-journée « *serait dérisoire* ».

² Cet arrêté ne précise pas que la redevance est HT. En revanche la convention de DSP stipule que, le délégataire « *perçoit les droits de places fixés par la Ville ainsi que la TVA correspondante* ».

³ Le règlement municipal du marché du 18 juin 1980 prévoyait déjà les dispositions de placement à la demi-journée et d'interdiction de fractionnement de la redevance. A cette époque ce marché était géré en régie.

Les volants sont placés « *de manière provisoire* » après l'installation des abonnés sur « *les places d'abonnés vacantes ou non occupées par leur titulaire* » :

Le règlement répond au schéma normal d'organisation d'un marché forain dont l'ensemble des places a vocation à être occupé par des commerçants abonnés, les seules places vacantes du fait de l'absence d'un abonné étant attribuées au coup par coup à des commerçants volants. Ce dispositif est également gage de la valorisation optimale de l'espace public par la collectivité.

La situation, depuis longtemps, est sensiblement différente dans les faits.

Au 1^{er} septembre 2012, pour les 478 places de vente que compte le marché, les commerçants bénéficiant d'une autorisation de la Ville étaient au nombre de 465 répartis entre 281 abonnés et 184 volants⁴. Sans prendre en compte les absences des commerçants abonnés qui dans tous les cas sont tenus, sauf conditions fixées par le règlement, d'honorer le paiement de leur redevance, ces chiffres montrent une vacance structurelle de 197 places « d'abonnés ». De cette situation découlent mécaniquement des occupations régulières voire permanentes, de ces places par des commerçants volants. Comme déjà évoqué, les placements à la demi-journée sont techniquement peu réalisables, il ressort donc que cette catégorie non réglementée de commerçants, qu'on pourrait qualifier de « *volants fixes* » est en grande majorité présente sur des journées complètes. Le mode de présence des volants « classiques » est identique.

Les échanges avec le gestionnaire ont permis aux auditeurs, d'apprendre que les quelques commerçants volants, présents en demi-journée, acquittent un droit de place équivalent à une journée complète et que par conséquent, le plus grand nombre, présent toute la journée, honore une redevance d'un montant équivalent à deux fois le tarif journalier, soit deux fois 0,61 € (HT). Le gestionnaire a expliqué aux auditeurs, que cette pratique « *était d'ores et déjà instaurée par le précédent prestataire, lorsqu'en août 2005, la gestion de ce marché lui a été confiée pour la première fois par la Ville de Paris* ». Suite à ces informations, les auditeurs ont souhaité recueillir l'avis des services. Ces derniers ont reconnu, « *ne pas avoir pris conscience des contradictions existantes entre les dispositions de l'arrêté tarifaire et celles du règlement et des impacts de celles-ci sur les modalités de leur application* ». Enfin, « *de n'avoir d'autres sources que les dires du gestionnaire confirmant que le précédent délégataire, pratiquait déjà une tarification à taux plein pour les commerçants volants, présents en demi-journée* ».

L'ensemble des rapports annuels du gestionnaire décrit en toute transparence les tarifs appliqués : « *0,61 €/m² d'occupation par jour pour les abonnés. 0,61 €/m² par demi-journée pour les volants* ».

Le dossier de consultation des candidats à la DSP de 2007 renvoie au règlement sans plus de précision quant à la possibilité d'un placement à la demi-journée. Il stipule en revanche que le délégataire « *procède, lors de chaque tenue de marché, au placement des commerçants volants dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur* ». Il est aussi dit « *que le délégataire percevra auprès de chaque commerçant les droits de place dont les tarifs sont fixés par la Ville, soit ce jour : 0,61 € par mètre carré et par jour de tenue pour les commerçants abonnés (perception mensuelle et d'avance)* » et « *0,61 € par mètre carré et par jour de tenue pour les commerçants volants (perception à l'occasion de chaque placement sur le marché)* »⁵.

⁴ Sources DDEES

⁵ Il n'est pas précisé que ce tarif est HT.

Ces derniers éléments de précision ne figurent pas explicitement dans la convention de DSP qui se borne à renvoyer à l'application des tarifs fixés par la Ville (article 2) et au règlement du marché (article 3).

Les modalités de tarification des commerçants volants nécessitent d'être clarifiées (cf infra 2.6).

Sans attendre la finalisation de son rapport provisoire, compte tenu du calendrier de la procédure de relance de la présente DSP, la mission a tenu à alerter la direction de la DDEES sur ces éléments dès le 24 septembre 2012.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEES a indiqué avoir bien intégré cette situation et souhaiter la régulariser dans le cadre de la prochaine DSP.

1.2.3. Les jours et heures de tenue du marché

Le marché a lieu les samedis, dimanches et lundis de 7 heures à 19 h 30. Le règlement fixe à 8 heures, l'heure limite à laquelle les commerçants abonnés doivent s'être installés. Au-delà, le gestionnaire peut disposer des emplacements, pour placer des commerçants volants. Les commerçants ne peuvent quitter leurs places avant 18 heures et doivent les avoir libérées à 20 heures, afin de permettre les opérations de nettoyage.

Afin de garantir sans discontinuité le bon fonctionnement du marché, d'appliquer ou de faire appliquer l'ensemble des obligations réglementaires, le gestionnaire « doit maintenir deux régisseurs placiers, en permanence sur le marché, du samedi au lundi, de 7 heures à 20 heures ».

« Le gestionnaire peut également organiser des tenues exceptionnelles, après autorisation de la Ville, délivrée après examen d'un projet détaillé ».

Cette dernière disposition qui ne figurait pas dans le dossier de consultation, constitue un « cavalier domanial » qui selon le gestionnaire et les services, se situe hors du cadre de la DSP. Les activités correspondent à des tenues de marchés à la brocante, organisées en dehors des jours habituels de marché. Cette disposition reconnaît une sorte de droit de priorité au délégataire pour organiser d'autres manifestations sur l'espace dont la gestion est déléguée en dehors des jours de tenue normale du marché. Relevant d'un autre régime d'occupation domaniale, elle n'a pas sa place dans la convention. Elle est actuellement sans portée pratique : faute d'une offre commerciale adaptée et suffisante dans cette spécialité, le gestionnaire a suspendu ces manifestations ponctuelles à partir de 2011.

1.2.4. Les conditions de stationnement des véhicules des commerçants

Outre l'application des instructions générales de la Ville et de la Préfecture de Police selon lesquelles « le stationnement des véhicules des commerçants ne doit pas perturber la circulation aux abords immédiats du marché », ou encore « l'interdiction de laisser stationner des véhicules dans les allées du marché », le règlement du marché ne prévoit pas de dispositions particulières dans ce domaine.

Dans la délibération de 2007⁶ autorisant la signature de l'attribution de la DSP à la société SEMACO, le futur gestionnaire propose « qu'en concertation avec la Préfecture de Police et la Ville, que soit apposé sur les véhicules des commerçants, un macaron afin que leur identification soit rendue possible pour les forces de police ». Depuis 2009, cette disposition est effective. Pour autant, elle ne suffit pas à régler les difficultés de stationnement pour les commerçants. Outre le problème des commerçants disposant de

⁶ Délibération n°2007-DDEE 265 relative à la signature de la convention de DSP pour la gestion du Marché aux Puces de la porte de Montreuil (Paris 20^{ème}).

plusieurs véhicules et qui assez normalement ne sauraient bénéficier de plusieurs autorisations, les rapports annuels du délégataire et les comptes rendus de la commission de marché, montrent une insuffisance de places et un besoin d'une meilleure identification des emplacements dédiés au marché. Compte tenu des difficultés générales de stationnement sur ce site⁷, cette situation suscite un mécontentement récurrent de la part des commerçants, et constitue une complexité de gestion pour le prestataire.

Son impact est aussi commercial. En effet, la Ville souhaitait maintenir un nombre significatif de brocanteurs sur le marché. Elle a retenu ce gestionnaire pour sa proposition tendant à contenir l'érosion constante du nombre de brocanteurs⁸ ; l'arrêté modificatif du règlement de septembre 2006 a aussi fixé aux brocanteurs un délai minimum de trois ans, pour pouvoir prétendre à un changement de type de commerce. Le peu de places de stationnement attenantes aux stands constitue pour cette spécialité un frein à la réalisation de ces objectifs. Fin 2009, les services compétents ont été saisis de ces problèmes, en février 2011, le gestionnaire a établi un état des places de stationnement autour du marché et fin 2011, une réunion sur site a réuni les deux directions de la Ville (DVD et DDEEES) et un représentant de la SEMACO. En octobre 2012, un nouveau projet d'arrêté de circulation et de stationnement a été transmis pour avis par la DVD aux parties intéressées.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEEES a simplement indiqué qu'elle considèrerait le problème de la verbalisation des véhicules non autorisés comme de la compétence des services de police

1.3. Des perspectives de réaménagement et de requalification du quartier, qui influent sur les modalités de gestion du marché

Le dossier de consultation du 17 juillet 2007 comporte en introduction les informations complémentaires suivantes :

« Il est porté à la connaissance des candidats qu'un grand projet urbain de rénovation du quartier de la porte de Montreuil est en cours.

Concernant le marché aux puces, l'option retenue est son déplacement sur le terre-plein central de l'espace qui sera créé en couverture du rond-point au-dessus du boulevard périphérique.

Ce déplacement total du marché n'interviendrait qu'après l'achèvement de la délégation faisant l'objet de la présente consultation.

Toutefois, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de ce projet, une petite partie du Marché aux Puces (tout ou partie des emplacements dits « du square » qui correspondent aux numéros allant de 1 au 27 et du 789 au 837 sur le plan en annexe 7) sera susceptible d'être déplacée au cours de la délégation concernée par le présent dossier de consultation, en principe à compter de l'année 2010.

En tout état de cause le délégataire ne pourra prétendre à aucune indemnité, de quelque sorte que ce soit, en cas de réorganisation, de modification ou de déplacement (partiel ou total) du marché ».

⁷ Difficultés encore renforcées ces derniers temps par la fermeture du parking ouvert au public du magasin Carrefour, eu égard aux infractions perpétrées dans ce lieu.

⁸ Pour exemple, inciter les brocanteurs du Marché aux Puces de Vanves qui ne fonctionne pas le lundi, à s'installer ce jour-là sur le marché de la Porte de Montreuil.

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 onze 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 urbaine de ses portes. 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. Dans cet objectif, un protocole de coopération entre la ville de Montreuil et la Ville de Paris⁹ convient notamment « *d'établir des dispositifs de concertation pour une conception cohérente des aménagements prévus sur l'interface (Porte et giratoire, Puces, circulations automobiles etc...)* ». Selon le service compétent¹⁰, cette collaboration n'a plus d'opérationnalité depuis 2008. Plus globalement, ces objectifs s'inscrivent dans l'approche métropolitaine, engagée par la Ville de Paris¹¹.

Cette emprise de près de 8000 mètres carrés ne sert que trois jours par semaine et les conditions actuelles de ce marché très ancien, ne sont plus adaptées. Le reste du temps ce site situé à la lisière des deux communes, constitue une sorte de « friche urbaine » utilisée comme aire de stationnement mais aussi pour diverses activités informelles y compris la nuit. Cette situation pose aux différents services impliqués et au gestionnaire des problèmes complexes de régulation (cf. infra : 1.4.).

L'envergure du projet global du GPRU, ses difficultés techniques et incidences financières, expliquent qu'au moment de clore la mission, celui-ci était encore en phase d'étude. Pour autant, les différentes hypothèses de travail, portées à la connaissance de la mission, impliquent une évolution du périmètre de ce marché.

Comme l'indique le préambule du cahier de consultation de 2007, ce futur projet de requalification urbaine a des incidences directes sur les modalités de gestion du marché. Parmi celles-ci, l'évolution de son périmètre supposerait à terme, une réduction du nombre d'emplacements. Ce contexte a naturellement incité la Ville à anticiper et à préparer au mieux cette mutation. Pour ce faire, et tout en maintenant à 478 le nombre global de places de vente de ce marché, il a été décidé¹² de ne plus attribuer de nouvelles autorisations d'occupation du domaine public¹³. Ces mesures engagées plusieurs mois avant la présente DSP, concernent, sauf exceptions prévues par le règlement, les deux catégories de commerçants, abonnés et volants, elles induisent depuis lors une baisse progressive du nombre global de commerçants. Comme déjà mentionné, au 1^{er} septembre 2012, les places d'abonnés vacantes étaient de 197. En présupposant que les volants occupent constamment ces places, le nombre total des commerçants autorisés par la Ville ne permet pas d'occuper l'intégralité des emplacements (478). La complexité du futur projet GPRU ne permet pas non plus d'envisager un début du chantier de requalification à court terme.

Si la décision de geler les nouvelles autorisations est parfaitement conforme au pouvoir réglementaire d'une collectivité locale qui peut décider dans un but d'intérêt général de supprimer ou de restreindre la surface d'un marché forain¹⁴, cette situation transitoire et

⁹ Protocole du 28 juin 2002.

¹⁰ Délégation Paris Métropole et Coopération Interterritoriales (DPMC).

¹¹ Rapport de Mr Jean Pierre Caffet présenté au Conseil de Paris de février 2012 « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne ».

¹² Les services n'ont pas été en mesure de transmettre à la mission le document permettant de vérifier le cadre et la date de cette décision.

¹³ Selon les services, « les derniers abonnements délivrés l'ont été en mars 2007 et fin 2006 pour les dernières autorisations pour les commerçants volants ».

¹⁴ Avis du Conseil d'Etat du 2 décembre 1910, Syndicat professionnel des marchands forains, Baquié et autres, Rec.860.

évolutive depuis fin 2006, est de gestion particulièrement complexe dans le cadre d'une procédure de DSP dont l'assiette doit être établie avec précision.

C'est pourquoi, les auditeurs estiment que le nombre d'emplacements de vente de ce marché devrait en amont du cahier des charges de la prochaine DSP être réglementairement redéfini au vu de la situation actuelle. Parallèlement, si le gel des autorisations devait être poursuivi, le rapport à la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL), le document de consultation et la convention de la nouvelle DSP devraient en préciser les termes contractuels. Sur le plan opérationnel, une suppression nette de places laisserait des espaces inoccupés, ce qui, compte tenu du contexte, serait propice à l'installation de vendeurs à la sauvette et impacterait aussi les équilibres commercial et financier de la future DSP. Pour contrer au mieux ces désavantages, il pourrait être procédé concomitamment à cette réduction du nombre de places, à une extension des linéaires des places restantes in fine. Outre de retrouver un cadre réglementaire plus conforme à la réalité, cette solution permettrait d'offrir des espaces de vente mieux adaptés à certains commerces et d'éviter ainsi des espaces vides que les auditeurs estiment difficilement gérables.

La mission a pu percevoir que la situation présente donnait libre cours à de nombreuses rumeurs dont celle persistante d'une volonté de suppression de ce marché.

1.4. Une relation dégradée du marché à son environnement

Sans existence légale, le commerce de récupération et de la biffe a longtemps été toléré à l'extérieur des marchés aux Puces dont ceux-ci sont d'ailleurs historiquement issus. Depuis une quarantaine d'années les évolutions, notamment commerciales, des Puces, ont mécaniquement « exclu » le commerce de récupération qui était en diminution constante ; il s'est alors souvent implanté à 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 installés dans plusieurs points de la capitale et notamment aux abords du marché de la Porte de Montreuil. Ainsi, pendant une longue période, un marché « sauvage » de grande ampleur s'est établi sur la commune de Bagnolet et en bordure de Montreuil dans le prolongement du marché. Suite aux interventions de la police et à l'embauche en 2009 d'agents de sécurité par la ville de Bagnolet, celui-ci a pris des formes plus mobiles et plus diffuses avec des réinstallations sur les bords immédiats du marché et le rond-point de la Porte de Montreuil jusqu'au métro. Un tel marché subsiste sur la passerelle située au-dessus du périphérique, le gestionnaire et les commerçants en souhaiteraient la fermeture les jours de marché. Pour partie lié à cette situation, s'est aussi développé un phénomène croissant de vente à la sauvette¹⁵ tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du marché aux Puces. Selon plusieurs services de la Ville et le gestionnaire, ces vendeurs illégaux peuvent parfois atteindre le nombre de 500. Enfin, s'ajoute à ce contexte l'installation sur les espaces verts environnants et en dehors des jours de marché sur son emprise, de personnes et de familles sans domicile fixe accompagnées de jeunes enfants.

Afin de dissuader l'incursion de ces vendeurs illégaux et des pickpockets dans l'espace public du marché, le présent contrat de DSP prévoit d'ores et déjà la mobilisation de trois

¹⁵ Les rapports annuels du délégataire précisent les types de produits : vêtements et textiles, divers produits contrefaits dont appareils électroniques, cigarettes, parfum, maroquinerie. Produits alimentaires, vendeurs de maïs et de pop-corn. Le rapport 2011 insiste sur la recrudescence des ventes de contrefaçons.

agents de prévention à temps partiel (78 heures par mois chacun). La multiplication des phénomènes, a amené les commerçants à souhaiter que les recettes de leur participation à l'animation ainsi que la redevance d'animation du gestionnaire (10 000 €/an), soient consacrées à part égale, à la rémunération de deux ou trois agents de prévention supplémentaires, salariés de sociétés privées. Ainsi, sur deux périodes de la DSP, ces recettes ont pour une large part été consacrées à cet objectif plutôt qu'à des actions de promotion et de d'animation du marché. Depuis le 15 juillet 2011, la présence régulière des forces de police a permis de suspendre le recours à cette prestation. Sans en remettre en cause l'utilité, la mission ne peut que s'interroger sur la stricte légalité de la présence sur cet espace public parisien, d'agents salariés de sociétés privées de sécurité en lieu et place de l'intervention publique.

En appui des interventions policières de retrait de commerces irréguliers, la ville et le gestionnaire ont mis à disposition des bennes à ordures¹⁶. Malgré ces efforts le contexte génère des tensions pouvant aller jusqu'à des faits de violence physique et suscite une insécurité pour les clients et une dégradation de l'image du marché. L'accalmie relative en journée, entraîne un déplacement et d'autres phénomènes au moment du départ des forces de police et du remballage du marché. Le site est alors investi par plusieurs centaines de vendeurs illégaux pratiquant notamment le recel et par l'installation pour la nuit de familles. Le matin, avant l'installation du marché, le site et ses abords immédiats sont alors jonchés de déchets y compris alimentaires, d'excréments, de gravats et pièces de véhicules. Malgré les interventions de la direction de la propreté et de l'eau (DPE), ces faits induisent, des charges non prévues dans la DSP, notamment de nettoyage, de désinfection¹⁷ et d'embarquement de déchets. Enfin, alors que le contrat prévoyait initialement l'équipement du marché en toilettes mobiles (3) au bénéfice des commerçants, leur utilisation par ces nombreuses populations a posé de tels problèmes d'hygiène, que leur suppression a été décidée dès l'automne 2009. Les auditeurs souhaitent également faire part de leur préoccupation quant aux effractions constantes des armoires électriques qui servent de cachettes à différents produits et objets. Si le gestionnaire s'acquitte de façon satisfaisante de ses obligations contractuelles, en cas d'accident la responsabilité de la Ville pourrait être engagée dans la mesure où ces biens lui appartiennent.

Le protocole de coopération de 2002 entre la ville de Montreuil et la Ville de Paris prévoyait le principe de dispositifs communs de gestion et de sécurisation des espaces publics aux abords de la Porte¹⁸. Alors que la situation reste particulièrement préoccupante, cette coopération et la réunion du groupe de travail inter institutions, ont dans ce domaine également cessé depuis 2008¹⁹.

¹⁶ La SEMACO met à disposition la benne du matin, la Ville se charge de celle de l'après-midi (tâche assurée par un prestataire).

¹⁷ La SEMACO distribue aux commerçants des bidons de désinfectant tant le site présente des problèmes d'hygiène lors de l'installation du marché.

¹⁸ Article 3 du protocole de coopération du 28 juin 2002 : « Les deux collectivités constatent, ensemble, la persistance de problèmes de sécurité, de commerce illégal, de travail illégal, de contrebande, de prostitution, de propreté, de stationnement etc. aux abords de la Porte de Montreuil et des Puces. Elles décident de réactiver le groupe de travail antérieurement créé pour des interventions concertées sur les Puces avec les services communaux, la préfecture de police, les directions départementales de la sécurité publique. Elles se proposent en liaison avec les membres de ce groupe de travail ainsi qu'avec les services des douanes, des impôts et de l'URSSAF, de monter des interventions ponctuelles contre les pratiques illégales de toutes sortes. Le ministère de l'intérieur sera sollicité conjointement par les autorités municipales compétentes pour organiser cette concertation ».

¹⁹ Sources : Délégation Paris Métropole et Coopérations Interterritoriales (DPMC).

Le contrat de sécurité du 20^{ème} arrondissement du 7 juillet 2010 de la Ville de Paris²⁰ signé avec la Préfecture de Police, la Mairie de 20^{ème} arrondissement, le Parquet de Paris et le Rectorat, décrit quant à lui la situation avec précision et rend compte des interventions des différents acteurs. Les axes de travail retenus par les partenaires visaient à l'élaboration d'outils méthodologiques permettant une meilleure appréhension de la situation. Ce contrat transcrit assez peu les objectifs et modalités concrètes d'intervention des institutions compétentes et la nécessaire coordination de ces dernières. Pour les auditeurs, la situation demande de renforcer la coordination et la régulation du site et de son environnement avec les commissaires de police et les chefs de circonscription nouvellement nommés de la direction de la prévention et de la protection (DPP) en y associant plus formellement les autres services de la Ville (DPE, DDEEES).

Cette présence régulière et croissante de ces vendeurs à la sauvette poursuivant pour certains une activité informelle de vente de petits objets récupérés, est aussi une source de désagréments à l'origine de tensions avec les riverains. Cette situation constitue également un défi à relever en termes d'insertion d'une population en grande précarité économique.

Pour répondre à ces deux problèmes et pour réduire par ailleurs les volumes des encombrants et objets abandonnés sur l'espace public, dans ces quartiers, a été élaboré un projet de ressourcerie-recyclerie expérimentale Porte de Montreuil. La Ville a retenu l'association Coup de Main, adhérente au réseau Emmaüs, qui dispose d'une expertise en termes de récupération et de revalorisation. Un conventionnement entre la DDEEES a été conclu à trois reprises avec cette association, le 16 septembre 2011 (34 000 €) pour la réalisation d'une étude de faisabilité, le 22 décembre 2011 (264 750 €) pour la préfiguration de cet équipement et le 10 décembre 2012 (150 000 €) pour la création de la ressourcerie, ainsi qu'avec la DPE en février 2013 (135 000 €). Le dispositif s'organisera à terme autour de trois lieux : Une boutique qui a ouvert au 70 rue Saint Blaise (20^{ème}), un espace d'apport volontaire où il sera possible de déposer des objets sur le terre-plein de la Porte de Montreuil et qui devrait ouvrir ses portes au premier trimestre 2013, et un espace de stockage qui était en cours de recherche au moment de la remise du rapport provisoire par la mission. Ce projet s'inscrit par ailleurs dans le volet « récupération, réemploi et recyclage » du Plan de Prévention des Déchets de la Ville de Paris et a vocation à participer au réseau parisien des ressourceries.

1.5. Le mode de gestion du marché

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 depuis lors rattaché au service des activités commerciales sur le domaine public de la Direction du Développement économique, de l'Emploi et de l'Enseignement supérieur (DDEEES). L'analyse qui suit se limite à la période récente, les archives des services sur les périodes plus anciennes étant inexistantes.

Géré en régie directe jusqu'en 1987, le Marché aux Puces de la Porte de Montreuil a ensuite été confié, par deux conventions successives d'affermage, à la société Lombard et Guerin. La première de ces conventions est arrivée à expiration le 30 avril 1996, la seconde le 31 juillet 2005.

²⁰ Le contrat de sécurité du 20^{ème} est notamment disponible sur le site de la direction de la prévention et de la protection (DPP).

Depuis lors, la gestion du marché a été confiée d'abord pour une période de deux ans et demi jusqu'au 31 janvier 2008 à la société SEMACO. Une nouvelle convention a été consentie avec ce même gestionnaire pour une durée de six ans à compter du 1^{er} février 2008. Elle arrive à expiration le 31 janvier 2014.

Au moment de la remise du rapport provisoire, un projet de délibération²¹ proposait la reconduction de ce mode de gestion déléguée et un contrat d'une durée de trois ans compte tenu du futur projet de requalification urbaine.

1.5.2. Les principales clauses du contrat actuel

La mission assignée au délégataire est de placer les commerçants selon les dispositions réglementaires. Il perçoit les droits de place selon les tarifs fixés par le Conseil de Paris, a une obligation de résultat en matière de propreté du site et y assure l'enlèvement des déchets ainsi que le nettoyage du marché et des abords. Il est chargé de mettre en œuvre les actions à caractère commercial et d'animation du marché. Il peut organiser des tenues exceptionnelles avec l'autorisation préalable de la Ville.

Le placement des commerçants

Le délégataire ne peut placer que des commerçants titulaires d'une autorisation délivrée à titre précaire et révocable par le Maire de Paris. Le délégataire ne dispose d'aucun pouvoir en la matière.

Le délégataire organise les séances visant à proposer les mutations et les abonnements de nouveaux commerçants. Il tient l'état des places vacantes. La ville décide des mutations et nouveaux abonnements au vu des dossiers complets établis à l'issue de ces séances.

La perception des droits de place et de la TVA correspondante

Elle est effectuée par le délégataire tous les 15 jours²² et d'avance pour les abonnés et à chaque tenue pour les commerçants volants. Elle donne lieu à remise d'une quittance d'un modèle fixé par la Ville.

Le délégataire veille au bon fonctionnement du marché

Il veille à l'application du règlement du marché et des règlements établis par la Préfecture de Police, ainsi qu'aux textes et règlements en vigueur.

Il informe la Ville de tout incident grave et chaque mois de toute infraction à la réglementation.

Il veille spécialement à ce que le stationnement des commerçants ne perturbe pas la circulation aux abords du marché, à assurer le libre passage nécessaire aux exploitants, à l'accès aux équipements et aux immeubles.

Il peut demander l'intervention des forces de police au cas où les commerçants refuseraient de se plier à ses ordres en ce domaine.

Le délégataire a une obligation de résultat en matière de propreté du site

Le nettoyage et l'enlèvement des déchets est assuré par le délégataire à ses frais.

La convention comporte un plan du marché et des abords visés par cette obligation.

²¹ Délibération 2003-DDEES 2 Approbation du principe du renouvellement de la DSP relative à la gestion du marché aux Puces de la Porte de Montreuil (20^{ème}). Séance du Conseil de Paris des 11 et 12 février 2013.

²² Le dossier de consultation des candidats à la DSP de 2007 prévoyait quant à lui une perception mensuelle et d'avance des droits de place (cf. 1.2.2).

Si la convention parle d'obligation de résultat, elle n'en fixe pas la nature. Dans les faits, la convention est extrêmement précise sur les moyens matériels et humains à déployer, les techniques à utiliser. Il serait donc plus juste de parler d'une obligation déterminée de moyens, une obligation de résultat étant à la fois plus précise (quant à la mesure et au suivi du résultat à obtenir) et plus libérale (le partenaire a latitude d'utiliser les moyens de son choix pour y parvenir).

Le délégataire est chargé de la politique commerciale et d'animation

Les animations sont financées par le délégataire (participation annuelle de 10 000 €) et par une contribution volontaire des commerçants abonnés, dont le montant est fixé par la commission de marché mais ne peut excéder 10 % du droit de place hors taxe.

La participation doit être utilisée dans l'année. Dans le cas contraire le solde est soit remboursé aux commerçants, soit reporté pour l'année suivante, en minoration du montant qui sera prélevé.

La perception de la participation peut être effectuée par le délégataire.

Le délégataire prend en charge les installations nécessaires au fonctionnement du marché.

Ceci s'applique notamment aux installations électriques (coffrets et transformateurs) dont il doit s'assurer du bon fonctionnement et de la conformité aux prescriptions nouvelles imposées par les lois et règlements.

Sur le plan financier le délégataire est redevable d'une redevance fixe de 374.362,11 € payable par trimestre et d'avance.

