

**RAPPORT**  
**AUDIT SUR LE SYSTEME DE BILLETTERIE DES PISCINES ET TENNIS**  
**- Novembre 2015 -**  
**N° 15-19**

**Rapporteurs :**

[.....], Inspectrice générale

[.....], Chargé de mission

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE .....	3
INTRODUCTION .....	4
<b>1. OBJECTIFS ET ENJEUX DES SYSTEMES DE BILLETTERIES DANS LES PISCINES ET LES TENNIS DE LA VILLE DE PARIS.....</b>	<b>5</b>
1.1. Objectifs généraux d'un système de billetterie .....	5
1.2. Une billetterie aux objectifs et fonctionnalités peu définis.....	6
1.2.1. Un progiciel acquis à l'origine pour les musées de la Ville de Paris .....	6
1.2.2. Le système de billetterie de la DJS résulte de l'acquisition de modules complémentaires du progiciel GTS pour les piscines.....	6
1.2.3. Une formulation à posteriori des objectifs .....	7
1.3. Les enjeux de la billetterie des piscines et des tennis à Paris .....	7
1.3.1. Recettes des piscines .....	8
1.3.2. Fréquentation des piscines .....	11
1.3.3. Recettes des tennis .....	11
1.3.4. Fréquentation des tennis .....	12
1.3.5. Le coût de la collecte liée à la billetterie .....	14
<b>2. L'ANALYSE DES PROCESS REVELE DES POINTS DE FRAGILITE.....</b>	<b>15</b>
2.1. La billetterie informatisée dans les piscines et certains tennis : un système à géométrie variable.....	15
2.1.1. Un déploiement progressif et à plusieurs vitesses.....	15
2.1.2. Les fonctionnalités du système de billetterie .....	17
2.1.3. Le process actuel d'émission de billets présente des points de fragilité .....	18
2.2. Une billetterie manuelle dans la plupart des tennis.....	19
2.2.1. Le circuit des carnets de tickets.....	19
2.2.2. Le processus d'émission des billets présente des aléas et risques non négligeables..	22
2.3. Des procédures comptables lourdes et non satisfaisantes .....	22
2.3.1. Le cheminement des recettes dans les piscines .....	22
2.3.2. Le circuit des recettes dans les tennis. ....	25
2.4. L'environnement informatique du système de billetterie .....	28
2.4.1. Patrimoine .....	28
2.4.2. Aires .....	28
2.4.3. SIMPA .....	29
2.4.4. S.P.O.R.T.S. ....	29
2.4.5. Paristennis .....	29
2.4.6. STAR .....	29
<b>3. LES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATES SUR LA BILLETTERIE .....</b>	<b>30</b>
3.1. Des dysfonctionnements majeurs constatés sur les tennis.....	30
3.1.1. Les failles identifiées par les rapporteurs dans les tennis .....	30
3.1.2. Le système de réservation des tennis n'est pas satisfaisant .....	32
3.2. Les failles communes identifiées par les rapporteurs dans les piscines et les tennis .....	38
3.2.1. Les réductions ne sont pas correctement appliquées par les agents .....	38
3.2.2. La remise d'un ticket libre accès contre paiement .....	40
3.2.3. L'existence de photocopies de droits d'accès .....	40
3.2.4. Le recyclage de tickets.....	40

3.3.	La collecte des recettes : les défaillances constatées .....	41
3.3.1.	Le maniement des fonds n'est pas toujours réalisé par des personnes habilitées.....	41
3.3.2.	Les documents relatifs aux recettes des équipements sont hétérogènes .....	41
3.3.3.	Les versements à la régie ne respectent pas les arrêtés constitutifs .....	41
3.3.4.	Le suivi des recettes n'est pas approprié .....	42
3.3.5.	Le principe d'indépendance des exercices n'est pas respecté.....	44
<b>4.</b>	<b>LES ANOMALIES CONSTATEES PAR LES RAPPORTEURS EN MARGE DE LA BILLETTERIE .....</b>	<b>45</b>
4.1.	Les captations de créneaux par les associations .....	45
4.2.	La dispense de leçons particulières de tennis sur les cours municipaux.....	47
4.2.1.	La réglementation des tennis municipaux manque de clarté .....	48
4.2.2.	La dispense de leçons suppose des qualifications .....	49
4.2.3.	La dispense de leçons sportives suppose que soient affichés les diplômes des enseignants .....	50
4.3.	Les leçons de natation dispensées par les EAPS durant leurs heures de travail ne font pas l'objet d'un suivi adéquat .....	50
<b>5.</b>	<b>DES LEVIERS D'AMELIORATION : UNE ORGANISATION REVISITEE, DES PROCEDURES ET CONTROLES DEDIES, UN PROJET BILLETTERIE REFONDE .....</b>	<b>52</b>
5.1.	Une organisation en cours d'évolution.....	52
5.1.1.	La réforme de l'organisation territoriale .....	52
5.1.2.	L'organisation des services centraux .....	54
5.2.	Des contrôles à renforcer .....	55
5.2.1.	L'insuffisance des contrôles des services centraux .....	55
5.2.2.	La faiblesse des contrôles sur le terrain .....	56
5.2.3.	La fonction contrôle de gestion doit être confortée .....	56
5.3.	Formaliser et unifier les procédures .....	58
5.4.	Modifier les règlements des piscines et tennis .....	59
5.5.	Le nécessaire pilotage d'un projet billetterie .....	60
	<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>62</b>
	<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>65</b>
	<b>PROCEDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>66</b>
	<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>76</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

Adopté à la suite de son acquisition pour les musées de la Ville de Paris, le système actuel de billetterie des piscines et des tennis est un système à géométrie variable qui s'est déployé à partir de 2005 dans les piscines, puis de manière très progressive et partielle dans les tennis. A ce jour, plusieurs systèmes de billetterie coexistent : billetterie manuelle ou informatisée, avec ou sans contrôle d'accès.

**L'analyse des process fait apparaître de nombreux points de fragilité**, concernant la fonction centrale d'émission et de vente des titres d'accès mais également les procédures comptables, le cheminement des recettes étant particulièrement lourd et complexe. Les risques identifiés sont amplifiés s'agissant des sites de tennis ne disposant pas d'une billetterie informatisée.

**Les dysfonctionnements constatés confirment ces points de fragilité.** Des failles communes aux piscines et tennis informatisés ont été constatées. En effet, si la billetterie informatisée assure une certaine traçabilité de la procédure d'encaissement, elle a néanmoins révélé des situations de fraudes diverses et variées, de la part des usagers, d'agents en charge de l'accueil et de la caisse, voire des situations de complicité entre ces deux catégories d'acteurs.

Des dysfonctionnements majeurs ont été constatés dans les tennis pour lesquels subsiste un système de billetterie manuel très vulnérable. S'y ajoute un système de réservation, présentant de sérieuses lacunes qui nuisent à l'image des tennis pour les usagers parisiens lesquels déplorent le manque de transparence ou la difficulté de pouvoir accéder à certains courts.

**En marge de système de billetterie à proprement parler, les rapporteurs ont relevé différentes anomalies**, concernant en particulier la dispense de leçons particulières sur les courts de tennis.

Il résulte de cet ensemble de constats, qu'aujourd'hui le système de billetterie n'est pas à la hauteur des enjeux de la politique municipale, ni en phase avec les attentes des usagers.

Néanmoins, **le rapport identifie en partie finale, des leviers d'amélioration** que la DJS doit pouvoir ou a commencé à actionner. Ainsi, la réforme de **l'organisation territoriale** doit permettre de clarifier les fonctions et responsabilités des différents acteurs de terrain et de centrale. **Les contrôles** doivent être organisés et renforcés, sous la réserve préalable d'une formalisation ou actualisation des procédures. Enfin, l'évolution profonde du système de billetterie peut être engagée dans le cadre d'un **projet billetterie au périmètre élargi** intégrant le cœur de la fonction billetterie mais aussi les fonctions connexes amont et aval (réservation et circuit des recettes). Un tel projet devra s'inscrire dans le cadre des évolutions en cours à la Ville de Paris, qu'il s'agisse du récent plan Nager à Paris, ou du lancement de la carte de service pour les usagers parisiens.

## INTRODUCTION

Dans le cadre du programme de travail arrêté par la Maire de Paris, un audit du système de billetterie des piscines et des tennis a été confié à l'Inspection générale.

Le contexte dans lequel s'inscrit cette étude est le suivant : la collectivité parisienne gère **39 piscines municipales** (dont 30 gérées en régie et 9 en gestion externalisée, DSP ou marchés d'exploitation dits article 30) et 46 sites de tennis municipaux, représentant **172 courts de tennis**, tous gérés en régie. Depuis 2005, la DJS a progressivement déployé un système de billetterie informatisé (GTS, actuellement en V4) dans 38 piscines et sur 6 sites de tennis. Il est prévu pour le deuxième semestre de 2015, de poursuivre cette informatisation sur 2 sites de tennis supplémentaires.

L'hétérogénéité des systèmes de billetterie et de contrôles d'accès, conjuguée à des situations de fraude identifiées ainsi qu'à une diversité des tarifs et conditions tarifaires complexifient considérablement la connaissance et l'évaluation de la fréquentation et des recettes de ces équipements.

Parallèlement, se développe parmi les usagers, un sentiment d'indisponibilité des courts et des piscines pour les usagers individuels lié à l'accaparement des créneaux associatifs par les associations. Pour les tennis, s'ajoute à ce phénomène le manque de transparence des réservations et les difficultés de pouvoir réserver certains courts de tennis particulièrement prisés comme ceux du Luxembourg ou de l'ouest parisien (Niox, Montherlant etc.). Les piscines municipales gérées en régie se trouvent quant à elles, placées dans une situation complexe marquée par des mouvements sociaux de longue durée.

Face à cette situation, et alors que se profile la mise en place de caisses automatiques dans les piscines dans le cadre du plan Nager à Paris, dévoilé par la Maire de Paris en juin 2015, les attentes de la direction de la jeunesse et des sports sont multiples et dépassent largement le cadre de la billetterie : outre l'analyse des procédures liées à l'émission des billets et l'évaluation des risques liés aux systèmes de billetterie, la direction est préoccupée par l'attribution des créneaux associatifs dans les équipements municipaux, la dispense de leçons par les maîtres-nageurs (EAPS) sur leurs heures de travail et la présence de « faux professeurs » qui investissent les équipements municipaux.

Le présent rapport met en lumière les faiblesses du système actuel de billetterie. Il s'articule autour de cinq parties :

- 1 Une identification des objectifs du système de billetterie et sa mise en perspective avec les enjeux notamment financiers pour la municipalité parisienne ;
- 2 Une analyse des process et des points de fragilité induits ;
- 3 Une présentation des différents dysfonctionnements constatés par les rapporteurs ;
- 4 Des développements spécifiques regroupant les anomalies mises à jour par les rapporteurs en marge du système de billetterie ;
- 5 Une partie consacrée aux leviers d'amélioration : organisation, contrôle interne et l'engagement d'un véritable projet de billetterie.

## 1. OBJECTIFS ET ENJEUX DES SYSTEMES DE BILLETTERIES DANS LES PISCINES ET LES TENNIS DE LA VILLE DE PARIS

Préalablement à l'analyse des systèmes de billetterie utilisés dans les piscines et les tennis municipaux, les rapporteurs ont jugé utile de rappeler les objectifs généraux assignés à la mise en place d'un système de billetterie et d'indiquer les enjeux qui s'y attachent pour la municipalité parisienne.

### 1.1. Objectifs généraux d'un système de billetterie

La mise en place d'un système de billetterie répond à deux grandes catégories d'objectifs, certains d'entre eux étant orientés vers l'utilisateur (objectifs externes), d'autres vers la gestion des équipements (objectifs internes) :

1. Améliorer la qualité du service rendu aux usagers en :

- délivrant des titres d'accès correspondant aux prestations attendues des usagers ;
- limitant le temps d'attente aux caisses ;
- instaurant un système de fidélisation permettant une pratique régulière ;
- mesurant précisément la fréquentation maximale instantanée (FMI), ce qui dans les piscines correspond à une obligation de sécurité ;
- connaissant la fréquentation globale, ce qui permet par exemple de répondre à certaines normes (par exemple, apport d'eau neuve de 30 litres par jour et par baigneur dans les piscines) ;
- contrôlant la sécurité tout en gérant et limitant les flux ;
- informant le public sur la disponibilité des équipements et leur fréquentation en temps réel ;
- s'adaptant aux demandes des usagers, lesquelles sont évolutives (nouveaux modes de paiement, nouveaux types d'abonnement, nouveaux modes de communication).

2. Moderniser la gestion des établissements par :

- la délivrance sécurisée des titres d'accès (tarifs et types de prestations pré enregistrées, calcul automatique de la ou des prestations vendues ; traçabilité des lignes de ventes) ;
- le suivi de la fréquentation et des ventes, indispensables au contrôle interne (fonction contrôle de gestion) ;
- l'encaissement sécurisé des recettes (correspondance des recettes collectées aux ventes réalisées) et la réduction des risques de fraude et de détournement ;
- la connaissance des publics ;
- la possibilité de réservation et de paiement en ligne ;
- l'interface avec la comptabilité pour générer les écritures comptables.

On constate ainsi que l'informatisation d'un système de billetterie répond à un besoin de sécurisation et de simplification des procédures, mais pas uniquement. En effet, le passage en caisse permet également de connaître les publics et leur fréquentation (en théorie du moins) et de réguler la fréquentation dans un environnement dans lequel la demande excède l'offre.

## 1.2. Une billetterie aux objectifs et fonctionnalités peu définis

Les rapporteurs ont rencontré quelques difficultés à identifier les objectifs et fonctionnalités attendues de la billetterie informatisée dans les piscines et tennis parisiens.

### 1.2.1. Un progiciel acquis à l'origine pour les musées de la Ville de Paris

Le progiciel GTS (global ticketing system société [.....]) a été acquis par la Ville de Paris en 2003 pour les besoins des musées de la Ville de Paris.

Par délibération du 7 avril 2003 (DSTI 2003 0017), le Conseil de Paris a approuvé le lancement d'une consultation par appel d'offres pour la fourniture et la mise en place d'un progiciel pour la billetterie, les comptoirs de vente et la réservation d'activités pour les musées municipaux parisiens. L'exposé des motifs et le délibéré indiquent que ce progiciel pourra être déployé « *dans d'autres services de la Ville qui auraient des besoins similaires* ».

La lecture du CCTP apporte un certain nombre d'informations quant aux principaux objectifs et fonctionnalités attendues dans cette perspective pour les musées :

- délivrance des billets et encaissement des droits d'entrée ;
- encaissement des ventes des points de vente et gestion des stocks ;
- réservation d'activités, gestion des plannings des activités et des intervenants ;
- comptabilité des recettes encaissées, analyses statistiques.

Le marché, notifié à la société [.....] le 18 juillet 2003, a pour objet l'installation et le déploiement du progiciel « GTS » de billetterie pour les musées et les parcs parisiens (parc Floral et Bagatelle).

### 1.2.2. Le système de billetterie de la DJS résulte de l'acquisition de modules complémentaires du progiciel GTS pour les piscines

Par délibération du 18 novembre 2004 (DSTI 2004-048), le Conseil de Paris approuve les modalités d'attribution à la société [.....] d'un marché ayant pour objet l'acquisition et la maintenance **pour les services de la Ville** de modules complémentaires du progiciel GTS, ainsi que des prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre de ces modules.

L'exposé des motifs indique que des **fonctionnalités nouvelles liées à l'activité des piscines** sont à prendre en compte, en particulier, la gestion des abonnements, la gestion du contrôle d'accès et la gestion des piscines (plages horaires d'utilisation).

Ces fonctionnalités complémentaires, « *ne sauraient être mises en place de façon indépendantes des fonctionnalités existantes de billetterie pour des raisons évidentes de compatibilité techniques. Ces fonctionnalités font d'ailleurs partie intégrante du catalogue des produits distribués par [.....]GTS..... Compte tenu des droits exclusifs détenus par la société [.....], la procédure de marché négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence est proposée* ».

Le montant total du marché est estimé à 153 K€ sur trois ans.

Les modules complémentaires acquis pour les piscines sont les suivants :

- extension du module billetterie ;
- module contrôle d'accès ;
- module abonnés et fidélisation.

L'IG n'a pas trouvé trace d'une quelconque expression des besoins fonctionnels. La DJS, et la DSTI n'en ont pas non plus trouvé la trace.

### 1.2.3. Une formulation à postériori des objectifs

Les rapporteurs se sont procuré un document adressé au Secrétaire général par le délégué général à la modernisation en date du 24 mars 2006. Ce document relatif aux « *impacts des projets d'applications informatiques de la Ville de Paris* » comporte pour 51 projets une fiche descriptive. L'une d'entre elles dénommée « *projet billetterie* » mentionne une maîtrise d'ouvrage relevant de trois directions : DAC, DJS et DEEVE. Les objectifs du projet sont les suivants :

- informatisation des caisses pour 35 piscines municipales, les parcs à entrée payante, et ré informatisation des caisses des musées ;
- modernisation des moyens de paiement ;
- suppression des valeurs inactives ;
- sécurisation des recettes ;
- meilleure connaissance des publics.

Le même document fait sommairement apparaître les gains et apports du projet dont : le pilotage et l'efficacité des services, l'image de la Ville, la qualité du service à l'utilisateur, la sécurité et les risques.

Il ressort de ce bref historique que la billetterie informatisée n'est pas à l'origine spécifiquement dédiée aux équipements sportifs, qu'elle ne concerne que les piscines, et qu'elle n'a pas donné lieu à une mise à plat des besoins fonctionnels.

### 1.3. Les enjeux de la billetterie des piscines et des tennis à Paris

Les enjeux du système de billetterie des tennis et piscines sont doubles, relevant à la fois de la fréquentation et des recettes.

L'enjeu de fréquentation est lié à l'objectif de permettre au plus grand nombre la pratique sportive correspondante, tout en répondant à la diversité des besoins, comme par exemple, la pratique individuelle ou la pratique d'activités diverses, encadrées ou non encadrées. La fréquentation peut faire l'objet d'une évaluation quantitative mesurée par les statistiques de fréquentation, ou qualitative (via les enquêtes de satisfaction).

L'enjeu de recettes est lié à la fréquentation (nombre d'utilisateurs) et à l'application d'un tarif de service public, la politique tarifaire étant modulée au vu de différents critères déterminés par la Ville : âge, domiciliation, situation sociale.

Aussi surprenant que cela paraisse, il résulte de la diversité des modes de billetterie, de la multiplicité des offres tarifaires (en particulier des abonnements) et des procédures de collecte des recettes, que ces éléments ne peuvent être qu'approximatifs.

Les rapporteurs expliqueront plus loin la complexité du travail réalisé par la cellule du contrôle de gestion de la DJS pour tenter d'appréhender les recettes des tennis et des piscines, ainsi que la fréquentation de ces équipements (cf. § 5.2.3 ).

Ils ont par ailleurs rencontré des difficultés pour obtenir des chiffres stables et détaillés de l'activité des tennis et des piscines retraçant établissement par établissement leurs recettes et leurs fréquentations.

### 1.3.1. Recettes des piscines

Pour les piscines, les rapporteurs ont réussi à obtenir les recettes globales par établissement depuis 2008, mais ces éléments ne détaillaient pas les entrées proprement dites et les recettes accessoires, liées aux leçons et aux activités aquatiques. La direction de la Jeunesse et des Sports (DJS) n'a pas été non plus en mesure de produire des éléments de fréquentation sur la période. Les rapporteurs ont donc repris les chiffres fournis par le contrôle de gestion sur la période 2011/2014 et y ont agrégé les chiffres obtenus du service des affaires juridiques et financières de la DJS. Ces éléments font apparaître une diminution sensible des recettes globales des piscines gérées en régie.