Une redevance complémentaire de 80 % du chiffre d'affaires est due si celui-ci excède 893.423,28 €.

1.6. Evolution sociologique du marché

1.6.1. Evolution du nombre et de la catégorie de commerçants

La décision de surseoir à de nouvelles autorisations a induit sur les cinq années étudiées de la DSP, une baisse progressive des deux catégories de commerçants. Pour autant, si au moment des réabonnements 2012, 196 places d'abonnés étaient vacantes²³, 165 l'étaient d'ores et déjà au début de la présente DSP. Le gel des autorisations, appliqué depuis mars 2007 pour cette catégorie de commerçants n'a donc eu qu'un impact relatif. Il est possible d'avancer que la pratique consistant à ne pas attribuer l'intégralité des places disponibles aux commerçants abonnés, est ancienne et constitutive d'un fonctionnement « historique » de ce marché. L'analyse des règlements vient conforter cette hypothèse ; celui de 1980 modifié en 1989²⁴, introduit l'autorisation pour les volants « *d'occuper des places d'abonnés vacantes* ». Tout en maintenant cette disposition, le dernier règlement de 2003, tente d'en limiter la portée en fixant « *un maximum de 80 places réservées aux commerçants volants* »²⁵.

De ces différentes dispositions résulte la place atypique donnée de longue date aux commerçants détenteurs d'un statut de volants. Le gel des nouvelles autorisations, intervenu fin 2006 pour cette catégorie, ne pouvait influencer cette situation préexistante.

²³ Au 1^{er} septembre 2012, 197 places d'abonnés étaient vacantes.

²⁴ Article 6 de l'arrêté modificatif du 28 décembre 1989 abrogeant l'article 31 du règlement du marché du 18 juin 1980.

²⁵ Il est rappelé que ce règlement fixe le nombre total de places de ce marché à 430.

L'analyse du tableau ci-dessous montre :

- Une impossibilité objective de parvenir à une occupation des 478 places autrement que par un recours important à des commerçants volants y compris pour des occupations de nature permanente (volants fixes),
- Un cumul abonnés/volants légèrement excédentaire (de 48 volants) en début de la DSP,
- Un cumul abonnés/volants précisément équivalent à celui du nombre global de places à partir des réabonnements 2011,
- Un cumul abonnés/volants déficitaire (de 12 volants²⁶) pour l'année 2012.

Ainsi, depuis 2011, sans prise en compte des absences et en globalisant les deux catégories, la somme des commerçants autorisés ne peut suffire à l'occupation des 478 places de vente qui constitue l'assiette de la DSP. Les visites sur site ne laissent pas percevoir de places disponibles, cette situation serait d'ailleurs ingérable, car ces espaces seraient immédiatement investis par des vendeurs illégaux. La mission s'est alors interrogée sur les modalités de gestion. L'analyse des quittanciers, sur lesquels figurent les surfaces payées, permet de supposer que l'excédent de surface libéré par le déficit de commerçants autorisés serait dans les faits réparti entre certains commerçants.

Tableau 1 : Nombre de commerçants et types d'occupations

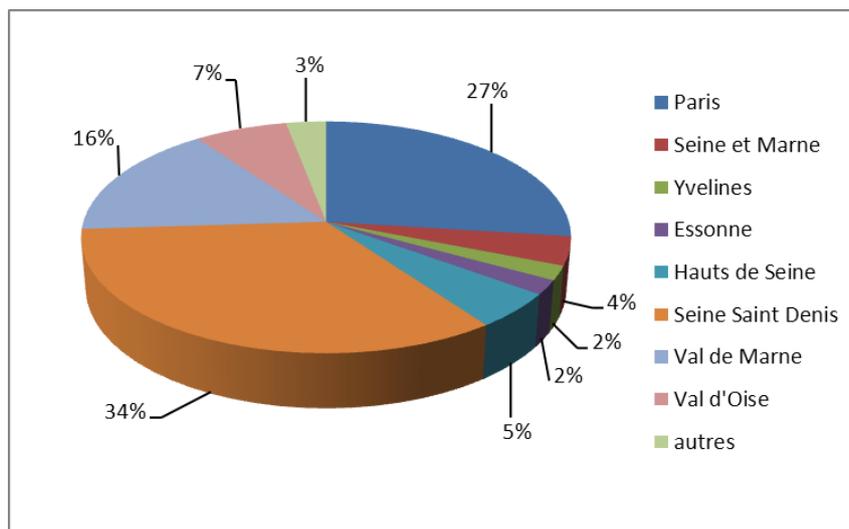
| Année | Nombre de commerçants abonnés | Nombre total de places de places de vente | Taux abonnés/ Places de vente | Nombre de commerçants volants |
|-------|-------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------|
| 2008 | 313 | 478 | 65,50 % | 213 |
| 2009 | 301 | 478 | 63 % | 212 |
| 2010 | 295 | 478 | 61,7 % | 204 |
| 2011 | 292 | 478 | 61 % | 186 |
| 2012 | 282 | 478 | 59 % | 184 |

Source : Chiffres DDEES

²⁶ Au 1^{er} septembre 2012 ce déficit était de 13.

Le département de domicile des commerçants

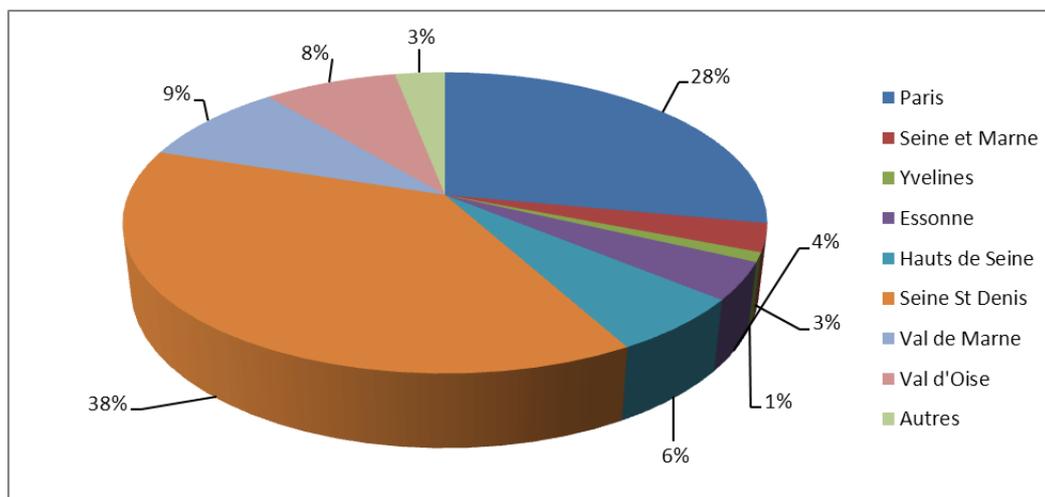
Graphique 1 : Répartition par département de domicile des commerçants abonnés en 2012



Source : Listing DDEES

Parmi les 282 commerçants abonnés, 27 % sont domiciliés à Paris, leur représentation est identique à celle des marchés aux puces de la Porte de Clignancourt. 55 % sont domiciliés en première couronne avec une forte proportion en Seine Saint Denis. En revanche, ces commerçants (34 %) sont moins nombreux à être domiciliés en Seine St Denis que ceux de Clignancourt (51 %). L'origine géographique des commerçants de la porte de Montreuil est en cela plus diversifiée y compris ceux venant d'autres départements que ceux de l'île de France, 3 % contre 1 %.

Graphique 2 : Répartition par département de domicile des commerçants volants

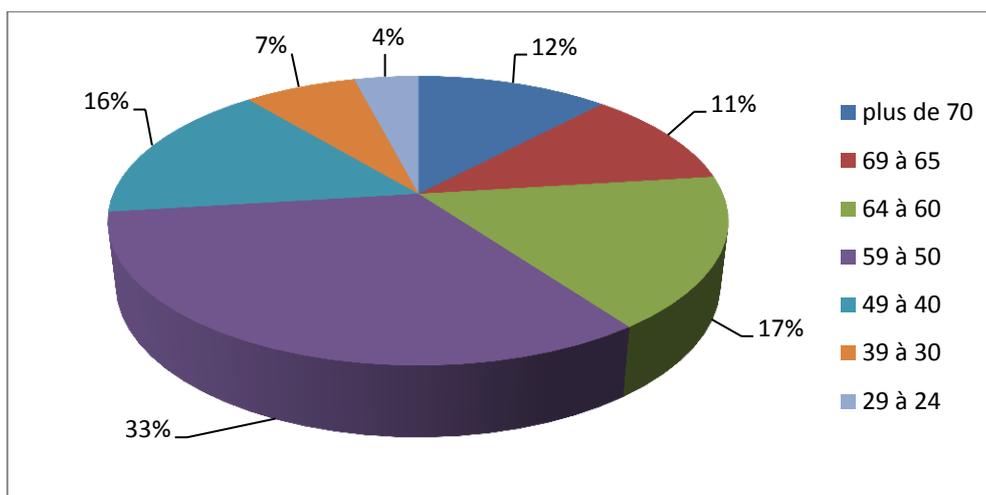


Source : Listing DDEES

Il est rappelé que les commerçants volants de ce marché ont une place spécifique qui s'apparente d'avantage à celle des abonnés. Sur les 184 réabonnés en 2012, 28 % sont des parisiens et 53 % sont domiciliés dans les trois départements de la petite couronne.

Répartition par âge

Graphique 3 : Répartition par âge des commerçants abonnés

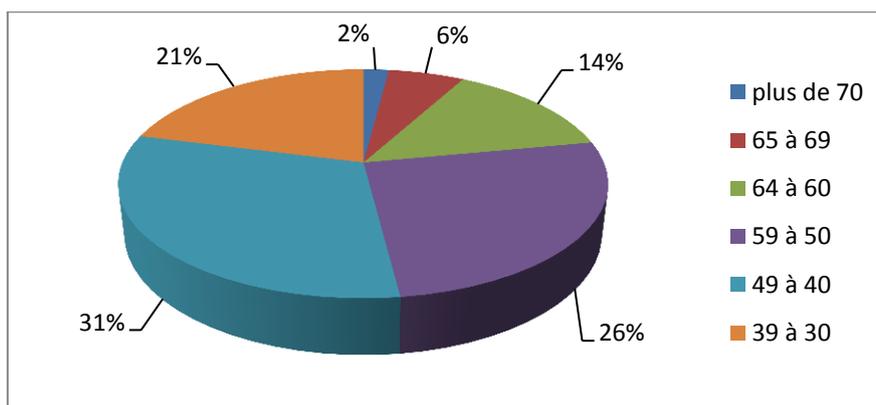


Source : Listings DDEES

Sur les 282 commerçants abonnés 34 sont âgés de plus de 70 ans dont 10 ont plus de 75 ans. 23 % ont plus de 65 ans, au total 40 % sont âgés de plus de 60 ans, et 16 % de la tranche d'âge des 50-59 ans aura 60 ans en 2013. A l'autre extrême des âges, seuls 11 commerçants (4 %) ont moins de 29 ans et aucun d'entre eux n'est âgé de moins de 24 ans.

Cette pyramide des âges montre une absence de renouvellement générationnel probablement à l'œuvre depuis de nombreuses années, que le gel des nouveaux abonnements n'a pu que renforcer. Une majorité de cette forte proportion des plus des 60 ans, bénéficie d'autres revenus prévus par le droit social français, par ailleurs, il est possible de s'interroger sur la capacité de titulaires très âgés à occuper de façon régulière leurs emplacements. Dans des périodes où le chômage des jeunes les moins qualifiés constitue un problème majeur, cette situation interroge fortement les auditeurs. A terme, elle pose aussi la question de la dynamique commerciale de ce marché.

Graphique 4 : Répartition par âge des commerçants volants



Source : Listing DDEES

Logiquement l'activité de volant est plutôt recherchée par une population jeune et souvent en recherche d'insertion sociale et professionnelle pouvant à terme espérer accéder au statut d'abonné qui est moins précaire. Ce peut être aussi une activité transitoire adaptée au parcours naturel de jeunes adultes. La place très atypique qui est donnée depuis l'origine aux commerçants volants (volants fixes) de ce marché renforcée par le gel de nouveaux entrants, influe inévitablement sur la pyramide des âges de cette catégorie. Ainsi, sur un total de 184 commerçants volants, 22 % sont âgés de plus de 60 ans et 48 % de plus de 50 ans. Un seul commerçant est âgé de moins de 30 ans (29 ans). Pour

cette catégorie, plus encore que pour la précédente, cette situation contrarie la mission que pourrait tenir ce marché à l'égard des jeunes souhaitant s'engager dans ce type d'activité.

Ancienneté des commerçants abonnés

Tableau 2 : Date du premier abonnement des commerçants abonnés

| Année de 1 ^{er} abonnement | Nombre de commerçants | Pourcentage |
|-------------------------------------|-----------------------|-------------|
| Avant 1980 | 29 | 11 % |
| 1981-1984 | 16 | 6 % |
| 1985-1990 | 27 | 10 % |
| 1991-1995 | 33 | 12 % |
| 1996-2000 | 45 | 16 % |
| 2001-2005 | 76 | 28 % |
| 2006-2007 | 31 | 11 % |
| 2008-2009 | 6 | 2 % |
| 2010-2012 | 10 | 4 % |
| | 273 | 100 % |

Source : Listing DDEEES

Sur 273 commerçants abonnés²⁷, 39 % ont une ancienneté supérieure à 17 ans et 55 % de plus de 12 ans. Du fait de la suspension des nouvelles admissions, 94 % ont une ancienneté supérieure à sept ans. Les quelques admissions de ces dernières années sont majoritairement dues au transfert d'un droit existant, qui donne lieu à un nouvel abonnement. Si la jurisprudence est constante sur l'impossibilité pour une commune de prévoir dans ses règlements une priorité aux descendants de commerçants titulaires²⁸, l'article 25 du règlement de ce marché prévoit qu'en cas de décès ou de désistement d'un commerçant abonné²⁹ et selon des conditions très précises d'une collaboration effective³⁰ depuis plus de trois ans, « une priorité d'attribution d'un emplacement peut être donnée au conjoint, au partenaire d'un pacte civil de solidarité ou au concubin attestant de son union depuis plus de trois ans, ou encore aux enfants et petits-enfants ainsi qu'aux ascendants ». Par ailleurs, « le changement de représentant légal d'une société ne donne lieu en aucun cas à une transmission de droit d'occupation de l'emplacement, sous réserve des dispositions prévues aux alinéas précédents ». La jurisprudence du Conseil d'Etat est pour cette situation, identique à celle mentionnée ci-dessus.

Faute de données disponibles, l'administration n'ayant pu les représenter, la mission n'a pas pu être en mesure de reconstituer l'historique des admissions des commerçants volants de ce marché. Ces renseignements auraient permis d'éclairer l'ancienneté de ces commerçants qui pour ce marché bénéficient pour la plupart d'entre eux d'une place très particulière (volants fixes).

²⁷ La situation de neuf commerçants n'était pas renseignée.

²⁸ Avis du Conseil d'Etat n° 128984 du 21 juin 1996, ville de Villefranche sur Saône.

²⁹ « Disposition réservée aux cas de force majeure : maladie, enfant handicapé à charge, départ en retraite... »

³⁰ « Déclaration des versements à l'URSSAF faisant foi et sous réserve de l'inscription préalable sur le registre d'admissibilité du marché ».

Recommandation 1 : Vérifier les situations administratives de l'ensemble des commerçants à l'occasion des réabonnements 2013, recueillir systématiquement l'information et les justificatifs sur le statut d'auto-entrepreneur ainsi que sur celui de conjoint-collaborateur.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEES indique que ces contrôles sont déjà réalisés. Les rapporteurs ont décidé de maintenir cette recommandation en forme de point d'attention particulier devant faire l'objet d'un suivi constant

1.6.2. Les types de commerces

Si le nombre de places global du règlement de 2003 (430) ne correspond pas à celui de la DSP (478), ce règlement fixe néanmoins une répartition par type de commerce qui ne peut excéder³¹ :

« 249 pour les marchands de produits neufs, 150 pour les brocanteurs, 25 places de fripiers, 6 places pour la vente à emporter ».

En septembre 2012 pour les 465 commerçants bénéficiaires d'une autorisation de la Ville (281 abonnés et 184 volants), la répartition était la suivante :

Tableau 3 : Répartition par type de commerce

| Commerçants abonnés | | | Commerçants volants | | |
|-----------------------|-----|------|-----------------------|-----|---------|
| Produits neufs | 219 | 78 % | Produits neufs | 150 | 81,50 % |
| Brocanteurs | 43 | 15 % | Brocanteurs | 19 | 10,50 % |
| Fripiers | 15 | 5 % | Fripiers | 15 | 8 % |
| Produits alimentaires | 4 | 2 % | Produits alimentaires | | |
| Total | 281 | | Total | 184 | |

Source : DDEES

Ces chiffres montrent que la répartition réglementairement fixée en 2003 ne peut être tenue, en effet depuis de nombreuses années déjà, s'opère une décroissance continue du nombre de brocanteurs et de fripiers. Respectivement, ils ne représentent plus que 13 % et 6 % du nombre total de commerçants. A ces activités, se substitue la vente de produits neufs qui aujourd'hui représente l'activité de près de 80 % des commerçants.

L'absence de données sur les évolutions des revenus des commerçants, les taux de fréquentation et les profils des clients ne permet pas d'objectiver totalement ces constats. Néanmoins, quelques données sont connues ; les changements profonds dans les modes de consommation, l'augmentation du nombre de brocantes de proximité, les pratiques d'achats aux enchères par les particuliers, le développement des dons ou des ventes vestimentaires de seconde main par de nombreuses associations, les boutiques de dépôts vente ou de « vintage », la tendance générale à l'uniformisation et au commerce de produits de même facture, (pouvant être trouvés dans la grande distribution, sur les marchés alimentaires mais aussi être vendus à la sauvette), les systèmes de commerce parallèles de produits tels que les accessoires auto, l'informatique etc... sont autant d'évolutions qui à court terme peuvent mettre en cause la viabilité même des marchés aux puces.

³¹ Le règlement de 1980 établissait déjà une répartition assez comparable

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEEES indique que le rapport semble considérer ces « regroupements » comme une nomenclature, alors que seule la nomenclature annexée au règlement fait foi. La remarque des rapporteurs ne porte que sur l'équilibre entre grandes catégories, tel que posé par le règlement et qui n'est plus le reflet de la réalité. La DDEEES a indiqué envisager de modifier cet article dans le cadre de la refonte du règlement en 2013 ou 2014

Recommandation 2 : Mettre le règlement en conformité avec la réalité commerciale. A l'exception des places autorisées pour la vente de produits alimentaires, supprimer l'actuelle répartition chiffrée tout en réaffirmant l'objectif de maintenir de nombreux brocanteurs et une diversité de commerces.

1.6.3. Les types de produits neufs vendus

Pour les produits neufs, les services ont établi la classification suivante :

- L'appellation « textiles » regroupe les tissus, le linge de maison, la lingerie, les foulards et la bonneterie,
- L'appellation « articles divers » regroupe les articles de téléphonie, ménagers, de fumeurs, de voyage, la binteloterie et la cordonnerie.

Cette nomenclature montre une diversité catégorielle plus marquée que celle observée au Marché aux Puces de Clignancourt mais elle renseigne peu sur l'évolution structurelle des marchandises, notamment sur leur provenance, leur facture, leur qualité et leur attractivité commerciale.

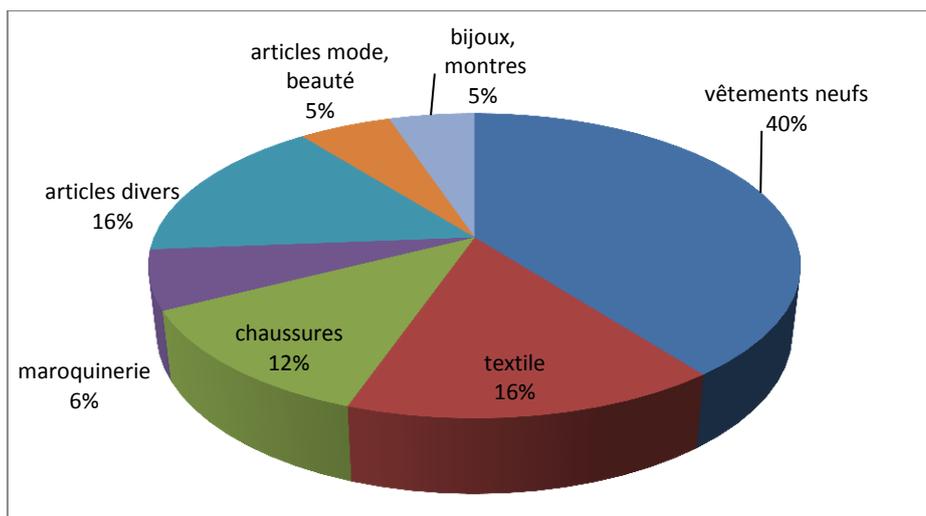
Aux puces de Montreuil, si les tendances déjà évoquées sont bien perceptibles, l'implication et la vigilance du gestionnaire, les pratiques d'achats de plusieurs commerçants, semblent encore pouvoir en limiter les effets. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, il est possible d'y trouver à des prix très compétitifs des bagages, des costumes, des chaussures, des baskets et des jeans de marques et de qualité. Les tenues de travail vendues sont encore fabriquées par une entreprise de province, comme les chaussures de sécurité. L'électroménager d'occasion offre quant à lui des opportunités intéressantes. Ce contexte permet encore d'attirer une clientèle où sont représentés tous les âges et une certaine mixité sociale.

Recommandation 3 : Evaluer les évolutions commerciales et de fréquentation, procéder à des enquêtes de satisfaction auprès des clients et commerçants.

A cet effet, un partenariat avec une université ou une école de commerce pourrait être mis en place à peu de frais par la DDEEES, interlocuteur municipal privilégié de ces organismes.

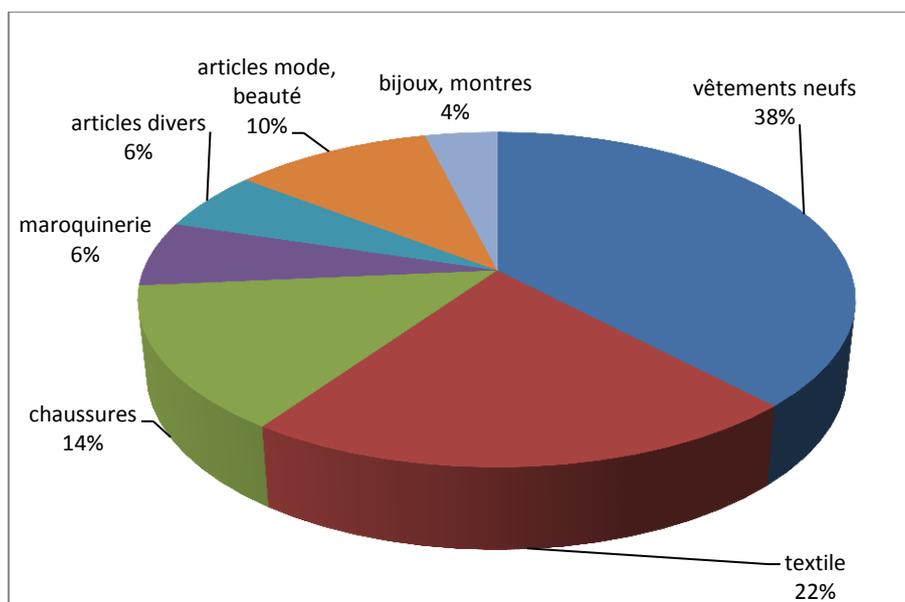
Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEEES a considéré comme « *un peu délicat de réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des commerçants dans le climat ambiant (nombreux vendeurs à la sauvette, incertitudes liées au GPRU)* ». En admettant ce point de vue, cela n'empêche pas une enquête auprès de la clientèle.

Graphique 5 : Produits neufs vendus par les commerçants abonnés



Source : DDEES

Graphique 6 : Produits neufs vendus par les commerçants volants



Source : DDEES

1.7. Le fonctionnement des organes représentatifs

1.7.1. 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 intervenus³². Afin de permettre l'expression des

³² Jurisprudence du Conseil d'Etat, 25 septembre 1987, SA Comptoir Lyonnais des viandes.

usagers des services publics, les lois du 6 février 1992³³ 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 DSP³⁴, 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 de représentants des associations locales, nommés par l'assemblée délibérante³⁵. 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, plusieurs 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 CCSPL³⁶ 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 découverts³⁷ qui est chargée de donner son avis sur les questions d'intérêt général (organisation, fonctionnement, gestion). S'ajoute à ce dispositif, des commissions locales restreintes pour chacun des marchés, dont le rôle est de suivre « *le quotidien* » 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 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.

1.7.2. Le cadre réglementaire de la commission du marché aux puces de la Porte de Montreuil

A l'exception du marché Jean-Henri Fabre (Porte de Clignancourt), les règlements des marchés aux puces parisiens prévoient des commissions locales. L'article 46 du règlement

³³ 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 ».

³⁴ Chaque année un rapport de synthèse et d'analyse des DSP est présenté au Conseil de Paris.

³⁵ Le Conseil de Paris de mai 2008 a approuvé la nomination de onze associations membres de la CCSPL de Paris.

³⁶ La délibération 2012 DUCT 141 présente le bilan des travaux de la commission pour l'année 2011.

³⁷ 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.

du marché de la Porte de Montreuil du 17 juillet 2007 en fixe le fonctionnement, la composition et 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 commercial du marché, 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 des moyens financiers s'y rapportant. Le montant de la participation des commerçants abonnés ne peut dépasser 10% des droits de place³⁸ autorisés par le Conseil de Paris ».

Jusqu'au 1^{er} juin 2011, la participation animation des commerçants abonnés était de 0,50 € ; sur décision de la commission (du 19 mai), celle-ci a été fixée à 0,61 € par tenue et par emplacement de 10 m².

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

Le gestionnaire, ou son représentant, et le placier en sont membres de droit.

Un responsable de l'administration municipale participe à cette commission en tant que de besoin. A cet effet, les services municipaux doivent être informés des dates des réunions.

La commission constitue son bureau dans des conditions arrêtées par elle, son président étant obligatoirement désigné parmi les commerçants du marché.

Le gestionnaire est membre de droit du bureau de la commission.

La commission peut se faire assister des experts ou des personnes compétentes mandatées par elle après accord de l'ensemble des membres.

La commission doit se réunir au moins une fois par trimestre. Elle peut en outre être réunie à l'initiative de son bureau ou à la demande du gestionnaire ou de plus du tiers des commerçants du marché ».

La convention prévoit *« qu'en concertation avec la commission de marché, le délégataire est chargé de mettre en œuvre des actions à caractère commercial et d'animation du marché ».*

Les dispositions réglementaires et de la convention concernant les financements des animations comportent quelques ambiguïtés et imprécisions :

- Contrairement à la convention, le règlement ne précise pas que la contribution des commerçants est volontaire et hors taxe. Si ce dispositif devait être maintenu, ces dispositions d'ordre réglementaire pourraient faire l'objet d'une mise à jour afin que

³⁸ Les articles 31 et 32 de la convention de DSP relatif à la politique commerciale et d'animation, précisent *« que le délégataire est chargé de mettre en place cette politique, que celle-ci est financée à la fois par une participation du délégataire (10 000 €) et par la contribution volontaire des commerçants abonnés dont le montant est fixé par la commission mais ne peut excéder 10% du droit 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 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. La perception de cette participation peut être effectuée par le délégataire ».* Le rapport annuel du délégataire doit comporter *« un bilan des opérations publicitaires et d'animation effectuées au cours de l'année ».*

la prochaine convention de DSP puisse être prise en référence à des textes d'application consolidés.

- Les commerçants volants de ce marché, ne contribuent pas à l'animation alors même que ceux-ci bénéficient des actions et qu'ils sont pour une grande part d'entre eux des « volants fixes ». Si leur participation financière devait être envisagée, (point abordé en commission de marché du 19 mai 2011), elle serait à évaluer au regard du droit de place actuellement appliqué à cette catégorie de commerçants. Par ailleurs, une telle réforme nécessiterait de prévoir leur participation au processus de décision sur les projets d'animation.
- Le principe d'une participation volontaire des volants à l'animation diffère selon les marchés aux puces, dans certains, ces commerçants y contribuent et dans d'autres pas.

Plus globalement, les dispositions concernant le fonctionnement des commissions des marchés aux puces ne sont pas homogènes, cette situation plaide en faveur d'une unification. Une clarification et des règles communes s'imposent également sur les modalités de participation financière des commerçants à l'animation. Sur ce point les auditeurs préconisent l'intégration d'une part fixe pour l'animation, intégrée au droit de place.

Recommandation 4 : Créer une part fixe pour le financement de l'animation, intégrée au droit de place. Si cette recommandation ne devait pas être retenue, clarifier règlementairement les modalités de contribution des commerçants abonnés et volants.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEES indique que les réformes tarifaires votées par le Conseil de Paris ne s'orientent pas vers ce choix. Elle indique envisager de supprimer les contributions volontaires des commerçants afin de clarifier les flux financiers. Les rapporteurs observent que, ce faisant, on introduit de nouvelles disparités entre les règlements et la gestion des différents marchés au lieu d'en faire converger la réglementation.

Recommandation 5 : Poser des règles communes et cohérentes à l'ensemble des marchés aux Puces parisiens.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDEES indique que ceci pourra être envisagé à moyen terme. Les rapporteurs pensent ce processus fort mal engagé (cf. supra observation sous la recommandation n°4).

L'article 9 du règlement rectification du 2 décembre 2004³⁹ donne d'autres prérogatives à la commission :

« Les commerçants abonnés et volants peuvent obtenir le changement d'article mentionnés sur leur carte à condition d'en avoir fait préalablement la demande, par écrit, au gestionnaire du marché. Cette modification est soumise pour avis à la Commission et doit faire l'objet d'une validation auprès des services municipaux.

Dans un délai de 6 mois après cette mise à jour, aucune nouvelle demande ne peut être sollicitée.

Ce délai est porté à 10 ans pour les commerçants autorisés à exercer une activité de brocante⁴⁰.

³⁹ Modifiant l'article 31 du règlement du 17 juillet 2003.

En cas de libération d'un emplacement, sont prioritaires pour obtenir l'autorisation de vendre le ou les articles précédemment vendus par l'occupant de ladite place : le commerçant le plus ancien exerçant dans le voisinage direct dudit emplacement, puis le commerçant ayant sollicité une mutation de cet emplacement ».

1.7.3. Un fonctionnement particulièrement instable de la commission

Sur la période de la DSP, les élections des représentants des abonnés se sont déroulées les 17 décembre 2009 (24% de participation)⁴¹ et 20 novembre 2011 (59% de participation).

Au cours de cette période les rapports entre les commerçants membres de la commission ont pris un tour particulièrement conflictuel qui s'est matérialisé au printemps 2011 par une première destitution du Président par une majorité des membres de la commission.

De nouvelles élections ont été organisées (novembre 2011) avec l'appui de l'administration et du délégataire sur le marché de manière à garantir une participation plus importante et la régularité formelle des opérations de vote. La nouvelle commission issue de ce scrutin n'a pas pour autant conduit à un meilleur fonctionnement de cet organe puisqu'en avril 2012, le Président a de nouveau été destitué par certains membres de la commission et un autre Président a été élu en juin 2012. Parallèlement, un courrier du 3 juillet 2012, du syndicat des commerçants non sédentaires du marché aux Puces de la porte de Montreuil « *a jugé légalement contestable les circonstances de cette destitution* ».

Historiquement, ce syndicat « maison » qui selon les services n'est pas affilié aux instances représentatives, a tenu une place importante. Si 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 février 2008 à avril 2009, les comptes rendus disponibles montrent que jusqu'en octobre 2009, ses représentants étaient le plus souvent majoritaires en nombre au sein de la commission. Les auditeurs n'ont pas pu savoir si ceux-ci prenaient part aux décisions et dans quelles conditions avaient été organisées les élections de 2007. Sur la base du compte rendu de janvier 2007 et de celui d'avril 2009⁴², on constate que sur cette période des membres du syndicat deviennent membres de la commission.

A partir de décembre 2011, ce contexte a abouti à une paralysie de la commission bloquant les décisions collectives nécessaires à la régulation de la vie quotidienne du marché, les travaux prévus dès début 2012 avec les services sur la refonte du règlement et enfin la réalisation d'actions d'animation entraînant depuis, un gel des dépenses et une accumulation conséquente des fonds disponibles. (cf. infra.2.7). Afin de débloquer la situation les services ont proposé une réunion de la commission, celle-ci s'est déroulée le 29 novembre 2012. Les principaux points figurant au compte rendu du 17 décembre 2012 sont repris dans le tableau n°4 ci-dessous.

A l'inverse d'autres marchés, la participation ponctuelle de l' élu chargé du commerce dans l'arrondissement ne semble pas être une pratique, il semble néanmoins que certains commerçants soient en contact. Les services de la DDEES ont quant à eux peu de contact avec l'arrondissement.

⁴⁰ Depuis le règlement du 17 juillet 2003, l'article concernant l'autorisation pour activité de brocante, a fait l'objet de deux modifications l'une en décembre 2004 puis à l'occasion d'un nouvel arrêté modificatif du 22 septembre 2006.

⁴¹ Cf. Tableau n°4, réunion de la commission du 30 octobre 2009. Une partie des membres de la commission ont refusé les propositions de l'administration et du gestionnaire que les élections puissent se tenir sur le marché afin de concourir à une place large participation.

⁴² Entre ces deux périodes la mission n'a pu se procurer les comptes rendus de commission.

A ces dissensions internes à la communauté des commerçants, s'ajoute la situation particulièrement difficile de l'environnement (cf. supra 1.4.). Pour les services et pour le gestionnaire, la tenue de ce site peut parfois relever d'une véritable gageure. La résistance de certains à se conformer aux règles provoque des situations irrespectueuses, outrancières et parfois même empreintes de menaces qui ne sauraient être admises envers des agents publics ou des salariés de la société gestionnaire. [.....
.....
.....]

Parmi les nombreux événements éclairants cette situation, peuvent notamment être cités :

Un affranchissement des règles de dépassement et de vente de produits non autorisés entraînant après plus d'une année d'avertissements, des sanctions prévues au règlement. [.....
.....
.....
.....
.....].

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Tableau 4 : Réunions de la commission du marché aux Puces de la Porte de Montreuil

| | |
|-----------------|---|
| 23 avril 2009 | Présence importante de vendeurs à la « sauvette », ventes non autorisées par des commerçants, demande d'évolution de la nomenclature des produits et d'ouverture du marché à de nouveaux commerçants volants |
| 15 mai 2009 | Rappel des règles de sectorisation (zone brocante) Demande de délivrance de nouvelles autorisations de volants. L'administration souhaite une expertise préalable du taux de remplissage du marché |
| 30 octobre 2009 | Echéance du mandat de la commission au 26/11/2009. La date des élections est fixée au 17/12/2009 Avis défavorable d'une majorité des membres de la commission, sur la proposition de l'administration et du gestionnaire pour que le vote soit organisé sur le marché, afin d'augmenter le taux de participation Bilan des actions d'animation réalisées durant le mandat de la commission (distribution de cartables, de gilets de sécurité, animations et cadeaux de Noël). Création d'un site internet et d'une plaquette de promotion du marché seraient en projet. Le budget animation a été peu impacté par des actions d'animation, la commission ayant souhaité disposer d'un budget conséquent pour la défense des intérêts des commerçants en cas de déplacement du marché dans le cadre du GPRU Demande d'un marquage au sol rue A. Lemièrre et de la création d'une zone de stationnement rue Léon Gaumont. L'administration s'engage à étudier en lien avec le gestionnaire Décision de suppression des toilettes mobiles situées sur le square Nouvelle demande d'ouvrir à de nouveaux abonnements de volants, l'administration estime qu'après analyse le marché compte un nombre important de volants et qu'il n'existe pas de places vacantes |
| 10 mai 2010 | Problèmes importants de déchets et d'hygiène du fait de dépôts sauvages et de l'installation de personnes dormant sur le site Renouvellement des demandes de marquage au sol et de stationnement. La DDEEES a saisi la direction compétente Les commerçants informent d'actions de protestations à venir contre les ventes à la sauvette. La DDEEES rappelle avoir alerté la préfecture de police |
| 27 mai 2010 | Séance de mutations et de changements d'articles |
| 3 mars 2011 | Rappel du règlement et des procédures pour les changements d'articles |
| 24 mars 2011 | Séance de mutations et de changements d'articles |
| 19 mai 2011 | Présentation par la SEMACO du bilan d'animation 2010 et transmission à la demande de la DDEEES, d'un état des comptes depuis 2005 Opposition de 5 membres sur 8 présents, au financement d'un agent de sécurité sur la participation animation des commerçants abonnés Sur suggestion de l'administration, décision d'augmentation de la contribution animation des abonnés (de 0,50 € à 0,61 €) Certains commerçants souhaitent la participation financière des volants. L'administration propose que ce point soit étudié dans le cadre des travaux à venir sur la refonte du règlement Rappel des règles de voisinage et de remplacement des titulaires abonnés par des salariés Rappel de la commission sur ses demandes de 2009 à propos du stationnement |

| | |
|-------------------------------|--|
| 27 mai 2011 | <p>Séance de mutations</p> <p>Transmission par la commission de 12 propositions à étudier dans le cadre des futurs travaux sur la révision du règlement</p> |
| 20 septembre 2011 | <p>Modalités d'organisation des élections de la commission, fixées au 20 novembre 2011. Large information et déroulement sur le marché</p> |
| 18 octobre 2011 | <p>Distribution aux commerçants d'un tract signé du Président de la commission, comportant des informations erronées sur les modalités d'organisation des élections. L'administration indique qu'elle diffusera une note d'information aux commerçants le 22 octobre</p> <p>Avis défavorable de certains membres de la commission sur le principe d'abonnement d'un nouveau commerçant alimentaire suite à une vacance de place. L'administration rappelle ses prérogatives</p> |
| 1 ^{er} décembre 2011 | <p>Première réunion avec les nouveaux membres élus de la commission, élus (le 20 novembre)</p> <p>L'administration rappelle son souhait d'organiser trois groupes de travail sur l'année 2012 pour la refonte du règlement du marché</p> <p>Les commerçants réitèrent leur demande de procéder à 20 nouveaux abonnements et de disposer d'information sur le projet de GPRU</p> <p>Désaccord d'une partie des commerçants sur la proposition du nouveau Président d'être entouré d'un conseiller expert</p> |
| 8 décembre 2011 | <p>Séance de mutations.</p> |
| 29 novembre 2012 | <p>A la date de la commission, le solde de la contribution volontaire animation des commerçants s'élève à 23 511 € et celui du budget du délégataire à 9095,64 €⁴³. La Ville indique que le solde du budget du délégataire est à dépenser avant le 31 décembre 2012. Plusieurs projets pourraient être réalisés avant la fin de l'année, les commerçants doivent se réunir pour en décider. La Ville validera les devis.</p> <p>Selon les règles de janvier 2007, une séance de mutation est fixée à fin mai 2013.</p> <p>La Ville demande à la SEMACO que dans les cas d'absence des titulaires, de faire remballer les commerçants n'étant pas présents sur leur place de vente. Le délégataire contrôlera les titulaires secteur par secteur.</p> <p>A partir de janvier 2013 le délégataire procédera à la délivrance de cartes de stationnement aux abonnés et volants dans le strict respect d'une seule carte par commerçant. Pour le stationnement des véhicules sur les places de vente ou sur les zones réservées, les commerçants devront transmettre la carte grise à leur nom lors des renouvellements d'autorisation entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2013.</p> <p>La DDEES va saisir la DVD sur la question des stationnements rue du Professeur A. Lemièrre et ce afin d'éviter l'installation des vendeurs à la sauvette.</p> <p>La DDEES indique que le Secrétariat général a été saisi du problème des vendeurs à la sauvette qui touche plusieurs secteurs de la capitale et que la Préfecture de Police est associée à la réflexion.</p> |

⁴³ Ces chiffres ne sont pas corroborés par les rapporteurs.

| | |
|--|--|
| | <p>Le gestionnaire procède actuellement à une réfection du marquage et numérotation des emplacements de vente.</p> <p>La DDEES rappelle que la Ville n'envisage pas de délivrer de nouvelles cartes de volants ni de procéder à des abonnements pour ne pas créer de nouveaux droits d'ici le renouvellement de la DSP, car le site pourrait être réorganisé selon les diverses études menées dans le cadre du GPRU et du Grand Paris.</p> <p>La DDEES fait état de l'audit en cours qui pourrait contenir des préconisations susceptibles d'influer sur les modalités de fonctionnement des marchés aux Puces.</p> <p>Sur le fonctionnement du bureau de la commission, la DDEES rappelle que le règlement ne définit pas le rôle du président et ne le désigne pas comme interlocuteur exclusif de la Ville. Toutes les décisions relatives au marché sont prises après consultation, en réunion, de tous les membres présents ou représentés, de la commission.</p> |
|--|--|

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

Recommandation 6 : Adapter le règlement de manière à cadrer le fonctionnement de la commission de marché et à pallier à l'incapacité des commerçants d'établir un règlement intérieur de la commission.

Il pourrait notamment être ainsi établi que le Président est élu pour la durée du mandat de la commission (fixée à deux ans par le règlement actuel), qu'il n'est procédé d'office à de nouvelles élections de la commission que si la moitié de ses membres est démissionnaire.

La DDEES a indiqué, en réponse au rapport provisoire qu'elle envisageait de modifier l'article visé dans le cadre de la refonte du règlement en 2013 ou 2014.

2. ANALYSE FINANCIERE DE LA DELEGATION

L'économie de la DSP a été infléchiée par plusieurs phénomènes susceptibles de créer une dichotomie entre la sphère juridique (le contrat à la lettre) et la sphère économique (l'exécution du contrat). Le contrat n'en a pas pour autant été amendé en cours d'exécution.

Par ailleurs, l'examen de la première année de la délégation (année 2008) est brouillé par le fait que 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 ne saurait 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 (janvier 2008) et de la nouvelle DSP (février à décembre 2008).

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 contradictoire⁴⁴).

Ces observations vont au-delà de la simple remarque de principe car l'inobservation de ces précautions peut avoir des conséquences fâcheuses sur l'exécution de la DSP suivante. C'est notamment le cas pour ce qui concerne le financement des activités d'animation-promotion pour lequel de profondes incompréhensions semblent s'être installées entre délégataire et commerçants comme en témoigne le procès-verbal de la réunion de la commission du 19 mai 2011.

Lors de cette réunion, l'administration municipale a demandé au délégataire de produire des comptes du budget animation à compter de 2006. Les comptes produits par le délégataire pour la période 2005 à 2011 feront alors apparaître au 31 décembre 2007, un solde négatif de plus de 22 500 € sur le compte de la contribution du délégataire ; ce solde est reporté sur les comptes 2008, puis d'année en année sur la nouvelle DSP. Ce traitement peut laisser à penser que le délégataire détiendrait une créance, issue de la précédente DSP⁴⁵. Le fait que cette question n'ait pas été purgée en temps voulu, c'est-à-dire à l'expiration de la DSP, est de nature à polluer durablement les relations entre les partenaires et, ce faisant, la gestion financière des activités d'animation.

2.1. Un alourdissement de certains postes

2.1.1. Evolution des droits de place perçus

La politique menée en matière d'admission de nouveaux commerçants, notamment abonnés, sur le marché, semble avoir, de longue date, eu un caractère restrictif (cf. 1.2.2). Celui-ci s'est accentué avec le gel, par précaution, de la délivrance de nouvelles cartes de commerçants abonnés (à compter de 2007) ou volants (depuis fin 2006). Les admissions nouvelles ont été très faibles et se sont cantonnées uniquement à la

⁴⁴ 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

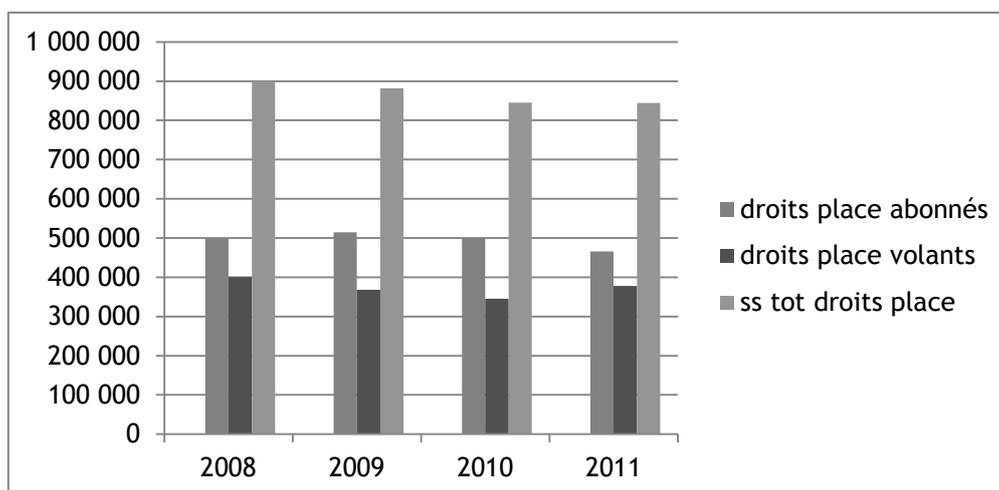
⁴⁵ Interprétation qui n'est pas partagée par les rapporteurs (cf. supra 2.7).

satisfaction des cas considérés comme prioritaires. Au 1^{er} septembre 2012, selon les chiffres fournis par la DDEES, le nombre total de commerçants qui s'élevait à 466 (282 abonnés et 184 volants) était devenu inférieur de 12 unités au nombre de places du marché (478) indiquées dans le contrat de DSP. L'écart important entre le nombre d'abonnés et le nombre de places, combiné avec le tarissement progressif du nombre de volants limitent les marges de manœuvre pour optimiser financièrement la gestion du marché.

Ce malthusianisme, combiné avec l'absence de revalorisation tarifaire depuis 1996, a pour effet d'amputer le potentiel économique de la DSP, cette tendance étant appelée à se poursuivre, sauf augmentation du droit de place.

Tableau 5 : Evolution des droits de place perçus (2008-2011)

| DSP Puces Pte Montreuil | 2008 | 2009 | 2009/2008 | 2009/2008 (%) | 2010 | 2010/2009 | 2010/2009 (%) | 2011 | 2011/2010 | 2011/2010 (%) |
|--------------------------------|---------|---------|-----------|---------------|---------|-----------|---------------|---------|-----------|---------------|
| Produits d'exploitation | | | | | | | | | | |
| droits place abonnés | 497 686 | 514 271 | 16 584 | 3,3% | 499 516 | -14 755 | -2,9% | 466 043 | -33 473 | -6,7% |
| droits place volants | 400 613 | 367 831 | -32 783 | -8,2% | 345 269 | -22 562 | -6,1% | 378 169 | 32 900 | 9,5% |
| ss tot droits place | 898 300 | 882 101 | -16 198 | -1,8% | 844 785 | -37 317 | -4,2% | 844 212 | -573 | -0,1% |



Source : comptes DSP

De fait, en quatre ans (2008-2011), malgré une relative stabilisation en 2011, le montant des droits de place a chuté globalement de 6 %, avec une évolution contrastée des recettes tirées des volants et une tendance au « décrochage » des recettes abonnés à compter de 2010. De 2009 à 2011, le montant des droits de place réellement perçus reste assez sensiblement en deçà du montant de 918 618,48 € sur lequel la SEMACO a bâti ses comptes d'exploitation prévisionnels.

Sur le plan juridique, la diminution, du fait du délégant, du potentiel de la DSP n'a pas fait l'objet d'une compensation formelle (indemnisation ou réduction de redevance) au profit du délégataire. Le contrat de DSP (article 5) ne reconnaît d'ailleurs ce droit, sous la forme d'une réduction de redevance, que dans le cas où un évènement a une incidence sur la superficie du marché.

La diminution du chiffre d'affaires de la DSP a toutefois eu pour conséquence mécanique que la clause contractuelle prévoyant le versement, à la Ville de Paris, en sus de la redevance forfaitaire de 374 362,11 €, d'une redevance complémentaire égale à 80 % du chiffre d'affaires au-delà de 893 423,28 €, qui avait joué en 2008 et en 2009, n'a plus trouvé à s'appliquer en 2010 et 2011.

Enfin, la situation est aggravée par le fait que le climat d'insécurité ambiant fait peser un risque physique⁴⁶ et financier sur la perception des recettes [.....]
.....]
.....] La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

2.1.2. Des charges accrues liées à l'environnement difficile du marché

Le contexte et l'environnement très difficiles du marché contribuent à aggraver les charges supportées par le délégataire. La présence massive de vendeurs à la sauvette et le climat de tension qui en résulte pour les commerçants, les clients et les agents du délégataire ont conduit à renforcer la surveillance du marché. Si le recours à des sociétés de sécurité a été financé par l'utilisation d'une partie des contributions volontaires des commerçants aux dépenses d'animation⁴⁷, le délégataire a également été conduit à renforcer les moyens engagés sur le terrain.

Par ailleurs, l'occupation nocturne des lieux (vente à la sauvette et personnes sans domicile fixe avec des enfants) et les dépôts d'immondices en tous genres qui en résultent (gravats, huiles, pièces mécaniques, excréments..) contraignent le délégataire à intervenir le matin pour permettre l'ouverture du marché dans des conditions de salubrité acceptables pour les commerçants et les clients. Le soir, la tâche du délégataire est compliquée par le fait que dès le départ des commerçants, des vendeurs à la sauvette se réinstallent, ce qui perturbe et rend très délicat le travail de nettoyage des lieux (fortes tensions avec le personnel).

Des interventions de ce type n'étaient pas formellement prévues dans le contrat de délégation et se traduisent par des surcoûts pour le délégataire. Bien que la traçabilité des moyens engagés sur le terrain soit imparfaite, l'examen de la comptabilité fait ainsi apparaître que le renchérissement, pour le délégataire, de l'intervention de l'entreprise SOMONET au titre de sa prestation n'est pas sans lien avec ces troubles.

Le coût mensuel de la prestation de l'entreprise Somonet était au 1^{er} janvier 2008 d'un montant de 4 000 € hors taxes ; elle a été sensiblement réévaluée courant 2008 de 2 018,54 € hors taxes par mois, pour atteindre 6 018,54 € hors taxes par mois (72 222,48 € HT pour l'année). La facture complémentaire se borne à viser des accords et « un additif du 30/09/08 », sans préciser la nature et le coût des prestations objet de l'additif.

En revanche, par rapport à ce montant ainsi réévalué, on observe, pour les exercices suivants des factures supplémentaires dont l'objet concerne directement le nettoyage ou la sécurité :

- pour 2009 : + 3 789,96 € HT au titre du « travail supplémentaire concernant le nettoyage du marché » ;
- pour 2010 : + 6 000 € HT à titre de « régularisation - travail supplémentaire nettoyage marché » ;
- pour 2011 : + 6 000 € HT au titre de « sécurité sur le Marché aux Puces de la porte de Montreuil. Travail supplémentaire sur le marché ».

[.....]
.....
.....
.....

⁴⁶ [.....]

⁴⁷ Ce qui n'est bien entendu pas leur objet

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

On peut enfin noter que le délégataire a pu également avoir ponctuellement recours à une prestation de maître-chien (450 € HT pour les 8, 9 et 10 avril 2009) pour protéger les personnels de nettoyage opérant en fin de marché (vives tensions).

2.2. Des éléments d'amélioration de l'équilibre économique de la DSP

2.2.1. Le mode de tarification du placement des volants

Le **mode de tarification des volants** aboutit à faire payer à ceux qui restent une journée entière, soit, selon le délégataire et les services de la DDEEES, la presque totalité, des droits correspondant à deux fois le prix journalier (cf. supra 1.2.2). Cette pratique, dont l'origine semble ancienne, a pour conséquence que les recettes de droits de place tirées des commerçants volants, au lieu de constituer un apport marginal, constituent une ressource substantielle de la DSP.

La DDEEES affirme dans le cadre de la procédure contradictoire que cette situation très ancienne, qu'elle s'avère incapable de dater autrement que remontant « bien avant 2005 », a été prise en compte dans le compte d'exploitation prévisionnel de la DSP en cours et n'a donc aucune incidence sur son équilibre.

2.2.2. L'abandon d'une des prestations les plus coûteuses pour le délégataire

Le contrat de DSP fait obligation (section 4, articles 23 à 27) au délégataire d'équiper le marché en toilettes mobiles destinées à l'usage des commerçants. Deux toilettes autonomes et une toilette accessible aux handicapés doivent être déposées chaque vendredi soir et enlevées chaque mardi matin. Il revient au délégataire de veiller à ce qu'elles soient maintenues en parfait état d'entretien et de propreté, lavées et désinfectées chaque soir, un employé étant maintenu sur le site et veillant à leur bonne utilisation.

On peut se demander rétrospectivement pourquoi cette obligation, qui est nouvelle par rapport à la précédente DSP (1^{er} août 2005 au 31 janvier 2008), a été intégrée dans le document de consultation et dans la convention de DSP en cours. En effet, le service gestionnaire, précédemment, n'avait pas répondu favorablement à des demandes réitérées des commerçants et de leur syndicat qui déploraient l'absence de sanitaires sur le marché. L'argument mis en avant par l'administration lors d'une réunion tenue le 22 janvier 2004 avait été que « *les toilettes qui existaient autrefois sur le marché ont dû être supprimées pour des raisons de sécurité.* »

Il semble que les difficultés de mise en œuvre de ces dispositions n'aient pas été anticipées, les problèmes rencontrés précédemment n'ayant pas été gardés en mémoire par le service gestionnaire dont les agents ont connu un renouvellement rapide. Le délégataire actuel, pour sa part, n'était pas encore en charge de la DSP en 2004.

De fait, l'installation des toilettes mobiles a rapidement posé problème du fait de leur utilisation à des fins non conformes et de leur utilisation nocturne par des individus présents sur le site, les rendant inutilisables le matin. Ces mésusages entraînant d'importantes nuisances, la décision a été prise, à la demande des commerçants, de supprimer les toilettes mobiles. Cette opération a été décidée en deux temps : d'abord celles situées à proximité du square (réunion du 30 octobre 2009 avec la Commission) puis celles situées côte Bagnolet (réunion du 11 mai 2010).

Ces décisions ont contribué à alléger sensiblement les charges de la délégation de service public dans la mesure où cette prestation était coûteuse pour le délégataire, non seulement du fait de la location-installation enlèvement des cabines (674,10 € HT par mois en 2009), mais aussi des vidanges effectuées le samedi et le dimanche (1 224 € HT par mois) rendues indispensables par les conditions d'utilisation des toilettes. L'examen des factures atteste par ailleurs de ces difficultés : ainsi entre avril 2008 et août 2008, le délégataire a dû dépenser une somme totale de 1 180 € HT en cadenas supplémentaires et serrures.

Le montant des dépenses consacrées à cette prestation diminue du fait de son abandon progressif, dégagant en année pleine une économie qui peut être estimée à un coût direct d'environ 22 000 €, sans compter l'économie d'un employé dédié à leur fonctionnement.⁴⁸.