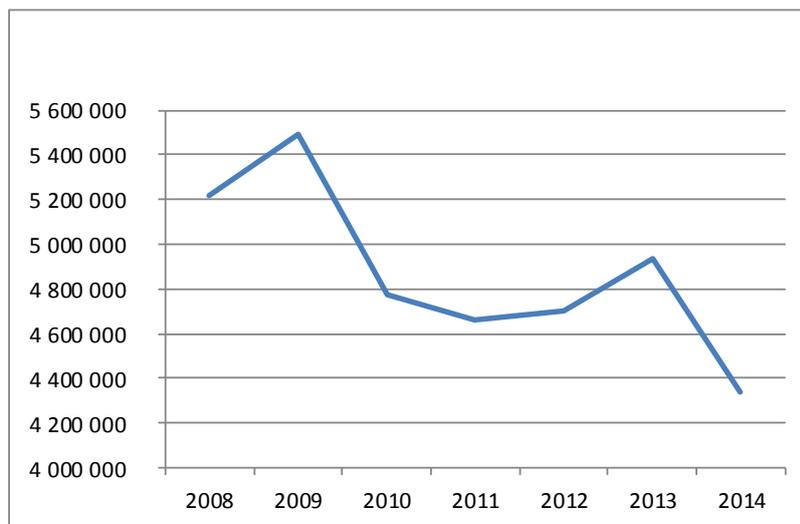
Tableau 1 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2008 à 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes totales	5 218 243	5 488 009	4 773 366	4 662 871	4 698 191	4 933 384	4 342 700
Variation N/(N-1)		5%	-13%	-2%	1%	5%	-12%

Source : Inspection générale à partir des données transmises par la DJS

Le graphique qui suit illustre bien le fait que cette importante diminution des recettes débute en 2009, année pourtant marquée par la hausse des tarifs des entrées.

Graphique 1 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2008 à 2014



Source : Inspection générale à partir des données transmises par la DJS

La chute des recettes depuis les années 2008 et 2009 est surprenante car outre l'ouverture de deux équipements (piscine Alfred Nakache courant 2009 et Beaujon en avril 2014), elle s'accompagne d'une hausse des tarifs individuels de 15 % qui est intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il est vrai que ces ouvertures ont été partiellement compensées par la fermeture de la piscine Emile Anthoine en 2011.

Entre 2008 et 2014, malgré une hausse des tarifs conséquente en 2009 et l'ouverture de nouveaux équipements, la chute des recettes a atteint 17 %. Elle est de 21 % si l'on compare 2009 à 2014.

Des chiffres plus détaillés ont été transmis aux rapporteurs sur une période plus courte, faisant apparaître un distinguo entre recettes sur les entrées et autres recettes. Dans la mesure où elles représentent près du tiers des recettes, les recettes de leçons méritent

une attention particulière, d'autant plus qu'elles sont partiellement reversées aux agents et ne représentent donc pas pour la Ville une recette nette.

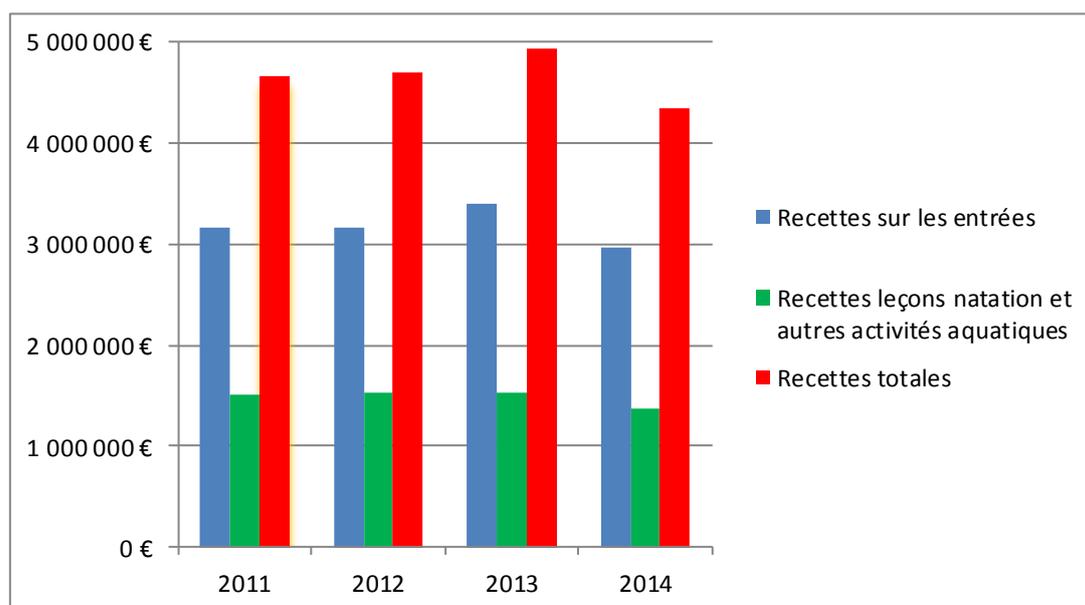
**Tableau 2 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2011 à 2014**

	2011	2012	2013	2014
Recettes sur les entrées	3 161 622 €	3 170 187 €	3 403 919 €	2 965 149 €
Recettes leçons natation et autres activités aquatiques	1 501 249 €	1 528 004 €	1 529 465 €	1 377 551 €
<b>Recettes totales</b>	<b>4 662 871 €</b>	<b>4 698 191 €</b>	<b>4 933 384 €</b>	<b>4 342 700 €</b>
% des leçons dans le total des recettes	32,20%	32,52%	31,00%	31,72%
Ticket moyen sur les entrées public individuel	1,69 €	1,65 €	1,65 €	1,59 €

Source : Inspection générale à partir des données transmises par la DJS

On constate une diminution sensible des recettes des piscines de 2011 à 2014 qui, dans leur globalité, ont chuté de 7,4 %, et ce, malgré l'ouverture d'un nouvel équipement (Beaujon en avril 2014). Les produits liés aux seules entrées ont moins diminué (-6,6 %) que les recettes liées aux leçons et activités aquatiques (-9 %). Le graphique qui suit illustre ces évolutions :

**Graphique 2 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2011 à 2014**



Source : Inspection générale à partir des données transmises par la DJS

Ces évolutions se sont produites à tarifs constants, les tarifs des entrées individuelles étant restés inchangés depuis six ans : modifiés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 (délibération 2008 DJS 455), ils avaient connu leur dernière augmentation en 2005.

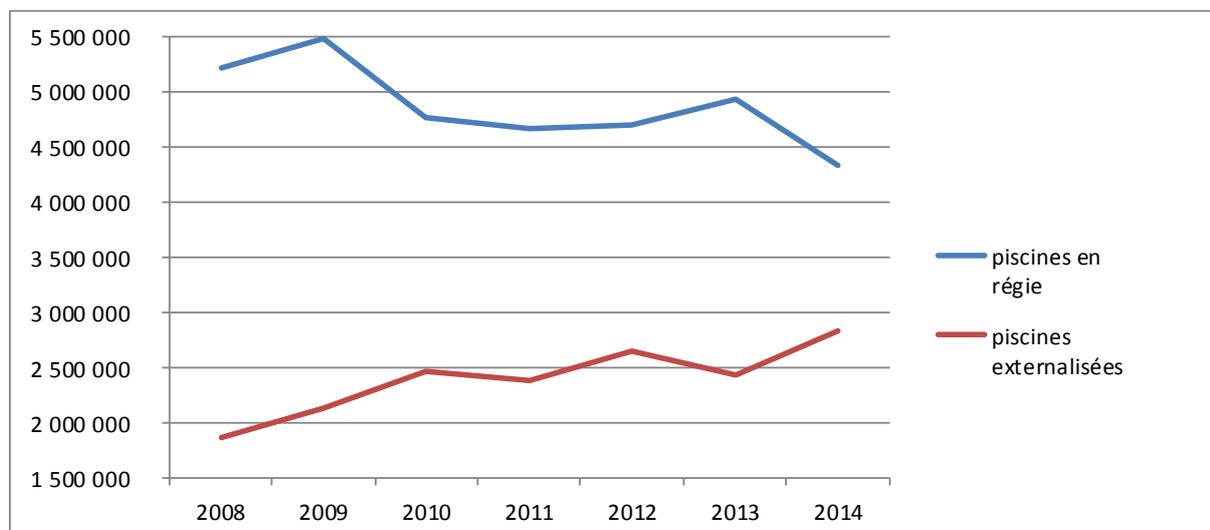
Tableau 3 : Tarifs réservés aux usagers individuels dans les piscines

	Tarifs 2005		Tarifs 01/01/2009 (Délib. 2008 DJS 455)		Variation 2009 / 2005	
	Plein tarif	tarif réduit	Plein tarif	Tarif réduit		
Vente à l'unité	2,60	1,50	3,00	1,70	15%	13%
Vente par 10	21,50	12,50	24,00	14,00	12%	12%
Abonnement trimestriel	32,50	16,50	37,00	19,00	14%	15%
Leçons de natation à l'unité	12,5		13,00		4%	
Leçons de natation (par 6)	53		56,00		6%	
Leçons coll. de nat. ( 4 à 6 pers.)	15,5		16,00		3%	
1 séance coll. d'activités aquat.	5,5		6,00		9%	
10 séances coll. d'activités aquat.	48,5		53,00		9%	
Brevet de natation	5,5		6,00		9%	
1 Séance de sauna / Hammam			5,50		NS	
10 Séances de sauna/Hammam			47,00		NS	

Source : Elaboré par les rapporteurs à partir des délibérations du Conseil de Paris

Sur la même période (2008/2014), et avec toutes les précautions qui s'imposent en raison des changements de périmètre (ouverture de la piscine Joséphine Baker fin juillet 2008, fermetures de longue durée de certains équipements pour travaux, rénovation, carénage, etc.), **le chiffre d'affaires des piscines externalisées** (Roger Le Gall, Joséphine Baker, Keller, Champerret, Georges Hermant et Georges Vallerey) a progressé de 52 %. Ce chiffre est à mettre en relation avec la chute de 17 % des recettes des piscines en régie sur cette période qui sont passées de 1 868 319 € à 2 842 573 €. Si l'on ne considère que la période 2009/2014, afin de gommer l'effet lié à l'ouverture en cours d'année de la piscine Joséphine Baker, la progression est moins spectaculaire mais s'établit néanmoins à 33 % (contre -21 % pour les piscines en régie). Le graphique qui suit retrace ces évolutions contrastées :

Graphique 3 : Evolution des chiffres d'affaires des piscines en régie et des piscines externalisées



Source : Elaboré par les rapporteurs à partir des données fournies par la DJS

### 1.3.2. Fréquentation des piscines

La fréquentation individuelle totale des piscines connaît une baisse de 6,7 % de 2011 à 2014, passant de 3 843 000 entrées en 2011 à 3 584 000 en 2014.

Cette baisse est notamment due à une diminution, sur cette période, de la fréquentation des piscines externalisées (de 1 968 000 à 1 718 000 usagers, soit -12,7 %), en raison de l'indisponibilité pour travaux d'équipements accueillant un nombre significatif d'usagers en 2013 et 2014. Les six piscines en gestion externalisées étudiées au point précédent ont ainsi connu une baisse globale de fréquentation de plus de 18 %, alors que leur chiffre d'affaires a progressé de 52 %.

La fréquentation des piscines en régie connaît une évolution moins contrastée que celle des recettes dans la mesure où elle est restée quasiment stable sur la période.

Tableau 4 : Evolution de la fréquentation des piscines en régie de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
Nombre d'entrées public individuel	1 874 835	1 920 186	2 064 526	1 863 073
Nombre d'entrées public individuel gratuites	401 728	405 952	429 734	400 679
% d'entrées gratuites	21,43%	21,14%	20,82%	21,51%

Source : Extrait des données fournies par le contrôle de gestion de la DJS

On note que dans le même temps la part des entrées gratuites a très légèrement progressé passant de 21,43 % à 21,51 % du nombre total d'entrées.

Il apparaît donc au cours des quatre dernières années, une distorsion entre les évolutions respectives de la fréquentation et des recettes des piscines. La fréquentation des piscines en régie a très légèrement diminué (-0,63 %), tandis que les recettes liées aux entrées individuelles et aux activités aquatiques ont chuté de 6,9 %. Cette situation s'explique notamment par les différents mouvements sociaux qui ont affecté ces établissements aux cours des dernières années (notamment en 2014<sup>1</sup>) et qui ont eu pour effet la fermeture de certains sites ou d'empêcher la collecte des droits d'entrées lorsque les piscines étaient ouvertes mais que les agents ne percevaient pas les droits d'entrée. A l'inverse, pour les piscines externalisées, on observe une diminution de la fréquentation qui s'accompagne d'une hausse des recettes.

### 1.3.3. Recettes des tennis

Les rapporteurs ont été surpris de constater que jusqu'au début de l'année 2015, la DJS n'était pas en mesure de connaître le détail des recettes de ses tennis par site, car celles-ci étaient regroupées au niveau du secteur (la DJS comptait 12 secteurs en 2014). Pour connaître le détail des recettes des tennis par établissement et appréhender par exemple leur composition selon le mode de paiement retenu (CB, chèque ou espèces), la régie devait se reporter aux registres manuels des dépôts de fonds qui sont nombreux et d'un maniement difficile. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'obtenir les recettes des tennis sur longue période, et les seuls chiffres détaillés disponibles concernant les années 2013 et 2014, ont été fournis par le contrôle de gestion.

<sup>1</sup> Le nombre de jours de grève s'est élevé au total à 854 jours en 2012 et à 5 202 jours en 2014.

Tableau 5 : Evolution des recettes des tennis entre 2013 et 2014

Type de courts	Mode de tarification		Tarif (€)	2013	2014	évolution
				Recettes (€)	Recettes (€)	2013/2014
Courts couverts	heure	P.T.	14,00	127 806	172 704	35%
Courts couverts	heure	T.R.	8,00	55 584	72 680	31%
Courts couverts	CARTE	P.T.	11,00	91 538	110 372	21%
Courts couverts	CARTE	T.R.	5,85	37 834	44 010	16%
Cours non couverts	heure	P.T.	7,50	278 753	311 895	12%
Cours non couverts	heure	T.R.	4,50	125 343	129 155	3%
Cours non couverts	1/2 heure	P.T.	4,00	13 224	12 376	-6%
Cours non couverts	1/2 heure	T.R.	2,50	6 000	5 750	-4%
Cours non couverts	CARTE	P.T.	5,50	260 966	294 154	13%
Cours non couverts	CARTE	T.R.	3,10	71 051	74 172	4%
Courts couverts/non couverts	GRATUITS		0,00	0	0	
<b>Total</b>				<b>1 068 098</b>	<b>1 227 268</b>	<b>15%</b>

Source : Données transmises par le contrôle de gestion de la DJS

Cette évolution des recettes (+15 %) entre 2013 et 2014 s'est faite à tarifs constants. En effet, les tarifs applicables aux **usagers individuels de tennis** ont été réévalués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (délibération 2014 DJS 371 DFA). Ils n'avaient pas été modifiés depuis 2009. A cette occasion, l'augmentation s'est élevée à 20 % environ, alors que sur la période l'inflation n'a été que de 7,2 %. Le tableau qui suit retrace ces évolutions :

Tableau 6 : Tarifs réservés aux usagers individuels dans les tennis

	Tarifs 2009 (Délib. 2008 DJS 455)		Tarifs 2015 (Délib. 2014 DJS 371 DFA)		variation 2015/2009	
	Courts couverts	Non couverts	Courts couverts	Non couverts	Courts couverts	Non couverts
Heure Plein tarif	14,00	7,50	17,00	9,00	21,4%	20,0%
Heure demi tarif	8,00	4,50	9,60	5,40	20,0%	20,0%
Demi Heure Plein tarif	7,50	4,00	9,00	4,80	20,0%	20,0%
Demi Heure demi tarif	4,00	2,50	4,80	3,00	20,0%	20,0%
Abonnement 10 Heures Plein tarif	110,00	55,00	132,00	66,00	20,0%	20,0%
Abonnement 10 Heures demi tarif	58,50	31,00	70,00	37,00	19,7%	19,4%

Source : Elaboré par les rapporteurs à partir des délibérations du Conseil de Paris

#### 1.3.4. Fréquentation des tennis

Si les recettes des tennis ne semblent pas connues ou du moins suivies sur longue période, des statistiques de fréquentation ont pu être transmises aux rapporteurs. Elles sont livrées ici telles qu'elles ont été communiquées par la cellule du contrôle de gestion de la DJS. Il est précisé que la fréquentation des tennis, dans les chiffres qui suivent, s'entend selon la convention arrêtée par ce service, comme le nombre de créneaux horaires vendus, multiplié par le chiffre deux, quand bien même quatre joueurs peuvent jouer ensemble et que les tennis du Luxembourg proposent des locations à la demi-heure.

Tableau 7 : Evolution de la fréquentation des tennis entre 2011 et 2014

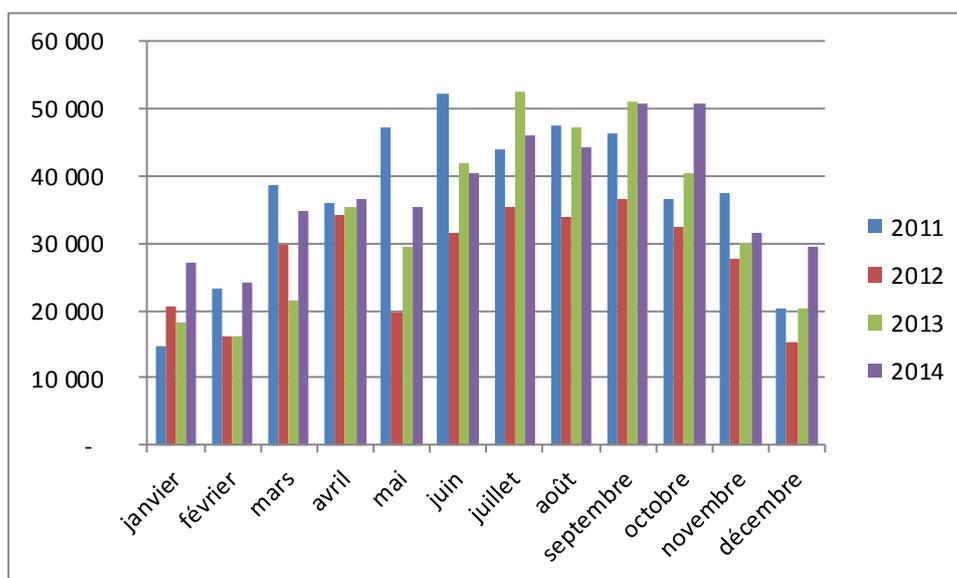
	2011	2012	2013	2014
janvier	14 718	20 658	18 310	27 066
février	23 274	16 080	16 282	24 138
mars	38 656	29 858	21 568	34 844
avril	36 098	34 130	35 342	36 702
mai	47 366	19 642	29 374	35 526
juin	52 336	31 566	41 810	40 354
juillet	43 860	35 264	52 602	46 174
août	47 440	33 990	47 088	44 412
septembre	46 216	36 536	51 004	50 850
octobre	36 454	32 376	40 370	50 902
novembre	37 586	27 660	30 126	31 698
décembre	20 320	15 402	20 304	29 494
<b>Total</b>	<b>444 324</b>	<b>333 162</b>	<b>404 180</b>	<b>452 160</b>

Source : Données transmises par le contrôle de gestion de la DJS

Ces chiffres font apparaître des variations très sensibles d’une année à l’autre (-25 % entre 2011 et 2012 ; +21 % entre 2012 et 2013 ; +12 % entre 2013 et 2014), et les explications tenant aux conditions météorologiques (avec un été 2012 particulièrement pluvieux) ou à l’évolution de l’offre de courts couverts, semble fragile pour les justifier.

Le graphique qui suit illustre la saisonnalité de cette pratique sportive, même si de plus en plus de terrains sont couverts et ne subissent pas les aléas de la météo. On observe néanmoins des variations de fréquentation importantes qui se retrouvent dans la perception des recettes.

Graphique 4 : Evolution de la fréquentation des tennis de 2011 à 2014



Source : Données transmises par le contrôle de gestion de la DJS

Au global, l’enjeu de la billetterie des tennis et des piscines gérés en régie représente donc une recette totale d’un montant de 5,570 M€ en 2014 (4,343 M€ pour les piscines et 1,227 M€ pour les tennis).