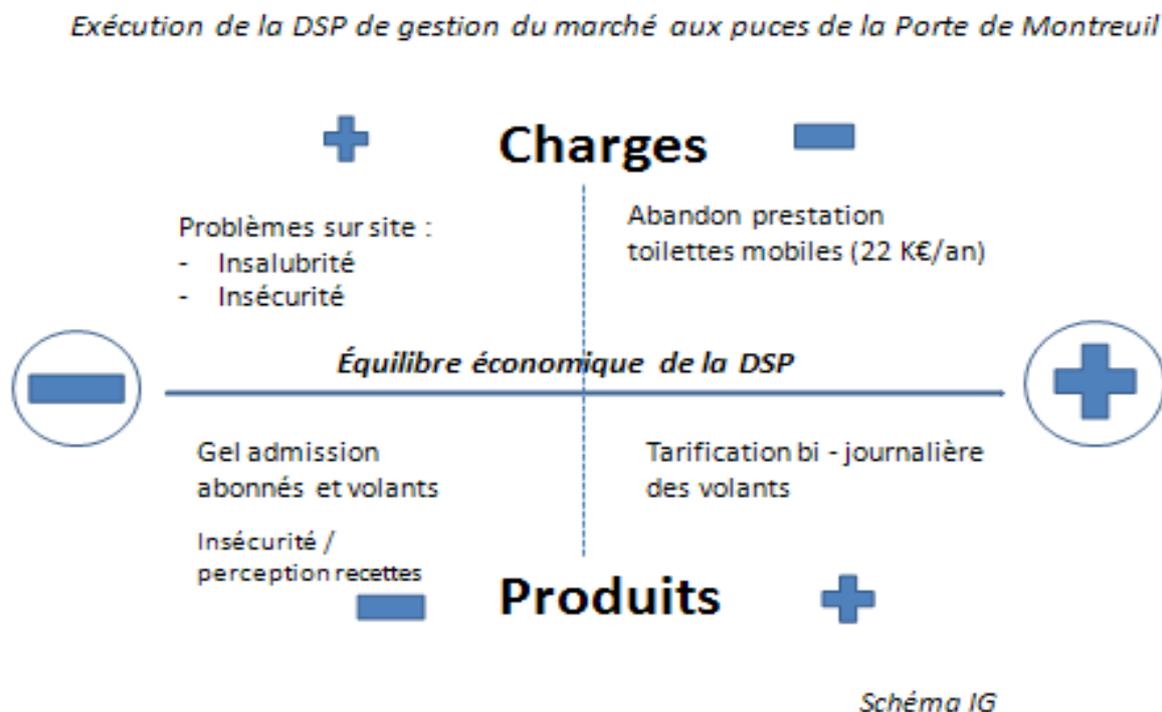
Tableau 6 : Dépenses hors taxes relatives à la prestation toilettes mobiles

| 2008 (11 mois) | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|----------|---------|------|
| 22 544 € | 21 512 € | 6 098 € | 0 € |

Source : comptes et factures DSP

⁴⁸ Qui était inclus dans la prestation de SOMONET

Les faits et événements ayant affecté l'équilibre économique de la DSP peuvent être ainsi schématisés :



Malgré les événements survenus, à l'exception de la tarification bi journalière des volants qui semble une pratique ancienne, en cours de DSP, le contrat n'a pas été avenant pour autant, bien que chacun d'eux, séparément considéré, ait eu une influence potentielle sur l'équilibre économique de la DSP. L'équilibre global de la DSP ne semble pas avoir été altéré de manière significative dans un sens ou l'autre.

2.3. Une tenue générale des comptes satisfaisante dans l'ensemble malgré des points plus difficiles à apprécier

La tenue de la comptabilité générale de la SEMACO n'appelle pas d'observation majeure.

Le détail des clés de passage des comptes sociaux aux comptes de délégation a été fourni aux auditeurs lors de leur examen sur pièces et sur place. D'une façon générale, le passage des comptes sociaux a pu être reconstitué sans difficulté particulière. C'est notamment le cas pour le poste des comptes de DSP « autres charges de fonctionnement » qui constitue un des principaux postes de dépenses.

2.3.1. Le respect du principe de permanence des méthodes n'est pas totalement assuré sur certains points

- Les dépenses du compte animation n'intègrent pas en 2008 les dépenses de téléphone portable du président de la commission, qui sont comptabilisées en « autres charges » ; à compter de 2009, ces dépenses sont comptabilisées au compte animation.

- Les dépenses de personnel intègrent des rémunérations de personnels de direction à hauteur de 34 646 € (deux personnes) en 2008, et pour 2009, de 11 359 € (un dirigeant). A compter de 2010, ce n'est plus le cas.
- La clé de répartition des frais de siège est passée de 5/75^{ème}⁴⁹ (soit 6,66 %) en 2008 à 7/85^{ème} (8,24 %) à compter de 2009, sans que les raisons de cette modification soient explicitées dans le rapport annuel du délégataire. Interrogé sur ce point par les auditeurs, le délégataire a répondu que cette révision de la clé était consécutive « à de nouveaux contrats qui ont été rajoutés à la Société »⁵⁰.
- Il peut enfin être observé qu'en 2011, a été créé, dans la comptabilité générale, un compte 615 500 imputant une quote-part *d'entretien véhicules atelier* qui s'est élevée à 4 757 € et a été reprise au compte de DSP en « *autres charges de fonctionnement* ».

Les sondages effectués sur les factures n'ont pas fait apparaître d'anomalie significative.

Toutefois, la comptabilisation des charges relatives à l' « **enlèvement des déchets** » est très aléatoire. Le délégataire a déclaré aux auditeurs avoir rencontré et rencontrer toujours d'importants problèmes de fiabilité des facturations de la part des prestataires successifs à qui il a confié le traitement des déchets du marché aux puces.

Ces difficultés l'ont conduit à comptabiliser des provisions pour des montants importants :

- En 2008, à hauteur de 7 143 € sur un total annuel de dépenses de 23 479 €, soit près du tiers, du fait d'un contentieux avec un prestataire ;⁵¹
- En 2011, à hauteur d'un montant total de 17 903 € sur 35 807 €, soit environ la moitié de la charge annuelle, pour cause de factures non parvenues (relatives aux mois de février à juin et août 2011).

L'examen, par les auditeurs, des bons de mise en décharge sur l'exercice 2011 n'est pas conclusif. L'identification du client à l'origine des déchets est très aléatoire, faisant apparaître notamment des communes de banlieue (parfois Bonneuil, plus souvent Saint Maur) ; de façon très fréquente, le client n'est pas identifié. Plusieurs numéros différents apparaissent pour les badges utilisés ; plusieurs immatriculations différentes (4 en décembre 2011) sont indiquées concernant les véhicules amenant les déchets. Enfin certaines dates de mise en décharge apparaissent aberrantes, eu égard au calendrier de tenue des marchés aux puces (samedi, dimanche et lundi) ; ainsi, il n'est pas rare de voir apparaître des dates se situant dans le courant de la semaine (le vendredi, voire le mercredi ou le jeudi).

Selon le délégataire, ces problèmes de facturation persisteraient encore en janvier 2013.

Dans ces conditions, le montant des charges d'enlèvement des déchets ne peut, au mieux, que faire l'objet d'une estimation.

Une comparaison avec le volume (estimé) des déchets récoltés sur le marché aux puces de la Porte de Clignancourt, ainsi que la connaissance des fréquents dépôts sauvages sur le site de la Porte de Vincennes conduisent toutefois les auditeurs à estimer que le volume, et donc le coût des déchets enlevés, indiqué par le délégataire reste plausible en dépit des aléas affectant cette évaluation.

⁴⁹ Valeur conforme à celle utilisée dans le compte d'exploitation prévisionnel produit dans le cadre de la candidature à la DSP

⁵⁰ Ce qui aurait dû plutôt logiquement pousser à revoir la clé à la baisse

⁵¹ La SEMACO a été conduite à changer de prestataire

Sur le plan méthodologique, il peut être noté que le compte « enlèvement des déchets » ne retrace que les charges directes de mise en décharge. Pour obtenir un coût complet de cette activité, il conviendrait d'y affecter le coût salarial du chauffeur de la benne, ainsi qu'une quote-part de dépenses de carburant et d'entretien-réparation du véhicule. Un rapprochement avec le compte d'exploitation prévisionnel est également impossible du fait d'une architecture différente, ce poste agglomérant également les coûts de propreté et nettoyage.

2.3.2. Certaines imputations comptables apparaissent singulières et de nature à altérer, à des degrés divers, la sincérité des comptes

[.....]. On observe que si une partie, [.....], de ces notes de frais a été imputée, dans la comptabilité générale du délégataire dans un compte créé ad hoc 625 403 intitulé « frais Montreuil », en revanche, [.....] ont été comptabilisés dans un compte 615 504 « entretien véhicules Montreuil ». Cet enregistrement n'a toutefois pas affecté les comptes de DSP, puisque ces charges sont toutes comptabilisées dans la rubrique « autres charges de fonctionnement » des comptes de DSP. *Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

En revanche, la comptabilisation des dépenses afférentes à une importante prestation de services rendue par la société SOMONET (cf. infra 2.4.) en « rémunération du personnel » altère sensiblement la cohérence et la transparence des comptes de DSP.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire a indiqué que le recours à la sous-traitance était lié à la difficulté d'assurer une prestation de qualité soit en régie, à cause de l'absentéisme, soit en ayant recours à l'intérim.

Le délégataire a demandé à l'administration comment retracer cette catégorie de personnel intérim et extérieur et il a été autorisé à le maintenir dans la catégorie « personnel » eu égard au fait qu'il n'y a pas d'incidence sur le résultat de la DSP.

Conceptuellement, la démarche procède d'une confusion entre la logique de la comptabilité générale (Plan Comptable Général) qui prescrit un classement des charges par nature et celle de la comptabilité analytique.

Cette présentation a pour effet de majorer le montant des dépenses de « rémunération du personnel » d'un montant de 72 222 € en 2008, 76 012 € en 2009, et 78 583 € en 2010 et en 2011. Corrélativement, les dépenses classées dans les rubriques relatives aux « autres achats et charges externes » sont minorées d'un même montant.

Sur le plan de la transparence, il peut être observé que ce traitement a pour effet de ne pas faire apparaître à première observation qu'une part non négligeable de la prestation rendue par le délégataire est en fait sous-traitée.

Le champ de cette prestation n'est pas évident à appréhender. En effet, l'objet de la convention générale conclue le 17 décembre 2003 entre la SEMACO et la société SOMONET, ainsi que de son avenant complémentaire relatif au marché aux puces de la Porte de Montreuil est extrêmement vaste et vague. De même l'intitulé des factures de la société SOMONET au titre de ce marché est large puisqu'il vise « le balayage, nettoyage et surveillance du marché aux puces de la Porte de Montreuil ».

L'analyse des moyens engagés permet toutefois de mieux cerner ses contours sur le terrain. Il peut en être déduit d'une façon schématique que Somonet assure l'essentiel de la part non mécanisée du nettoyage, l'entretien et la surveillance des toilettes

présent accord est conclu pour une durée de une année à partir du 01^{er} août 2005, assortie d'une tacite reconduction, à compter de la signature par les deux parties » ; la date du 1^{er} août étant la date de début de la précédente DSP, attribuée à la SEMACO.

- L'examen des factures montre que le mois de janvier 2008, qui est le dernier mois de la précédente DSP, a fait l'objet d'une facturation de la part de SOMONET.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire a admis avoir « reconduit sa méthode » dans la DSP 2008-2014, les contours de la prestation de la société SOMONET étant revus (et étendus).

Les auditeurs n'estiment pas cependant que, sur le fond, le choix du délégataire par la Ville de Paris ait pu se trouver altéré, dans la mesure où la candidature de la SEMACO présentait d'autres atouts importants par rapport aux autres concurrents.

Recommandation 7 : Procéder à un contrôle approfondi de la cohérence des informations fournies par les candidats au stade de la procédure d'attribution et par le délégataire en cours de contrat. A minima, au moins un contrôle approfondi des moyens humains engagés devrait être effectué en cours d'exécution du contrat.

La DDEES a indiqué dans le cadre de la procédure contradictoire déjà contrôler lors de visites sur le terrain, la présence du personnel et fait état d'échanges quasi-quotidiens avec le délégataire. L'observation des rapporteurs portait particulièrement sur la cohérence des comptes du délégataire avec les engagements en terme de personnel (niveaux de rémunération, nombre, temps de présence). Ils maintiennent leur recommandation comme point d'attention particulier dans le suivi de la délégation.

Recommandation 8 : Introduire dans le futur contrat de DSP une clause imposant au délégataire de soumettre à l'approbation préalable de la ville de Paris tout projet de contrat de sous-traitance, afin notamment que la collectivité parisienne puisse s'assurer des garanties professionnelles du sous-traitant pressenti.

La DDEES a indiqué qu'elle intégrerait cette clause dans le futur contrat en 2014.

2.3.3. Des recettes dont la traçabilité et la sécurisation sont perfectibles

Concernant les recettes, des sondages ont été effectués par la mission sur quelques tenues de marché. Les recoupements entre les états de recettes journaliers et les carnets à souche n'ont pas conduit à relever d'anomalie particulière.

2.3.3.1. La traçabilité des recettes reste toutefois perfectible

Les états de recettes journaliers sont tenus de façon manuscrite par les placiers ; ils doivent être ressaisis pour être entrés en comptabilité et être consolidés dans les états de recettes fournis mensuellement à la Ville de Paris. Cette chaîne comporte donc des risques d'erreur. Le délégataire, qui en semble conscient, envisage de transposer à l'exploitation du marché aux puces de la porte de Montreuil, avant même la fin de la DSP en cours, l'usage de machines « facturières » qu'il utilise déjà pour l'exploitation des marchés découverts alimentaires. Ce dispositif permettrait un calcul automatique des droits de place pour le placier et un transfert automatisé des données dans la comptabilité du délégataire.

[.....
.....
.....

.....]
.....].

[.....]
.....]
.....]. Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Recommandation 9 : Veiller à ce que l'indemnité d'assurances [.....] soit imputée en recettes des comptes de la DSP ; en tirer les conséquences éventuelles concernant le calcul de la redevance 2011.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire a pris l'engagement de réintégrer ce remboursement dans les comptes de 2012 et la DDEES qu'elle s'en assurerait dans le rapport d'activité à produire à ce titre en juin 2012.

2.3.3.2. Un mode de perception des droits de place qui demande à être davantage sécurisé

Dans la perception des droits de place, les espèces constituent le mode de paiement couramment 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 banni, comporte des risques d'évasion de recettes et de chiffre d'affaires ; [.....].

[.....]
.....]. Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

En l'absence de solution satisfaisante [.....], les rapporteurs suggèrent, pour limiter ces risques, de :

Recommandation 10 : Rechercher une réduction du nombre et de la fréquence des paiements [.....] qui pourrait passer notamment par un paiement mensuel des droits de place des abonnés par chèque et une promotion du paiement par prélèvement bancaire.

Recommandation 11 : Limiter au strict minimum le temps [.....] au plus tard le lundi matin.

Recommandation 12 : Procéder à une rotation des placiers dès le premier incident grave relevé⁵².

Les auditeurs ont noté toutefois que le délégataire restait réservé quant aux possibilités d'accroître sensiblement le nombre de paiements par voie de prélèvement.

L'enchaînement de plusieurs opérations : délivrance d'une quittance, d'un bulletin de recettes (manuscrit) par jour de tenue de marché, d'un récapitulatif mensuel, saisie comptable, suscite par ailleurs des risques d'erreurs de ressaisie.

Pour y remédier, le délégataire a récemment déployé des terminaux mobiles (« facturières »), pour l'encaissement des droits des commerçants volants à compter de début janvier 2013 ; ce mode de quittancement doit être étendu aux abonnés fin janvier 2013.

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

2.3.4. Une évolution des frais de siège très dynamique

Le mode de calcul des frais de siège pourrait faire l'objet de deux réserves méthodologiques :

- la clé de répartition des frais de siège a été revue à la hausse dès la deuxième année de contrat (2009) ;
- En 2008 et 2009, on observe que des salaires de personnels de direction ont été imputés en « rémunérations du personnel », alors que cela peut apparaître en contradiction avec la note relative au passage des comptes sociaux aux comptes de délégation (annexe 1 du rapport) qui précise que « *les frais de siège de la SARL SEMACO comportent : le personnel administratif, direction, comptabilité* ».

L'évolution des frais de siège sur les 4 premières années est très dynamique, puisqu'ils augmentent de 58% en quatre ans, sensiblement plus rapidement que le chiffre d'affaires de la SEMACO et alors même que le chiffre d'affaires de la DSP diminue.

Toutefois, pour nuancer la portée de cette remarque, il est permis d'observer que la clé de répartition utilisée par le délégataire, même revue à la hausse reste sensiblement inférieure à une clé qui s'appuierait sur un prorata du chiffre d'affaires de la délégation sur le chiffre d'affaires du délégataire qui aurait pour effet de « charger » les gros contrats, dont en tout premier lieu celui des puces de la Porte de Montreuil.

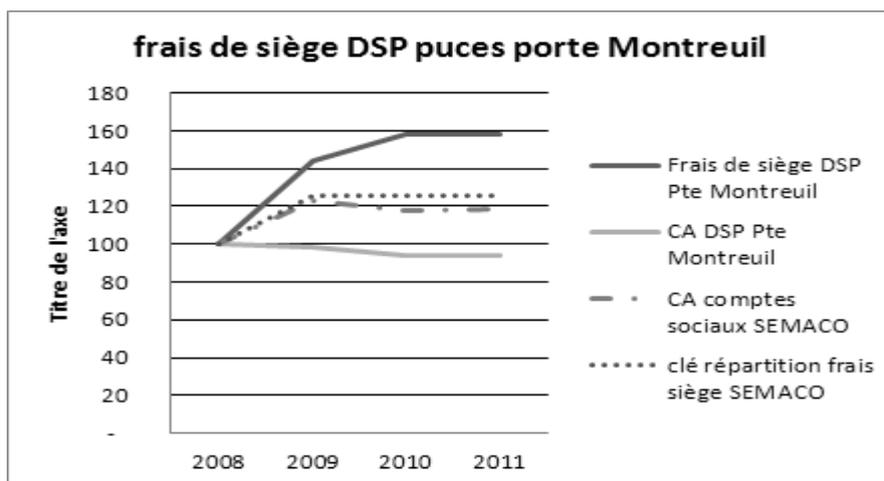
⁵²[.....]
.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Tableau 7 : Evolution comparée 2008-2011 des frais de siège de la DSP Puces Porte de Montreuil

| DSP Porte de Montreuil | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Frais de siège DSP Pte Montreuil | 26 296 | 37 984 | 41 562 | 41 571 |
| CA DSP Pte Montreuil | 922 597 | 906 642 | 867 989 | 866 940 |
| CA comptes sociaux SEMACO | 5 294 327 | 6 493 774 | 6 234 709 | 6 289 672 |
| CA DSP/CA SEMACO | 17,4% | 14,0% | 13,9% | 13,8% |
| frais siège / CA DSP | 2,9% | 4,2% | 4,8% | 4,8% |
| frais siège / CA SOMACO | 0,5% | 0,6% | 0,7% | 0,7% |
| clé répartition frais siège SEMACO | 6,7% | 8,4% | 8,4% | 8,4% |
| | 5/75 | 7/83,5 | 7/83,5 | 7/83,5 |
| <i>base 100 en 2008</i> | | | | |
| DSP Porte de Montreuil | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Frais de siège DSP Pte Montreuil | 100 | 144 | 158 | 158 |
| CA DSP Pte Montreuil | 100 | 98 | 94 | 94 |
| CA comptes sociaux SEMACO | 100 | 123 | 118 | 119 |
| clé répartition frais siège SEMACO | 100 | 126 | 126 | 126 |

Source : Comptes DSP, comptes sociaux SEMACO, calculs IG

Graphique 7 : Evolution comparée des frais de siège de la DSP Puces Porte de Montreuil (base 100 en 2008)



Une comparaison effectuée avec les autres DSP parisiennes d'exploitation de marchés fait apparaître par ailleurs, que quel que soit le critère retenu, les frais de siège imputés à la DSP puces de la Porte de Montreuil sont, par rapport aux autres contrats, proches de la moyenne.

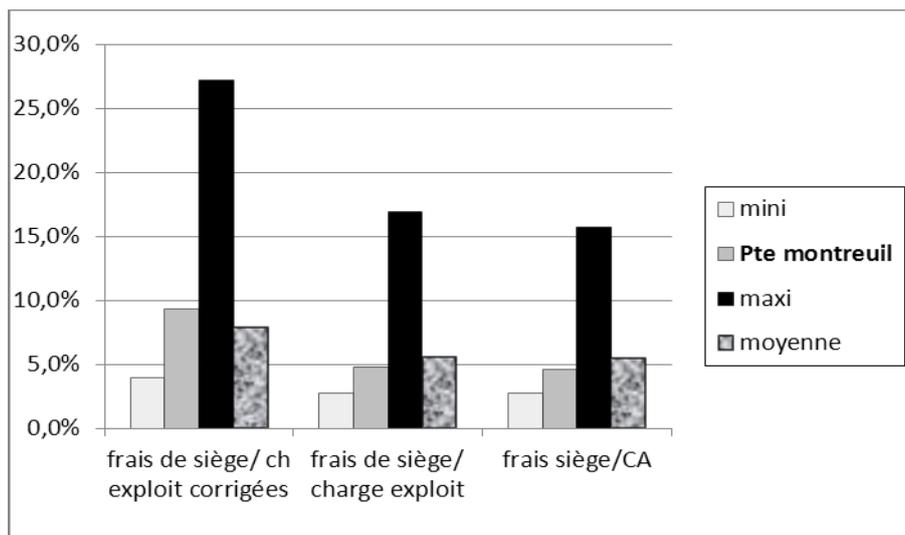
Au vu de ces constats, l'hypothèse que les frais de siège aient été estimés a minima, voire sous-estimés, au moment de la conclusion du contrat et au début de son exécution, ne saurait être complètement écartée.

Tableau 8 : Frais de siège comparés des DSP parisiennes d'exploitations de marchés⁵³

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

Source : Comptes des DSP ; calculs IG

Graphique 8 : Frais de siège comparés des DSP parisiennes d'exploitation de marchés



Le délégataire a fait observer, dans le cadre de la procédure contradictoire, que la situation du marché avait nécessité l'implication personnelle du gérant et de cadres dont les rémunérations ne sont pas (pour le gérant) ou peu retracées en frais de siège.

Les rapporteurs en donnent acte.

2.4. Une évaluation délicate des moyens humains engagés

L'évaluation précise des moyens humains engagés dans la délégation présente des difficultés qui la rendent aléatoire pour les raisons suivantes :

- La SEMACO et son groupe gèrent un nombre important de marchés tant à Paris (un lot de marchés découverts alimentaires et un lot de marchés couverts ainsi que les puces de Vanves) qu'en banlieue. Bien que le marché aux puces de la Porte de Montreuil soit le plus important de la capitale, il ne représente qu'environ 14% du chiffre d'affaires de la société SEMACO.
- Les contrats de travail ne sont, à de rares exceptions près, pas affectés à un site particulier d'exercice, les plus anciens pouvant couvrir tous les départements de la banlieue parisienne. Ils comportent une clause de mobilité obligatoire sur l'ensemble des territoires sur lesquels la SEMACO exerce son activité.

⁵³ Il convient d'entendre par « charges d'exploitation corrigées » le montant total des charges d'exploitation diminué des charges contractuelles particulières à chaque contrat (parking, nettoyage, enlèvement de déchets)

2.4.1. Une juxtaposition de moyens humains propres et de prestations de service

La situation des moyens engagés sur le terrain est complexe puisqu'on retrouve sur le marché aux puces de la Porte de Montreuil :

- **des personnels de la SEMACO** : les placiers (contractuellement deux doivent être présents en permanence), des personnels affectés aux tâches de la propreté (rippeur pour le service de la benne à ordures), et de l'enlèvement des déchets (chauffeur) et des agents de surveillance ;
- **des personnels de la société SOMONET** auprès de laquelle la SEMACO a externalisé une partie des prestations à assurer par le délégataire.

Les contours de la prestation SOMONET ne sont pas contractuellement clairement formalisés. La SEMACO est liée à la société SOMONET par une convention générale passée le 17 décembre 2003, par laquelle cette dernière s'engage à intervenir sur une dizaine de sites gérés par la SEMACO, cette liste pouvant être complétée par avenants. La prestation due par SOMONET est définie de façon très large et générique : balayage, montage, démontage des structures, enlèvement des ordures, mise en décharge, gestion des parkings, surveillance des sites. Un « avenant complémentaire » (non daté, mais prenant effet à compter du 1^{er} août 2005) a été conclu pour le marché aux puces de la Porte de Montreuil ; la liste des prestations dues se borne à reprendre toutes celles dues au titre de la convention générale, alors que certaines (montage-démontage des structures, ou gestion des parkings) ne sont manifestement pas requises sur le marché aux puces de la Porte de Montreuil.

Les factures établies pas SOMONET sont, à l'exception des prestations supplémentaires fournies, régulièrement intitulées « *Balayage, nettoyage et surveillance du marché des Puces de la Porte de Montreuil* ». Ce flou juridique est préjudiciable dans la mesure où il ne permet pas d'acter précisément qui fait quoi sur le terrain.

Interrogé sur cette question, le délégataire a précisé que la prestation de SOMONET consistait à mettre en œuvre les moyens suivants : sept balayeurs, un agent chargé de la surveillance et l'entretien des toilettes (réduit à un demi-poste en 2009, puis supprimé en 2010), un agent de sécurité (un demi-poste puis, à compter de 2010, un poste).

- **et de façon non permanente, mais sur de longues périodes, un à deux agents de sécurité fournis par une société de gardiennage.** Le coût de cette prestation est imputé au compte *animation* de la DSP, qui est cofinancé par le délégataire et les commerçants.

Ainsi, deux fonctions sont assurées conjointement par plusieurs acteurs :

- la fonction nettoyage - propreté avec l'intervention de la société SOMONET et des personnels de la SEMACO (moyens mécanisés notamment) ;
- la fonction surveillance - prévention avec la présence de personnels de surveillance de la SEMACO, renforcés par un agent de la société SOMONET et, pendant une partie importante de la DSP, par des agents de sécurité d'une société de gardiennage.

Compte tenu de la complexité et de l'enchevêtrement de ces dispositifs, les diligences des rapporteurs ont consisté en un contrôle de cohérence des données produites par le délégataire. Ont été testées la cohérence interne des données, et leur articulation avec les comptes sociaux du délégataire, les contrats de travail, ainsi que les retours « du terrain » quant à l'engagement du délégataire et la qualité des prestations effectuées.

Sur le plan méthodologique, les données fournies par le délégataire, quant à la masse salariale des personnels engagés dans la DSP posent des problèmes d'homogénéité :

- Les montants des rémunérations brutes portées aux comptes de DSP agglomèrent en fait des charges de nature différente sur le plan comptable puisqu'elles comprennent à la fois les rémunérations du personnel SEMACO et la prestation de service rendue par la société SOMONET. Cette comptabilisation selon des critères fonctionnels s'écarte de la logique du Plan Comptable Général⁵⁴ qui prescrit une comptabilisation des charges par nature. Selon le délégataire, cette présentation aurait été adoptée après avoir consulté les services de la DDEEES, information que ces derniers, questionnés par les rapporteurs, n'ont été en mesure ni de confirmer ni d'infirmier.
- Le mode d'évaluation des rémunérations des personnels SEMACO n'est pas homogène dans le temps, puisqu'elles comprennent en 2008 une quote-part de rémunération brute de deux dirigeants de la SEMACO pour un montant total de 34 646 € et pour 2009, d'un dirigeant pour un montant de 11 359 €. Les comptes des exercices 2010 et 2011 n'intègrent plus de quote-part de ce type. Les comparaisons dans le temps peuvent s'en trouver altérées.