### 1.3.5. Le coût de la collecte liée à la billetterie

Il a paru intéressant de s'interroger sur le point de savoir si les recettes encaissées couvraient les coûts liés à ces opérations de collecte. Une estimation a été faite sur les seules piscines. Du chiffre de 4,343 M€ de recettes globales des piscines en régie (cf supra § 1.3.1), il convient de déduire les 60 % des recettes liées aux leçons et activités aquatiques qui sont reversées aux maîtres-nageurs :

Tableau 8 : Collecte nette des recettes liées à la billetterie

		2014
A	Recettes sur les entrées	2 965 149 €
B	Recettes leçons natation et autres activités aquatiques	1 377 551 €
C	<b>Recettes totales (A+B)</b>	<b>4 342 700 €</b>
D	Recettes des leçons reversées aux maîtres nageurs	826 200
E	<b>Recettes nettes pour la Ville (C-D)</b>	<b>3 516 500 €</b>

Source : Réalisé par les rapporteurs

L'évaluation du coût des agents mandataires de guichet suppose un calcul un peu complexe du fait qu'avec la réforme liée à la polyvalence, les 260 adjoints techniques des piscines en caisse effectuent d'autres tâches que celles liées à l'encaissement des recettes. Préalablement à cette réforme, compte tenu des roulements, la règle consistait à affecter trois caissiers pour une piscine. En retenant cette hypothèse et en l'appliquant aux 30 piscines parisiennes en régie, on parvient à un coût de 3,2 M€ pour 90 adjoints administratifs<sup>2</sup>. Si on ajoute à ce chiffre, les 7 « super caissiers » qui collectent les fonds des piscines et la moitié des effectifs de la régie DJS (la régie DJS est composée de 4 agents), on obtient un chiffre global de **3,533 M€ par an**.

On constate ainsi que les **3,516 M€ de collectes nettes, sont totalement absorbées** par les traitements des agents affectés à cette opération. Si l'on prenait en compte le coût des agents qui pilotent et font évoluer le système informatique de billetterie, les actions de formation dispensées aux agents mandataires de guichet, les frais d'impression des billets, la maintenance et l'acquisition des logiciels informatiques liés à la billetterie, les commissions bancaires sur les paiements en carte bleue (environ 0,05 %), on constaterait que la billetterie génère au final un coût net conséquent. Mais elle permet bien évidemment de réguler la fréquentation, comme cela a été précisé plus haut (cf. § 1.1).

<sup>2</sup> Le coût budgétaire moyen d'un adjoint technique de la Ville de Paris est calculé chaque année par la DFA dans le cadre de la prévision budgétaire.

## 2. L'ANALYSE DES PROCESS REVELE DES POINTS DE FRAGILITE

Plusieurs systèmes de billetterie coexistent dans les piscines et les tennis de la Ville de Paris (billetterie manuelle ou informatisée, avec ou sans terminal de paiement par carte, avec ou sans contrôle d'accès, avec ou sans tripode). On observe une multiplicité de systèmes d'accès, de conditions de délivrance des billets, de « reporting », mais également des documents et des procédures liées à la remontée des recettes en régie.

### 2.1. La billetterie informatisée dans les piscines et certains tennis : un système à géométrie variable

Le système de billetterie repose sur l'édition de tickets à partir du système GTS (global ticketing system société [.....]), déployé progressivement depuis 2005, principalement dans les piscines, et de manière très partielle et plus tardive dans les tennis.

#### 2.1.1. Un déploiement progressif et à plusieurs vitesses

Concernant les piscines, le système de billetterie s'est déployé en plusieurs vagues, principalement de 2005 à 2007. Le système de contrôle d'accès se déploie à partir de 2011.

Tableau 9 : Déploiement de la billetterie informatisée et du contrôle d'accès dans les piscines

Nbre	Piscine	Arr	Mode Gestion	Poste caisse	Contrôle d'accès
1	Bertrand Dauvin	18	Régie	04/04/05	Prévu en 2016
1	Saint-Germain	6	Régie	10/05/05	08/06/11
1	Mathis	19	Régie	25/07/05	04/05/11
1	Bernard Lafay	17	Régie	19/09/05	04/12/09
1	Hébert	18	Régie	26/09/05	oct.-15
1	Blomet	15	Régie	17/10/05	18/11/11
1	Cour des Lions	11	Régie	19/10/05	09/07/12
1	Jean Boiteux (ex. Reuilly)	12	Régie	14/11/05	05/12/11
1	Jean Taris	5	Régie	21/11/05	13/12/11
1	Emile Anthoine	15	Régie	05/12/05	Prévu en 2017
1	Auteuil	16	Régie	31/01/06	18/07/12
1	Château des Rentiers	13	Régie	27/03/06	19/12/11
1	Dunois	13	Régie	18/04/06	27/08/12
1	Amiraux	18	Régie	24/04/06	Prévu en 2017
1	La Plaine	15	Régie	06/06/06	Prévu en 2016
1	Joséphine Baker	13	MPE - Art. 30	06/07/06	27/04/12
1	Rouvet	19	Régie	11/09/06	27/05/11
1	René et André Murlon	15	Régie	03/10/06	Prévu en 2017
1	Henry de Montherlant	16	Régie	07/11/06	29/05/12
1	Champerret	17	MPE - Art. 30	20/11/06	Fin 2015
1	Aspirant Dunand	14	Régie	12/12/06	juil.-15
1	Armand Massard	15	Régie	12/12/06	juin-15
1	Didot	14	Régie	19/12/06	sept-15
1	Butte aux Cailles	13	Régie	30/01/07	09/12/14
1	Catherine Lagatu (ex. Parmentier)	10	Régie	05/03/07	11/10/10
1	Saint Merri	4	Régie	06/03/07	Prévu en 2019
1	Georges Rigal	11	Régie	25/09/07	15/11/11
1	Valeyre	9	Régie	15/10/07	17/11/14
1	Georges Drigny	9	Régie	23/10/07	08/07/11
1	Château Landon	10	Régie	28/01/08	12/11/14
1	Keller	15	MPE - Art. 30	15/04/08	23/04/12
1	Alfred Nakache	20	Régie	14/04/09	14/04/09
1	Georges Vallerey	20	MPE - Art. 30	03/07/09	30/07/10
1	Roger Le Gall	12	MPE - Art. 30	13/09/10	Prévu en 2016
1	Suzanne Berlioux	1	MPE - DSP	17/03/11	17/03/11
1	Georges Hermant	19	MPE - Art. 30	05/09/12	juin-15
1	Pontoise	5	MPE - DSP	26/12/13	26/12/13
1	Beaujon	8	Régie	31/03/14	31/03/14
<b>38</b>	<b>SITES</b>				

Source : DJS - Mission informatique et logistique

En juin 2015, 38 piscines municipales<sup>3</sup> sont dotées d'une billetterie informatisée (en version V4 du progiciel). 27 d'entre elles sont dotées d'un contrôle d'accès, dont 24 avec des équipements de type tripodes, et trois avec des dispositifs de scanners muraux.

Des décalages parfois très importants sont constatés entre le déploiement de la billetterie informatisée et le système de contrôle d'accès.

Ainsi sur les 29 piscines informatisées de 2005 à 2007, 10 ne sont toujours pas en juin 2015 équipées de système de contrôles d'accès. Pour certaines, on constate un écart de plus de 10 ans entre le déploiement des deux systèmes.

**Concernant les tennis, le déploiement de la billetterie informatisée s'est fait plus tardivement et de manière très échelonnée.** Ainsi, entre 2009 et 2014, quatre sites ont été dotés d'un système de billetterie informatisée, en version V5 du progiciel. Deux sites supplémentaires ont été équipés au mois de mai 2015. Aucun système de contrôle d'accès n'est associé à l'exception d'un tennis (Charles Moureu Baudricourt).

Tableau 10 : Déploiement du système de billetterie dans les tennis

Nombre	Tennis	Arr.	Nombre de courts	Postes caisses Dates de mise en œuvre
1	Charles Moureu (4) + Baudricourt (2)	13	6	16/11/2009
1	Suzanne Lenglen	15	14	04/07/2011
1	La Faluère	12	21	03/05/2012
1	Jules Ladoumègue	19	8	17/04/2014
1	Atlantique	15	5	26/05/2015
1	Elisabeth	14	9	28/05/2015
6	Total			

Source : DJS - Mission informatique et logistique

### 2.1.2. Les fonctionnalités du système de billetterie

Les fonctionnalités du système informatisé de billetterie actuellement utilisées concernent exclusivement **les publics individuels** :

- délivrance des billets : produits simples (tickets, cartes) ou combinés pour les piscines (par exemple, entrée plus activité) ;
- encaissement des droits d'entrée correspondants ;
- contrôle d'accès (spécifique aux piscines via des tripodes ou scanners muraux)
- décompte de la fréquentation ;
- module abonnés et fidélisation : vente de produits récurrents (pour les piscines et tennis : cartes de 10 entrées), abonnement trimestriel (pour les piscines) ;
- statistiques de ventes.

<sup>3</sup> La piscine Pailleron qui dispose d'un système de billetterie distinct (ORANET) sera dotée de GTS lors du renouvellement de la DSP en 2017.

Pour les piscines externalisées, deux fonctionnalités supplémentaires sont activées :

- cartes magnétiques RFID, en particulier dans les piscines Berlioux (cartes de 10 entrées) et Pontoise (cartes 10 entrées et cartes à entrée unique) ;
- vente de produits dérivés (boutique).

### 2.1.3. Le process actuel d'émission de billets présente des points de fragilité

Les rapporteurs ont procédé, en lien avec les services de la DJS, à une mise à plat des process, jusqu'alors non formalisés.

Il en ressort un certain nombre de points de fragilité, apparaissant dans les deux schémas ci-dessous, selon que l'utilisateur se présente pour obtenir un droit d'entrée, ou selon qu'il est déjà muni d'un titre.

#### 2.1.3.1. Première acquisition de droit d'entrée

Dans les piscines comme dans les tennis dotés d'une billetterie informatisée, **l'utilisateur doit se rendre sur place pour acquérir son titre d'accès.**

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Figure 1 : Première acquisition de droit d'entrée**

[.....]

*La figure qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

#### 2.1.3.2. Entrée avec titres déjà délivrés

Dans ce deuxième cas de figure, l'utilisateur a déjà acquis un titre d'accès soit dans le même établissement, soit dans un autre établissement.

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Figure 2 : Entrée avec droit d'entrée déjà délivré (2005-2015)**

[.....]

*La figure qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### 2.1.3.3. Un circuit particulier dédié au règlement des prestations délivrées par les EAPS

Il s'agit des tickets correspondant aux leçons de natation, activités aquatiques, ou brevets de natation lesquelles donnent lieu à rémunération par la Ville des EAPS assurant ces prestations. Sont concernés les tickets en libre accès pour les prestations récurrentes, ou de tickets à l'unité pour une prestation unique (par exemple : une leçon de natation).

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Tableau 11 : Circuit des tickets des prestations assurées par les EAPS**

[.....].

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

## 2.2. Une billetterie manuelle dans la plupart des tennis

Dans la plupart des tennis, des tickets issus de carnets à souches sont délivrés aux particuliers qui utilisent ces équipements, qu'ils aient réservé par l'application paristennis ou qu'ils aient profité de la disponibilité d'un court libre. Il existe 12 types de tickets :

- tickets 1 H tarif plein et tarif réduit ;
- tickets ½ H tarif plein et tarif réduit (pour les terrains du Luxembourg uniquement) ;
- tickets 1 H tarif plein et tarif réduit courts couverts ;
- carnet de tickets de 10 entrées courts couverts tarif plein et tarif réduit ;
- carnet de tickets de 10 entrées courts non couverts tarif plein et tarif réduit ;
- tickets gratuits ;
- tickets libre accès.

Ces tickets de couleurs différentes sont reproduits en annexe 2.

### 2.2.1. Le circuit des carnets de tickets

Les rapporteurs ont mis à plat, en lien avec la régie de la DJS, le cheminement des carnets de tickets depuis leur production jusqu'à leur réception finale par la régie. Ce cheminement particulièrement lourd et complexe correspond à plus de 10 étapes et fait intervenir différents acteurs. Sont nommées valeurs inactives les carnets de tickets vendus au niveau des tennis par opposition aux tickets dits en libre accès ou tickets gratuits qui ne donnent pas lieu à vente ou à encaissement.

**Figure 3 : Circuit des carnets de tickets dans les tennis non informatisés**

[.....]

*La figure qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

#### 2.2.1.1. Le nombre d'étapes et d'acteurs est source de complexité et d'aléas

Plus de 10 étapes font intervenir six types d'acteurs (en dehors de l'application STAR), et de nombreux mandataires agents de guichet et sous régisseurs (cf supra).

Il est à noter que **la structuration du réseau des sous régisseurs dans les tennis non informatisés a constitué un facteur de risque non négligeable jusqu'au début de l'année 2015.**

Depuis 2014, et suite aux contrôles effectués successivement par la DRFIP en 2013 puis par l'IG et la DRFIP en novembre 2014<sup>4</sup>, la DJS a procédé à une mise en conformité juridique de son réseau par une mise à jour des arrêtés portant nomination des sous régisseurs, et des arrêtés de création des sous régies.

Jusqu'alors, pour les tennis, les sous régies se situaient au niveau des chefs de secteur, lesquels re-dispatchaient ensuite dans les sites de tennis les carnets (valeurs inactives, libre accès et gratuits) sans qu'aucun lien puisse être fait à posteriori par la régie entre les carnets délivrés au niveau des secteurs et les sites de tennis eux-mêmes. **Les sous régies tennis, sont aujourd'hui positionnées au niveau du chef d'équipement, ce qui constitue un progrès significatif.**

#### 2.2.1.2. Le circuit des valeurs inactives est partiellement tracé dans l'application STAR

- **Le cheminement des valeurs inactives est tracé par la régie dans les étapes 5 et 6** décrites ci-dessus : la régie saisit dans STAR (module Vahiné gestion des tickets ; gestion des mouvements) la remise des valeurs inactives au sous régisseur. Elle tient à jour en parallèle, un journal auxiliaire manuel consignait les mêmes données pour l'ensemble des carnets de tickets (valeurs inactives et autres). La remise des carnets se fait contre signature<sup>5</sup>.
- **Entre les sous régisseurs et les sites, le cheminement des valeurs inactives n'est plus tracé dans l'application STAR.** Dans les faits, les chefs de secteur, puis aujourd'hui les chefs d'équipement ont mis localement au point des tableaux de suivi (sur Excel ou support papier) dans lesquels ils suivent le stock et enregistrent les mouvements des carnets (points 7 et 10). Les rapporteurs ont pu constater qu'il n'existe à ce jour aucun cadre commun, la DJS n'ayant pas émis de directive visant à homogénéiser ces outils de suivi.

#### 2.2.1.3. Le circuit des tickets gratuits ou en libre accès dans les tennis est mal identifié

- **L'application STAR n'identifie ni le stock ni la circulation des carnets de tickets gratuits ou en libre accès.** La remise de ces carnets par la régie aux sous régisseurs s'effectue contre signature et donne lieu au renseignement manuel du journal

<sup>4</sup> Respectivement : *rapport d'audit de la régie d'avances et de recettes des établissements sportifs et balnéaires municipaux (février 2013 n° 2013-75-061) ; audit des systèmes de contrôle des régies et sous régies, (novembre 2014).*

<sup>5</sup> Le journal auxiliaire indique : le sous régisseur concerné ; la date de délivrance; les numéros de série par catégorie tarifaire et types de courts couverts/non couverts.

auxiliaire de la régie (point 3). Mais là encore, la traçabilité s'arrête à la livraison des carnets au sous régisseur.

- **Entre les sous régisseurs et les sites**, la traçabilité de ces catégories de tickets est aléatoire. Ainsi le stock de tickets gratuits ou en libre accès dans les sites ne peut être connu à l'instant T, sauf à recenser l'ensemble des supports locaux de suivi des sous régisseurs, lesquels sont hétérogènes (point 7).
- **Lors du retour final des souches de carnets consommés à la régie**, celle-ci n'est pas en mesure d'effectuer un contrôle.
- **Le risque relatif aux tickets en libre accès doit nettement diminuer**, voire disparaître, la procédure applicable depuis mars 2015 dans les tennis informatisés rendant obsolète la distribution de tickets en libre accès (cf. point précédent).
- La DJS est aujourd'hui dans l'impossibilité de préciser le nombre et les séries de carnets gratuits ou de libre accès en circulation dans les tennis à ce jour.

**Recommandation 1 :** Rapatrier à la régie pour destruction tous les carnets de tickets en libre accès encore en circulation dans l'ensemble des tennis non informatisés.

**Recommandation 2 :** Etudier en lien avec la DFA la possibilité d'intégrer dans STAR le circuit des tickets gratuits.

#### 2.2.1.4. La sécurisation des conditions matérielles de dépôt des carnets dans les guichets de tennis n'est pas assurée

Le stock des valeurs inactives et autres carnets est entreposé au niveau du sous régisseur puis au niveau des établissements. Il est apparu aux rapporteurs que les conditions de dépôt sont variables, en particulier dans les guichets de tennis [.....].

*Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Recommandation 3 :** Procéder à l'inventaire de sécurité des conditions de détention des valeurs inactives et tickets gratuits au niveau des sous régisseurs et des sites.

#### 2.2.1.5. Ces points de fragilité ne sont pas compensés par des contrôles réguliers

**Le contrôle des stocks de carnets est inégal : le régisseur effectue ce contrôle à posteriori pour les seules valeurs inactives**, via l'application STAR notamment lorsqu'il saisit les ventes (point 12) et que les souches des carnets consommés lui reviennent. Lors de cette saisie, l'application met à jour les numéros de série détenus en stock et envoie une alerte si une anomalie est décelée (non coïncidence de numéros). **Les sous régisseurs réalisent ce contrôle de manière inégale, sur la base d'outils hétérogènes** (Excel ou document papier) et selon une fréquence variable liée à la consommation observée des tickets. Sur ce point, les rapporteurs ne peuvent que reprendre la recommandation effectuée en février 2013 par la DRFIP.

**Recommandation 4 :** La DJS doit instaurer un dispositif de suivi et de contrôle des valeurs inactives et tickets gratuits.

### 2.2.2. Le processus d'émission des billets présente des aléas et risques non négligeables

Comme indiqué précédemment, le système de billetterie manuelle concerne la grande majorité des sites de tennis (40 sites sur 46 à fin juin 2015).

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

#### Figure 4 : Processus d'émission dans les tennis non informatisés

[.....]

*La figure qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les risques de fraude sont facilités par l'absence de système de contrôle d'accès aux courts, risques renforcés par la configuration de certains sites (accessibles par un usager hors de vue du caissier).

**Recommandation 5 :** Poursuivre le déploiement de la billetterie informatisée dans les tennis, permettant de supprimer les valeurs inactives et de diminuer les risques d'erreur et de fraude.

### 2.3. Des procédures comptables lourdes et non satisfaisantes

A la suite du contrôle de la régie de la piscine [.....] en janvier 2009 qui avait fait apparaître un détournement de 19 674,50 €, la directrice de la jeunesse et des sports avait, par une note du 7 juin 2009 au directeur des finances, émis certaines recommandations visant à éviter la reproduction de tels agissements. Parmi celles-ci figuraient la remontée quotidienne des fonds au chef de secteur, l'homogénéisation des pratiques et des tableaux et enfin la nécessité de procéder à des contrôles réguliers de la part des régisseurs. Force est de constater que ces recommandations n'ont pas été prises en compte.

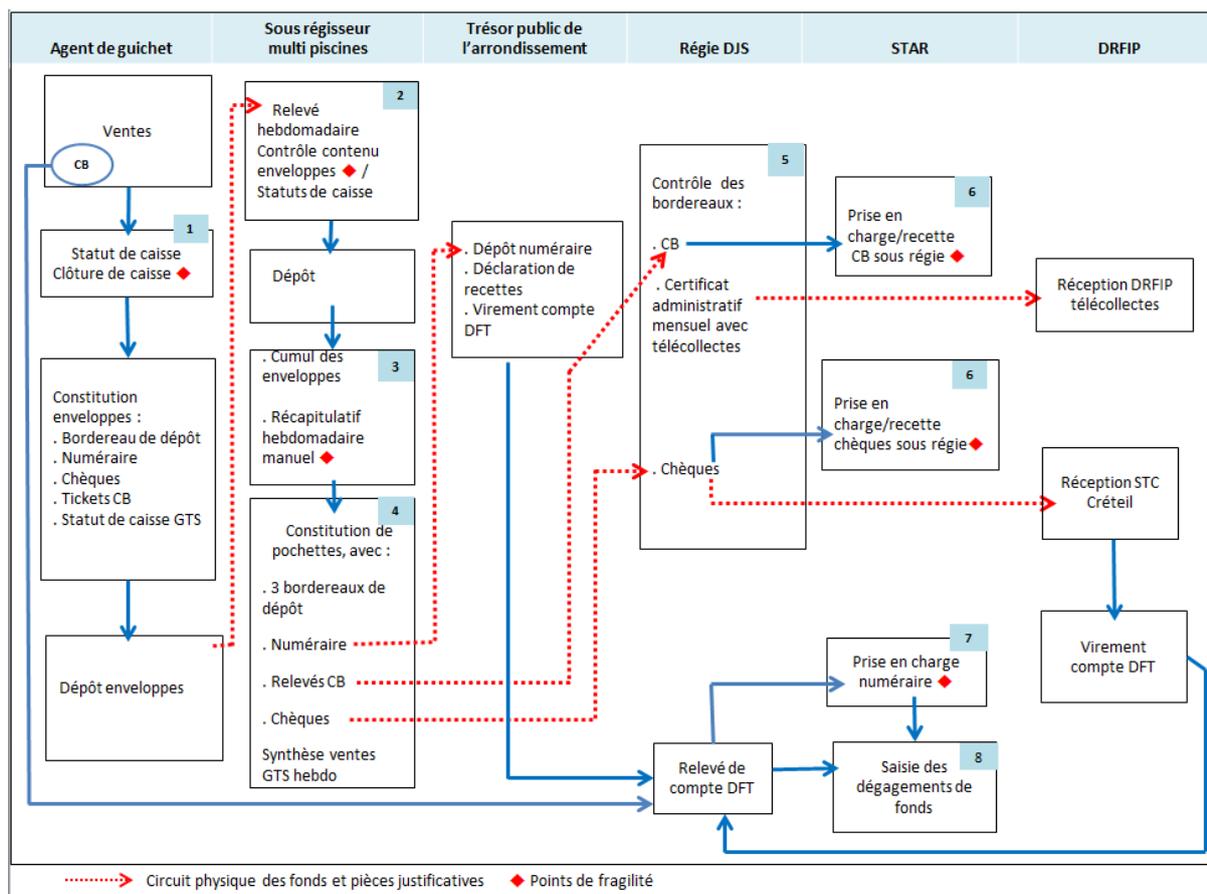
Les rapporteurs ont mis à plat la procédure de cheminement des recettes, à partir de l'émission des tickets et de l'encaissement sur site, en distinguant les piscines et les tennis. En effet, la structuration du réseau des sous régies est différente entre ces deux types d'équipement ; de plus, les piscines sont toutes dotées d'une billetterie informatisée à l'opposé des tennis.

#### 2.3.1. Le cheminement des recettes dans les piscines

Dans les piscines, une sous régie est instituée par établissement, 7 sous régisseurs « multi-piscines » étant habilités sur l'ensemble des piscines.

Leur arrêté de nomination précise que leur activité de sous régisseur organisée en roulement, est régie par un tableau de service. L'arrêté de création de la sous régie de même que les arrêtés de nomination précisent le montant maximal d'encaisse et la périodicité minimale des remontées de fonds à la régie (au moins une fois par semaine).

Tableau 12 : Circuit des recettes dans les piscines



Source : Schéma IG d'après données DJS

Le schéma qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les différentes étapes du process sont les suivantes (dans l'ordre de numérotation du schéma) :

1. Le mandataire agent de guichet édite le statut de caisse GTS et procède à la clôture de caisse. Il constitue une enveloppe contenant le statut de caisse, le numéraire, les relevés de carte bleue, les chèques. [...].
2. Le sous régisseur multi-piscines relève ces enveloppes hebdomadairement et contrôle le contenu (adéquation entre fonds perçus et pièces justificatives : statut de caisse GTS et tickets) ; [...].
3. Il cumule les enveloppes et établit un récapitulatif hebdomadaire avec trois bordereaux distincts pour le numéraire, les espèces et les chèques.
4. Le sous régisseur transporte les pochettes ainsi constituées :
  - [...] à la Trésorerie de l'arrondissement<sup>6</sup> laquelle établit une déclaration de recettes puis procède au virement sur le compte DFT (4).

<sup>6</sup> [...].

- [.....] à la régie pour les encaissements chèques et cartes bleues (4), avec les bordereaux correspondants et les statuts de caisse hebdomadaires GTS préalablement édités par la régie.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

5. La régie réceptionne et contrôle les bordereaux.

6. La régie passe deux écritures dans STAR, une écriture de prise en charge et une écriture de recettes (pour solder le compte du sous régisseur).

7. Pour le numéraire, la régie saisit a posteriori l'écriture de prise en charge, lors du constat du crédit sur le compte de la régie.

⇒ *Le circuit « cartes bleues »* : lors de la vente sur site, les montants sont encaissés sur le compte de la régie DJS. La régie porte une fois par mois le certificat administratif mensuel des télécollectes à la DRFIP (ce qui permet de « tracer » la différence entre les recettes réalisées en CB et les recettes versées, desquelles sont déduites les commissions de cartes bancaires).

⇒ *La circulation des chèques* : la DILT en assure le transport de la régie DJS jusqu'au service de traitement des chèques de Créteil.

8. La régie procède au dégagement des fonds dans STAR (pour le numéraire, chèques et CB), au vu du relevé du compte DFT.

Le cheminement des recettes comporte les points de fragilité suivants à différentes étapes du process :

- **La modalité de clôture de caisse par le mandataire agent de guichet** lui permet d'ajuster en fin de session le contenu de sa caisse au statut de caisse préalablement édité. Une bonne pratique a été constatée dans les piscines en gestion externalisés, à savoir, l'inversion des deux étapes : constat du contenu de la caisse puis édition du statut de caisse (étape 1). Cette procédure appelée « lock bag » permet d'éviter que le caissier n'ajuste son bordereau de recettes a posteriori.

**Recommandation 6** : Etudier la faisabilité d'une généralisation du système du « lock bag » dans l'ensemble des piscines.

- **Le contrôle des sous régisseurs est un contrôle formel**, visant à constater l'adéquation entre les statuts de caisse journaliers GTS et les fonds contenus dans les enveloppes (étape 2).
- **Les sous régisseurs ne sont pas intégrés dans STAR laquelle n'est pas interfacée avec GTS ;**
- Ainsi les synthèses de ventes hebdomadaires GTS sont éditées par la régie et transmises aux sous régisseurs pour étayer leur relevé et contrôle hebdomadaire ;
- Des états manuels, en particulier les bordereaux de dépôt hebdomadaire des sous régisseurs ne sont pas à l'abri d'erreurs matérielles (étape 3) ;
- **La régie ressaisit les données dans STAR (avec un enregistrement parallèle dans son journal de recettes) lors des remontées hebdomadaires des sous régisseurs**, procédure lourde et non exempte d'erreurs de saisie. Pour les encaissements de chèques et CB, sont passées deux écritures de prise en charge et de recettes pour solder le compte des sous régisseurs (point 6).

Sur ces deux derniers aspects, les rapporteurs rappellent qu'il avait été envisagé en 2009<sup>7</sup> par la direction des finances, à l'occasion d'un détournement de fonds, de procéder à une évolution de l'application STAR.

**Recommandation 7 :** Etudier la faisabilité en lien avec la DFA d'une intégration dans STAR des sous régisseurs multi-piscines et d'une interface entre STAR et GTS.

- Pour les encaissements en espèces, la comptabilisation est tardive et limite le contrôle de la régie qui de ce fait, ne met pas en relation les bordereaux hebdomadaires, les statuts de caisse GTS, et les espèces encaissées (étape 7).

La recommandation émise sur ce point par la DRFIP doit être mise en œuvre, accompagnée de contrôles appropriés<sup>8</sup>.

**Recommandation 8 :** Assurer la comptabilisation par la régie des recettes en numéraire dès rapatriement des fonds et pièces justificatives des sous régisseurs.

- Le circuit physique des fonds peut présenter des aléas : [.....].

*La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### 2.3.2. Le circuit des recettes dans les tennis.

Une sous régie est instituée dans chaque établissement et le chef d'établissement est nommé sous régisseur. Les chefs de secteur sont nommés sous régisseurs suppléants afin d'assurer la continuité de la collecte des fonds et leur remontée vers la régie centrale. Les arrêtés de nomination prévoient un dispositif de suppléance entre les chefs de secteurs et chefs d'établissement.

On compte ainsi pour les tennis, 330 mandataires agents de guichet et 47 sous régisseurs titulaires.

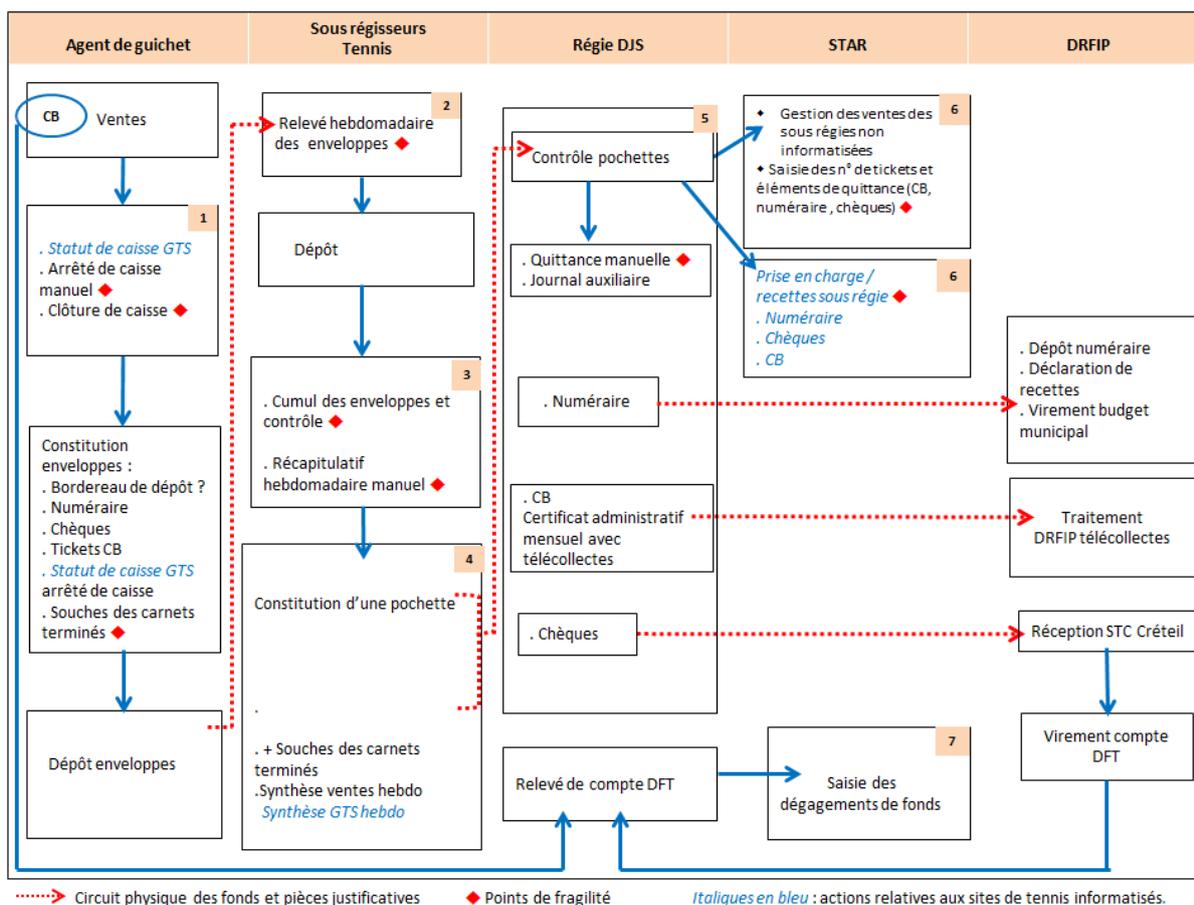
La différence de structuration du réseau d'encaissement dans les tennis, par opposition aux piscines (où une centralisation des sous régies avec 7 sous régisseurs multi piscines a été opérée), génère un cheminement des recettes dont la lourdeur et la complexité sont amplifiées.

---

<sup>7</sup> Note de la DF adressée à la directrice de la DJS le 24 mars 2009 : « l'implantation de l'application STAR dans les sous régies permettra ainsi au sous régisseur d'avoir une traçabilité en temps réel sur les écritures comptables passées et grâce à la mise en place d'un infocentre, le régisseur disposera d'un suivi de l'activité de l'ensemble des sous régies et pourra, par conséquent, détecter plus facilement toute anomalie ».

<sup>8</sup> « en instituant une rubrique de classe 5 transitoire qui sera soldée lors du constat au crédit des espèces sur le compte DFT de la Régie ».

Tableau 13 : Circuit des recettes dans les tennis



Source : Schéma IG d'après données DJS

Le schéma qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les particularités propres au cheminement des recettes dans les tennis sont les suivantes :

- **1 : Un arrêté de caisse manuel dans les tennis non informatisés** est établi par l'agent de guichet « sortant » et, en général, cosigné par l'agent de guichet qui prend son relai sur la caisse. Pour les tennis informatisés, le statut de caisse est édité par GTS (situation identique à celle des piscines). Dans les deux cas, la caisse est ensuite clôturée, avec constitution d'une enveloppe contenant le statut de caisse (GTS ou manuel), le numéraire, les relevés de carte bleue, les chèques, les souches des carnets terminés pour les tennis non informatisés. [...]
- **2 : Les sous régisseurs, chefs d'établissement relèvent ces enveloppes** à une fréquence variable, en général hebdomadaire. Ils contrôlent le contenu : adéquation entre fonds perçus et pièces justificatives (statut de caisse GTS et tickets délivrés pour les tennis informatisés ou arrêté de caisse manuel et souches des carnets pour les tennis non informatisés). [...]
- **3-4 : les sous régisseurs établissent des états récapitulatifs hebdomadaires manuels et constituent des pochettes** [...]. Dans les faits, le transport à la régie s'effectue à un rythme variable (en théorie, en fonction du montant d'encaisse autorisé).

- **5** : La régie réceptionne les pochettes et états récapitulatifs. Elle délivre une quittance manuelle au sous régisseur. Elle consigne les éléments de quittance dans son journal des recettes. Elle archive les souches des carnets consommés.

⇒ *Circuit du numéraire* : [.....];

⇒ *Circuit des chèques et cartes bleues* : il est identique à celui précédemment mentionné pour les piscines : transport assuré par la DILT pour les chèques au STC de Créteil, et transport par la régie des télécollections et certificat mensuel pour les cartes bleues.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

- **6** : La régie procède à deux types de saisie dans STAR.

- Pour les tennis non informatisés, dans le module Vahiné (gestion des ventes des sous régies non informatisées) : création des ventes avec les numéros de tickets correspondants ; création du détail des recettes (CB, espèces et chèques) ;
- Pour les tennis informatisés, dans le module EGERI, saisie des prises en charge et recettes des sous régies pour le numéraire, chèques et cartes bleues.

- **7** : Cette étape est identique à celle des piscines : saisie des dégagements de fonds par la régie, après réception des relevés de compte régie DJS.

**Le cheminement des recettes comporte plusieurs risques à différentes étapes du process :**

- **des états manuels non homogènes** : il en est ainsi des arrêtés de caisse manuels pour les tennis non informatisés (**étape 1**) : Il en est de même des récapitulatifs hebdomadaires des sous régisseurs chefs d'équipement (**étape 3**) ;
- **le caractère aléatoire des pièces justificatives dans les tennis non informatisés, en particulier les souches des carnets** sont inégalement remplies par les différents agents de guichet, rendant de ce fait difficile le rapprochement entre recettes perçues et titres délivrés. Elles ne sont remises au sous régisseur que lorsque le carnet est consommé ;
- **les modalités de clôture de caisse rendent possibles les ajustements a posteriori**. Ce risque déjà identifié pour les piscines informatisées, l'est également dans les tennis informatisés, et a fortiori, dans les tennis à billetterie manuelle (**étape 1**).

**Recommandation 9** : Pour les tennis non informatisés, sensibiliser et responsabiliser les agents de guichet au remplissage des tickets et souches, et généraliser la pratique de co-signature des arrêtés de caisse.

**Recommandation 10** : Pour les tennis informatisés, étendre la pratique du lock bag.

- **une absence d'alerte concernant le non-respect par les sous régisseurs des plafonds d'encaisse ou de la périodicité des remontées de fonds à la régie** : il y a là un risque de non-conformité juridique, la régie ne disposant à ce sujet d'aucun outil de « veille » sur cette question. (**étape 2**) ;
- **des ressaisies par la régie dans l'application STAR (étape 6)** tant pour les tennis informatisés que pour les tennis non informatisés. Ces ressaisies, lourdes et sources d'erreurs, résultent d'une part de l'absence d'interface entre STAR et GTS pour les tennis informatisés, et d'autre part, de l'absence d'accès des sous régisseurs à l'application STAR. S'y ajoutent des saisies manuelles par la régie : quittances manuelles et journaux auxiliaires de recettes (**étape 5**) ;

- les rapporteurs recommandent sur ces deux derniers points, comme ils l'ont fait pour les piscines, d'étudier la faisabilité, en lien avec la DFA, d'une installation de l'application STAR dans les sous régies tennis ;

**Recommandation 11 :** Etudier en lien avec la DFA la faisabilité d'une intégration dans l'application STAR des sous régies des tennis.

- la circulation physique des fonds n'est pas à l'abri d'aléas : [.....](Etapas 2-4-5).

*La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

## 2.4. L'environnement informatique du système de billetterie

Le progiciel GTS qui vient d'être décrit permet de procéder à l'émission des billets. Mais dans sa version actuelle, cette application ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins et des attentes d'un système de billetterie. C'est ainsi que si l'on veut connaître la fréquentation par jour d'ouverture des équipements, afin de neutraliser les effets des fermetures liées aux aléas climatiques ou aux travaux, il faudra croiser les données issues de GTS, avec l'application PATRIMOINE qui recense les disponibilités des équipements. Si l'on veut appréhender les recettes, il sera nécessaire d'interroger le logiciel de la régie (STAR), afin de récupérer les données relatives aux équipements disposant d'une billetterie manuelle, mais ne pourra pas disposer des recettes par équipement, celles-ci étant consolidées au niveau du secteur. La connaissance des usagers des tennis ne pourra être obtenue que par l'application paristennis qui gère les réservations. La fréquentation de ces équipements par les différentes catégories d'usagers (particuliers, scolaires et associations) nécessite quant à elle d'interroger le logiciel AIRES. Ces différentes applications rarement interfacées participent néanmoins à la connaissance des publics et sont utiles pour déterminer la fréquentation des équipements, qui constituent des enjeux d'un système de billetterie.

### 2.4.1. Patrimoine

Patrimoine est une base de données de référence du parc immobilier consolidant la description des sites, des bâtiments, des surfaces non bâties et des raccordements réseaux.

Il s'agit d'une application qui assure la gestion de tous les équipements de la Ville de Paris. L'un des objets de l'application Patrimoine en rapport avec la présente mission sur la billetterie est la connaissance de la disponibilité des équipements sportifs de la Ville qui est renseignée par les chefs d'établissements. L'application Patrimoine est en particulier utilisée par la cellule contrôle de gestion de la DJS pour calculer la fréquentation des piscines par jour d'ouverture, et neutraliser ainsi l'incidence des fermetures des établissements.

### 2.4.2. Aires

L'application AIRES (Application Informatique de Réservation des Equipements Sportifs) a pour objet d'assurer la gestion des plannings des équipements sportifs entre les associations, les scolaires et les usagers individuels.

AIRES et paristennis sont interfacées à J-7 : cela signifie que AIRES transmet à Paristennis le planning des 7 jours à venir.

L'application paristennis déverse également dans AIRES les fréquentations des créneaux associatifs afin de permettre de disposer en fin de saison des informations relatives aux

absences de ces dernières, susceptibles d'influer sur le renouvellement des créneaux. AIRES permet également de réaliser les facturations des associations.