2.4.2. Des dépenses de personnel propre relativement stables

Le poste « rémunération du personnel » des comptes de DSP se décompose ainsi :

Tableau 9 : Décomposition du poste « rémunération du personnel »

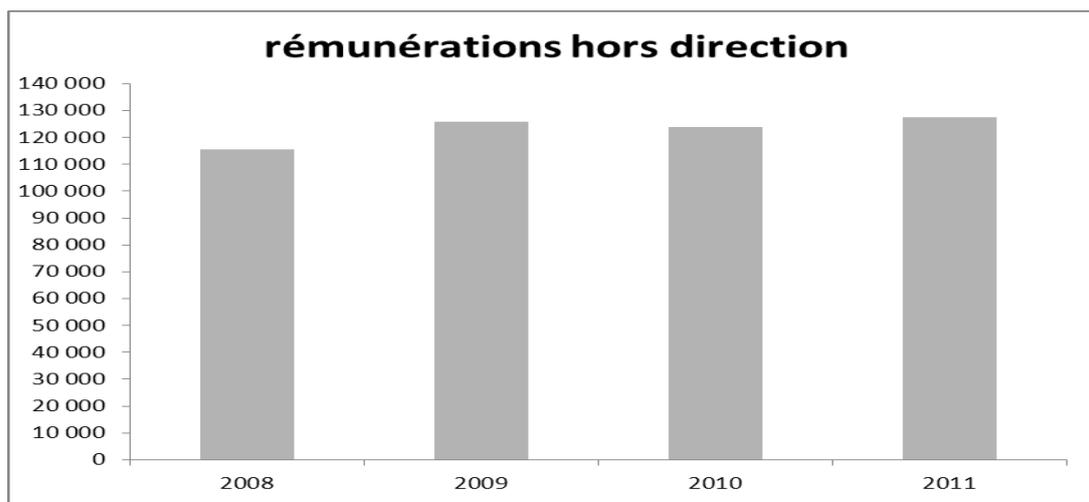
| rémunération du personnel | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| rémunérations hors direction | 115 673 | 125 904 | 123 870 | 127 608 |
| rémunérations direction | 34 646 | 11 359 | 0 | 0 |
| total rémunérations | 150 318 | 137 263 | 123 870 | 127 608 |
| prestation Somonet | 72 222 | 76 012 | 78 583 | 78 583 |
| total | 222 541 | 213 276 | 202 453 | 206 192 |
| <i>pour mémoire :</i> | | | | |
| <i>comptes DSP rémunération du personnel</i> | 222 541 | 213 275 | 202 453 | 206 192 |

Source : Données délégataire ; calculs IG

Cette ventilation fait apparaître que les rémunérations brutes des personnels (hors personnels de direction), après une augmentation assez sensible entre 2008 et 2009, apparaissent relativement stables sur la période 2009-2011, alors que dans les comptes de la DSP, le poste « rémunérations du personnel » s'inscrit optiquement en repli.

⁵⁴ Et donc des comptes sociaux de la SEMACO

Graphique 9 : Evolution des rémunérations annuelles brutes (hors personnels de direction)



Ces rémunérations peuvent être ventilées fonctionnellement de la façon suivante :

Tableau 10 : Analyse fonctionnelle des rémunérations des personnels SEMACO (hors direction)

[.....]

Les tableaux qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Compte tenu du fait que les personnels sont affectés à plusieurs marchés, il a été demandé au délégataire de fournir le détail des rémunérations et le temps de travail de chaque personne affectée au marché aux puces de la Porte de Montreuil sur la période 2008/2011. Concernant les rémunérations brutes et le volume de travail, les données produites ne font pas apparaître d'incohérence manifeste, ni d'anomalie majeure si on les confronte avec les obligations contractuelles en matière de moyens humains engagés. Quelques variations d'une année sur l'autre restent toutefois à expliquer.

Concernant les placiers, les données fournies par le délégataire quant au volume de travail des agents affectés à cette tâche, apparaissent en cohérence avec l'obligation faite de maintenir deux régisseurs placiers sur site de 7 heures à 20 heures, ce qui correspond à un volume horaire mensuel de 338 heures (sur la base de 13 jours par mois).

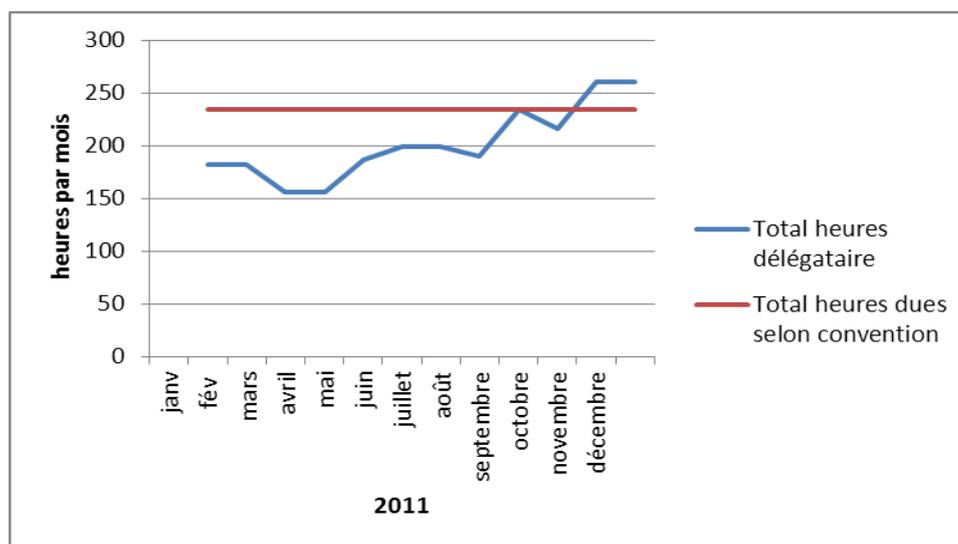
Pour les personnels affectés au nettoyage et à l'enlèvement des déchets (hors balayage), les données fournies permettent de confirmer l'exécution des prescriptions de la convention prévoyant l'intervention d'une benne à ordures avec un chauffeur, d'un chauffeur conduisant une balayeuse et le passage d'une laveuse le lundi soir. Un pic important et temporaire (+21,9 %) est enregistré en 2010 pour cette catégorie de personnels.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire a indiqué que cette augmentation était due à la mise en place d'un équipage de laveuse, destiné à arroser le trottoir de l'avenue du Professeur Lemièrre pour y éviter l'installation de sauvettes. Les prises à partie de l'équipe par les contrevenants ont amené à renoncer à cette action.

En 2011, la présence du (des) rippeur(s) apparaît avoir été renforcée (passage de 91 à 143 heures).

Concernant le personnel de surveillance-sécurité, le contrat de DSP prescrit au délégataire d' « affecter 3 agents à temps partiel (78 heures par mois chacun) qui auront notamment pour tâche de veiller à la sécurité et au respect du périmètre du marché » (article 45). Un sondage a été entrepris sur les données 2011 (temps de travail, période d'intervention, rémunération) fournies par le délégataire et retraçant la part « sécurité sauvettes » des moyens humains engagés. Ce test fait apparaître que l'intervention de ces moyens n'est pas linéaire, la quantité de travail engagée n'étant supérieure ou égale aux obligations conventionnelles (3 personnes à 78 heures par mois, soit au total 234 heures par mois) que pendant 3 mois, en fin d'année. Au total, le volume annuel de travail engagé sous la rubrique « sécurité sauvettes » peut être estimé à environ 2 420 heures, pour des obligations conventionnelles qui se chiffrent à 2 808 heures.

Graphique 10 : Volume horaire mensuel d'intervention des agents de « sécurité sauvettes » SEMACO (exercice 2011)



Source : Données délégataire ; calculs IG

Il pourrait néanmoins être tenu compte d'autres moyens engagés au titre de la sécurité, mais sous une autre appellation que « sécurité sauvettes » :

- un agent du délégataire dont le temps annuel d'intervention peut être estimé entre 180 et 240 heures ;
- la part de la prestation SOMONET consacrée à la sécurité, qui est plus difficile à estimer en volume horaire ; on peut toutefois relever que la SEMACO s'est acquittée en 2011 d'une facture complémentaire de 6 000 € HT dont le libellé est : « sécurité sur le marché aux puces de la porte de Montreuil », ce qui pourrait être représentatif d'un temps d'intervention de l'ordre de 3 à 400 heures.

Ces éléments, cumulés, conduisent à estimer que le délégataire devrait, sur l'exercice 2011, globalement avoir rempli ses obligations en matière de moyens engagés au titre de la sécurité.

La situation est moins claire toutefois sur 2010, exercice pour lequel les données communiquées par le délégataire font apparaître une diminution sensible (-10,6% par rapport à 2009) des rémunérations des personnels affectés à la sécurité-surveillance.

Dans ces conditions, la principale réserve qui pourrait être faite en termes de moyens humains engagés concerne non pas la quantité de travail injectée dans l'exécution de la DSP, mais le chiffrage de son coût, dans la mesure où l'estimation des charges patronales est vraisemblablement surestimée.

2.4.3. Un mode de prise en compte des charges sociales patronales qui conduit à leur surestimation

Les montants figurant dans les données fournies par le délégataire pour justifier les coûts de personnel font apparaître que très régulièrement, les montants des charges patronales relatives aux rémunérations des personnels affectés à la DSP sont évalués de façon forfaitaire par application à la rémunération brute d'un taux unique, quel que soit le statut de ces personnels.

On aurait été en droit d'attendre qu'à *minima* les charges patronales soient imputées pour chaque salarié au prorata du temps de travail passé sur le marché aux puces de Montreuil sur le temps de travail dans l'entreprise SEMACO. Les rapporteurs reconnaissent qu'un suivi précis et individualisé de ces données peut présenter des difficultés compte tenu du nombre important de contrats gérés par la SEMACO, du fait que les personnels travaillent généralement sur plusieurs marchés, et que la gestion des personnels nécessite de la flexibilité pour faire face de façon réactive à des situations telles que des absences imprévues.

Pour autant, il est permis de noter une disparité importante entre le taux moyen des charges patronales constaté au niveau des comptes sociaux de la SEMACO, qui se situe entre 37 et 38,4% entre 2008 et 2011 et le taux forfaitaire appliqué pour évaluer les charges patronales de la DSP qui se situe aux alentours de 50%⁵⁵. Cet écart est difficile à concevoir d'autant qu'il s'agit de personnels dont les salaires sont peu élevés et que les charges patronales applicables à certains salariés (deux salariés en contrat initiative emploi en 2011) bénéficient de taux réduits.

Le tableau ci-dessous fait apparaître un écart de l'ordre de 15 000 € par an (sauf en 2010) entre les données des comptes de DSP et une estimation du montant des charges patronales si on appliquait le taux moyen constaté dans les comptes sociaux de la SEMACO :

Tableau 11 : Evolution des charges patronales de la DSP

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| taux CP état délégataire | 46,74% | 50,82% | 39,67% | 50,00% |
| taux CP comptes sociaux | 37,01% | 38,36% | 37,08% | 38,01% |
| <i>taux moyen cot patronales Fce source fiche DG trésor du 26/05/2011</i> | | | | 43,75% |
| comptes DSP | | | | |
| rémunération du personnel | 222 541 | 213 275 | 202 453 | 206 192 |
| charges sécurité sociale prévoyance | 70 266 | 69 756 | 49 142 | 62 654 |
| taux apparent CP | 31,57% | 32,71% | 24,27% | 30,39% |
| total charges personnel | 292 807 | 283 031 | 251 595 | 268 846 |
| | | | | |
| prestation SOMONET | 72 222 | 76 012 | 78 583 | 78 583 |
| rémunération personnel corrigée | 150 319 | 137 263 | 123 870 | 127 609 |
| CP au taux moyen Semaco | 55 635 | 52 655 | 45 935 | 48 504 |
| total charges personnel estimé | 205 953 | 189 917 | 169 804 | 176 113 |
| | | | | |
| écart sur CP taux moyen/cptes DSP | -14 631 | -17 101 | -3 207 | -14 150 |

Source : données délégataires, comptes DSP, comptes sociaux SEMACO)

⁵⁵ L'année 2010 étant atypique (38,36%)

Dans sa réponse au rapport provisoire, le délégataire ne disconvient pas de cette différence. Il indique que la SEMACO a omis de prendre en compte les provisions pour congés payés, charge qui devrait se soustraire de l'écart constaté. Le délégataire ne chiffre pas cette dernière charge.

2.5. Le rapport annuel du délégataire : un périmètre à revoir

Le rapport annuel du délégataire produit par la SEMACO comporte des éléments d'information apportant une réelle valeur ajoutée, malgré certaines lacunes en matière juridico financière semblant traduire une approche partiellement erronée des questions de confidentialité.

D'une façon générale, il doit être mis au crédit du délégataire un incontestable souci d'informer le délégant des conditions d'exécution du service public. Les développements produits apportent une réelle valeur ajoutée, quant au contexte de son intervention, aux difficultés rencontrées, aux obstacles levés, aux suggestions présentées. En ce sens, le document peut être considéré comme une bonne base de dialogue avec les services municipaux, ce qui est une des vocations du compte rendu. Certaines annexes sont bien documentées. Ainsi, celle relative à l'animation comprend un état détaillé des dépenses effectuées.

Concernant les comptes de la DSP (cf. infra 2.3. : comptes de la DSP), il peut être rappelé que le respect du principe de permanence des méthodes appelle quelques réserves de principe et surtout que la comptabilisation d'une prestation sous-traitée⁵⁶ et l'évaluation des charges sociales suscitent des réserves substantielles.

Si on se réfère à l'article R 1411-7 du Code général des Collectivités Territoriales (CGCT) précisant le contenu du rapport annuel du délégataire, il peut être relevé que ce dernier précise, sans donner de chiffre, ce que recouvrent génériquement les « frais de siège » de la SEMACO et indique la clé de répartition retenue pour les répartir, sans aller toutefois jusqu'à donner une justification ou un détail du calcul.

Les biens affectés au service public par le délégataire font l'objet, dans une annexe, d'une valorisation globale par nature comptable ; de la même manière, les modalités d'amortissement, les montants des amortissements (dotations et cumul) sont donnés de même que les valeurs nettes comptables. En revanche, l'ensemble des biens, y compris ceux constituant indubitablement des biens de retour⁵⁷, est qualifié juridiquement, à tort, de « biens propres ».

Mais la principale observation concerne l'absence régulière de référence aux comptes de l'année précédente et par voie de conséquence, l'absence d'explication des variations. Dans la mesure où plusieurs événements (cf. infra 2.2. : équilibre économique) sont venus affecter financièrement l'exploitation du marché en cours de DSP, la connaissance de leur impact financier aurait été précieuse pour les services de la DDEES. Sur ce point, le rapport n'est pas conforme aux prescriptions de l'article R 1411-7 du CGCT qui dispose notamment que le rapport produit doit permettre « *la comparaison entre l'année en cours et la précédente.* » Le rapport doit ainsi comprendre notamment « *le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation rappelant les données présentées l'année précédente au titre du contrat en cours...* ».

⁵⁶ Lors de l'entretien de fin d'audit, le délégataire a proposé, pour le prochain rapport annuel du délégataire, d'individualiser, au sein des charges de personnel, celles relatives au personnel du sous-traitant. Cette proposition, à défaut de ramener les comptes de DSP dans le cadre du Plan comptable général, peut cependant être appréciée comme un progrès en matière de transparence.

⁵⁷ Car indispensables à l'exécution du service public

D'une façon générale, le délégataire semble, sur certains points, nourrir une approche partiellement erronée de la confidentialité.

Concernant les comptes de DSP, le délégataire appose régulièrement sur ce chapitre, une mention « CONFIDENTIEL NE PAS COMMUNIQUER » alors que d'une part ces informations doivent expressément figurer dans le rapport annuel du délégataire (articles L 1411-3 et R 1411-7 du CGCT) et que d'autre part elles sont légalement accessibles au public. En effet, l'article R 1411-8 prescrit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le rapport annuel du délégataire « *est joint au compte administratif* », ce qui a pour effet de le rendre accessible au public, comme en dispose l'article L2313-1 du CGCT :

« Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département. »

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que la réglementation fait obligation au délégant de tenir les rapports annuels du délégataire à disposition du public, et que les comptes de DSP ne sauraient être disjoints de cette obligation.

De fait, chaque année, après présentation au Conseil de Paris d'une synthèse des rapports annuels des délégataires de service public⁵⁸, la collectivité parisienne s'acquitte de ses obligations en versant les rapports des délégataires à la Bibliothèque Administrative de la Ville de Paris, où ils sont tenus à disposition du public.

En revanche, il y a lieu d'appeler tout particulièrement l'attention des services et du délégataire sur le fait que **les annexes des rapports annuels du délégataire comprennent certaines informations concernant des personnes nommément désignées qui ne peuvent être communiquées qu'aux intéressés ou à leur mandataire**. Pour préserver la confidentialité de ces informations, l'administration doit communiquer en occultant ces passages du document (art 6-3 de la loi du 7 juillet 1978). La question est d'autant plus sensible qu'il s'agit pour une part non négligeable d'informations défavorables aux personnes concernées ; à titre d'exemple : liste nominative des infractions relevées et des demandes de sanctions adressées par le délégataire aux services municipaux ; état nominatif des impayés. Il y a donc lieu, pour les services municipaux⁵⁹ d'occulter ces informations dans le rapport mis à disposition du public.

Une solution pratique à cette question, permettant de concilier exigences de confidentialité et préservation du pouvoir de contrôle du délégant, pourrait être trouvée en disjoignant les documents posant ce type de problème du rapport du délégataire. Ces pièces auraient alors la valeur de justificatifs à tenir à la disposition du délégant.

CGCT Article R1411-7

« ...Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle... »

Dans la pratique, elles pourraient faire l'objet d'un envoi distinct au délégataire, à la diligence d'une des deux parties.

Recommandation 13 : Veiller à ce que les données à caractère nominatif ou couvertes par des secrets légalement protégés soient disjointes du rapport annuel destiné à être mis à

⁵⁸ En application de l'alinéa 2 de l'article L 14-11-3 du CGCT

⁵⁹ DDEEES, et vérification par la DF

disposition du public ou à défaut occultées lors du versement. Veiller également à la déclaration systématique de tout fichier à la CNIL.

La DDEES a indiqué dans sa réponse au rapport provisoire qu'elle veillerait aux occultations nécessaires dès le prochain rapport. Pour ce qui est de la déclaration des fichiers et après consultation de la CNIL par la direction, une seule déclaration est suffisante. Ceci suppose, pour les rapporteurs que ceux-ci ne soient ni modifiés, ni complétés par le délégataire. A défaut le mésusage entraînerait la responsabilité de la collectivité.

2.6. Les dépenses d'animation et promotion

Le financement des activités d'animation et promotion du marché aux puces de la Porte de Montreuil repose contractuellement sur deux sources, des contributions volontaires des commerçants et une participation du délégataire. Ce dispositif s'écarte de celui en vigueur pour la gestion du marché aux puces de la Porte de Clignancourt sur deux points :

- les contributions volontaires des commerçants se limitent aux seuls abonnés pour la Porte de Montreuil, la possibilité de participation des commerçants volants, adoptée en 2011 pour le marché de la Porte de Clignancourt ayant été écartée par les services municipaux pour le marché de la Porte de Montreuil ;
- le contrat de DSP du marché aux puces de la Porte de Clignancourt ne prévoit pas de participation financière du délégataire, contrairement aux deux contrats successivement passés avec la SEMACO pour l'exploitation du marché aux puces de la Porte de Montreuil.

Dans le précédent contrat couvrant la période août 2005 à janvier 2008 (durée de deux ans et demi), la participation financière du délégataire semble plutôt envisagée comme une possibilité, sans obligation quantifiée : « *les animations peuvent être financées à la fois par le délégataire et par une participation des commerçants abonnés* (article 19).

Dans le contrat de DSP en cours (période courant de février 2008 à janvier 2014), il est formellement prévu une participation du délégataire à hauteur de 10 000 euros : « *Les animations sont financées à la fois par le délégataire (participation de 10 000 €⁶⁰) et par une contribution volontaire des commerçants abonnés.* » (Article 32).

Il convient donc de s'assurer, dans le cadre de l'exécution de la DSP en cours, du bon fonctionnement du dispositif de financement des activités d'animation-promotions, et de vérifier notamment si le délégataire s'est bien acquitté de ses obligations d'engager un minimum de 10 000 € par an à ce titre. Ceci pose en tout premier lieu la question du mode de comptabilisation des dépenses d'animation et des contributions respectives à leur financement.

2.6.1. Une méthode de comptabilisation qui semble simple et plutôt transparente

Il n'a pas été ouvert de compte de tiers, le dispositif étant différent de celui de la DSP puces de Clignancourt où le délégataire, qui n'a pas d'obligation financière particulière, gère en fait les fonds dédiés à l'animation pour le compte des commerçants qui sont la seule source de financement de ces activités. Dans la DSP Puces de Montreuil, les contributions des commerçants sont comptabilisées comme des recettes annexes et les dépenses d'animation sont comptabilisées comme des dépenses de la DSP.

⁶⁰On peut supposer qu'il s'agit de 10 000 € par an (cf. comptes prévisionnels d'exploitation), bien que la fréquence ne soit pas formellement précisée dans le contrat.

Les rapports annuels du délégataire comprennent notamment les comptes de DSP et des annexes dont une retrace les dépenses et recettes afférentes à l'animation du marché.

Dans cette logique, l'évaluation de la participation du délégataire devrait être simple puisqu'il suffirait de déduire du total des dépenses d'animation-publicité, le total des contributions volontaires des commerçants abonnés. De fait, on peut vérifier que, dans les comptes prévisionnels d'exploitation fournis par la SEMACO lors de la procédure d'attribution de la DSP, le montant annuel des dépenses d'animation, 35 195,20 € est supérieur de 10 000 € au montant des recettes de publicité, animation commerciale (25 195,20 €), cette différence correspondant bien au montant de participation du délégataire autour duquel il a été contracté.

Par rapport à l'utilisation d'un compte de tiers, la méthode employée a toutefois pour effet que le solde des dépenses d'animation diminué des recettes des contributions des commerçants impacte directement le résultat de la DSP. Dès lors, l'équilibre économique prédéfini de la DSP est dégradé si ce solde est supérieur à 10 000 €, et amélioré s'il est inférieur à ce montant.

2.6.2. Jugement global sur les comptes d'animation

La partie animation des comptes de DSP pour la période 2008 à 2011 peut globalement être validée malgré une réserve importante.

D'une façon générale, pour les exercices 2009, 2010 et 2011, les dépenses et recettes du compte animation, publicité sont en ligne si on rapproche comptes de DSP, annexe animation du rapport du délégataire et comptabilité générale de la SEMACO.

Pour ce qui est de l'exercice 2008, quelques écarts apparaissent en dépenses entre les comptes de DSP (eux-mêmes en ligne avec la comptabilité générale) et l'annexe du rapport du délégataire. L'analyse de ces écarts, qui tiennent à plusieurs facteurs (logique de comptabilité de caisse⁶¹ suivie par l'état annexe, comptabilisation des dépenses de téléphone mobile du président de la commission dans un autre compte⁶²) ne conduit pas toutefois à remettre en cause de façon significative le montant des dépenses comptabilisées en animation dans l'état annexe. C'est donc ce dernier qui, pour la clarté du propos, sera repris.

Pour respecter les bornes du contrat de DSP en cours, qui a pris effet au 1^{er} février 2008, il convient de soustraire les dépenses et recettes de janvier 2008, à rattacher à la précédente délégation.

Les dépenses et recettes relatives aux 11 mois de 2008 (février à décembre 2008) entrant dans le champ de la DSP en cours ressortiraient ainsi :

⁶¹ Comptabilisation de la dépense au moment où elle est payée et non en fonction du fait générateur de la dépense.

⁶² Contrairement aux exercices 2009 à 2011 où ces dépenses sont comptabilisées en animation dans les comptes de DSP.

Tableau 12 : Passage des comptes de l'exercice 2008 aux comptes DSP
 (février à décembre 2008 ; 11 mois)

| dépenses | |
|--|------------------|
| exercice 2008 (annexe rapport) | 44 157,19 |
| note de frais n-1 | -171,00 |
| solde Noël 2007 | -2 685,00 |
| 2008 DSP (11 mois) | 41 301,19 |
| recettes (contribution commerçants) | |
| exercice 2008 (comptes DSP) | 24 297,57 |
| participations janvier 2008 | -1 876,05 |
| 2008 DSP (11 mois) | 22 421,52 |

Une réserve importante réside toutefois dans le fait que les comptes 2008 de DSP ne reprennent pas en produits le report du reliquat des participations des commerçants non dépensées au terme de la précédente DSP. L'annexe animation au rapport 2008 du délégataire fait mention d'un solde de + 23 306,97 € au 31 décembre 2007. Si on reprend cette valeur⁶³, le solde au 31 janvier 2008, terme de la précédente DSP devrait être de 22 327,02 €.

Tableau 13 : Passage du solde des contributions des commerçants au 31/12/2007
 au solde au 31/01/2008

| | |
|--|------------------|
| solde contributions commerçants fin 2007 | 23 306,97 |
| contributions commerçants janvier 2008 | 1 876,05 |
| dépenses animation janvier 2008 | -2 856,00 |
| solde contributions commerçants fin DSP précédente | 22 327,02 |

Source : rapport annuel 2008 du délégataire

Si on se réfère aux termes du précédent contrat de DSP, un surplus de cette nature « doit être soit remboursé aux commerçants, soit provisionné pour l'année suivante » (article 19). En l'absence de clôture formalisée du précédent contrat, comme de remboursement aux commerçants, il y a lieu de considérer que ce solde de 22 237 € a été de fait reporté sur la DSP en cours. Il a donc vocation à être utilisé au financement d'actions d'animation - promotion du marché, et dans l'attente de sa mobilisation, il s'analyse comme une créance des commerçants sur la présente DSP.

En matière de dépenses d'animation, l'exécution de la DSP en cours s'est, à la date des derniers comptes connus (exercice 2011), écartée sensiblement des prévisions sur lesquelles reposait le contrat.

En effet, sans mobiliser le report de la précédente délégation, les dépenses et recettes du poste animation et leur impact sur les comptes de DSP peuvent être évaluées comme suit pour le contrat en cours :

⁶³ Il s'agit d'un montant produit par le délégataire, la précédente DSP ne faisant pas partie du champ du présent audit.

Tableau 14 : Dépenses et recettes animation-publicité pendant la DSP en cours
 (février 2008 à décembre 2011)

| animation | 2008 (11 mois) réalisé | 2008 (11 mois) prévisionnel | 2009 réalisé | 2010 réalisé | 2011 réalisé | 2009/2013 annuel prévisionnel |
|---|---------------------------|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|
| dépenses (1) | 41 301 | 32 262 | 27 673 | 29 102 | 14 165 | 35 195 |
| contributions commerçants (2) | 22 422 | 23 096 | 24 541 | 23 204 | 22 596 | 25 195 |
| impact cptes DSP (3) = (2) - 1() | -18 880 | -9 167 | -3 132 | -5 897 | 8 431 | -10 000 |

Source : comptes DSP et rapports du délégataire ; calculs IG

L'évolution de ces données est divergente et finit par s'écarter sensiblement du schéma envisagé dans les comptes prévisionnels de la DSP :

- en début de DSP, il a été consenti un important effort de dépenses d'animation, très supérieur aux prévisions ; puis il s'est stabilisé à un palier de 27/29 000 € en 2009 et 2010, inférieur aux prévisions ; enfin, les dépenses d'animation s'effondrent en 2011 (à peine plus de 14 000 €) ;
- le montant des contributions des commerçants est relativement stable, évoluant entre 22 400 € et 24 500 €, légèrement en deçà des prévisions ; il résiste relativement à la tendance à la diminution du chiffre d'affaires de la DSP ;
- l'effort financier consenti dans le cadre de la DSP peut être évalué par l'impact (négatif) sur les comptes de la DSP, qui résulte de l'évolution combinée des recettes de contributions des commerçants et des dépenses d'animation. L'effort consenti en 2008 a été très sensiblement supérieur aux prévisions en raison du dynamisme des dépenses d'animation ; puis, avec la diminution des dépenses d'animation en 2009 et 2010 combiné au maintien du montant des contributions des commerçants, les comptes de DSP ont été sensiblement moins sollicités, bien en deçà du montant prévisionnel de 10 000 € ; enfin, en 2011, l'effondrement du montant des dépenses conjugué au maintien des contributions des commerçants aboutit au résultat paradoxal que l'activité animation contribue (l'impact financier est alors positif) à hauteur de plus de 8 400 € au résultat de la DSP, alors qu'il était initialement prévu qu'elle pèse à hauteur de 10 000 € sur les comptes de DSP.

Il en résulte qu'au 31 décembre 2011, les activités d'animation-promotion ont eu sur les comptes de la DSP un impact cumulé inférieur de moitié aux prévisions initiales :

Tableau 15 : Données cumulées au 31/12/2011 sur la DSP en cours (calculs IG)

| animation cumul | fév 2008 à déc 2011 | | écart |
|---|---------------------|----------------|---------------|
| | prévisionnel | réalisé | |
| dépenses (1) | 137 848 | 112 241 | -25 607 |
| contributions commerçants (2) | 98 681 | 92 763 | -5 919 |
| impact cptes DSP (3) = (2) - 1() | -39 167 | -19 478 | 19 688 |

Cette évolution est, à titre principal, à mettre en relation avec la situation de blocage qu'a connue la Commission, et qui, entre autres retombées négatives, a empêché d'arrêter et de mettre en œuvre de véritables programmes d'animation et de publicité, et donc de procéder à des dépenses.