Dans les faits, les rapporteurs ont observé que du fait de la mauvaise utilisation de l'application paristennis, les données de l'application AIRES n'étaient pas fiables (cf § 3.1.2.3).

#### **2.4.3. SIMPA**

L'application SIMPA (Système d'Information Multiservices des Partenaires Associatifs), permet de dématérialiser les relations entre la Ville de Paris et les associations avec lesquelles elle est en relation.

Cette application permet aux associations d'effectuer leurs démarches et d'accéder aux services proposés en ligne par la Ville, de déposer les demandes de subventions et également de procéder aux demandes d'attribution de créneaux dans les équipements sportifs de la Ville de Paris.

Les demandes de réservation de créneaux sportifs se font à partir de l'interface qui a été créée avec l'application S.P.O.R.T.S.

#### **2.4.4. S.P.O.R.T.S.**

L'application S.P.O.R.T.S (Système Parisien Optimisé pour la Réservation des Terrains de Sports) est un télé service. Ce télé service permet aux associations de formaliser leurs demandes de réservation de créneaux sportifs et de les transmettre au pôle de réservation des équipements sportifs (PRES).

#### **2.4.5. Paristennis**

Paristennis est un télé service de réservation disponible sur internet permettant de réserver les courts de tennis municipaux de tennis de la Ville de Paris. L'application actuelle se décompose de deux socles :

- Une partie internet en front-office pour l'utilisateur afin de lui permettre de gérer son compte et ses réservations ;
- Une partie intranet pour le back office destinée aux agents de la DJS : cette partie est accessible à l'agent d'accueil du tennis, au chef d'équipement du tennis, à l'administrateur métier, agent du pôle de réservation des équipements sportifs (PRES) et à l'administrateur général, agent de la mission informatique et logistique (MIL). Une analyse plus complète de cette application est réalisée infra (cf § 3.1.2).

#### **2.4.6. STAR**

Le logiciel STAR (Système des Traitements Automatisé des Régies) utilisé par la régie de la DJS est un outil de comptabilité des régisseurs pour les opérations d'enregistrement des écritures et d'encaissement des recettes.

Ce logiciel n'est pas interfacé avec GTS, ni avec paristennis. Les données relatives aux recettes des tennis et des piscines informatisées fournies par l'application GTS sont donc ressaisies et pour les tennis non informatisés, les données saisies proviennent des bordereaux de recettes émanant des chefs de secteur et justifiées par les souches des billets vendus.

**Un constat s'impose en 2015, partant des attendus d'un système de billetterie : le système d'information est « éclaté », sa cohérence est à ce jour peu lisible.**

### 3. LES DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS SUR LA BILLETTERIE

Différents types de dysfonctionnements concrétisant certains risques précédemment identifiés ont été constatés par les rapporteurs. Ils sont imputables soit aux agents, soit aux usagers, voire nécessitent l'existence d'une collusion. Certains sont communs aux piscines et tennis, d'autres sont spécifiques à chaque catégorie d'équipement. Le tableau joint en annexe n° 3 présente cette typologie.

#### 3.1. Des dysfonctionnements majeurs constatés sur les tennis

##### 3.1.1. Les failles identifiées par les rapporteurs dans les tennis

Les rapporteurs ont réalisé le [...] juin 2015 avec l'appui de la régie de la DJS, un contrôle inopiné sur un certain nombre de courts de tennis : Luxembourg (75006), Reims/Asnières (75017), Aurelles de Paladines (75017) et Niox (75016). Le [...] juin 2015, un nouveau contrôle a été réalisé sur les tennis du Luxembourg. Ces contrôles portaient sur plusieurs aspects :

- La délivrance des tickets et l'application des tarifs : les titres des occupants des courts ont été contrôlés et pour chaque occupant, il a été demandé : le nom du joueur, le reçu remis au joueur, le prix payé, le moyen de paiement et le justificatif dans le cas d'un tarif réduit ou gratuit ;
- Pour les créneaux associatifs, il a été demandé le nom de l'association et la carte associative conformément à l'article 6 du règlement des tennis parisiens ;
- En cas de dispense d'une leçon par un professeur, les agents ont réclamé la présentation du diplôme ;
- Le contrôle des présences effectives a été réalisé. Il avait pour objet de s'assurer que les enregistrements de l'état des présences dans l'application paristennis avaient été correctement faits et correspondaient à ce qui avait été constaté par les agents en charge du contrôle dans les heures précédentes ;
- Le contrôle des encaissements des caissiers destinés à s'assurer que toutes les présences relevées avaient bien donné lieu à l'émission d'un billet et que les montants en caisse correspondaient bien avec les montants attendus ;
- Par ailleurs, à l'occasion de ce contrôle, les agents ont également vérifié que les règlements des courts municipaux étaient affichés, que le panneau Carte bleue était bien visible et ont demandé à consulter le cahier des réclamations.

S'agissant de l'aspect comptable et de l'intégrité des recettes, les rapporteurs ont été confrontés à plusieurs difficultés lors du contrôle du [...] juin.

- D'une part, l'application paristennis était mal ou pas renseignée du tout, ce qui a rendu très délicate la reconstitution de l'activité réelle enregistrée sur les courts depuis le début de la matinée, et ce, en dépit de la présence d'un agent qui notait les présences effectives : en effet, quand bien même les rapporteurs avaient pu constater que tel court était bien occupé de telle à telle heure, ils ont été confrontés à la difficulté suivante : dans le cas d'un créneau associatif, il est impossible a posteriori de savoir si les personnes qui utilisaient le court étaient des membres de l'association (dispensés de paiement) ou des particuliers ayant reloué un créneau associatif d'une association ne s'étant pas présentée.
- D'autre part, en cas de paiement au moyen d'un carnet de 10 heures préalablement acheté, aucune recette n'est constatée, dans la mesure où la recette n'est encaissée

que lors de la vente (qui a pu avoir lieu plusieurs semaines ou mois auparavant). Dans ces cas, les agents mandataires de guichet, dans leur très grande majorité, ne conservaient pas la souche du billet, celle-ci n'étant pas réclamée par la régie, dans la mesure où elle ne génère aucune vente.

Plusieurs anomalies ont été constatées au cours de ces contrôles :

- La plus préoccupante concerne l'excédent de caisse constaté au Luxembourg. Même si cet excédent est minime (26,20 €), il correspondait à 53 % de la recette théorique de 49,20 €. L'agent a expliqué l'écart constaté par un fonds de caisse qu'il aurait lui-même alimenté à hauteur de 15 € au début de la matinée afin de rendre la monnaie. Il a également expliqué qu'il avait oublié d'émettre deux billets à 5,40 € pour un montant global de 10,80 €.
- Il est également apparu que de nombreux professeurs officiaient tant au Luxembourg que sur les autres courts de tennis. Ces derniers ont dans la majorité des cas été incapables de produire leur brevet, sauf pour une enseignante appartenant à une association et dispensant ses leçons sur les tennis de Reims/Asnières. Lorsqu'ils enseignaient sur des créneaux individuels, ils ont soutenu qu'ils ne dispensaient pas des leçons mais entraînaient des membres de leur famille et de façon bénévole. A noter que l'un de ces « faux professeurs » avait réservé avec son propre nom de famille mais avec un prénom féminin [.....].
- Les rapporteurs ont pu constater qu'à l'exception des courts du Luxembourg, les règlements des tennis n'étaient jamais affichés ou l'étaient de manière incomplète et que les affichettes indiquant la possibilité de paiement par carte bancaire étaient absentes.
- Aucun cahier de réclamation n'a jamais pu être présenté.

Ces anomalies méritent d'être corrigées. Elles font l'objet de recommandations dans le cadre de ce rapport. Il convient de noter que le contrôle du [...] juin en milieu d'après-midi au tennis du Luxembourg a été totalement satisfaisant et que les rapporteurs ont pu sans difficulté reconstituer l'activité de la journée et s'assurer de l'intégrité des recettes. Il est vrai que le responsable de l'équipement avait, suite au précédent contrôle, donné des instructions pour que l'application paristennis soit renseignée en temps réel et que toutes les souches des billets (y compris les abonnements) soient conservées.

#### 3.1.1.1. L'absence de fonds de caisse dans les tennis

Cette absence de fonds de caisse a été évoquée par rapport ATEXO conseils (décembre 2013 page 23).

Les agents mandataires de guichet des tennis de la Ville de Paris ne disposent d'aucun fonds de caisse. Les usagers, surtout les premiers de la journée, sont donc contraints de faire l'appoint, ce qui pose des difficultés récurrentes et un mécontentement bien compréhensible de leur part. De leur côté, les agents déplorent cette situation qu'ils ont maintes fois dénoncé. Cette situation est dommageable, en termes d'image pour la Ville de Paris et elle rallonge les temps de passage en caisse. Enfin, son contournement par des agents bien intentionnés qui sont tentés de venir avec leur propre stock de monnaie, est nuisible car il est susceptible d'alimenter des suspicions de détournement de fonds, par les usagers qui observeraient des manipulations d'argent manifestement personnel avec les fonds publics. Il convient donc de mettre en place des fonds de caisse.

**Recommandation 12 :** Mettre en place rapidement des fonds de caisse dans les tennis parisiens

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DJS émet un avis réservé sur cette recommandation en invoquant les risques de vol et de perte. Elle privilégie donc le

déploiement des terminaux de paiement par carte, par ailleurs, objet de la recommandation 13 de l'Inspection générale. Les rapporteurs maintiennent néanmoins leur préconisation, l'absence de fonds de caisse, étant manifestement incompatible avec les attentes des usagers et nuisible à l'image des services publics de la Ville de Paris.

#### 3.1.1.2. Les agents remplissent tardivement l'état des créneaux

A l'heure actuelle, l'application paristennis offre un outil très intéressant pour tenter de déceler d'éventuels détournements de recettes en rapprochant les données qui y sont saisies avec celles de la régie. Mais ce travail, qui n'est pas réalisé à l'heure actuelle, suppose que l'application soit renseignée en temps réel, que les agents ne puissent modifier l'état du créneau a posteriori et que la régie connaisse les recettes de chaque équipement. Or ces trois conditions ne sont pas réunies.

#### 3.1.1.3. L'absence de remise de ticket à l'utilisateur

Cette pratique qui est très difficile à démontrer et dont l'ampleur n'a pu être mesurée par les rapporteurs existe : elle a pu être mise en lumière sur les terrains du Luxembourg lors du contrôle de régie qui a été effectué début juin 2015. Elle a également pu être observée sur d'autres courts de tennis.

#### 3.1.1.4. Les paiements en espèces par carte bancaire sont limités

La sécurisation des paiements est nettement plus importante lorsque ceux-ci sont réalisés par carte bancaire. Or tous les sites ne sont pas équipés de terminaux de paiement et lorsqu'ils le sont, il n'y a pas systématiquement d'affiche avec le logo des cartes bancaires.

Au mois de mai 2015, seuls 27 équipements de tennis sur un total de 46 sont équipés de terminaux de paiement. Pour les 4 sites dont la régie de la DJS est en mesure de fournir une répartition des recettes selon le mode de paiement, les paiements par carte représentent entre 58 et 67 % des recettes. Dans les piscines en régie, qui sont toutes équipées de terminaux de paiement, la part des recettes perçues par carte de paiement s'est établie à 54 % en 2014 en moyenne, alors que le prix d'entrée est nettement moins élevé que la location horaire d'un court de tennis.

Dans la mesure où les paiements par carte bancaire évitent les manipulations d'espèces, et par là même, sécurisent les transactions en réduisant les risques de vol et de fraude, il convient d'équiper les tennis qui ne le sont pas encore de terminaux de paiement.

**Recommandation 13 :** Déployer des terminaux de paiement par carte dans les équipements de tennis qui en sont dépourvus.

### 3.1.2. Le système de réservation des tennis n'est pas satisfaisant

#### 3.1.2.1. La réservation d'un court par le biais de paristennis n'est pas obligatoire

Il est important en avant-propos de bien relever que la pratique du tennis sur les courts municipaux de la ville de Paris ne passe pas forcément par une inscription préalable sur le site paristennis. En effet, le télé service paristennis qui a été mis en service en 2004 a été conçu dans l'objectif de permettre une réservation d'un court de tennis : il s'agit donc d'un outil de réservation des courts, sans paiement en ligne. Le joueur qui souhaite jouer sur les courts municipaux a parallèlement la possibilité de se rendre sur un des 46 sites et de jouer sur un court inoccupé, soit parce qu'il n'a pas été réservé, soit parce que le réservataire (joueur individuel ou association) ne s'est pas présenté. Dans ce cas le joueur n'a pas besoin d'être inscrit dans la base paristennis. S'il l'est, cette information ne lui est

pas demandée par le personnel à l'accueil du tennis et le nom du joueur n'est pas renseigné dans l'application paristennis.

D'après les données qui ont été extraites de la base de données paristennis, le site paristennis a enregistré 274 956 réservations en 2014, tandis que les locations faites directement auprès de l'équipement sportif le jour même pour profiter d'un créneau libre se sont élevées à 16 989. Au total, l'année 2014 a ainsi enregistré **291 945 locations** individuelles. Le rapprochement avec le chiffre des recettes constatées par la régie au titre de la fréquentation individuelle pour la même année 1 198 347 €, établit un prix moyen de la location horaire d'un court de 4,10 €, alors qu'en 2014, les tarifs payants (hors gratuité) s'échelonnaient de 14 € l'heure pour le plein tarif sur tennis couvert à 4,50 € pour l'heure demi-tarif sur les courts non couverts.

De son côté la cellule de contrôle de gestion de la DJS a évalué la fréquentation des tennis en 2014 à 452 160 joueurs, sachant que ce chiffre constitue une estimation des personnes ayant pratiqué le tennis en partant du postulat qu'un créneau profite à deux joueurs. Il en ressort un écart de **131 730 créneaux**.

Les distorsions et incohérences qui apparaissent entre ces différentes sources, sont surprenantes.

### 3.1.2.2. La base de données comporte un nombre très importants de faux comptes

La création de comptes multiples résulte, dans la grande majorité des cas, d'une volonté de s'affranchir des règles de réservation. Cette situation ne résulte que très rarement de la perte des identifiants ou de son mot de passe par l'utilisateur car une procédure de récupération de ces données a été mise en place<sup>9</sup>.

La procédure de validation d'un compte dans paristennis est la suivante : lors de son inscription sur paristennis, l'utilisateur doit entrer son identité (nom, prénom et date de naissance) ainsi que son adresse. Son inscription doit être validée lors de sa première réservation à l'occasion de son premier passage sur un court en présentant un justificatif d'identité à l'accueil du tennis. Si cette formalité n'est pas remplie, le compte est désactivé. L'existence de nombreux doublons (cf infra) montre que les agents d'accueil des tennis manquent de vigilance lors de cette opération de validation.

La création de comptes multiples présente, pour un même usager, plusieurs intérêts :

1. elle permet de contourner la règle selon laquelle un compte est bloqué dès lors qu'il a enregistré cinq absences<sup>10</sup> ;
2. elle permet de réserver plusieurs créneaux horaires de suite (Durand succédant à Durant et ainsi de suite). Cette pratique est fréquente et permet à deux mêmes joueurs de bloquer plusieurs heures successives ;

<sup>9</sup> Pour récupérer ses codes d'accès, l'utilisateur doit se rendre à la page « *Perte des codes d'accès* » dans la rubrique « *Votre compte* » puis saisir son nom, prénom et date de naissance, tels qu'ils ont été indiqués lors de l'inscription. Les codes sont envoyés par courrier électronique si l'utilisateur a indiqué son adresse électronique, ou par SMS si il a fourni son numéro de téléphone mobile. Si aucun de ces éléments n'a été rempli lors de l'inscription, l'administrateur de paristennis contacte l'utilisateur pour lui transmettre ses codes d'accès.

<sup>10</sup> En cas d'impossibilité de venir jouer une partie réservée, l'utilisateur a jusqu'à deux heures avant le début de la réservation pour supprimer sa réservation via le site internet. S'il ne le fait pas dans ce délai, son absence est sanctionnée pour absence. Chaque utilisateur inscrit à paristennis a droit à un nombre d'absences limité à cinq et son compte est bloqué dès que ce chiffre est atteint. Pour le réactiver, l'utilisateur doit prendre contact avec la Mairie de Paris en cliquant sur le lien « Contact » en bas de chaque page, ou en écrivant à la Direction de la Jeunesse et des Sports.

3. surtout, elle offre la possibilité de procéder à des réservations plus rapprochées dans le temps que ce qui est autorisé par le système informatique. L'intervalle entre deux réservations est actuellement de sept jours, contrairement d'ailleurs à ce qui est indiqué<sup>11</sup> dans le guide d'utilisation présent sur le site de la Ville (teleservice.paris.fr).

Les rapporteurs ont rassemblé les données suivantes :

1. à fin mars 2015, la base de données de paristennis comportait 489 746 inscrits. Seuls **229 834 comptes ont été validés** ;
2. le site paris tennis a enregistré 274 956 réservations en 2014 ;
3. ces 274 956 réservations émanent de 59 968 comptes joueurs distincts ;
4. parmi ces 59 968 joueurs ayant réservé (et n'ayant pas annulé dans les délais impartis), seuls 48 384 étaient noté « présents », soit un taux de défection de l'ordre de 20 %.

Enfin et surtout, le nombre de doublons apparaît très conséquent :

Parmi les 489 746 joueurs recensés dans la base, les rapporteurs ont relevé :

- 16 joueurs portant le nom de famille A ;
- 4 joueurs portant le nom de famille AA ;
- 7 joueurs portant le nom de famille AAA ;
- 4 joueurs portant le nom de famille AAAA ;
- 2 joueurs portant le nom de famille AAAAA ;
- 13 joueurs portant le nom de famille B ;
- 3 joueurs portant le nom de famille BB ;
- 3 joueurs portant le nom de famille BBB ;
- 2 joueurs portant le nom de famille YY ;
- 1 joueur portant le nom de famille YYY ;
- 3 joueurs portant le nom de famille X ;
- 4 joueurs portant le nom de famille XXX ;
- 1 joueur portant le nom de famille XXXXX ;
- 6 joueurs portant le nom de famille Z ;
- 1 joueur portant le nom de famille ZZ ;
- 2 joueurs portant le nom de famille ZZZ ;
- Mais également des joueurs nommés [.....]

Les rapporteurs ont également noté que 470 inscrits étaient nés avant 1930, dont 104 nés avant 1900. Pour se convaincre de l'insuffisance des vérifications opérées par les agents lors de la validation d'un compte, on peut également signaler que 251 personnes ont un prénom qui est un chiffre.

Plus intéressante, la liste des joueurs actifs en 2014, c'est-à-dire ceux ayant réservé au moins une fois en 2014, fait ressortir que 60 inscrits ont réservé 52 fois ou plus. Cette liste fait apparaître un bilan brut, au terme duquel le palmarès du nombre de réservations via le site paristennis est le suivant :

---

<sup>11</sup> L'article 8 du guide d'utilisation précise : « à quel intervalle puis-je réserver ? L'intervalle entre deux réservations dépend du tennis sur lequel vous souhaitez réserver. Cet intervalle peut aller de deux jours à une semaine. Plus la demande est forte pour un tennis, plus l'intervalle minimum entre deux jeux sera long. En contrepartie, l'intervalle entre deux jeux pour un tennis peu demandé sera plus court, ce qui vous permettra, si vous le souhaitez, d'y jouer plus fréquemment. »

- [.....] : 104 réservations ;
- [.....] : 95 réservations ;
- [.....] : 88 réservations...

Les rapporteurs ont recherché dans la base les joueurs ayant réservé sous plusieurs noms, en faisant des tris à partir des seules dates de naissance, noms et prénoms. Un rapide examen a permis de faire apparaître certains doublons évidents, et en conséquence, un palmarès des réservations très différent :

**Tableau 14 : Liste des principaux réservataires de courts via paristennis en 2014**

[.....]

Source : IG à partir des données fournies par la DJS

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Cet exercice permet de mettre en évidence la facilité avec laquelle des comptes peuvent être créés, l'application informatique ne refusant les doublons que si le nom, le prénom et la date de naissance sont strictement identiques. Il suffit donc de changer une lettre ou un jour de sa date de naissance pour parvenir à créer plusieurs comptes. Le tableau ci-dessus montre ainsi que des joueurs actifs ont utilisé jusqu'à cinq comptes différents pour réserver, et sans doute plus, s'ils sont parvenus à utiliser d'autres comptes. Il illustre aussi l'insuffisance des contrôles exercés par les agents d'accueil lors de la validation des comptes.