En dépit de l'effondrement du niveau des dépenses d'animation, le niveau des contributions des commerçants s'est globalement maintenu malgré la tendance à la diminution du nombre de commerçants, le montant de la contribution ayant même été porté de 0,50 € à 0,61 € par jour de tenue⁶⁴ lors de la réunion de la Commission du 19 mai 2011.

Cette situation pose plusieurs questions : celle de l'appréciation de l'effort du délégataire, celle de la situation de l'exécution du contrat au 31 décembre 2011 et celle des conditions de poursuite de la gestion financière des activités d'animation jusqu'au terme du présent contrat (31 janvier 2014).

Si on considère que l'impact (négatif) des opérations d'animation sur les comptes de la DSP retrace in fine l'effort de financement de l'animation par le délégataire, les contributions respectives des commerçants et du délégataire peuvent être appréciées ainsi :

Tableau 16 : Parts respectives des commerçants et du délégataire dans le financement des activités d'animation-promotion (*calculs IG*)

| animation | 2008 (11 mois) | 2009 | 2010 | 2011 | cumul au 31/12/2011 |
|--|----------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|
| dépenses (1) | 41 301 | 27 673 | 29 102 | 14 165 | 112 241 |
| contributions commerçants (2) | 22 422 | 24 541 | 23 204 | 22 596 | 92 763 |
| impact cptes DSP (3) = (2) - 1() | -18 880 | -3 132 | -5 897 | 8 431 | -19 478 |
| Financements | | | | | |
| financement délégataire | 18 880 | 3 132 | 5 897 | 0 | 27 909 |
| financement commerçants | 22 422 | 24 541 | 23 204 | 14 165 | 84 332 |
| total financements | 41 301 | 27 673 | 29 102 | 14 165 | 112 241 |
| délégataire | | | | | |
| financements attendus | 9 167 | 10 000 | 10 000 | 10 000 | 39 167 |
| excédents (+) ou insuffisance de financement | 9 713 | -6 868 | -4 103 | -10 000 | -11 258 |
| commerçants | | | | | |
| excédents (+) ou insuffisance de financement | 0 | 0 | 0 | 8 431 | 8 431 |

L'écart de 19 688 € entre l'impact prévisionnel des activités d'animations sur le résultat et celui constaté (- 19 478 €) s'explique par **des financements du délégataire en retrait de 11 258 €** et un **excédent de financement des commerçants de 8 431 €** ; ce surplus trouve son origine en 2011 où le montant des contributions des commerçants a été largement supérieur aux dépenses d'animation.

Dans ces conditions, la situation au 31 décembre 2011 ferait apparaître :

- pour le délégataire, un montant de financements restant à mobiliser de **11 258 €** pour rattraper le niveau moyen contractuel de participation financière ;
- pour les commerçants, un surplus de financements de **8 431 €** sur la DSP en cours, auquel il convient d'ajouter le solde des contributions de la DSP précédente, 22 327 €, qui n'a pas encore été mobilisé dans le cadre de la DSP en cours, **soit un solde total de 30 758 € en faveur des commerçants.**

Le délégataire a toutefois développé une approche sensiblement différente dans les comptes du budget animation qu'il a transmis aux services municipaux, à leur demande, suite à la séance de la Commission du 19 mai 2011⁶⁵.

⁶⁴ Soit 10% du tarif journalier d'une place de 10 m2

⁶⁵ Réunion qui fut houleuse aux dires des services de la DDEEES

Ces états couvrent de façon continue la période 2005 à courant 2011, représentant les deux délégations de service public successives pendant laquelle la SOMACO a assuré l'exploitation du marché. Ils ont la particularité d'être construits sur un jeu de doubles comptes (un compte commerçants et un compte délégataire) qui sont réputés, retracer les dépenses d'animation/sécurité et les financements apportés respectivement par les commerçants (contributions volontaires des seuls abonnés) et le délégataire. Il ressort de ces documents qu'au 31 décembre 2010, le solde du budget animation commerçants, comme celui du budget SEMACO seraient déficitaires, à hauteur de -5 766 € pour les commerçants et -10 904 € pour la SEMACO. Ce solde déficitaire pour la SEMACO, évoqué par le délégataire en séance de commission, trouverait en fait son origine dans la précédente délégation (août 2005 - janvier 2008) ; les comptes produits par la SEMACO font en effet état d'un compte animation du délégataire qui serait déjà déficitaire de -22 535 € au 31 décembre 2007, ce déficit ayant été reporté sur 2008 et la nouvelle DSP. Il peut être noté que les dépenses de sécurité prises en charge par le délégataire contribueraient pour une part essentielle à ce déficit.

Dans sa logique, la présentation faite par le délégataire n'est manifestement pas recevable en ce qu'elle ignore totalement les bornes chronologiques des délégations de service public⁶⁶, dont les clauses et logiques sont de plus sensiblement différentes concernant le financement des dépenses d'animation.

La première DSP, en effet, envisage la participation du délégataire au financement des animations comme une éventualité ; le contrat ne fixe aucune obligation ou objectif chiffré, ne prévoit aucun solde ni aucun report sur la DSP suivante, se bornant à stipuler que « *les animations peuvent être financées à la fois par le délégataire et par une participation des commerçants abonnés* (article 19). En revanche, le contrat en cours fixe une obligation chiffrée (10 000 €) pour la participation du délégataire. Le délégataire n'est donc pas fondé à projeter, à titre rétrospectif, cette clause sur le premier contrat de DSP (août 2005 - janvier 2008), comme il le fait en inscrivant au compte SEMACO une participation forfaitaire de 10 000 € qui n'était pas encore obligatoire. Il y a donc lieu dans ces conditions, de considérer que les dépenses d'animation prises en charge par la SEMACO au cours du premier contrat l'ont été à titre volontaire et ne sauraient faire l'objet d'un report sur un contrat ultérieur même si le délégataire retenu reste le même.

En revanche, dans la mesure où le mode actuel de valorisation des dépenses d'animation, ne prend en compte que des dépenses sur facture, il peut apparaître équitable que la valorisation des dépenses d'animation consenties par le délégataire sur le contrat en cours puisse faire l'objet d'un réexamen contradictoire. Dans ce cadre, il pourrait être pris en compte des apports du délégataire en nature ou industrie comptabilisés dans d'autres rubriques de la DSP, à la condition expresse qu'il soit validé qu'il s'agit réellement de surcoûts par rapport aux obligations contractuelles du délégataire et que ceux-ci sont directement induits par les activités d'animation-publicité (ou sécurité).

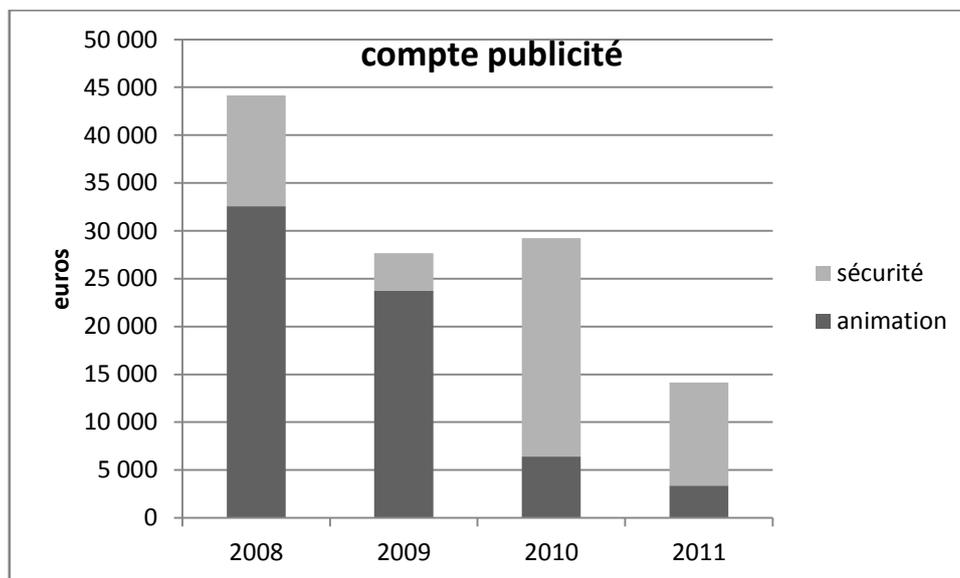
2.6.3. Des activités d'animation progressivement marginalisées et mises en sommeil

Alors que le premier exercice de la DSP a été marqué par des initiatives nombreuses et un engagement financier important, les exercices suivants ont été marqués par une chute des dépenses d'animation, qui ont par ailleurs été orientées très majoritairement vers des actions de sécurisation.

⁶⁶ la 1ère DSP s'achevant au 31 janvier 2008, sans qu'aucun bilan ou solde n'ait été arrêté à cette date.

Le tableau et le schéma ci-dessous rendent compte de ces tendances lourdes :

| cpte publicité | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| animation | 32 565 | 23 743 | 6 425 | 3 365 |
| sécurité | 11 592 | 3 930 | 22 815 | 10 800 |
| total | 44 157 | 27 673 | 29 240 | 14 165 |
| <i>part sécu</i> | 26% | 14% | 78% | 76% |
| <i>part animation</i> | 74% | 86% | 22% | 24% |



Cette évolution s'explique notamment par le fait que seuls les exercices 2008 et 2009 ont connu des initiatives d'ampleur en matière d'animation-promotion à proprement parler :

- l'année 2008 à l'occasion de la rentrée des classes, pour un coût significatif de 21 612 € H, avec notamment une distribution de plus de 2 000 cartables (16 757 € HT) et une opération de sensibilisation à la sécurité routière pour un coût de 4 508 € ;
- en 2009, une animation de Noël pour un coût de 19 642 € HT.

Pour le reste, les dépenses de téléphone du président de la Commission (qui n'a pas de budget propre) font l'objet d'une prise en charge. Il s'agirait d'un souhait de la commission ; les auditeurs n'ont cependant pas trouvé, dans les procès-verbaux des réunions de la commission, trace de décision formalisée en ce sens. Ces dépenses ont été imputées à un compte spécifique en 2008, puis, à compter de 2009, régulièrement au compte animation. Il peut être relevé que le montant de ces dépenses est loin d'être négligeable, surtout en début de DSP, d'autant que les factures témoignent d'appels à l'étranger dont l'intérêt pour le marché n'est pas évident. Ces montants s'inscrivent néanmoins en recul, évolution qui semble devoir être mise au crédit de l'action du délégataire qui a négocié en 2011 des forfaits groupés :

- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]

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

Plus ponctuellement, on peut relever qu'en 2010, le compte animation a supporté à hauteur de 2 719 € le remplacement des ampoules électriques par des ampoules à basse consommation. L'imputation de cette dépense au compte animation est discutable car il ne s'agit pas de promouvoir le marché, mais d'en optimiser la gestion ; cette dépense aurait donc dû être comptabilisée comme une dépense de fonctionnement du marché.

Pour les exercices 2010 et 2011, les dépenses d'animation-sont réduites au strict minimum, c'est-à-dire les dépenses de publicité telles qu'affiches ou insertion dans des magazines spécialisés tels qu'*Aladin* ou *Le Chineur*⁶⁷.

Cette mise en sommeil des activités d'animation-promotion s'explique à la fois par la part de plus en plus importante prise par les dépenses à caractère sécuritaire et par les difficultés de fonctionnement de la commission. Il n'est pas à exclure non plus que les divergences relatives à l'appréciation de la situation financière aient pu également jouer un rôle.

Le financement du recours à des sociétés de gardiennage au moyen, notamment, des contributions volontaires des commerçants abonnés ne constitue pas une utilisation de ces fonds conforme à leur destination. Il s'agit néanmoins d'une situation de fait.

La question de la présence invasive de vendeurs à la sauvette sur le marché est antérieure à la délégation en cours ; on retrouve ainsi dans les comptes animation 2006 produits par le délégataire, trace du recours à des sociétés de surveillance.

La DSP actuellement en cours et qui a pris effet au 1^{er} février 2008 intègre, ce qui est nouveau par rapport au contrat précédent⁶⁸, une disposition prévoyant l'affectation par le délégataire de « 3 agents à temps partiel (78 heures par mois chacun) qui auront notamment pour tâche de veiller à la sécurité et au respect du périmètre. » (Article 45, alinéa 2).

Le recours à des agents de surveillance fournis par des sociétés de gardiennage n'a pas été permanent ; le format de la prestation a également varié dans le temps :

- du 9 août 2008 au 29 décembre 2008 : 2 personnes pendant 4 heures par jour (11h00 à 15h00 d'août à novembre et de 14h00 à 18h00 en décembre) ; une relative amélioration de la situation a conduit à l'arrêt de cette prestation dont le coût unitaire (23 € HT par heure) était coûteux ;
- de novembre 2009 à juillet 2011 : la prestation reprend en novembre 2009 (46 heures) avec un autre opérateur moins coûteux (15 € HT par heure) ; la présence est renforcée en décembre 2009 (216 heures) et en janvier 2010 (252 heures soit chaque jour de tenue, deux personnes pendant 9 heures). A compter de février 2009, la présence est réduite à une personne pendant 9 heures par jour de tenue.

La Commission du 19 mai 2011 décide par vote⁶⁹ de mettre fin à la prestation de l'agent de sécurité financé sur le budget animation pour des considérations financières, au motif que le coût de l'agent de sécurité financé sur le budget animation serait supérieur au montant des contributions des commerçants. Le procès-verbal de cette réunion de la commission témoigne toutefois des difficultés à avoir une vue claire de qui, des commerçants ou du délégataire, finance quoi.

La prestation est arrêtée début juillet 2011.

⁶⁷ Les annonces sont communes à plusieurs marchés ou brocantes, mais le coût facturé fait l'objet dans la comptabilité d'une ventilation entre les marchés ou brocantes concernés.

⁶⁸ Qui se limitait à prévoir la présence permanente de 2 placiers

⁶⁹ Mise au vote à l'initiative des services de la DDEEES.

En dépit de l'arrêt de la prestation en juillet 2011, les dépenses à caractère sécuritaire ont représenté en 2010 comme en 2011 (année d'étiage) plus des trois quarts des dépenses du compte animation.

2.6.4. Perspectives pour la suite de l'exécution du contrat de DSP en cours

Il conviendra d'ici à la fin de la convention (janvier 2014) de faire en sorte que :

- le délégataire s'acquitte régulièrement de ses obligations contractuelles de financement de l'animation (10 000 € par an) tout en rattrapant le retard pris en la matière ; cela suppose que la commission retrouve un fonctionnement normal pour se mettre d'accord sur des programmes d'animations pour 2013. Si ce n'était pas le cas, le délégataire serait mis dans l'impossibilité de satisfaire à ses obligations du seul fait que son financement vient en complément de celui des commerçants ;
- le solde de contributions des commerçants non utilisées soit résorbé autant que faire se peut pour limiter le solde de contributions en fin de délégation qui s'analyserait comme une créance des commerçants sur la délégation de service public. Cela suppose que l'appel aux contributions des commerçants soit réduit temporairement par application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 32 qui dispose que :

« 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 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... ».

Compte tenu des résultats de l'exercice 2011, cette clause devrait trouver à s'appliquer dès 2012.

Dans le cadre de la clôture du contrat, les comptes de DSP et tout particulièrement celui retraçant les activités d'animation devront être soldés de façon contradictoire même si le délégataire actuel était reconduit dans le prochain contrat de DSP. S'il subsiste un solde de contributions des commerçants resté inemployé, celui-ci, à défaut d'être remboursé aux commerçants⁷⁰, devra faire retour à la Ville, au moins pour ordre, pour être remis dans la prochaine délégation de service public.

Recommandation 14 : 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 31 janvier 2014. Il est également important que l'opération s'attache à faire 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.

La DDEES a indiqué qu'elle y veillerait en fin de contrat en janvier 2014.

2.7. Les obligations contractuelles en matière d'investissement sont remplies

La convention de DSP s'analyse globalement comme un affermage. Elle prévoit cependant la réalisation de quelques travaux : l'électrification de 27 places ainsi que la réfection de la totalité du marquage au sol. Ceux-ci ont été réalisés conformément au contrat.

La comptabilisation des immobilisations et le calcul des charges d'amortissement (nettes des reprises sur amortissement) peuvent être validés.

⁷⁰ Solution qui serait la plus en phase avec le contrat de DSP, mais qui poserait de très importants problèmes techniques.

En revanche, dans le tableau récapitulatif des immobilisations et amortissements, annexé au rapport annuel du délégataire, l'ensemble des immobilisations est classé par le délégataire en « biens propres ». Ce statut est erroné concernant les installations regroupées sous la rubrique « constructions » dans le tableau du délégataire (compte 214810 des comptes sociaux) qui retrace notamment le marquage des places et l'électrification de 27 places, travaux prévus conventionnellement. Ces immobilisations, qui sont strictement nécessaires à la bonne exécution du service public, ne peuvent avoir d'autre statut que celui de biens de retour (article 75 du contrat).

2.8. Des leçons à tirer et des clarifications à apporter dans la prochaine convention

2.8.1. Les clarifications incontournables

Il serait dangereux, pour le prochain contrat, de relancer une procédure de DSP sans avoir procédé préalablement à des clarifications incontournables : emprise de la DSP, nombre de places, nombre de commerçants abonnés et volants admis, tarification (notamment des volants).

Les incidences économiques prévisibles de chacune de ces clarifications devront être systématiquement analysées.

Une clarification en la matière peut prendre deux voies différentes, qui sont susceptibles d'avoir des impacts économiques très différenciés. En effet, en posant pour hypothèse que la quasi-totalité des volants sont présents la journée :

- la solution consistant à mettre en accord la tarification journalière avec la pratique, donc à doubler le tarif applicable⁷¹ aux volants pour le porter de 0,61 à 1,22 € par mètre carrés et par jour serait à même de préserver, à volumes constants, le niveau des recettes de droits de place ;
- inversement, la solution consistant à mettre la pratique en accord avec la tarification en cours en supprimant du règlement le double placement journalier aurait pour effet de diminuer de près de moitié les recettes perçues auprès des volants, ce qui impacterait sensiblement le montant total des droits de place perçus.

⁷¹ Ce qui serait en fait un pur effet d'optique.

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'impact qui en résulterait sur l'équilibre de la DSP :

Tableau 17 : Projection rétrospective (sur données 2009 à 2011) de l'impact d'une tarification des volants à 0,61 € par m² et par jour sur la base d'un seul placement journalier

| DSP Puces Montreuil | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Produits d'exploitation | | | | |
| droits place abonnés | 497 686 | 514 271 | 499 516 | 466 043 |
| droits place volants | 400 613 | 367 831 | 345 269 | 378 169 |
| <i>ss tot droits place</i> | <i>898 300</i> | <i>882 101</i> | <i>844 785</i> | <i>844 212</i> |
| <i>pour mémoire</i> | | | | |
| <i>redevance perçue</i> | <i>388 784</i> | <i>378 259</i> | <i>374 362</i> | <i>374 362</i> |
| <i>enlèvement déchets</i> | <i>30 622</i> | <i>30 648</i> | <i>33 214</i> | <i>35 807</i> |
| <i>résultat avant impôt</i> | <i>43 283</i> | <i>47 666</i> | <i>24 427</i> | <i>41 360</i> |
| projection 0,61 €/m²/jour | | | | |
| droits place volants | 200 307 | 183 915 | 172 635 | 189 084 |
| ss tot droits place | 697 993 | 698 186 | 672 150 | 655 127 |
| perte de CA | 200 307 | 183 915 | 172 635 | 189 084 |
| redevance si 0,61€/jour | 374 362 | 374 362 | 374 362 | 374 362 |
| | -142 | -132 | -148 | -147 |
| <i>résultat DSP avant IS</i> | <i>602</i> | <i>353</i> | <i>207</i> | <i>724</i> |
| projection 0,61 € et même résultat | | | | |
| redevance si 0,61 €/m ² /jour et même résultat | 202 899 | 198 241 | 201 728 | 185 278 |
| <i>perte redevance Ville</i> | <i>185 885</i> | <i>180 018</i> | <i>172 635</i> | <i>189 084</i> |

Source : comptes DSP

On peut estimer que :

- la perte de chiffre d'affaires serait de l'ordre de 170 à 200 000 € par an ;
- à même conditions de redevance, la DSP serait lourdement déficitaire et ne serait plus viable ;
- un abandon (peu souhaitable) de la clause chargeant le délégataire d'évacuer les déchets serait nettement insuffisant pour restaurer l'équilibre économique de la DSP ;
- à défaut, pour restaurer l'équilibre initial, il conviendrait de réduire le montant de la redevance servie à la Ville de Paris d'un montant de l'ordre de 170 000 à 190 000 €, ce qui reviendrait à la diminuer de moitié.

Il conviendrait de même de traiter avec prudence les conséquences d'une éventuelle réduction du nombre de places, de l'emprise de la DSP ou du nombre de commerçants admis.

Si on se réfère à l'article 5 du contrat en cours, une diminution de la surface du marché pourrait trouver sa compensation pour le délégataire dans une réduction dans les mêmes proportions de la redevance à verser à la Ville de Paris.

Ce raisonnement est toutefois erroné dans la mesure où une part importante des coûts de gestion du marché est constituée par des coûts fixes : rémunération des placiers et du ripeur qui doivent rester sur place, entretien des véhicules et carburant, et dans une certaine mesure surveillance. Une réduction du chiffre d'affaires rendrait plus difficile la couverture de ces coûts et l'impact de cette mesure sur l'équilibre de la DSP ne serait que partiellement compensé par la réduction proportionnelle de la redevance.

Recommandation 15 : Ne pas enclencher la procédure en vue de la prochaine DSP avant d'avoir préalablement calé et stabilisé les conditions d'exploitation du futur contrat (emprise de la DSP, nombre de commerçants à admettre, tarification des volants), revalidé explicitement le format de la DSP (clauses principales et durée) et le choix de ce mode de gestion.

Une trop forte instabilité ou aggravation des conditions d'exploitation pourrait conduire à s'interroger sur le choix du mode de gestion (réflexion à mener avec l'appui de la DAJ et de la DF).

La DDEES a indiqué qu'une réunion a eu lieu le 31.10.12 sur ce sujet au secrétariat général.

2.8.2. Mesures à prendre au regard de la présentation des comptes

La mission a constaté (cf. supra 2.3.1) que la présentation des comptes pouvait s'écarter du plan comptable général et déroger au principe de permanence des méthodes, rendant la perception des évolutions malaisée. De même des éléments de comptabilité analytique sur des postes importants font défaut. Il convient d'y remédier en posant clairement les exigences en la matière dans le prochain contrat ; il convient ainsi d' :

Recommandation 16 : Introduire, dans le prochain contrat de DSP, toutes dispositions garantissant le respect par les comptes de délégation de l'architecture du plan comptable général et du principe de permanence des méthodes, tout changement à cet égard ne pouvant être qu'exceptionnel, justifié et son incidence chiffrée.

La DDEES a indiqué en réponse au rapport provisoire que la Direction des affaires juridiques serait comme habituellement consultée sur la rédaction des contrats. La remarque des rapporteurs porte sur un problème qui n'est point tant légal que de compréhension et d'exploitation des comptes fournis par les services chargés du suivi de l'exécution de la convention.

Recommandation 17 : Indiquer, dans le prochain contrat, les éléments de comptabilité analytique dont le délégant souhaite impérativement disposer pour avoir une connaissance des coûts des éléments importants de la DSP (nettoyage, enlèvement des déchets, animation, entretien des installations...).

La DDEES a indiqué en réponse au rapport provisoire que cette disposition serait intégrée dans le prochain contrat de DSP en 2014.

2.8.3. Mesures à prendre au regard de l'animation

Dans le cadre du prochain contrat de DSP, si ce mode de gestion se trouve revalidé, il conviendra de tirer les enseignements des difficultés rencontrées, tant dans l'exécution de la DSP d'exploitation du marché aux puces de la Porte de Montreuil que, sous des formats différents, dans celle du marché aux puces de la Porte de Clignancourt.

En tout premier lieu, il conviendra de reconsidérer le mode actuel de comptabilisation des activités d'animation qui présente l'inconvénient, du fait d'une fongibilité des

comptes d'animation et des comptes de DSP, de ne pas faire apparaître suffisamment qui finance quoi, et ce faisant, d'ouvrir la porte à des polémiques. Sur le plan économique, le dispositif a le grave défaut de ne pas être neutre sur le résultat de la DSP, ce qui peut être dissuasif pour le délégataire.

A cet effet, les auditeurs recommandent de distinguer les activités d'animation-promotion du marché qui ne sauraient être confondues avec les actions de prévention.

Le mode le plus transparent de financement des activités d'animation-promotion serait la perception d'une redevance fixe spécifique à l'animation (recommandation n°4) auprès de tous les commerçants, abonnés comme volants (en fonction de leur présence).

Pour garantir la transparence et l'utilisation conforme des fonds ainsi collectés, les dépenses et recettes relatives aux activités d'animation-promotion seraient individualisées dans un compte annexe aux comptes de DSP. Pour faciliter le contrôle de ces comptes, il y aurait intérêt à ouvrir un compte bancaire particulier sur lesquels seraient exclusivement mouvementés les flux relatifs à ces activités.

Si une redevance fixe pour l'animation ne devait pas être créée, il conviendrait d'être particulièrement vigilant quant à la tenue du compte animation, dont le suivi devrait faire l'objet d'un soin particulier de la part des services municipaux. En particulier, il devra retracer fidèlement les apports des partenaires, y compris, le cas échéant, les apports en nature ou en industrie de la part du délégataire, qui devront faire l'objet d'une valorisation claire.

Bien entendu, le bon fonctionnement du dispositif est étroitement conditionné par la bonne marche de la commission qui devra enfin se mettre en capacité d'exercer ses fonctions de décision (examen des devis et projets, adoption de programmes et de budgets annuels d'animation) comme de contrôle (bilan des actions et approbation des comptes) ou d'information des commerçants (diffusion et affichage des PV de commissions). Une des tâches importantes sera de ranimer un volet animation-promotion qui a été marginalisé et mis en sommeil au cours de la DSP en cours.

3. CADRE ET MODALITES D'APPLICATION DU REGLEMENT MUNICIPAL, DROIT DU TRAVAIL ET DROIT SOCIAL

3.1. Un domaine partagé nécessitant une forte coordination

L'application du règlement du marché sur lequel se fonde le contrat de DSP, relève des missions du délégataire. Outre le suivi de l'exécution de la DSP, les services de la DDEEES ont au titre de l'attribution par la Ville, de cartes et emplacements des commerçants ainsi que des autorisations des produits, 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 doivent constituer un instrument de dialogue permanent et de coopération entre délégant et délégataire, chacun dans sa sphère de compétence.

Ainsi doivent être relatées les atteintes à l'ordre public et au règlement municipal, les présences et absences, les situations irrégulières (absences du titulaire, occupations non autorisées, ventes de produits non autorisés, dépassements, hygiène, sécurité, propreté, vente de contrefaçons, absences de K bis...), les incidents internes et dans l'environnement du marché (présence de sauvettes, interventions de la police, des douanes, bagarres, occupation du site au moment de l'installation du marché, dépôts sauvages...). L'objectif de ce document est de constituer aussi un instrument de gestion réactive des dysfonctionnements (proposition de mesures curatives, calendrier d'exécution).

Ces cahiers de liaison sont transmis par le délégant au rythme hebdomadaire, les infractions relevées par la SEMACO y sont assez précises. Les événements internes au marché et les données sur l'environnement sont en revanche assez peu renseignés⁷² comparativement à l'importance des éléments recueillis à l'occasion des échanges de la mission avec le gestionnaire et les services. S'il apparaît que ces informations font l'objet d'échanges réguliers et spontanés entre le gestionnaire et les services, l'absence d'écrits permet assez peu d'objectiver la nature et les évolutions des problématiques rencontrées sur ce site, ni par exemple de mesurer la part des interventions sur l'espace public des autres services de la ville comme la DPE ou la DPP ou encore de l'Etat (police, douanes, URSSAF, Inspection du travail etc..). Les relations avec les services des communes limitrophes ne sont pas non plus identifiables.

Les services reportent les infractions relevées par le gestionnaire sur un tableau de suivi. Cet outil renseigne le statut du commerçant concerné (abonné ou volant), l'origine du contrôle (gestionnaire, DDEEES, Préfecture de Police), la nature et la date de l'infraction, la décision et sa date, les observations, l'année de l'infraction ou de la sanction. Le tableau adressé à la mission couvrait l'historique de 2006 à fin 2011.

En dehors des cas de radiation d'office pour « *non-paiement des droits de place sans justification, inoccupation sans motif valable de la place pendant plus d'un mois et trois semaines, sous-location, prêt et cession de la place* », le règlement prévoit un dispositif graduel de sanctions : avertissement, suspension temporaire, radiation. « *En cas de récidive, la peine ne peut être inférieure à celle qui avait été infligée précédemment. En cas de condamnation pour délit ou pour crime, l'exclusion définitive est prononcée. En cas de radiation, un commerçant n'est autorisé à postuler sur un nouvel emplacement qu'au terme d'une période de cinq ans. En cas de sous-location avérée, indépendamment de la radiation à laquelle s'expose le titulaire de la place, le « sous-locataire » n'est autorisé à*

⁷² La mission a consulté les cahiers de liaison pour la période de mars 2008 à fin 2011.

postuler pour un emplacement qu'au terme d'une période de latence ». Les sanctions « peuvent être prononcées à la demande de la Préfecture de Police ou du gestionnaire ». Contrairement à d'autres règlements, celui-ci ne prévoit pas explicitement l'interdiction de vente d'alcool. La comparaison des règlements des trois marchés aux puces, montre plusieurs différences quant aux interdictions et règles applicables.

Au cours des entretiens, les services ont fait part de certaines règles internes d'application de ces dispositions:

- Les dépassements de moins de 50 cm font l'objet d'un rappel au règlement et au-delà le contrevenant est convoqué,
- Un double constat du gestionnaire et des services pour vente de produits non autorisés fait l'objet d'une demande de remballage,
- Un double constat du gestionnaire et des services donne lieu à une convocation.

La mission n'a pu savoir si ces règles de gestion internes étaient communes à l'ensemble des marchés aux puces et plus globalement aux marchés parisiens.

Recommandation 18 : Elaborer un référentiel de pratiques pour la gestion des infractions signalées.

Compte tenu des difficultés et des tensions rencontrées par les services dans la gestion des nombreuses infractions qui lui sont signalées, un référentiel de pratiques constituerait certainement un soutien pour les agents administratifs chargés de cette mission. Pour ce secteur en DSP, où la Ville délègue en partie l'application de son règlement, un tel outil faciliterait aussi le travail avec les délégataires. Enfin, il limiterait les risques de remise en cause des décisions par les contrevenants.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDEEES en est convenue et a prévu la rédaction de ce référentiel « en tenant compte des moyens dont dispose effectivement le service ».

3.2. Analyse des infractions constatées

Pour la période (de la DSP) de mars 2008 à fin 2011⁷³, il ressort de l'analyse du tableau de suivi :

- 3385 infractions ont été signalées aux services : 3166 établies par le délégataire, 199 par les services de la DDEEES et 20 par la Préfecture de Police (PP),
- Deux catégories représentent à elles seules plus de 70% des infractions; « les titulaires absents et les occupations par des non titulaires » et « les dépassements ou débordements » de place. Les autres catégories, significatives sont « les installations sans autorisation » et « les ventes de produits non autorisés ». Parmi les très nombreuses situations de « titulaires absents » relevées par le gestionnaire, 15 commerçants cumulent à eux seuls 874 signalements/jours ce qui correspond à une moyenne de 29 tenues de marché (samedi, dimanche lundi), soit plus de sept mois d'infraction par intéressé. Pour cette catégorie, exclusion faite des situations cumulant moins de six infractions, l'analyse montre une concentration sur un nombre très réduit de commerçants et une reproduction des faits sur de très longues périodes (plus d'un an). Les autres catégories présentent une structure assez similaire. Enfin, le

⁷³ De nombreuses situations faisaient déjà l'objet de signalements sur la période antérieure à la présente DSP.

cumul de plusieurs types d'infractions par une même personne, est aussi très fréquent.

- Les données disponibles ne permettent pas de savoir si ce marché a fait l'objet de contrôles des services des douanes et si des signalements pour vente d'articles contrefaits ont été adressés à la Ville. Enfin, les raisons et l'issue des signalements transmis par la Préfecture de Police ne sont pas compréhensibles dans les documents de suivi tenus par le service qui ont été mis à disposition des rapporteurs.

La non-teneur personnelle de l'emplacement apparaît comme un procédé récurrent de la part de certains commerçants. Celui-ci peut couvrir des pratiques de sous-location et/ou d'emploi non déclaré. La pyramide des âges et l'ancienneté, particulièrement élevées sur ce marché peuvent aussi constituer des facteurs de risques supplémentaires (cf. supra 1.6.). Ces infractions ne font l'objet que de rares sanctions, relativement légères, et dans des cas de récurrence constante et manifeste. Il n'est guère possible d'avoir une lisibilité de l'application effective de la gradation des sanctions prévue par le règlement et d'identifier in-fine les décisions prises par l'administration.

Pour l'ensemble des signalements de la période de mars 2008 au 31 août 2011, 23 sanctions (rappel au règlement, courrier, convocation) peuvent être identifiées dont quatre suspensions prononcées en 2010⁷⁴ pour trois jours (une tenue de marché). Aucune radiation ne semble avoir été prononcée.

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

La forte prévalence des constats portant sur « *des places occupées par des personnes non autorisées* » ou « *des titulaires 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 de compétence directe pour vérifier les situations sociales des occupants sans titre ou fiscales des commerçants, le fait qu'elle attribue les autorisations de commercer sur le 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 dissimulé⁷⁵.

La non application du règlement en matière de droit d'occupation peut constituer un risque important d'entrave aux obligations sociales et fiscales. Il est rappelé qu'aucune place ne peut être occupée par une autre personne que celle autorisée par les autorités municipales. Sur l'intégralité de la période du marché, les commerçants sont tenus de respecter cette règle et le délégataire doit la faire appliquer 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).

Dans les faits ces pratiques d'infraction au règlement sont souvent complexes et parfaitement organisées. En effet, il est fréquent que des titulaires soient bien présents au moment du placement puis que, celui-ci réalisé, ils confient la tenue de leurs

⁷⁴[.....]
.....]
.....] La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

⁷⁵ Le travail dissimulé concerne notamment les situations de dissimulation totale ou partielle de salarié, fausse entraide, faux statut...

stands à des personnes non autorisées. Dans ces situations, les contrôles du gestionnaire ou encore des agents contrôleurs de la Ville provoquent immédiatement un phénomène d'alerte de ces commerçants absents⁷⁶. Deux cas de figure peuvent ensuite être constatés ; les contrevenants rejoignent leur stand en déclarant « *être allé boire un café, faire une course...* ». Quand ils ne sont pas en mesure de le faire, un signalement est adressé à la Ville par le gestionnaire, ils évoqueront le plus souvent des circonstances exceptionnelles (maladie, problème familial etc..). De leur côté, les vendeurs non autorisés déclarent le plus souvent « *avoir oublié leurs papiers* ». Le contrôle des identités et des situations administratives de ces personnes, notamment de leur statut d'employé du titulaire, relève des compétences des services de l'Etat.

Le compte rendu de la dernière réunion de commission du 29 novembre 2012 précise la mission du gestionnaire : « *La Ville de Paris indique que la société SEMACO doit faire remballer les commerçants n'étant pas présents sur leur place de vente. Le contrôle des titulaires va être effectué secteur par secteur par le délégataire* ». Cette position des services apparaît comme une anticipation aux recommandations de la mission de l'Inspection Générale, les auditeurs ne peuvent qu'être favorables à cette clarification conforme aux principes d'une DSP. Pour autant, la nature et l'ampleur du phénomène observé au cours des missions d'audit des marchés aux Puces de Clignancourt et de Montreuil appelle à une coordination renforcée entre les gestionnaires et les services.

Recommandation 19 : 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 et appliquer les sanctions et la procédure graduelle, prévues au règlement.

La DDEES considère appliquer déjà la réglementation, mais selon elle : « *au regard du nombre des commerçants concernés et des effectifs disponibles, l'ensemble des infractions ne peut être traité, la procédure imposant notamment un entretien contradictoire avec chaque commerçant* ». Elle note aussi que « *dans la plupart des cas la sanction est suivie d'un recours en justice du commerçant ce qui alourdit la démarche* ».

Le bilan depuis septembre 2012 est de trois avertissements et trois suspensions.

Compte tenu de l'analyse des constats visés ci-dessus au 3.2 et non contestés par la direction, les rapporteurs ne peuvent que maintenir la recommandation, qui n'est pas satisfaite en l'état.

Recommandation 20 : Donner suite aux signalements transmis à la Ville par d'autres administrations (Préfecture de Police notamment) faisant suite à des contrôles prévus par la loi et touchant à des infractions visées par la législation et les règlements municipaux.

La DDEES indique avoir toujours donné suite aux signalements des services de police ou de l'URSSAF. Les rapporteurs ont constaté que les délais dans lesquels il était donné suite pourraient, pour donner sens aux sanctions, être raccourcis.

⁷⁶ L'information des titulaires contrevenants s'effectue par téléphone portable et peut venir des personnes employées ou/et d'autres commerçants.

3.4. Des moyens de contrôle de la collectivité en complément des missions du délégataire

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 ; leur intervention s'effectue en binôme. Outre l'ensemble des marchés parisiens, leurs compétences s'étendent aux vides 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 les contrôles à objectif généraliste (ex : vérification des cartes des vendeurs, du métrage des emplacements, des produits vendus, de la propreté etc...).

Les sanctions prononcées au moment de l'établissement des constats d'infraction par ces agents assermentés, sont très peu nombreuses. Cette situation paraît être une conséquence de l'absence de définition des missions de ces agents contrôleurs⁷⁷. Il en découle une méconnaissance par l'ensemble des parties de ce que suppose en droit leur assermentation. Comme pour les marchés de la Porte de Clignancourt, les auditeurs ont aussi perçu 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 plein et entier de cette mission complexe. En conséquence de cette situation, les infractions sont relevées et leur traitement est essentiellement assuré par les services centraux. Cette remontée systématique des signalements au niveau central, ne diffère guère de celle du gestionnaire. Le cumul de ces nombreux signalements peut difficilement permettre aux services un traitement en temps réel. Pour les auditeurs, cette organisation peut être source d'une certaine confusion dans le partage des responsabilités de chacun (gestionnaire, contrôleurs, services centraux) et ne concourt pas au respect des règles qui s'imposent aux occupants de l'espace public.

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 particulièrement tendu, 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 à l'évidence un impact psychologique différent, ce qui faciliterait leur traitement administratif et juridique par la DDEEES. Ses rapports avec les commerçants et les gestionnaires s'en trouveraient également clarifiés.

Recommandation 21 : Clarifier les missions et le positionnement institutionnel des contrôleurs assermentés de la DDEEES et prévoir de confier clairement au gestionnaire certains pouvoirs de sanctions (ex : refus d'installation, remballage etc..).

⁷⁷ Absence de fiche de poste.

La DDEES considère les missions des agents contrôleurs très clairement identifiées ; le délégataire est quant à lui habilité à faire remballer ou à refuser l'installation, mais ne peut s'en remettre qu'à la police face au refus des commerçants d'obtempérer.

Il en résulterait, si l'on veut comprendre la direction, que les procédures ne peuvent être améliorées, le règlement mieux appliqué.

3.5. L'abonnement des commerçants handicapés

Les conditions d'accès à un abonnement sont définies par l'article 23 du règlement du marché « *le placement des postulants s'effectue en examinant l'ensemble des critères suivants : activité exercée, les besoins du marché, le rang d'inscription des demandes et l'engagement d'assiduité de fréquentation du marché souscrit par le postulant* ». En outre, « *un commerçant reconnu handicapé par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) peut bénéficier d'une priorité à l'abonnement dans la limite de 6 % des emplacements selon les critères précédents* ». Cet article ne précise pas à quelle catégorie de commerçants s'adressent ces dispositions.

La convention de DSP n'aborde pas la situation des commerçants abonnés handicapés, en revanche son article 10 stipule que « *tout commerçant titulaire d'une carte de commerçant volant et reconnu par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) bénéficie d'une priorité à l'abonnement dans la limite de 6 % du nombre des emplacements du marché et dans le respect des critères de l'article 23 du règlement du marché ainsi que des principes de l'article 9⁷⁸ de la convention* ».

Enfin, les textes 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 pu savoir combien de commerçants parmi ceux déclarés travailleurs handicapés, nécessiteraient une attention particulière.

Sur plusieurs points, l'analyse de ces documents montre un besoin de clarification et de mise en cohérence des dispositions actuellement prévues :

- Depuis la loi du 11 février 2005⁷⁹, les COTOREP ont été supprimées. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) présidées par le Président du Conseil Général⁸⁰ reçoivent et instruisent les demandes de droits ou de prestations, les décisions relèvent de la compétence des CDAPH départementales. L'arrêté rectificatif au règlement de 2006, n'a pas introduit cette modification. Eu égard à la complexité technique et aux nombreuses réformes intervenues dans ce secteur, les auditeurs préconisent un travail conjoint avec les services départementaux compétents.
- Les critères figurant au règlement gagneraient à être précisés et la situation des volants à être introduite dans le règlement.

⁷⁸ L'article 9 de la convention fixe les conditions d'attribution et de validation des cartes par la Ville de Paris, l'organisation par le gestionnaire des séances de mutation et de changement de produits et de transmission des dossiers à la Ville qui en décide.

⁷⁹ La loi du 11 février 2005 pour l'Égalité des Droits et des Chances, la Participation et la Citoyenneté des Personnes Handicapées.

⁸⁰ Pour les personnes domiciliées à Paris, la MDPH 75 est compétente. L'ensemble du dispositif relève de la DASES. De la même façon, pour les autres personnes la compétence revient à la MDPH de leur département de domiciliation.

- Les dispositions ne permettent pas de savoir sur quelle base s'applique réellement le taux de 6 %. Cette situation peut être source d'incompréhension renforcée par la place particulière tenue par les volants de ce marché « *volants fixes* ». De ce fait, l'application des dispositions n'a pu être évaluée de façon formelle par la mission.

Selon les données transmises par la DDEES, précisant « *qu'elles ont été établies lors des réabonnements réalisés en 2007, qu'elles concernent des commerçants présents sur le marché depuis 2003 et qu'elles restent inchangées en 2012* » le nombre de commerçants reconnus handicapés par la CDAPH, serait le suivant :

- 22 commerçants abonnés (dont 3 ne relevant pas de la CDAPH 75). Soit près de 8 % des 282 commerçants abonnés en 2012 et moins de 5 % du nombre d'emplacements (478),
- 9 commerçants volants (les CDAPH compétentes ne sont pas renseignées). Soit près de 5 % des 184 commerçants volants de 2012 et moins de 2 % du nombre global de places.

Si le critère des 6% devait s'appliquer au nombre total de commerçants autorisés en 2012 (466 sans distinction de catégorie), près de 7 % d'entre eux seraient des commerçants reconnus handicapés. Compte tenu de l'absence de distinction faite entre les deux catégories de commerçants dans le fonctionnement de ce marché, cette approche apparaît comme la plus conforme à l'esprit des textes. Ces résultats attestent d'une place satisfaisante laissée sur ce marché, aux commerçants reconnus handicapés.

Recommandation 22 : Pour les commerçants reconnus handicapés, préciser la base sur laquelle s'applique le critère des 6 % et évaluer la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus travailleurs handicapés et atteints d'un handicap physique.

La DDEES dans sa réponse au rapport provisoire, indique que le critère des 6 % sera précisé dans le futur règlement. Elle considère en revanche que l'étude de la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus atteints d'un handicap physique « *nécessiterait de la part de la direction une hiérarchisation des handicaps qui pourrait être contestable* ». Les rapporteurs ne partagent pas cette analyse et maintiennent leur préconisation.

4. LA PROPETE

4.1. Le cadre réglementaire et la convention de DSP

Le règlement de 2003 du marché fixe les obligations des commerçants et les sanctions qui découlent de leur non application: « *les places doivent être impérativement libérées par les commerçants à 20 heures, afin de permettre les opérations de nettoyage qui incombent à la Ville de Paris en application des articles 99 et suivants du règlement sanitaire départemental* ». « *A la clôture du marché, pour l'ensemble des commerçants, et avant 13 heures pour les volants qui ont été placés pour la matinée, les emplacements de vente doivent être nettoyés par leurs occupants et laissés en parfait état de propreté. Les détritiques de toutes sortes et emballages vides doivent être emportés hors de la voie publique par le commerçant chargé personnellement de leur dépose dans les poubelles fournies par le gestionnaire* ». Il est par ailleurs, « *interdit de troubler la bonne gestion du marché par des atteintes à l'ordre public* » parmi lesquelles figurent, le non-respect des règles de salubrité. Indépendamment des sanctions contraventionnelles auxquelles les commerçants ou leurs représentants s'exposent, les sanctions prévues sont les suivantes : avertissement, suspension temporaire, radiation du marché. « *Ces sanctions peuvent être prononcées à la demande de la Préfecture de Police ou du gestionnaire* ».

L'objet de la convention de 2008, prévoit que « *le délégataire a une obligation de résultat en matière de propreté du site. Il assure à ses frais l'enlèvement des déchets et le nettoyage du marché et de ses abords* ». Le contrat de la DSP de 2005 prévoyait déjà ces dispositions. Depuis, subsiste une incohérence rédactionnelle entre le contrat et le règlement municipal⁸¹, qui attribue toujours ces missions de nettoyage à la Ville. La surface d'intervention est celle du marché mais aussi ses abords immédiats notamment les grilles de séparation avec le boulevard périphérique. Le périmètre de nettoyage est précisé par un plan annexé à la convention (annexe 5). « *Le site doit être maintenu propre, tout au long de la journée. A cet effet, une benne à ordures ménagères y est stationnée et les commerçants doivent y déposer leurs détritiques pendant la durée du marché (sacs plastiques, cartons, papiers...)* ». Cette disposition permet entre autre d'éviter la distribution de sacs plastiques qui outre son coût, a un impact environnemental défavorable. Un employé est prévu pour assurer le fonctionnement de la benne et pour procéder au ramassage de déchets déposés hors des stands. L'usage intempestif de la benne par les vendeurs illégaux contraint le gestionnaire à prévoir une présence soutenue de cet employé pour en limiter l'utilisation aux seuls commerçants.

Les personnels, la définition de leurs tâches et leurs périodes d'intervention, sont prévus par la convention⁸². Ainsi, doivent être affectés : « *sept balayeurs, deux chauffeurs (balayeuse et benne postée), un surveillant, un chauffeur en renfort le lundi soir, un employé chargé de veiller à la propreté et à l'utilisation des toilettes* ». La suppression des toilettes en 2009 a entraîné la caducité de cette dernière clause.

Compte tenu des difficultés rencontrées sur ce site, le contrat prévoit que « *le délégataire est tenu de renforcer son dispositif en cas de besoin ou sur simple demande de la Ville* ». Toutefois et conformément à la réglementation si « *cette évolution devait modifier substantiellement l'équilibre financier de la convention, les modalités de financement pourraient faire l'objet d'une négociation* ». Cette clause n'a pas été utilisée et de façon générale, la présente DSP n'a fait l'objet d'aucun avenant au contrat initial.

⁸¹ Le règlement modificatif du marché du 22 septembre 2006 n'y a pas remédié.

⁸² Articles 18 à 22 et 44 à 55 de la convention.

En cas de non-exécution de ces obligations et selon certaines conditions, « *il peut être appliqué au délégataire une pénalité de 1000 € par jour calendaire de retard constaté* ».

Le délégataire doit trimestriellement « *donner à la Ville l'information du nombre de tonnes de déchets collectés* ».

4.2. Une progression constante de la production de déchets depuis le début de la DSP

Depuis le début de la DSP, l'analyse de ces données montrent une progression constante de la production de déchets. S'il est difficile d'en faire la part, celle-ci semble majoritairement due à l'environnement du marché. En 2008 se sont les dépôts sauvages sur la rue du Professeur André Lemièrre et sur la Porte de Montreuil. La légère baisse de 2011, s'explique en partie mais ne peut être consolidée dans l'immédiat. En effet, selon le gestionnaire, cette année a connu deux phénomènes ; une présence massive de vendeurs à la sauvette placés à l'entrée même du marché qui aurait provoqué une baisse de fréquentation et mécaniquement celle de la production de déchets des commerçants (et de leur chiffre d'affaires), des erreurs de facturation et de pesée de la part des déchetteries. La SEMACO a ainsi procédé pour 2011 à une évaluation sommaire des tonnages et a prévu une provision de charges pouvant faire l'objet de réévaluations.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le délégataire a tenu à préciser que ces problèmes ne sont pas de son fait, mais dus à des erreurs des centres de traitement, ce que les rapporteurs n'ont jamais remis en cause.

L'année 2012 accusera quant à elle une forte augmentation, due une croissance des dépôts sur l'avenue du Professeur André Lemièrre⁸³ et à la mise à disposition ponctuelle, le matin, d'une benne supplémentaire lors des interventions de saisie et destruction par la police de marchandises illégalement vendues par les vendeurs à la sauvette. La benne et l'enlèvement des déchets sont financièrement pris en charge par le gestionnaire.

Globalement le contrat actuel de DSP de 2008 ne pose aucun objectif de développement durable. Dans leur quasi-totalité, les déchets produits se composent de cartons et de plastiques. Si un objectif de réduction et une éventuelle redevance incitative semblent aléatoires dans le contexte actuel, les orientations de la Ville et les obligations réglementaires qui peuvent s'imposer sur le tri sélectif, nécessitent d'expertiser rapidement les coûts supplémentaires et la faisabilité technique. Pour les cartons une machine à balles pourrait être installée, les modalités d'enlèvement devraient alors être précisées. Enfin, comme le prévoit le cahier des charges de 2008 pour les marchés alimentaires, quelques actions pourraient être intégrées dans la prochaine DSP, telle que l'utilisation d'ampoules basses consommation. A ce stade, cette action a été mise en place sur une base volontariste, et payée sur les participations animation des commerçants abonnés⁸⁴ et du gestionnaire. Les auditeurs estiment que cette disposition devrait relever du prochain contrat.

⁸³ Outre les dépôts effectués sur les abords du marché pendant les périodes de tenues, des déchets de toutes natures sont trouvés chaque matin sur l'emprise même du marché. Malgré le passage des services de la propreté la Ville, le gestionnaire doit être procéder à un retrait et un nettoyage avant l'installation (samedi, dimanche et lundi).

⁸⁴ Pour ce marché, le règlement ne prévoit pas de participation financière facultative à l'animation pour les commerçants volants.

Recommandation 23 : Expertiser rapidement les coûts supplémentaires et la faisabilité technique d'intégration d'objectifs de développement durable dans la prochaine convention.

La DDEES, dans sa réponse au rapport provisoire, indique que les retombées sont limitées sur les marchés aux puces. Seul le tri des déchets pourrait être envisagé selon la réglementation qui pourrait évoluer. Elle précise que ce point « sera examiné et dans la mesure du possible pris en compte dans la prochaine DSP ».

L'évaluation du coût du traitement de ces déchets est complexe puisque sur la période étudiée, les dépôts ont été effectués auprès de plusieurs centres pratiquant des tarifs différents et pour certains, des modulations selon les tonnages déposés. Malgré ces difficultés et pour tenter d'évaluer malgré tout l'incidence de ce domaine important, les auditeurs ont établi une moyenne annuelle du tarif à la tonne. Le gestionnaire s'est aussi efforcé de négocier des tarifs plus favorables⁸⁵.

Au-delà de l'impact dû à l'environnement de ce site, les volumes de déchets produits par les marchés aux puces sont élevés et accusent une progression constante⁸⁶, parallèlement les coûts de gestion et de traitement n'ont cessé d'augmenter alors même que les tarifs des droits de place n'ont pas été revalorisés depuis 1996.

Hors coût de fonctionnement et de transport le tableau ci-dessous montre les progressions des volumes de déchets et les dépenses engagées :

Tableau 18 : Déchets collectés par le prestataire

| | Total tonnages collectés | Coût à la tonne (en € TTC) | Coût Total annuel |
|----------|--------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 2008 | 360 | 101,73 € | 36.624 € |
| 2009 | 384,06 | 95,44 € | 36.655 € |
| 2010 | 396,50 | 101,19 € | 39 724 € |
| 2011 | 385,14 | 111,12 € | 42 825 € |
| 2012 (1) | 480,30 | 112 € (2) | 53 794 € |

Source : SEMACO*

(1) Trois premiers trimestres consolidés par le gestionnaire (360,30 tonnes) et pour le dernier trimestre, l'IG a ajouté une prévision de 120 tonnes correspondant à la moyenne des premiers trimestres.

(2) Estimation Inspection Générale

⁸⁵ Sur ce point et sur la base des éléments de la DPE les auditeurs remarquent que les tarifs appliqués par le SYCTOM à la Ville, apparaissent comme plus élevés (116 € TTC/tonne).

⁸⁶ Cf. rapport Inspection Générale de la Ville de Paris, n° 11.16 audit de la délégation de service public Marché aux Puces de la Porte de Clignancourt.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Vérifier les situations administratives de l'ensemble des commerçants à l'occasion des réabonnements 2013, recueillir systématiquement l'information et les justificatifs sur le statut d'auto-entrepreneur ainsi que sur celui de conjoint-collaborateur. 21

Recommandation 2 : Mettre le règlement en conformité avec la réalité commerciale. A l'exception des places autorisées pour la vente de produits alimentaires, supprimer l'actuelle répartition chiffrée tout en réaffirmant l'objectif de maintenir de nombreux brocanteurs et une diversité de commerces. 22

Recommandation 3 : Evaluer les évolutions commerciales et de fréquentation, procéder à des enquêtes de satisfaction auprès des clients et commerçants. 22

Recommandation 4 : Créer une part fixe pour le financement de l'animation, intégrée au droit de place. Si cette recommandation ne devait pas être retenue, clarifier réglementairement les modalités de contribution des commerçants abonnés et volants. . 26

Recommandation 5 : Poser des règles communes et cohérentes à l'ensemble des marchés aux Puces parisiens. 26

Recommandation 6 : Adapter le règlement de manière à cadrer le fonctionnement de la commission de marché et à pallier à l'incapacité des commerçants d'établir un règlement intérieur de la commission. 31

Recommandation 7 : Procéder à un contrôle approfondi de la cohérence des informations fournies par les candidats au stade de la procédure d'attribution et par le délégataire en cours de contrat. A minima, au moins un contrôle approfondi des moyens humains engagés devrait être effectué en cours d'exécution du contrat. 41

Recommandation 8 : Introduire dans le futur contrat de DSP une clause imposant au délégataire de soumettre à l'approbation préalable de la ville de Paris tout projet de contrat de sous-traitance, afin notamment que la collectivité parisienne puisse s'assurer des garanties professionnelles du sous-traitant pressenti. 41

Recommandation 9 : Veiller à ce que l'indemnité d'assurances [.....] soit imputée en recettes des comptes de la DSP ; en tirer les conséquences éventuelles concernant le calcul de la redevance 2011. 42

Recommandation 10 : Rechercher une réduction du nombre et de la fréquence des paiements [.....] qui pourrait passer notamment par un paiement mensuel des droits de place des abonnés par chèque et une promotion du paiement par prélèvement bancaire. 42

Recommandation 11 : Limiter au strict minimum le temps [.....] au plus tard le lundi matin. 42

Recommandation 12 : Procéder à une rotation des placiers dès le premier incident grave relevé..... 43

Recommandation 13 : Veiller à ce que les données à caractère nominatif ou couvertes par des secrets légalement protégés soient disjointes du rapport annuel destiné à être mis à disposition du public ou à défaut occultées lors du versement. Veiller également à la déclaration systématique de tout fichier à la CNIL..... 52

Recommandation 14 : 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 31 janvier 2014. Il est également important que l'opération s'attache à faire 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. 61

Recommandation 15 : Ne pas enclencher la procédure en vue de la prochaine DSP avant d'avoir préalablement calé et stabilisé les conditions d'exploitation du futur contrat (emprise de la DSP, nombre de commerçants à admettre, tarification des volants), revalidé explicitement le format de la DSP (clauses principales et durée) et le choix de ce mode de gestion. 64

Recommandation 16 : Introduire, dans le prochain contrat de DSP, toutes dispositions garantissant le respect par les comptes de délégation de l'architecture du plan comptable général et du principe de permanence des méthodes, tout changement à cet égard ne pouvant être qu'exceptionnel, justifié et son incidence chiffrée. 64

Recommandation 17 : Indiquer, dans le prochain contrat, les éléments de comptabilité analytique dont le délégant souhaite impérativement disposer pour avoir une connaissance des coûts des éléments importants de la DSP (nettoyage, enlèvement des déchets, animation, entretien des installations...)..... 64

Recommandation 18 : Elaborer un référentiel de pratiques pour la gestion des infractions signalées. 67

Recommandation 19 : 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 et appliquer les sanctions et la procédure graduelle, prévues au règlement. 69

Recommandation 20 : Donner suite aux signalements transmis à la Ville par d'autres administrations (Préfecture de Police notamment) faisant suite à des contrôles prévus par la loi et touchant à des infractions visées par la législation et les règlements municipaux.69

Recommandation 21 : Clarifier les missions et le positionnement institutionnel des contrôleurs assermentés de la DDEES et prévoir de confier clairement au gestionnaire certains pouvoirs de sanctions (ex : refus d'installation, remballage etc..)..... 70

Recommandation 22 : Pour les commerçants reconnus handicapés, préciser la base sur laquelle s'applique le critère des 6 % et évaluer la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus travailleurs handicapés et atteints d'un handicap physique. 72

Recommandation 23 : Expertiser rapidement les coûts supplémentaires et la faisabilité technique d'intégration d'objectifs de développement durable dans la prochaine convention. 75

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit de la délégation de service public du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil a été transmis le 31 janvier 2013 à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur et à la SEMACO, actuel délégataire, qui ont fait tenir leurs réponses et observations à l'Inspection générale le 1^{er} mars.