**Recommandation 14 :** Sensibiliser les agents d'accueil à la vigilance qui doit être apportée à la procédure de validation des comptes dans paristennis

De même, la réservation de plusieurs courts sur le même créneau horaire a pu être observée. Ainsi la journée du [...] juin 2015, sur les tennis du Luxembourg, seuls 6 créneaux horaires sur 78 étaient ouverts aux particuliers, le reste (72 créneaux) étant soit réservés par le Sénat, soit affectés à des associations. Ce jour-là, de 8H à 9H du matin, la même personne a réservé les courts 3 et 4.

### 3.1.2.3. L'application paristennis est mal utilisée par les agents de la DJS

Les agents sont censés renseigner l'application paristennis en temps réel. Ils doivent renseigner heure par heure la présence physique des usagers (individuels et associations) sur les courts dans la partie back-office. Ils sont également supposés inscrire les relocations qui sont faites lorsque les joueurs ne se sont pas présentés ou noter « intempérie » en cas de pluie par exemple.

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les rapporteurs ont constaté que la présence des usagers n'était pas systématiquement renseignée dans paristennis tant pour les usagers individuels que pour les associations. Surtout ils ont pu constater que de manière assez fréquente, les associations étaient indiquées présentes, alors qu'elles ne s'étaient pas présentées (cf § 4.1). Ces saisies informatiques interviennent le plus souvent très tardivement. Qui plus est, les agents peuvent a posteriori modifier l'état d'un créneau pendant 24 heures. Une multitude de possibilités de fraudes sont envisageables. Par exemple, l'une d'elle consisterait pour un agent à encaisser les locations horaires et à ne pas déclarer l'utilisation du créneau sur

paristennis. En fin de journée, en l'absence d'un hypothétique contrôle de la régie, cette recette ne serait pas déclarée et détournée au profit de l'agent. Autre possibilité : une association ne s'étant pas présentée sur son créneau associatif, ce créneau peut être reloué, comme le permet le règlement. L'agent, par prudence, saisit cette relocation, et le soir ou le lendemain, il l'annule et déclare l'association présente. Enfin, et de manière encore plus directe, un agent peut modifier l'état du créneau et remettre le statut « public » (autrement dit, court non réservé et non loué) à un créneau qui était réservé et dont l'utilisateur a dans un premier temps été marqué « présent ».

**Ces éléments illustrent bien que les finalités des différents systèmes informatiques n'ont pas été clairement expliquées sur le terrain et que les procédures ne sont pas strictes et uniformes, ce qui ne peut manquer de surprendre dans la mesure où elles ne sont pas écrites.**

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Recommandation 15 :** Rédiger et mettre en œuvre des procédures destinées aux agents afin de renseigner en temps réel l'application paristennis et veiller à ce que ces agents ne puissent intervenir a posteriori pour modifier leurs saisies.

#### 3.1.2.4. Des applications pirate de réservation des courts de tennis ont été créées

Les rapporteurs ont été surpris de constater que la très grande majorité des réservations des courts les plus demandés (Henry de Montherlant, Luxembourg par exemple) faites via la plateforme paristennis, intervenaient entre 7H00 et 7h01 du matin ou que pour ces mêmes équipements, les relocations se faisaient la plupart du temps dans la minute suivant une annulation. Le chef de projet de la mission informatique de la DJS leur a alors suggéré l'existence d'une application informatique pour smartphone développée par un particulier qui a eu l'idée de monnayer la situation de pénurie d'offres des courts municipaux pour proposer un service de réservation. En réalité, il existe au moins deux applications qui ont été déployées en toute illégalité :

« **Paris Tennis non officielle** » est une application payante (1,99 €), créée en 2011 par [.....] qui « *permet l'accès au système de réservation des terrains de tennis de la ville de Paris* ».

Lancée le 1<sup>er</sup> février 2013, et intitulée « **1 court à Paris** », cette application gratuite a été développée par [.....], cadre dans une importante société française. Le site, parfaitement ergonomique et simple d'utilisation, se charge de réserver moyennant le paiement d'une commission de 0,89 € par alerte et 2,69 € par mois pour les réservations automatiques.

Pour utiliser ces applications, il suffit de s'inscrire préalablement sur paristennis, puis de les télécharger en renseignant son identifiant et son mot de passe. Les développeurs de ces applications disposent ainsi de l'accès aux données personnelles (adresse, mail, numéro de téléphone...) de chacun des inscrits, données qui sont susceptibles d'être réutilisées, revendues ou détournées.

Le système de réservation en ligne avait déjà été piraté en 2009. La mise en place sur le site d'un test CAPTCHA<sup>12</sup> était supposée supprimer ce risque.

Ce service de réservation répond à un véritable besoin, identifié par la DJS<sup>13</sup> mais il est regrettable qu'il ait été développé sans l'accord de la Mairie de Paris. Ces intrusions dans la base de données de la Ville de Paris s'apparentent à une atteinte qui est susceptible de constituer un délit pénal réprimandé par l'article L.323-1 du nouveau code pénal : « *le fait d'accéder ou de se maintenir, frauduleusement, dans tout ou partie d'un système de traitement automatisé de données est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». Ces systèmes comprennent, entre autres, les sites web.

**Recommandation 16 :** Il appartient à la DJS et à la DAJ d'engager les mesures visant à faire cesser les intrusions non autorisées dans la base de données paristennis, en étudiant le cas échéant la possibilité d'acquérir les applications développées si celles-ci correspondent à un besoin.

### 3.1.2.5. L'évolution de paristennis

La DJS envisage de faire évoluer ce logiciel pour s'adapter aux nouveaux besoins et nouvelles pratiques des usagers. En 2013, elle a sollicité l'expertise de la société ATEXO afin de réaliser d'une part une étude critique de l'existant et d'autre part une étude d'opportunité sur plusieurs axes d'évolution potentiels avec des propositions de solution visant notamment à :

- Améliorer l'offre des disponibilités et faciliter la recherche ;
- Lutter contre les réservations abusives ;
- Mettre en place le paiement en ligne : une telle mesure permettrait de limiter les paiements en caisse. D'après une enquête réalisée parmi les utilisateurs en 2013, 2/3 des usagers sont favorables au paiement en ligne ;
- Mettre en place une fonctionnalité de recherche de partenaire ;
- Communiquer de l'information à l'utilisateur ;
- Apporter de la transparence des réservations ;
- Lutter contre la démultiplication des faux comptes.

**Pour ce faire, il est envisagé de :**

- Modifier l'ergonomie du site ;
- Développer une application mobile ;
- Réinitialiser les crédits d'absence au bout d'un an ;
- Et d'exiger que la réservation d'un créneau horaire soit faite par 2 utilisateurs distincts de paristennis.

<sup>12</sup> CAPTCHA : ce terme est une marque commerciale de l'université Carnegie-Mellon désignant une famille de tests permettant de différencier de manière automatisée un utilisateur humain d'un ordinateur. Ce test permet de s'assurer qu'une réponse n'est pas générée par un ordinateur. L'acronyme « CAPTCHA » est basé sur le mot *capture*, et vient de l'anglais *completely automated public Turing test to tell computers and humans apart*. Ce test contraint l'utilisateur à saisir au clavier une courte séquence improbable d'une demi-douzaine de lettres et/ou de chiffres visibles sur une image distordue qui apparaît à l'écran.

<sup>13</sup> Un document daté de 2014 de la Mission informatique (MIL) de la DJS relatif à la refonte de paristennis, précise en page 18 : « *Une application mobile proposant les fonctionnalités principales du télé service (réservation-annulation) doit être réalisée.* »

**De l'avis des rapporteurs, ce dernier point semble peu pertinent.** En effet, le nombre très important de faux comptes montre bien qu'une telle mesure risque d'accroître le phénomène. De plus le système envisagé semble lourd car la réservation s'effectuera en deux temps : le premier joueur effectue une pré-réservation et désigne un deuxième joueur qui est averti par mail. Le deuxième joueur, à réception du mail, valide défensivement la réservation. Enfin, la gestion des annulations risque d'être particulièrement complexe (dans quel délai? De qui doit-elle émaner? Quel crédit d'absence est incrémenté en cas d'absence?).

**La simple mise en œuvre des recommandations précitées** (cadrage et respect des procédures d'utilisation de l'application paristennis, suppression des faux comptes, développement ou achat d'une application mobile existante, vigilance accrue des agents d'accueil au moment de la validation des comptes) **devrait répondre aux anomalies constatées.**

En ce qui concerne le paiement en ligne, cette question fait partie intégrante d'un futur projet billetterie tel que préconisé en partie finale du rapport (cf § 5.5).

### **3.2. Les failles communes identifiées par les rapporteurs dans les piscines et les tennis**

#### **3.2.1. Les réductions ne sont pas correctement appliquées par les agents**

Les rapporteurs ont pu constater que la grille tarifaire n'était pas correctement appliquée. Cette situation a pu être observée pour certaines réductions comme par exemple le tarif réduit accordé dans les piscines et les tennis aux jeunes de moins de 26 ans résidant à Paris. Pour cette réduction, sa mise en œuvre se heurte à la difficulté d'apporter une preuve du lieu de résidence, ce qui suppose la production d'une quittance de loyer par exemple qui sera rarement au nom et en possession du jeune. S'ajoute à cette difficulté, la très forte réticence pour les agents d'accueil à demander aux usagers une pièce d'identité quand bien même le règlement des tennis le prévoit expressément. Enfin, s'agissant de cette réduction accordée aux jeunes, on peut signaler qu'elle n'est valable, dans les tennis uniquement, qu'une seule fois par jour d'après la délibération tarifaire, ce qui dans les faits et compte tenu du système de réservation des tennis est totalement impraticable. En effet, l'affectation des créneaux, lorsqu'elle est réalisée aux guichets, ne génère aucune saisie informatique au nom du joueur : dans ces conditions, un jeune peut jouer plusieurs fois dans la même journée.

**Par ailleurs, les grilles tarifaires des tennis et des piscines sont complexes et hétérogènes, s'agissant des conditions pour bénéficier d'une réduction de tarif ou de la gratuité.**

Les rapporteurs ont reproduit ci-après les conditions pour bénéficier de tarif réduit ou de la gratuité dans les piscines et les tennis. En vert, sont signalées les conditions identiques dans les deux types d'équipement :

Tableau 15 : Cas de réductions et gratuité dans les piscines et les tennis

	Piscine	Tennis
<b>Gratuité</b>	Demandeurs d'emploi résidant à Paris ;	Demandeurs d'emploi résidant à Paris ;
	Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active résidant à Paris (R.S.A.) ;	Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active résidant à Paris (R.S.A.) ;
	Agents de la Ville de Paris, actifs et retraités ;	Agents de la Ville de Paris, actifs et retraités ;
	Bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (A.T.A.).	Bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (A.T.A.).
	Titulaires de la carte Paris famille ;	
	Titulaires des cartes émeraude et améthyste ;	
	Accompagnateur en situation de handicap ;	
<b>Tarifs réduits</b>	Pensionnés militaires titulaires d'une carte d'invalidité délivrée par l'office national des anciens combattants ou de la carte blanche délivrée par la direction interdépartementale des anciens combattants.	
	Jeunes âgés de moins de 26 ans résidant à Paris.	Jeunes âgés de moins de 26 ans résidant à Paris. Cet avantage est strictement personnel et son utilisation est limitée à une séance par jour. Le bénéficiaire n'a le droit de jouer qu'avec un seul partenaire ne bénéficiant pas de la gratuité.
	Membres des familles nombreuses titulaires de la carte de réduction SNCF ;	Usagers utilisant les courts avant 11h00, du lundi au vendredi inclus, à l'exception des jours fériés. A partir de 11h00, le plein tarif s'applique.
	Personnes accompagnant des enfants de 8 ans et plus (uniquement dans les piscines dotées d'un « espace visiteurs » ;	
	Personnes de 65 ans et plus ;	
	Elèves gardiens de la paix et gardiens de la paix astreints à un entraînement ;	
	Titulaires de la carte d'invalidité.	

Source : Elaboré par les rapporteurs à partir des délibérations du Conseil de Paris

**La tarification est très complexe et n'est pas homogène. De nombreuses aberrations existent :**

- la carte Paris famille donne un accès gratuit dans les piscines. Cette carte n'est pas reconnue dans les tennis ;
- la carte de famille nombreuse SNCF, donne droit à un tarif réduit dans les piscines. Cette carte n'est pas reconnue dans les tennis ;
- les titulaires des cartes émeraude<sup>14</sup> et améthyste<sup>15</sup> ont droit à la gratuité dans les piscines. Ces cartes ne sont pas reconnues dans les tennis ;

<sup>14</sup> La carte émeraude est accordée, sous conditions de ressources, aux personnes de plus de 65 ans, ou de plus de 60 ans s'ils sont retraités au titre de l'inaptitude, et aux personnes en situation de handicap.

<sup>15</sup> La carte améthyste est accordée sous conditions de ressources aux :

- personnes âgées de plus de 65 ans, ou dès 60 ans pour des personnes reconnues inaptes au travail ;
- personnes handicapées à 80 % ou plus, âgées de plus de 20 ans ;
- anciens combattants et veuves de guerre de plus de 65 ans, aux déportés ou internés de 1939-1945 et aux mères titulaires de la médaille de la famille à partir de 60 ans ;
- veuves d'anciens combattants, aux veuves de déportés et d'internés des camps de concentration et aux réfractaires au service du travail obligatoire (STO).

- les personnes de plus de 65 ans ont droit à un tarif réduit dans piscines, mais n'ont le droit à aucune réduction dans les tennis ;
- les titulaires d'une carte d'invalidité n'ont droit à aucune réduction dans les tennis. Dans les piscines, ils ont droit à un tarif réduit, mais s'ils sont pensionnés militaires, ils ont droit à la gratuité.

Les rapporteurs ont également pu constater que les réductions accordées aux jeunes de moins de 26 ans habitant à Paris, sont le plus souvent octroyées sans demande de justificatif attestant de l'âge ou de lieu de résidence, les caissiers estimant que les jeunes n'ont jamais leurs papiers sur eux.

**Recommandation 17 :** La refonte des grilles tarifaires des tennis et des piscines doit intervenir dans un souci d'homogénéisation et de simplification.

### 3.2.2. La remise d'un ticket libre accès contre paiement

Ces tickets, qui existent aussi bien dans les piscines et les tennis informatisés, ne sont pas considérés comme des valeurs inactives. Ils sont remis :

- dans les piscines sans contrôle d'accès, aux usagers qui bénéficient d'un abonnement trimestriel ;
- dans les piscines avec ou sans contrôle d'accès, aux usagers qui bénéficient d'une carte 10 entrées;
- dans les tennis informatisés, aux usagers ayant acheté une carte 10 entrées.

L'analyse des process a identifié le risque lié à l'émission des tickets en libre accès (cf. § 0) dans le cas d'une billetterie informatisée ou manuelle.

Aucun contrôle sur leur émission n'a été mise en œuvre à ce jour. Il est vrai que dans le cas des billetteries manuelles, la régie s'est trouvée jusqu'en début 2015, dans l'impossibilité d'en connaître la consommation par équipement, les carnets à souches étant remis aux chefs de secteur.

Ce type de fraude a pu être constaté dans le passé, notamment à la piscine Roger Le Gall (vente de tickets « libre accès abonné »), et plus récemment, par le chef d'équipement de la piscine Drigny (au mois de juillet 2015) à l'occasion d'un contrôle inopiné des titres des usagers après leur passage en caisse. Cette malversation a fait l'objet d'un rapport aux services centraux de la DJS (SAGGF et SRH) qui doivent enclencher les procédures adéquates. Les mesures correctives en cours de mise en œuvre par la DJS doivent permettre de diminuer significativement ce risque.

### 3.2.3. L'existence de photocopies de droits d'accès

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### 3.2.4. Le recyclage de tickets

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### 3.3. La collecte des recettes : les défaillances constatées

#### 3.3.1. Le maniement des fonds n'est pas toujours réalisé par des personnes habilitées

La DJS a entrepris une vaste refonte des arrêtés de régie. Ce travail a été achevé en 2015, mais un vide juridique a parfois existé, dans la mesure où les arrêtés n'ont pas tous été pris à temps. Ainsi, le chef d'équipement du tennis du Luxembourg, a été nommé sur ses fonctions en janvier 2014, mais son arrêté de nomination en tant que sous régisseur n'a été signé qu'en novembre 2014.

#### 3.3.2. Les documents relatifs aux recettes des équipements sont hétérogènes

L'hétérogénéité des documents établis par les chefs d'établissement a été relevée plus haut.

En dépit des recommandations faites par la DRFIP en 2013 dans son rapport d'audit 2013-75-061 réalisé dans les établissements sportifs et balnéaires municipaux (page 22), les établissements utilisent des matrices qui ne sont pas unifiées. Il a ainsi été constaté des supports photocopiés avec d'anciens tarifs que les agents de guichet rectifient à la main.

Il en va de même pour les tennis non informatisés au niveau des sous régisseurs pour les tableaux récapitulatifs hebdomadaires, lesquels ne comportent pas toujours la référence des numéros de tickets vendus sur cette période. Les numéros de tickets vendus ne sont connus de la régie de manière certaine que lors du retour des carnets consommés, ce qui est insuffisant.

La recommandation visant à créer un « support unifié » et à « normaliser la procédure concernant la remontée des fonds et pièces justificatives des tennis à la régie » n'a donc pas été mise en œuvre. Les rapporteurs ne peuvent donc que reprendre cette recommandation, tout en regrettant que la réponse apportée par la DJS dans le cadre de la procédure contradictoire<sup>16</sup>, n'ait pas abouti.

**Recommandation 18 :** Normaliser les procédures et les supports utilisés pour suivre les recettes des tennis : arrêtés de caisse des agents de guichet et récapitulatifs hebdomadaires des sous régisseurs.

#### 3.3.3. Les versements à la régie ne respectent pas les arrêtés constitutifs

**Les « remontées en régie » ne respectent ni les plafonds d'encaisse définis par les arrêtés de constitution de régie, ni les délais de versements prévus par ces mêmes arrêtés.**

S'agissant des **délais de versement**, cette situation avait été évoquée en 2013 par le rapport d'audit précité de la DRFIP (page 18 et 35 par exemple), mais il n'avait pas été relevé d'anomalie particulière.

Les rapporteurs de l'IG ont pu mettre en évidence que le délai d'une semaine prévu par l'arrêté du 24 novembre 2014 n'était pas respecté. L'article 7 de cet arrêté précise en effet : « Les mandataires sous-régisseurs remettent au régisseur la totalité des

<sup>16</sup> Dans sa réponse au rapport de la DRFIP, la DJS écrivait page 55 : « Pour ce qui concerne la normalisation des supports de comptabilisation des recettes, la maquette d'un support unifié pour tous les tennis est en préparation qui permettra notamment d'assurer une véritable comptabilité hebdomadaire de recettes pour chaque tennis. »

*justificatifs des opérations de recettes au minimum une fois par semaine.*» Un examen rapide de certaines « remontées » a démontré que les mandataires sous régisseurs s'affranchissaient de cette obligation :

[.....]<sup>17</sup>.

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Ce TEP a donc réalisé quatre versements en 10 mois, au lieu de 42. D'une manière générale, les établissements de faible importance en termes de chiffre d'affaires ne respectent jamais la périodicité d'une semaine.

Pour les établissements plus importants, cette contrainte n'est pas non plus respectée. Ainsi, il a pu être relevé pour les tennis du Luxembourg, que les versements sont effectués dans les faits une fois toutes les trois semaines : le versement qui a précédé le versement du 03/06/2015 avait par exemple été réalisé le 12/05/2015.