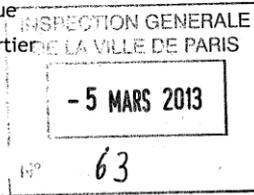
MAIRIE DE PARIS



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



Paris, le - 1 MARS 2013

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 Montreuil.

Pièce jointe:

Tableau récapitulatif des recommandations et avis de la DDEES.

Par courrier daté du 31 janvier 2013, 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 Montreuil (20^{ème} arrondissement).

Les services de la DDEES ont procédé à une lecture attentive du rapport et des recommandations formulées et partagent globalement les recommandations formulées. Le rapport transmis appelle cependant 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 7, le rapport précise que le plan de répartition des emplacements, annexé à la convention, fait état de 478 places. En réalité, le chiffre indiqué en bas du plan n'est donné qu'à titre d'exemple. S'il faut reconnaître que cette présentation peut porter à confusion, 402 emplacements figurent en réalité sur ce plan.

Page 8, il est indiqué que le règlement du marché ne vise pas la délibération tarifaire. La délibération fixant les tarifs n'a pas besoin d'être visée dans le règlement pour être applicable. Par ailleurs, cela évite une reprise du règlement en cas d'évolution des tarifs.

Page 9, le rapport mentionne une application non-conforme, pour les commerçants volants, de la délibération tarifaire depuis de très nombreuses années (bien avant 2005). La DDEES a bien intégré cette situation et souhaite la régulariser dans le cadre de la prochaine délégation de service public.

Page 10, il est mentionné que certains commerçants stationnent plusieurs véhicules sur les zones de stationnement réservées aux commerçants, ce qui provoque une sur-occupation des places. Les commerçants ne peuvent bénéficier que d'une seule autorisation de stationnement. Il appartient cependant aux services de police de verbaliser les véhicules stationnés sans autorisation.

Page 14, le rapport indique que la SEMACO fait appel à des agents salariés d'une société de sécurité pour intervenir sur le marché. Il apparaît cependant dans ce rapport en page 44, qu'une partie de ces agents est directement salariée par le délégataire et un seul d'une société de nettoyage.

Pages 17 et 18, l'analyse de l'occupation des places, réalisée sur la base de 478 emplacements, doit être effectuée en tenant compte du nombre d'emplacements figurant sur le plan en annexe de la convention qui est de 402.

Page 22, le rapport indique que les services de la DDEES ont effectué des regroupements de produits pour analyser leur répartition. Le rapport semble considérer que ces regroupements constituent une nomenclature. Une nomenclature des articles autorisés existe sur ce marché, annexée au règlement. Ces regroupements d'articles utilisés à des fins statistiques ne peuvent donc être considérés comme une réelle nomenclature, seule celle annexée au règlement étant valable.

**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.



Page 36, le schéma d'exécution de la DSP indique que la tarification bi-journalière des volants génère une recette supplémentaire sur la délégation. Cette situation étant très ancienne (bien avant 2005), le compte d'exploitation prévisionnel de la DSP en cours a été construit sur la base de cette bi tarification, elle n'a donc aucune incidence sur la délégation en cours.

Page 43, le rapport pourrait d'indiquer que la SEMACO est également délégataire sur le marché aux puces de la porte de Vanves (14^{ème} arrondissement).

Page 65, il est indiqué que le règlement ne prévoit pas explicitement l'interdiction de vente de produits contrefaits. Si la rédaction n'est pas aussi claire que dans le règlement du marché aux puces de la porte de Clignancourt, l'article 40 du marché aux puces de la porte de Montreuil précise:

«Il est interdit aux commerçants et à leurs représentants autorisés :

- de détenir sur un emplacement de vente des produits revêtus d'une marque contrefaite, ou de mettre en vente, vendre, fournir ou offrir des produits ou des services sous une telle marque.»

II/ Rappel du contexte général

Comme le marché aux puces de Clignancourt-Fabre, le marché aux puces de la porte de Montreuil est un marché difficile à gérer tant par le comportement général des commerçants que par l'occupation du site par des vendeurs à la sauvette, qui ne fait qu'augmenter les tensions avec les commerçants.

Les observations du rapport doivent donc être appréhendées au regard des moyens, notamment humains, affectés au suivi des marchés (cf remarques formulées par la DDEES suite au rapport provisoire d'audit de la DSP de Clignancourt-Fabre).

J'attire enfin votre attention sur l'absence d'effectifs de la direction de la protection et de la prévention sur ce site.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

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

Récapitulatif des réponses de la DDEES aux 24 recommandations formulées par l'inspection générale

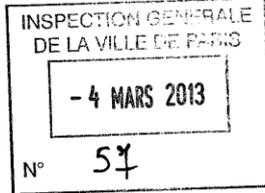
| N° | Contenu de la recommandation | Réponse de la DDEES | Décali de réalisation |
|----|---|--|---|
| 1 | Vérifier les situations administratives de l'ensemble des commerçants à l'occasion des réabonnements 2013, recueillir systématiquement l'information et les justificatifs sur le statut d'auto-entrepreneur ainsi que sur celui de conjoint-collaborateur. | La ville est chargée du renouvellement des autorisations des commerçants. Le statut d'auto-entrepreneur fait déjà partie des documents exigés pour exercer sur le marché. Le statut de conjoint collaborateur figure lui aussi soit sur le KBIS soit sur le statut d'auto-entrepreneur, bien que ce soit plus rare. | Déjà réalisé. |
| 2 | Mettre le règlement en conformité avec la réalité commerciale. A l'exception des places autorisées pour la vente de produits alimentaires, supprimer l'actuelle répartition chiffrée tout en réaffirmant l'objectif de maintenir de nombreux brocanteurs et une diversité de commerces. | La DDEES envisage de modifier cet article dans le cadre de la refonte du règlement. | 2013 ou 2014. |
| 3 | Evaluer les évolutions commerciales de fréquentation, procéder à des enquêtes de satisfaction auprès des clients et des commerçants. | Il semble un peu délicat de réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des commerçants dans le climat ambiant (nombreux vendeurs à la sauvette, incertitudes liées au GPRU). | Néant |
| 4 | Créer une part fixe pour le financement de l'animation, intégrée au droit de place. Si cette recommandation ne devait pas être retenue, clarifier réglementairement les modalités de contribution des commerçants abonnés et volants. | Les récentes réformes tarifaires votées par le Conseil de Paris ne s'orientent pas vers ce choix. La DDEES envisage de supprimer les contributions volontaires des commerçants afin de clarifier les flux financiers. | Dans le cadre de la prochaine DSP. |
| 5 | Poser des règles communes et cohérentes à l'ensemble des marchés aux puces Parisiens. | Cela pourra être envisagé à moyen terme. | A moyen terme, au fur et à mesure des refontes de règlements. |
| 6 | Adapter le règlement de manière à cadrer le fonctionnement de la commission de marché et pallier à l'incapacité des commerçants d'établir un règlement intérieur de la commission. | La DDEES envisage de modifier cet article dans le cadre de la refonte du règlement. | 2013 ou 2014. |
| 7 | Procéder à un contrôle approfondi de la cohérence des informations fournies par les candidats au stade de la procédure d'attribution et par le délégataire en cours de contrat. A minima, au moins un contrôle approfondi des moyens humains engagés devrait être effectué en cours d'exécution du contrat. | L'analyse des offres se fait toujours en lien avec les services compétents (DAJ, DPE). La DDEES contrôle déjà, lors de ses visites sur le terrain, la présence du personnel (placiers, agents de sécurité). Toutefois, depuis le 1 ^{er} janvier 2013, outre les échanges quasi quotidiens entretenus avec le délégataire, des contacts plus formels ont été établis avec celui-ci notamment au moyen de réunions trimestrielles dont l'objet est précisément de suivre au plus près l'exécution du contrat. | Néant |
| 8 | Introduire dans le futur contrat de DSP une clause imposant au délégataire de soumettre à l'approbation préalable de la ville de Paris tout projet de contrat de sous-traitance, afin notamment que la collectivité parisienne puisse s'assurer des garanties professionnelles du sous-traitant. | Ce sera intégré dans le futur contrat. | Dans la prochaine DSP, 2014. |

| | | | |
|----|--|--|--|
| 9 | Veiller à ce que l'indemnité d'assurances soit imputée en recettes des comptes de la DSP; en tirer les conséquences éventuelles concernant le calcul de la redevance. | La DDEES le vérifiera dans le rapport d'activité 2012. | Rapport 2012, transmis en juin 2013. |
| 10 | Rechercher une réduction du nombre et de la fréquence des paiements qui pourrait passer notamment par un paiement mensuel des droits de place des abonnés par chèque et une promotion du paiement par prélèvement bancaire. | Le paiement de l'abonnement au mois sera envisagé dans le cadre de la refonte du règlement. Pour le reste, des factures électroniques ont été mises en place en 2013 mais nous ne pouvons imposer aux commerçants un mode de paiement. | 2013 ou 2014. |
| 11 | Limiter au strict minimum le temps au plus tard le lundi matin. | Cela relève de la responsabilité du délégataire. | Néant. |
| 12 | Procéder à une rotation des placiers dès le premier incident grave relevé. | La ville exige la rotation des placiers en cas d'incident de gestion du marché. Il appartient, dans ce cas, au délégataire de décider des mesures à prendre pour son personnel. | Néant. |
| 13 | Veiller à ce que les données à caractère nominatif ou couvertes par des secrets légalement protégés soient disjointes du rapport annuel destiné à être mis à disposition du public ou à défaut occultées lors du versement. Veiller également à la déclaration systématique de tout fichier à la CNIL. | Ce sera fait dès le prochain rapport. | Juin 2013. |
| 14 | 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 31 janvier 2014. Il est également important que l'opération s'attache à faire un arrêté de compte animation qui, à défaut d'être soldé, devra faire retour pour ordre au délégué pour être remis dans la nouvelle délégation. | La Ville déclare ses fichiers à la CNIL, après contact avec celle-ci une seule déclaration est suffisante. Ce sera fait en fin de délégation. | Déjà réalisé. Fin janvier 2014. |
| 15 | Ne pas enclencher la procédure en vue de la prochaine DSP avant d'avoir préalablement calé et stabilisé les conditions d'exploitation du futur contrat (emprise de la DSP, nombre de commerçants à admettre, tarification des volants), revalidé explicitement le format de la DSP (clauses principales et durées) et le choix de ce mode de gestion. | Une réunion a eu lieu au Secrétariat général sur ce sujet à l'automne 2012. | Réunion du 31 octobre 2012. |
| 16 | Introduire dans le prochain contrat de DSP, toutes dispositions garantissant le respect pour les comptes de délégation de l'architecture du plan comptable général et du principe de permanence des méthodes, tout changement à cet égard ne pouvant être qu'exceptionnel, justifié et son incidence chiffrée. | La DAJ sera, comme habituellement, consultée sur la rédaction des contrats. | Néant. |

| | | | |
|----|---|---|--|
| 17 | Indiquer, dans le prochain contrat de DSP, les éléments de comptabilité analytique dont le délégant souhaite impérativement disposer et avoir une connaissance des coûts des éléments importants de la DSP (nettoyage, enlèvement des déchets, animation, entretien des installations...). | Ce sera intégré dans le prochain contrat. | Dans la prochaine DSP, 2014. |
| 18 | Prévoir rapidement une disposition interdisant et sanctionnant la vente d'articles de contrefaçon. à terme, élaborer un cadre réglementaire commun à l'ensemble des secteurs relevant d'autorisations de la Ville (marchés aux puces, marchés alimentaires et couverts, vente au déballage, etc....). | L'article 40 prévoit déjà l'interdiction de la vente de contrefaçons. Dans le cadre de la refonte du règlement, cet article sera rédigé plus distinctement. | Partiellement réalisé. |
| 19 | Elaborer un référentiel de pratiques pour la gestion des infractions signalées. | La DDEES assure au mieux, au regard du personnel disponible, un suivi des infractions. Un référentiel des pratiques sera rédigé, en tenant compte des moyens dont dispose effectivement le service. La DDEES applique déjà la réglementation. Cependant, au regard du nombre de commerçants concernés et des effectifs disponibles, l'ensemble des infractions ne peut être traité, la procédure imposant notamment un entretien contradictoire avec chaque commerçant concerné. Depuis septembre 2012, pour absence de titulaire, 3 commerçants ont fait l'objet d'un avertissement et 3 d'une suspension. Il faut également souligner que, dans la plupart des cas, la sanction est suivie d'un recours en justice du commerçant, qui alourdit encore la démarche. | Néant. |
| 20 | 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 et appliquer les sanctions et la procédure graduelle, prévues au règlement. | | Déjà réalisé. |
| 21 | Donner suite aux signalements transmis à la Ville par d'autres administrations (Préfecture de Police notamment) faisant suite à des contrôles prévus par la loi et touchant à des infractions visées par la législation et les règlements municipaux. | La DDEES a toujours donné suite aux signalements, que ce soit des services de Police ou URSAFF... | Déjà réalisé. |
| 22 | Clarifier les missions et le positionnement institutionnel des contrôleurs assermentés de la DDEES et prévoir de confier clairement au gestionnaire certains pouvoirs de sanctions (ex: refus d'installation, remballage, etc...) | Les missions des agents contrôleurs sont très clairement identifiées. Le délégataire a déjà la possibilité de faire remballer un commerçant ou de lui interdire de s'installer. Cependant, face au refus des commerçants, il ne peut alors que faire appel aux forces de Police qui se déplacent rarement pour de tels faits. | Déjà réalisé. |
| 23 | Pour les commerçants reconnus handicapés, préciser la base sur laquelle s'applique le critère des 6% et évaluer la possibilité d'affecter les emplacements les plus accessibles aux commerçants reconnus handicapés et atteints d'un handicap physique. | Le critère des 6% sera précisé dans le futur règlement. Pour l'accessibilité des emplacements, cela nécessiterait de la DDEES une hiérarchisation des handicaps qui pourrait être contestable. | NR |
| 24 | Expertiser rapidement les coûts supplémentaires et la faisabilité technique d'intégration d'objectifs de développement durable dans la prochaine convention. | Les retombées sont limitées sur les marchés aux puces. Seul le tri des déchets pourrait être envisagé selon la réglementation qui pourrait évoluer. | Sera examiné et, dans toute la mesure du possible, pris en compte dans la prochaine DSP. |



Société d'Exploitation de Marchés Communaux



MONSIEUR LE MAIRE
INSPECTION GENERALE
17 BD MORLAND
75181 PARIS CEDEX 04

A l'attention de

Saint-Maur le 1er mars 2013

Objet : Marché aux Puces de la Porte de Montreuil

Monsieur le Maire,

Suite à la transmission par vos services du rapport provisoire établi par l'inspection générale sur l'audit de la délégation de service public- Marché aux Puces de la Porte de Montreuil, j'ai le plaisir de vous faire connaître mes observations.

La SEMACO a soumissionné pour la DSP de gestion du Marché aux Puces de la Porte de Montreuil et a été choisie pour la gérer à compter du 1er Août 2005.

Lors des discussions avec l'administration, il a été indiqué à la SEMACO que l'encaissement des droits de place se faisait maintenant selon le métrage occupé. A cet effet un document émanant d'un géomètre nous a été remis pour pouvoir facturer les commerçants, les droits de place volants sont encaissés par demi-journée de présence sur le site comme prévu au règlement des marchés. La taxe d'animation était quant à elle décidée par la commission des marchés et encaissée auprès des commerçants le désirant et seulement auprès des abonnés.

Les commerçants volants sont placés à chaque séance, après que les placiers aient récolté les cartes des commerçants et distribué les emplacements dans l'ordre de numérotation des cartes et selon les règles de voisinage.

Dès le départ, nous avons été confrontés à un phénomène énorme d'occupation des passages du marché par des personnes vendant à la sauvette du pop-corn et du maïs grillés sur des réchauds contenus dans des caddies en plein milieu des chaland.

Concession, Affermage & Délégation de marchés forains - Edification de halles et d'abris mobiles Page 1
Enlèvements de déchets de marchés - Exploitation de parkings

72, bd des Corneilles - 94100 SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS -

S.A.R.L. au capital de 138.000 euros - RCS Créteil B 328 526 553 - Siret 328 526 553 00057 - N° TVA Intracommunautaire FR 16 328 526 553 - A.P.E. 9609Z

www.semacomarches.com

Nous avons dû nous investir personnellement pour faire cesser ce para-commercialisme, étaient présents à chaque séance de marché. Fin 2005, la commission et le syndicat du marché ont demandé à ce que soit encaissée comme prévu une taxe volontaire d'animation auprès des commerçants abonnés. Ils ont souhaité que cette taxe serve à financer des agents de sécurité qui empêcheraient l'installation des commerçants en sauvette qui donnaient une mauvaise image et une mauvaise réputation du marché. En effet, il n'y avait aucune action des pouvoirs publics et nous étions confrontés à une grogne grandissante des commerçants qui étaient fort mécontents d'avoir été augmentés sans avoir de réponse à leurs problèmes (antérieurement les commerçants n'étaient encaissés que sur 10 M² d'emplacement).

D'autre part, le marché avait très mauvaise réputation dans les municipalités autour du marché à cause de la malpropreté du site. La SEMACO a donc dû mettre les moyens pour inverser cette réputation. Une benne à ordures ménagères a été mise en place chaque matin sur le marché avec un personnel pour la faire fonctionner lors des apports des détritrus par les commerçants.

Un personnel était chargé de nettoyer les abords du marché durant toute la tenue. Le soir, il a fallu mettre une équipe dynamique et sérieuse. Il s'est vite posé le problème de l'absentéisme des agents qui aurait engendré une baisse de la qualité de notre prestation. Le remplacement de personnel absent le soir, qui plus est le weekend, était très difficile pour la SEMACO, notre personnel et bureau du planning n'étant présent que durant la journée ; nous avons fait appel à la société SOMONET qui a donné toute satisfaction dans sa mission. En effet, des expériences avec les sociétés d'interim s'étaient soldées par des échecs, car impossibles à joindre et notamment le soir pour remplacer un agent absent nécessaire au bon fonctionnement de l'équipe.

A cette époque, lors de nos discussions régulières avec l'administration, nous avons donc demandé comment répertorier cette catégorie de personnel intérim et extérieure à l'entreprise, et il a été décidé de la laisser dans la catégorie « personnel », n'ayant aucune incidence sur le résultat de la DSP.

Le travail effectué pour la prestation de nettoyage a recueilli les félicitations des villes avoisinantes lors d'une réunion sur site, et aucune observation des services de la DPE qui vérifiaient notre travail ne nous a été faite.

C'est pourquoi, nous avons décidé de reconduire notre méthode dans la DSP 2008-2014. La prestation n'étant pas la même, de nouvelles tâches étant mises en place dans la nouvelle délégation, c'est tout à fait normal que les factures de SOMONET aient augmenté dès février 2008.

De plus en 2008, le marché a de nouveau été confronté à une invasion de milliers de saucisses qui ont envahi les trottoirs de l'avenue André Lemierre, le rond-point de la porte de Montreuil et les rues avoisinantes. Les clients ne pouvaient plus accéder au marché, les saucisses débordant même avec leurs étalages sur la voirie. Les forces de police ne pouvaient enrayer ce phénomène, les commerçants ne travaillant plus, la situation était devenue explosive. Le collectif des riverains s'est rapproché de la commission des marchés et des actions auprès des pouvoirs publics ont été menées.

Nous avons donc rencontré les élus du 20^{ème} et le commissariat d'arrondissement. Aucune amélioration ne s'étant ressentie sur le terrain, la commission des marchés a souhaité de nouveau mettre en place des agents de sécurité supplémentaires car la situation économique du marché était devenue catastrophique.

Cette situation a mobilisé de nouveau [redacted] sur le terrain plus que prévu. C'est pourquoi en 2008 et 2009, ils ont travaillé sur la délégation. Il est à noter que le salaire de [redacted] n'est pas compté dans les frais de siège et celui de [redacted] pris à hauteur de 35,95% en 2008 et 33,28% en 2009.

[redacted] ont été présents sur le site pour vérifier la mise en place des toilettes mobiles, l'équipe des agents de surveillance, et régler les problèmes réguliers sur site et contrôler les opérations de nettoyage.

C'est pourquoi, les salaires des missions supplémentaires ont été comptabilisés dans les comptes de délégation, la direction étant chaque weekend sur le marché, gérant compris et non comptabilisé car non rémunéré.

Dans votre rapport, vous avez soulevé les problèmes relatifs aux frais de décharge des immondices récoltés sur le marché. Ces problèmes ne sont pas de notre fait, mais dus à des erreurs de facturation des centres de traitement. En effet, comme vous l'avez relevé dans votre rapport, nous avons été amenés à établir des FNP car nous déversons les déchets mais nous ne recevons pas de factures pour nos véhicules. La SEMACO effectue le nettoyage de nombreux marchés, soit dans le cadre de nos DSP soit en marché pur pour des prestations de nettoyage et collecte des déchets. A cet effet, chaque véhicule reçoit un badge pour chaque site afin que nous puissions faire le dispatching des tonnages traités par site. Or il est arrivé à de nombreuses reprises que nous soyons en possession des bons de vidage et que nous n'ayons pas de factures par rapport à ces bons.

Lors de vos visites à notre siège social, nous vous avons montré sur 2011 les bons de décharge sans avoir de facturation en fin de mois. Ce phénomène est encore arrivé sur janvier 2013. Les services du centre doivent faire des vérifications.

D'autre part, il faut noter que le vidage de la benne en semaine est normal. En effet, le lundi soir le chauffeur charge dans la trémie du camion les containers qui sont déposés le samedi matin et qui servent à nettoyer le site pendant et après le marché. Le camion ne peut donc pas décharger les ordures récoltées, et le chauffeur se rend en décharge en semaine pour vider la benne du lundi soir.

Enfin sur 2012, nous avons eu une facturation régulière du site de déversement et nous remarquons que les tonnages sont supérieurs à ceux déversés les années antérieures ; donc les comptages de tonnage ont été faits selon les bons de pesée en notre possession. Lorsque nous n'avions pas les factures, nous évaluons les tonnages par rapport au mois précédent, les déchets ayant été collectés et traités dans tous les cas.

Concernant la recommandation n°9, nous réintégrerons aux comptes 2012, le remboursement fait par les assurances.

En 2010, afin de faire face aux installations de plus en plus répétées sur le boulevard André Lemierre, la SEMACO a envoyé un équipage de laveuses qui allait sur site arroser le trottoir pour empêcher l'installation des sauvettes. Cette méthode a porté ses fruits pendant une courte période jusqu'à ce que notre équipage soit menacé et que nous ne trouvions plus de chauffeur qui veuille se rendre sur le site. De plus, les services de police locaux nous ont eux aussi demandé d'arrêter car au départ, cela fonctionnait et les sauvettes ne s'installaient pas. Par contre rapidement ces dernières en empêchant le déploiement du véhicule ont de nouveau pu débiller face au marché. C'est pourquoi les frais de personnel chauffeur ont augmenté en 2010.

Page 4

Dans votre rapport, vous indiquez que les charges patronales sont surestimées, et vous estimez un écart de l'ordre de 15 000 € annuel. Par contre, la SEMACO a omis de prendre en compte les provisions pour congés payés de salariés acquises en prorata du temps passé. Cette charge non négligeable devra donc venir se soustraire à l'écart de 15 000€.

Les opérations d'animation et de promotion du marché ont toujours été mises en place avec l'accord de la commission des marchés. La dégradation de l'environnement du marché a fait que les commerçants ont souhaité mettre en place en plus des opérations d'animation, des opérations de sécurisation du site afin de permettre à la clientèle de pouvoir continuer à faire leurs courses sur le marché.

Ces opérations peuvent se comparer à de la promotion car l'inertie des pouvoirs publics pendant plus de six ans faisait baisser le chiffre d'affaires des commerçants. Le marché avait très mauvaise réputation et la seule solution était de ramener de l'ordre et de la tenue pour accueillir les clients. Je vous rappelle que le 10 Mai 2010, les commerçants ont décidé d'une action qui a fait qu'aucun commerçant n'a déballé, et le marché est resté vide.

Au cours de la matinée, une manifestation du collectif des riverains, de la totalité des commerçants, de Madame Frédérique Caiandra et des élus du 20^{ème}, a emprunté les rues et espaces occupés par les sauvettes et s'est dissoute sur le marché. À la suite de cette manifestation, le Préfet de Police a envoyé un émissaire sur place et nous avons assisté à une réunion mensuelle à la préfecture afin de faire le point des actions sur le terrain. A partir de ce moment, la situation a commencé à être maîtrisée par les pouvoirs publics.

Enfin, le rapport fait remarquer à plusieurs reprises la notion de volants fixes sur le marché. La Semaco tient à signaler qu'il n'y en a pas, c'est le système de placement par carte instauré par le règlement avec le choix de l'emplacement par le commerçant en respectant les règles de voisinage, ce qui fait que les emplacements sont pratiquement toujours occupés par les mêmes commerçants volants.

La Semaco, conformément à la recommandation n°14 fera bien une clôture comptable à la fin de la présente DSP ainsi que du compte d'animation. D'autre part, Monsieur le Maire, la Semaco a fait en sorte que le contrat que nous avons signé soit respecté, et nous nous sommes investis afin de pouvoir gérer au mieux et au plus près du terrain le Marché aux Puces de la Porte de Montreuil. De plus, celui-ci est un des plus gros marchés franciliens, et reste un endroit convivial et sécurisé. La compétitivité des commerçants n'est plus à démontrer, et il passe dans les allées des acheteurs venant de toutes les catégories sociales de notre société.

Ce marché est la preuve, lorsqu'il est bien organisé, que les marchés et donc les petits commerces peuvent se maintenir face au rouleau compresseur de la grande distribution.

Vous souhaitant avoir répondu à vos attentes et restant à votre entière disposition,

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments respectueux.

72, bd des Carnoilles
94100 ST MAUR DES FOËSES
Tél. : 01.48.85.93.30 - Fax : 01.48.89.55.39

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Comptes 2008 à 2011 de la délégation de services public pour la gestion du marché aux puces de la Porte de Montreuil (20^{ème})

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.