Si les délais de versement ne sont pas respectés, les **plafonds d'encaisse** sont par ailleurs souvent dépassés. C'est par exemple ce que l'on peut relever sur le TEP Poliveau [.....] dont le plafond d'encaisse prévu par l'arrêté du 24 novembre 2014 est de 200 €. Il en est de même des tennis du jardin du Luxembourg dont le plafond d'encaisse est fixé à 1 500 € et qui a effectué les versements d'espèces suivants : [.....]. Les rapporteurs ont également constaté que le dépôt d'espèces de [.....] réalisé par le TEP Neuve Saint Pierre du 12/05/2015, dépassait notablement le montant de 500 € prévu par l'arrêté du 24 novembre 2014.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Dans leur rapport provisoire, les rapporteurs ont émis une recommandation visant à « *faire respecter les règles de fréquences de dépôts et de plafonds d'encaisse prévus par les arrêtés constitutifs de régie de recettes* » (recommandation 19).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DJS propose d'amender cette recommandation en ne conservant que le paramètre du plafond d'encaisse, ces plafonds devant être réévalués à la clôture de l'exercice 2015. Les rapporteurs partagent cette orientation dans la mesure où elle obtiendrait l'accord de la DFA et de la DRFIP. La recommandation 19 est ainsi reformulée :

**Recommandation 19** : Faire respecter les plafonds d'encaisse prévus par les arrêtés constitutifs de régie de recettes.

### 3.3.4. Le suivi des recettes n'est pas approprié

Les rapporteurs ont constaté que la régie ne peut suivre les recettes des tennis et des piscines de manière individualisée au jour le jour.

Plus surprenant, cette dernière n'est en mesure de fournir des chiffres de recettes annuels pour chaque équipement de tennis que depuis le début de l'année 2015 (cf § 2.2.1.1).

<sup>17</sup> [.....].

Préalablement, pour les tennis non informatisés, ces informations nécessitaient un travail considérable qui n'était pas réalisé.

**Les services centraux n'exploitent pas les données issues du logiciel GTS** qui permettent de connaître pour chaque établissement et pour chaque caissier la part des recettes collectées en espèces, en chèques et en cartes bleues, ainsi que la part relative des tarifs réduits et des gratuits accordés.

Or l'étude des taux respectifs d'encaissement entre les différents modes de paiement fournit un indice permettant d'alerter sur d'éventuels détournements de recettes.

Ces éléments sont pourtant particulièrement utiles et les écarts constatés d'un équipement à l'autre, très significatifs. Plus surprenant encore, **pour un même établissement, la répartition par types d'encaissements varie très sensiblement d'un caissier à l'autre**. Ces données méritent un examen approfondi, dans la mesure où lorsque la part des recettes déclarées en numéraire est faible (par rapport aux autres établissements ou par rapport à un autre caissier), il y a une éventualité qu'une partie de celle-ci ait été détournée par le caissier.

Sur les quatre tennis municipaux équipés de la billetterie GTS, la répartition des recettes par mode de paiement a été la suivante :

**Tableau 16 : Ventilation des recettes des tennis en 2014 selon le mode de paiement**

[.....]

Source : Données brutes transmises par la régie de la DJS

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Ce tableau permet de constater qu'il y a un écart de 9 points sur la part des recettes des tennis entre deux équipements assez similaires.

Les écarts constatés sur les piscines sont encore plus marqués comme l'illustre le tableau qui suit :

**Tableau 17 : Ventilation des recettes des piscines en 2014 selon le mode de paiement**

[.....]

Source : Données brutes transmises par la régie de la DJS

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Ces informations ne sont disponibles que par des requêtes sur GTS. Elles concernent donc l'ensemble des piscines et seulement six courts de tennis.

A titre d'exemple, lorsque les rapporteurs ont souhaité connaître les dates de remises de fonds et les modes de versement des recettes du court de tennis ayant enregistré les plus faibles recettes en 2014 (le TEP Poliveau), la régie a dû réaliser un travail d'une réelle lourdeur et il lui a fallu consulter les quittanciers afin de reconstituer les différentes remises de fonds. D'après ces quittanciers, une remise de fonds de cet établissement (le

versement du 13 mars de [.....]) avait été imputée par erreur au tennis Poissonniers, tronquant ainsi substantiellement les chiffres qui avaient été préalablement transmis aux rapporteurs.

Au travers de cet exemple, on constate que :

- le reporting de l'activité est très insuffisant et ne permet pas de déceler des anomalies dans la mesure où des erreurs d'imputation existent ;
- le principe d'indépendance des exercices n'est pas respecté.

### 3.3.5. Le principe d'indépendance des exercices n'est pas respecté

L'exemple du TEP Poliveau décrit au paragraphe précédent (§ 3.3.4), illustre bien que le principe d'indépendance des exercices n'est pas respecté.

Le rattachement des charges et des produits vise à réintégrer dans le résultat d'un exercice comptable tous les produits et charges qui l'ont affecté, même si les factures et avis d'émission correspondants n'ont pas été reçus ou émis et si le décaissement/encaissement a lieu l'exercice suivant. Ce mouvement est effectué en application du principe d'indépendance des exercices et ne concerne que les dépenses et recettes de fonctionnement.

La collectivité parisienne est engagée dans une démarche de certification et de qualité de ses comptes, dans laquelle elle se fixe pour objectif un renforcement progressif de la sincérité comptable, notamment au regard de ce principe d'annualité, mais dans un souci d'efficacité, seuls les charges et les produits ayant une incidence significative sur le résultat de l'exercice sont obligatoirement rattachés. Depuis 2010, les seuils applicables en dépenses comme en recettes au sein de la collectivité parisienne s'établissent à 3 000 € TTC.

Il a pu être constaté dans le cadre de la mission conduite pas les rapporteurs que les recettes des tennis n'étaient pas rattachées à l'exercice au cours duquel elles étaient intervenues et que la régie affectait les recettes qui lui parvenaient à l'année au cours de laquelle les fonds lui étaient remis par les agents mandataires de guichet, souvent plusieurs jours, voire plusieurs semaines, après que ces recettes aient été encaissées. Ainsi, dans les recettes en espèces comptabilisées par la régie au mois de janvier de l'année N, constituent en réalité des recettes relatives au mois de décembre du mois de décembre de l'année N-1.

**Recommandation 20 :** Veiller au respect du principe d'indépendance des exercices et procéder au rattachement des recettes à l'exercice au cours duquel elles sont encaissées.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DJS propose de mettre à profit la journée complémentaire pour comptabiliser en année N les recettes encaissées en N-1 et d'organiser la procédure de remontée des justificatifs et des recettes. Les rapporteurs ne peuvent que partager cette orientation qui est conforme aux principes et règles de la comptabilité publique.

## 4. LES ANOMALIES CONSTATEES PAR LES RAPPORTEURS EN MARGE DE LA BILLETTERIE

Les différentes questions évoquées ci-après regroupent les observations qui ne sont pas directement liées au système de billetterie proprement dits, mais qui ont été mises à jour par les rapporteurs au cours de leur mission. Elles constituent des pistes de réflexion.

### 4.1. Les captations de créneaux par les associations

Il est apparu au cours de la mission que les associations étaient très attachées aux créneaux dont elles bénéficiaient, et ce malgré l'augmentation des tarifs intervenue récemment. Le taux de renouvellement des créneaux est très important. Pour les tennis, la DJS n'a pas été en mesure d'en préciser le chiffre. Pour les piscines, cette donnée demandée début avril 2015, finalement transmise par la DJS fin juillet, fait apparaître un taux de renouvellement compris entre 64% et 80% selon les années<sup>18</sup>. Cet indicateur mérite un suivi régulier, ce qui ne semble pas le cas actuellement.

Pour les tennis parisiens, la répartition des volumes horaires respectifs affectés aux associations, au public individuel et aux scolaires a pu être transmise aux rapporteurs. Les chiffres fournis par la mission informatique de la DJS font apparaître une légère diminution de la part réservée aux associations (248 associations de taille très diverse sont bénéficiaires de créneaux sur les courts municipaux), qui passe de 39 % à 35 % de 2011 à 2014, tandis que celle réservée aux scolaires stagne. A noter que le tableau et le graphique reproduits ci-dessous sont provisoires pour l'année 2014/2015, la saison étant en cours.

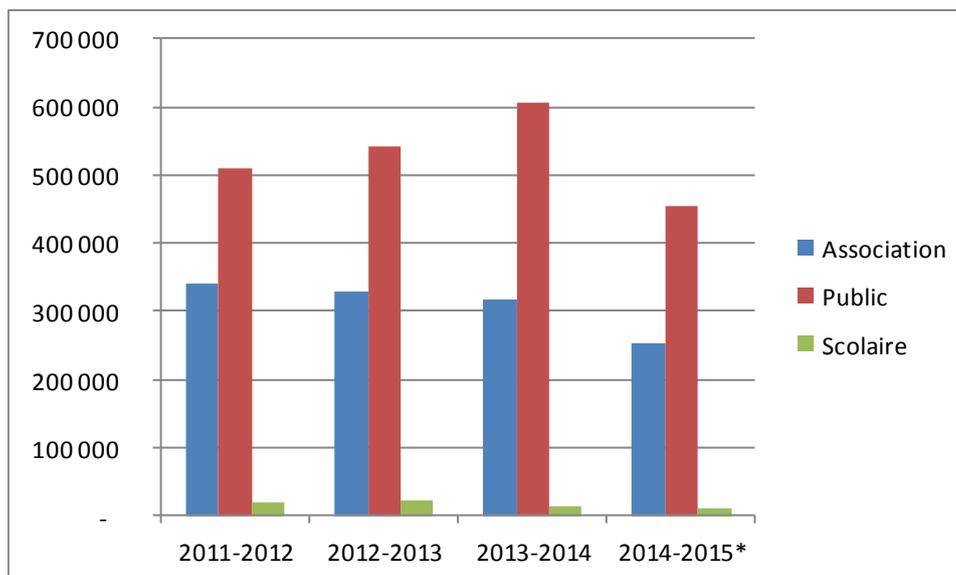
**Tableau 18 : Volumes d'heures affectés aux différentes catégories d'usagers des tennis municipaux**

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015*
Association	341 508	327 293	317 079	251 677
	39%	37%	34%	35%
Public individuel	509 319	541 832	606 504	455 140
	58%	61%	65%	63%
Scolaire	20 092	21 375	14 309	10 977
	2%	2%	2%	2%
<b>Total heures</b>	<b>870 920</b>	<b>890 501</b>	<b>937 893</b>	<b>717 795</b>
* : chiffres partiels arrêtés en mai 2015				

Source : Données transmises par la DJS

<sup>18</sup> Un rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris daté de juin 2007 sur l'attribution des créneaux sportifs aux associations évaluait le taux de non renouvellement à 0,16 % (page 45 du rapport), soit un taux de renouvellement de 99,94 %.

Tableau 19 : Evolution de la répartition des volumes horaires des créneaux dans les tennis municipaux



\* : les chiffres relatifs à l'année 2014-2015 sont partiels.

Source : Données transmises par la DJS

Au cours de leur mission les rapporteurs ont par ailleurs pu constater que certaines associations relouaient à des individuels des créneaux sportifs soit à l'heure soit à l'année. Cette pratique généralement intitulée « heures libres » permet à des particuliers de profiter de créneaux fixes sans avoir à gérer les réservations. Au Luxembourg, l'association AGF 6 indique sur son site internet que l'association « dispose de plusieurs heures libres sur les courts du jardin du Luxembourg - Inscriptions au semestre, pour un groupe familial ou amical d'au moins 4 personnes ». Une autre association, « le cercle amical » qui dispose également de créneaux au Luxembourg propose via des petites annonces, des créneaux à des particuliers le samedi matin. Au tennis Aurelle de Paladine (17<sup>ème</sup>), une affiche de l'association Racing Club des Ternes, propose aux particuliers « quelques heures disponibles » sur l'équipement. Les rapporteurs ont pu vérifier que les tarifs de ces sous-locations se faisaient à des tarifs qui dépassaient très largement (de deux à trois fois) le prix réclamé par la Ville au titre de ces mises à dispositions.

Il s'avère également que certains créneaux associatifs sont affectés à des entités qui ne sont pas forcément constituées en association : à cet égard, l'attribution de créneaux associatifs à des ambassades, à des comités d'entreprises d'importantes sociétés, paraît assez étonnante.

Enfin, les associations bénéficiaires de créneaux, sont parfois de taille modeste, comme par exemple l'association [...], qui renseigne sa fiche dans SIMPA en déclarant un adhérent de sexe masculin et quatre adhérentes de sexe féminin, ne revendique aucun licencié, aucune affiliation à une fédération, aucune équipe engagée en compétition.

Une enquête de satisfaction de mars 2015 réalisée par un cabinet d'audit sur les attentes des parisiens sur le site paris.fr a pu mettre en évidence, s'agissant de la pratique sportive du tennis, que « la limitation du nombre de courts réservés par les associations » était la mesure qui arrivait en tête dans la catégorie « idées d'améliorations »

Cette analyse était également celle du cabinet qui a travaillé sur la refonte de l'application paristennis (décembre 2013 page 8) et qui suggérait une meilleure répartition entre les créneaux associatifs et les créneaux individuels afin de pallier le manque de disponibilité des créneaux individuels accessibles aux particuliers.

On rappellera ici que l'assiduité des associations en termes de présence effective sur les créneaux qui leur sont attribués, constitue le principal élément d'appréciation de la DJS pour procéder au renouvellement de ces créneaux. Les rapporteurs, au cours de leur mission, ont procédé au rapprochement de l'état des présences renseigné sur paristennis de ce qu'ils avaient pu observer. Ce travail a mis en lumière le manque de rigueur avec lequel les agents de la DJS renseignaient l'application paristennis. Parmi de très nombreux exemples, au tennis Courcelles, le 22/04/2015 [.....], 14 courts étaient affectés à l'association [.....] et 2 à l'association [.....]. Or sur les 16 créneaux bloqués (4H X 4 courts), il n'y a eu que 2 courts utilisés par la seule association [.....]. L'ensemble de ces 16 créneaux a été marqué PRESENT par l'agent. La même observation a pu être faite sur d'autres équipements : Rigoulot La Plaine, Fonds des princes, etc. Par ailleurs l'état de présence des créneaux associatifs n'est pas systématiquement renseigné. Comme cela a été indiqué plus haut, les états de présences relevés dans paristennis sont ensuite déversés dans ARES pour permettre de mesurer l'assiduité des associations.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

#### **4.2. La dispense de leçons particulières de tennis sur les cours municipaux**

Les rapporteurs ont pu constater que la pratique de dispense des cours particuliers était répandue et ne se limitait aucunement aux tennis du jardin du Luxembourg. Ils ont pu l'observer lors de leur visite, pourtant programmée, au tennis de la Faluère le mercredi 15 avril 2015 : deux professeurs occupaient des créneaux individuels et dispensaient des leçons. L'un deux, qui avait travaillé auparavant au sein d'une association disposant de créneaux sur le site ne serait même pas titulaire d'un brevet d'Etat. Lors de chacune de leurs visites sur les cours municipaux, ils ont pu constater que le quart voire le tiers des créneaux individuels étaient consacrés à des leçons individuelles.

Il suffit de consulter des sites internet (kelprof.fr, professeurparticulier.com, superprof.fr, leboncoin.fr) pour constater que de très nombreuses annonces de professeurs proposent ces services, parfois même sur des courts municipaux identifiés. Ces leçons sont dispensées par des professeurs qui ne disposent pas toujours des diplômes requis.

**Aux jardins du Luxembourg**, la situation quasi institutionnalisée est évoquée par un rapport d'audit externe de 2013 sur l'évolution de paristennis. Ce rapport pointait la présence récurrente de quatre à cinq professeurs dont les tarifs atteignent 50 € pour une demi-heure, et dont certains utilisent à la fois des créneaux associatifs et individuels. Cette situation préoccupe depuis de nombreuses années le Sénat qui a délégué à la Ville de Paris l'exploitation des six courts de tennis. La dernière convention signée en décembre 2010 pour une durée de cinq ans, viendra à échéance le 31 décembre 2015. Plusieurs signalements ont été faits par les questeurs du Sénat, tant auprès du Maire de Paris, que de l'URSSAF, que de la fédération française de tennis, de la ligue de tennis de Paris. Un signalement au procureur de la République sous la forme d'un article 40, a été réalisé en juin 2012. Les rapporteurs ont constaté que la situation perdure, et que la présence de ces professeurs est toujours d'actualité. La situation est d'autant plus complexe que certaines associations sportives [.....] emploient des professeurs, qui dispensent des leçons sur ces courts en dehors des créneaux associatifs.

Si tous les agents interrogés sur les différents équipements ont indiqué que la dispense de cours individuels était prohibée, il se trouve, que la réglementation applicable aux tennis municipaux est délicate à définir.

Au-delà de la réglementation imprécise des cours de tennis municipaux, se pose la question des conditions d'exercice de cette activité (diplômes, qualifications, affichage des brevets) :

#### 4.2.1. La réglementation des tennis municipaux manque de clarté

De manière assez surprenante, il est très malaisé de déterminer quel est le règlement applicable à l'utilisation des courts de tennis municipaux à Paris, car plusieurs versions coexistent :

1. Au dos des billets de tennis, sont reproduits quatre articles intitulés « *extraits du règlement* » et précédés de la mention suivante : « *l'utilisation des centres de tennis municipaux est subordonnée au respect du règlement institué par arrêté préfectoral du 12 février 1976.* » Un article 8 énonce : « *En aucun cas des leçons particulières ou de groupes ne peuvent être données par des professeurs, moniteurs ou autres responsables techniques à leur profit.* »
2. Sur le site paristennis et sur le site de la Ville de Paris, est reproduit un règlement comptant 21 articles. Ce règlement que la DJS a transmis aux rapporteurs en précisant qu'il s'agit de la version en cours, date du **8 juillet 1982**. Ce règlement ne dispose pas formellement que la dispense de courts est prohibé. En effet, on y trouve :
  - Un article 4 qui dispose : « *Les leçons particulières ne sont autorisées qu'aux conditions fixées aux articles 11 et 16 du présent règlement* ».
  - Un article 11, relatif aux adhérents d'une association sportive, qui indique : « *Pour faciliter le déroulement des compétitions, les clubs peuvent échanger ou prêter leurs courts à condition d'en informer préalablement le responsable du stade. Les responsables des clubs doivent également informer l'agent de maîtrise des horaires affectés au fonctionnement des écoles de tennis ; celles-ci doivent disposer d'un personnel d'encadrement compétent - au minimum détenteur d'un Brevet Fédéral - et en nombre suffisant ; ce personnel doit signer le carton d'utilisation et y porter le nombre d'élèves présents.* »
  - Et enfin un article 16 qui précise : « *Les leçons particulières ne peuvent être dispensées que par des professeurs brevetés d'Etat* ».

Il apparaît que ces dispositions ne semblent pas prohiber la dispense de leçons individuelles, mais subordonnent la dispense de cours à la détention d'un brevet d'Etat.

3. A l'occasion de leurs visites dans les tennis municipaux, les rapporteurs ont découvert au tennis Fonds des princes, une « *version modifiée* » du règlement des tennis comportant 37 articles dont un article 33 « *Aucune leçon ne peut être dispensée sur les créneaux individuels...* ». Ce document, plus récent que celui de 1982, constitue un projet, toutefois légèrement amendé<sup>19</sup>, sur lequel la D.J.S. (PRES) a travaillé il y a quelques années mais qui n'a jamais été validé. Sur le court de tennis NIOX (75016), le règlement affiché comporte tous les articles de la version en vigueur à l'exception de l'article 16 relatif aux leçons.
4. De manière assez inattendue, l'arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2009 (art. 3.1), fixant « *les conditions d'accès et les tarifs des établissements sportifs municipaux gérés en régie pour les usagers individuels* », interdit expressément les leçons particulières rémunérées : « *A titre préalable, il est rappelé qu'il est interdit de dispenser, sur*

<sup>19</sup> [.....]. Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

*les courts municipaux, des leçons particulières rémunérées sous peine de suspension d'accès ou d'interdiction définitive en cas de récidive. »*

5. Enfin, s'agissant des tennis du jardin du Luxembourg qui constituent un cas particulier, l'article 12 de l'arrêté 2010-1349, dispose : « *Les professeurs de tennis ne peuvent donner de leçons individuelles ou collectives qu'avec l'autorisation écrite des clubs sportifs agréés aux horaires qui sont attribués à ceux-ci ou avec l'autorisation écrite du titulaire* ».

Les rapporteurs ont été informés en juin 2015, qu'un nouveau règlement des tennis municipaux avait été élaboré par la DJS, visant à modifier l'article 16 et « *procéder à des corrections de formes et de coquilles* ».

Le nouvel article 16 est désormais rédigé de la manière suivante : « *Il est formellement interdit de dispenser sur les courts de tennis municipaux des leçons particulières rémunérées, sous peine d'une suspension et d'une interdiction d'accès en cas de récidive* ». Cette nouvelle rédaction va assurément dans le bon sens, mais ne dispense pas, selon les rapporteurs de procéder à une refonte générale des règlements des tennis municipaux, pour notamment prévoir l'existence d'un cahier de réclamation, et supprimer les dispositions qui, dans les faits ne sont pas appliquées : signature par les clubs d'un registre de présence (art.10, etc.).

**Recommandation 21** : Une remise à plat du règlement des tennis municipaux doit être réalisée et prévoir les conditions d'exercice d'activités d'enseignement.

#### 4.2.2. La dispense de leçons suppose des qualifications

Si l'encadrement d'une activité physique et sportive de façon bénévole est libre et n'entraîne pas l'obligation de posséder un diplôme, en revanche, l'encadrement contre rémunération est réglementé dans le souci de protéger les usagers au regard de la sécurité ou de la qualité de l'enseignement.

L'article L 212-1 du Code du sport est sans ambiguïté : « *seuls peuvent, contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle (...)* :

1° *Garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers dans l'activité considérée ;*

2° *Et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles dans les conditions prévues par le II de l'article L. 335-6 du code de l'éducation* ».

Les enseignants rémunérés doivent être titulaires d'un diplôme d'Etat :

- Brevet d'Etat d'éducateur sportif 1er degré tennis (BE1),
- Brevet d'Etat d'éducateur sportif 2ème degré (BE2) et, depuis le 31 décembre 2007,
- Diplôme d'Etat de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DEJEPS) mention tennis « moniteur »,
- Diplôme d'Etat Supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DESJEPS) mention tennis « professeur ».

Ils peuvent également être titulaires du certificat de qualification professionnelle d'assistant moniteur de tennis (CQP AMT) qui permet d'initier, sous forme collective, les jeunes âgés de 18 ans maximum (dans la limite de 300 heures par an).

Les peines prévues en cas de non-respect de ces dispositions sont lourdes. L'article L212-8 du code du sport prévoit ainsi une peine d'emprisonnement d'un an et 15 000 euros d'amende pour toute personne « *qui exerce contre rémunération l'une des*

*fonctions de professeur, moniteur, éducateur, entraîneur ou animateur d'une activité physique ou sportive ou de faire usage de ces titres ou de tout autre titre similaire sans posséder la qualification requise au I de l'article L. 212-1 ou d'exercer son activité en violation de l'article L. 212-7 sans avoir satisfait aux tests auxquels l'autorité administrative l'a soumise (...) ».*

**Recommandation 22 :** La DJS doit mener des contrôles conjoints avec la DRDJS et procéder à un signalement au procureur de la République au titre de l'article 40 afin de mettre un terme à aux dispenses irrégulières de leçons.

#### 4.2.3. La dispense de leçons sportives suppose que soient affichés les diplômes des enseignants

L'article R322-5 du code du sport précise par ailleurs que dans tout établissement où est pratiquée une activité physique ou sportive, doivent être affichés en un lieu visible de tous, « *une copie des diplômes et titres des personnes exerçant dans l'établissement les fonctions mentionnées à l'article L.212-1, ainsi que les cartes professionnelles qu'elles détiennent...* ».

Dans les piscines, cette obligation d'affichage est rappelée par l'article D.322-17 du Code du sport : « *les diplômes et titres des personnes exerçant des fonctions d'éducateurs ou de surveillance (...), doivent être affichés et visibles par le public.* »

A cet égard, la piscine Champerret n'est sans doute pas le seul des équipements sportifs à respecter cette règle, mais les rapporteurs ont pu constater que les diplômes des maîtres-nageurs y étaient affichés conformément à la réglementation, ce qui prouve au demeurant que le respect de cette obligation n'est pas insurmontable.

**Recommandation 23 :** L'affichage des diplômes des moniteurs intervenant tant sur les créneaux associatifs qu'individuels doit être réalisé dans les piscines et les tennis.

#### 4.3. Les leçons de natation dispensées par les EAPS durant leurs heures de travail ne font pas l'objet d'un suivi adéquat

Le protocole de sortie de grève de février 2013 signé entre la collectivité parisienne représentée par l'adjointe au Maire chargée des ressources humaines et certains syndicats de personnel prévoyait différentes mesures visant notamment à modifier le statut des personnels, à créer une filière sportive et à instaurer un nouveau régime indemnitaire. A la part fixe de 2 500 € annuels, une part variable a été instaurée. Cette IEM (Indemnité d'Exercice des Missions) est fondée sur une logique d'intéressement collectif des agents liée aux activités dans les piscines qui génèrent des recettes pour la collectivité. Elle correspond à la rémunération d'activités supplémentaires (cours collectifs, aquagym et cours individuels). L'accord prévoyait le reversement de 60 % des recettes aux EAPS avec un plafonnement à 4 476 € par an.

Au total en 2014, la collectivité parisienne a ainsi reversé 784 000 € aux EAPS au titre de cet intéressement. **Le traitement de ces indemnités est particulièrement lourd et les rapporteurs ont pu constater que les dossiers n'étaient pas toujours suivis avec rigueur.** D'un point de vue pratique, une activité aquatique suppose la délivrance de deux tickets : le système de billetterie émet un ticket d'entrée (plein tarif, tarif réduit ou gratuit) et un ticket pour l'activité aquatique (leçon de natation ou activité aquatique). Cette activité aquatique ne bénéficie jamais de tarif réduit ou de gratuité. Les tarifs des leçons de natation varient de 13 € à 16 € par personne selon la taille du groupe qui peut atteindre 16 personnes. Les activités aquatiques (aquagym, etc.) sont à 6 € par personne.

Les EAPS font signer par le chef de bassin, un état de leurs leçons en agrafant les tickets qui leurs sont remis par les bénéficiaires de ces leçons au début des cours. Certains états mensuels comportent plusieurs dizaines de tickets, dont l'empilement rend parfois impossible la lecture. Ces états sont visés par le chef d'établissement et transmis à la circonscription où le seul contrôle qui est réalisé consiste à s'assurer que les agents n'ont pas dépassé le montant du plafond prévu par le protocole.

Le suivi de ce plafond est ensuite réalisé une nouvelle fois en centrale par le pôle RH de la DJS à travers les saisies réalisées par les circonscriptions.

A l'occasion de leur mission les rapporteurs ont pu constater que certains tickets de leçons étaient surchargés et que les dates figurant sur les tickets et auxquelles les leçons avaient été dispensées, ne correspondaient pas à des dates auxquelles les agents travaillaient. Il est également apparu que certains agents atteignaient très rapidement le plafond (parfois en cinq ou six mois d'activités seulement), ce qui laisse supposer que des arrangements entre EAPS interviennent en cours d'année, afin que le bénéfice des leçons puisse être affecté à ceux qui ne sont pas susceptibles d'atteindre leur plafond.

## 5. DES LEVIERS D'AMELIORATION : UNE ORGANISATION REVISITEE, DES PROCEDURES ET CONTROLES DEDIES, UN PROJET BILLETTERIE REFONDE

Face aux risques et points de fragilité identifiés, aux dysfonctionnements constatés, la direction de la jeunesse et des sports dispose de leviers lui permettant de mieux maîtriser les enjeux du système de billetterie (enjeux de recettes et de fréquentation) afin d'atteindre les objectifs de qualité orientés vers les usagers et visant à renforcer l'efficacité interne du service.

### 5.1. Une organisation en cours d'évolution

Les rapporteurs ont éprouvé des difficultés à appréhender l'organisation de la direction et la répartition des rôles respectifs des intervenants en centrale et sur le terrain. La complexité de cette organisation résulte notamment de la présence sur le territoire de nombreux équipements, mais également de l'appartenance des personnels à différentes filières (administrative, technique, ouvrière, action sportive), lesquelles coexistent ou se croisent avec la chaîne comptable et financière.

Néanmoins, les évolutions en cours constituent un levier d'amélioration pour l'avenir.

#### 5.1.1. La réforme de l'organisation territoriale

La DJS a engagé depuis octobre 2014<sup>20</sup>, une réforme de son organisation territoriale, avec l'institution de la circonscription comme seul échelon territorial. 10 circonscriptions seront ainsi en charge de la mise en œuvre des politiques sportives, organisées en 5 binômes, soit 5 circonscriptions support chargées de la gestion des ressources humaines, des travaux et de la comptabilité. L'objectif de cette réforme, dont la mise en place est prévue à la rentrée 2015, est d'améliorer les fonctions managériales, sportives et techniques.

Cette réforme, conjuguée à des actions déjà engagées, constitue un levier pour améliorer l'organisation sur le terrain de la fonction billetterie aujourd'hui complexe et peu lisible.

##### 5.1.1.1. Le réseau billetterie et encaissement : une multiplicité d'acteurs

Dans les piscines et les tennis, l'organisation du réseau d'encaissement sur le terrain résulte d'une réforme mise en œuvre en 2010. La DJS prend alors le parti de la polyvalence en supprimant les postes d'adjoints administratifs « caissiers », et en attribuant la fonction caisse à des adjoints techniques. La réforme s'accompagne d'un dispositif de formation permanente et d'une valorisation financière pour les nouveaux adjoints techniques mandataires agents de guichet et sous régisseurs (100 € mensuels sous forme de NBI et IAT3). **Le nombre conséquent d'agents mandataires agents de guichet résulte du choix de la polyvalence : ainsi, 544 adjoints techniques au total dont 235 pour les piscines et 309 pour les tennis, consacrent aujourd'hui une part variable de leur temps de travail aux fonctions de guichet. La DJS a engagé fin 2014 une réflexion sur l'organisation de ce réseau d'encaissement dans les piscines. Il en résulte qu'à cette date, 6,3 agents sont en moyenne affectés à l'encaissement des recettes dans les piscines (l'écart allant de 2 à 9 agents) et que plus d'un quart a encaissé moins de 6 % des recettes. Il apparaît également que le nombre de mandataires agents de guichet dépend du choix d'organisation de la fonction caisse par le chef d'établissement.**

<sup>20</sup> CTP du 10 octobre 2014.

Au-delà de cet aspect quantitatif, l'examen des fiches de poste fait ressortir une part importante aux fonctions techniques exercées<sup>21</sup>. De plus, et de manière préoccupante, il apparaît qu'une grande partie de ces agents sont affectés sur le même poste dans le même établissement depuis plusieurs années. Il ressort ainsi d'un tableau de suivi de la NBI (mise en place en 1997 à la Ville) transmis par le SRH de la DJS qu'un quart des agents perçoit cette indemnité au titre d'un poste occupé depuis plus de 10 ans, la moyenne s'établissant à 6,5 ans. Cette faible mobilité géographique qui concerne particulièrement les agents de guichets des tennis, constitue un facteur de risques majeur : ainsi l'ancienneté des quatre adjoints techniques affectés au tennis du Luxembourg s'échelonne de 11 à 27 ans.

S'agissant de l'organisation du réseau des sous régisseurs, la concentration des fonctions de sous régisseurs sur 7 agents constitue pour les piscines un facteur de simplification et de sécurisation.

Il n'en va pas de même pour les tennis, puisque ces fonctions étant assurées par les chefs d'équipement (et par les chefs de secteur en tant que suppléants). On compte ainsi au total 47 sous régisseurs titulaires dans les tennis. Leurs fiches de poste comportent également une forte dominante technique.

Il est à noter que les rapporteurs ont rencontré des difficultés à obtenir la liste et l'effectif total des mandataires agents de guichet et sous régisseurs pour les piscines et tennis. Pour répondre à cette question, ont été interrogés le SRH (qui a une connaissance du réseau par le biais des indemnités versées) et le SAJF (au titre de la chaîne comptable). Ce dernier a dû demander à la régie un décompte manuel des arrêtés de nomination des mandataires agents de guichet et sous régisseurs. Il serait souhaitable, que ces deux services disposent d'un outil partagé avec la MIL (chargée des formations billetterie) pour disposer en temps réel de la liste et des effectifs du réseau d'encaissement. Par ailleurs, et corrélativement, l'organigramme fonctionnel du réseau d'encaissement n'a pas été mis à jour depuis 2009. Cette mise à jour pourrait être l'occasion d'organiser une mobilité des agents de guichet.

**Recommandation 24 :** Sécuriser le réseau d'encaissement en mettant à jour l'organigramme fonctionnel, en organisant une mobilité des agents et en mettant en place un outil partagé pour connaître en temps réel la configuration de ce réseau.

#### 5.1.1.2. L'encadrement de proximité et la hiérarchie intermédiaire

L'encadrement de proximité est assuré au premier niveau par le chef d'équipement, en général agent de maîtrise, relevant de la filière technique. Ce dernier, responsable de l'organisation générale et du fonctionnement de l'équipement, assure à ce titre l'encadrement hiérarchique des agents affectés à l'établissement.

Pour les piscines, le chef d'équipement est assisté d'un chef de bassin, lequel assure l'encadrement des activités de natation et des personnels qui la mettent en œuvre, en particulier les EAPS relevant de la filière action sportive.

Dans les tennis, aux fonctions d'encadrement hiérarchique s'ajoutent les fonctions de sous régisseur.

<sup>21</sup> Ainsi, les fiches de poste des adjoints techniques formalisent la polyvalence des fonctions en développant plus particulièrement la maintenance des équipements et des installations techniques. Elles indiquent que ces agents « peuvent être appelés à remplir des fonctions de mandataires de caisse dans les établissements balnéaires. Sur la base du volontariat, ils peuvent remplir les fonctions de préposé sur les caisses de tennis ».

La hiérarchie intermédiaire, est en cours d'évolution, dans le cadre de la réorganisation de l'organisation territoriale pré citée, avec la disparition des secteurs

**Le rôle et la responsabilité du chef d'établissement sous régisseur doivent être réaffirmés :** L'instruction de juillet 2009 intitulée « *Instruction relative à la gestion des deniers publics et des valeurs dans les établissements sportifs, rôle et responsabilités du chef d'établissement* » doit être rapidement actualisée (en raison notamment de la disparition des secteurs) et diffusée aux chefs d'établissement.

**Recommandation 25 :** Actualiser et diffuser dans les meilleurs délais l'instruction de juillet 2009 relative aux rôles et responsabilités des chefs d'établissement sous régisseurs.

La circonscription constitue désormais l'échelon déconcentré de référence. **Le chef de circonscription demeure le supérieur hiérarchique de premier niveau des chefs d'équipement.** Concernant l'action sportive, il est assisté d'un conseiller à la vie sportive (CVS) et, pour la natation, d'un Conseiller pour les activités physiques et sportives (CAPS), relevant de la filière action sportive, et à ce titre, supérieurs hiérarchiques des EAPS et chefs de bassin.

Les circonscriptions ne sont pas impliquées dans les contrôles de la billetterie et ne sont pas sensibilisées à ses enjeux. Il apparaît en effet que **la DJS ne leur a confié aucune responsabilité relatives à la billetterie, qu'il s'agisse de la fréquentation ou de la perception des recettes des établissements. Ce domaine est localement identifié comme relevant des services centraux.**

La seule exception à ce principe concerne la gestion RH : la circonscription devient acteur d'une procédure (administrative et disciplinaire) lorsqu'un signalement est effectué par un chef d'équipement. La section RH intervient également en bout de chaîne dans le circuit des tickets correspondant aux leçons de natation, la section RH devant saisir les éléments variables dans la paie des EAPS.

**La réorganisation territoriale invite à s'interroger quant au positionnement de cet échelon déconcentré** (comme par exemple les futures circonscriptions support), **notamment en termes de suivi et de contrôle.**

### 5.1.2. L'organisation des services centraux

Dans le cadre de la mission, les rapporteurs se sont trouvés confrontés à une difficulté de lecture concernant le rôle des différents acteurs intervenant dans les services centraux. Si le suivi de l'activité des piscines et tennis relève de la sous-direction de l'action sportive, il ne peut s'exercer indépendamment des fonctions support, relevant de la sous-direction de l'administration générale et de l'équipement, en particulier la MIL (mission informatique et logistique), le SAJF (Service des Affaires Juridiques et Financières) et le SRH (service des ressources humaines).

L'organisation « piscines » de la sous-direction de l'action sportive est assez complexe, faisant intervenir diverses entités : au sein du Pôle de Réservation des Equipements Sportifs (PRES), la mission des activités de natation (MAN), a en charge l'attribution des créneaux associatifs et scolaires. Cette sous-direction intègre également la mission des piscines externalisées et le Réseau des Piscines Parisiennes (RPP). Cette entité qui exerce une fonction de coordination générale, assure également le management fonctionnel des chefs de bassin et d'équipement et anime le réseau des CAPS. Elle tient également différents états concernant le suivi de l'activité des piscines (ouvertures, recettes, plannings d'activité) sans que le lien avec le contrôle de gestion soit clairement établi.

L'organisation centrale des tennis, contrairement à celle des piscines, repose sur un nombre limité d'acteurs, mais n'est pas très identifiable.

Il a semblé aux rapporteurs qu'un certain cloisonnement des tâches et des missions conduisait souvent à un éclatement des responsabilités et à une connaissance variable de la situation sur le terrain. Une plus grande synergie doit pouvoir être trouvée entre les différents services centraux.

La réorganisation de l'organisation territoriale engagée par la DJS doit constituer un levier d'évolution allant dans le sens d'une simplification et d'une plus grande lisibilité. Les rapporteurs recommandent d'y adjoindre une réflexion sur l'organisation du réseau billetterie et encaissement, permettant de clarifier les fonctions et responsabilités des différents acteurs du terrain jusqu'aux services centraux.

## 5.2. Des contrôles à renforcer

Les modalités du contrôle interne ne sont pas définies alors même que différentes entités sont susceptibles, chacune à leur niveau, d'effectuer de tels contrôles.

### 5.2.1. L'insuffisance des contrôles des services centraux

Le récent rapport d'inspection consacré au système de contrôle des régies et des sous régies, rédigé dans le cadre d'une mission conjointe entre l'Inspection générale de la Ville de Paris et la DRFIP, indique que le processus de contrôle de la DJS repose sur un triple niveau de contrôle :

1. « *Un contrôle mensuel sur les recettes moyennes, par l'adjoindre au bureau des affaires financières (...) contrôle les deux régies de recettes à partir des bulletins de recettes mensuelles et veille sur leur flux, sur leur rythme mensuel, afin de vérifier toute anomalie* » ;
2. « *Un contrôle de gestion limité à un suivi des recettes : la mission contrôle de gestion est chargée d'établir des tableaux de suivi et de fréquentations et des recettes* » ;
3. « *Un contrôle hebdomadaire du régisseur (régie centrale) : seul le régisseur s'engage sur la véracité des chiffres présentés.* »

Les rapporteurs estiment néanmoins que ces contrôles sont insuffisants pour les raisons suivantes :

1. Le contrôle réalisé sur les recettes mensuelles paraît limité dans la mesure où les rapporteurs ont rencontré en début de mission des difficultés pour obtenir du bureau des affaires financières les chiffres de recettes mensuelles de chacun des tennis et de chacune des piscines au titre de l'année 2014 ; ils ont constaté à cette occasion que la régie ne disposait pas des recettes individualisées des tennis jusqu'au début de l'année 2015. Il est également apparu que ces recettes n'étaient pas totalement rattachées aux exercices budgétaires, mais que des décalages pouvaient exister en fonction de la périodicité des arrêtés de caisse (cf § 3.3.5) ;
2. Le suivi réalisé par le contrôle de gestion s'attache à fournir des chiffres de fréquentation et de recettes, et il dispose de ce fait d'éléments disparates issus d'une part des données transmises par la régie, mais également des différentes applications (Aires pour la fréquentation des associations, GTS pour la billetterie, Patrimoine pour les données d'ouverture...) ;
3. Enfin, le contrôle hebdomadaire de la régie, s'il est sérieusement fait, reste formel. Par ailleurs, et du fait de sa charge de travail (en partie induite par la lourdeur des procédures comptables et les nombreuses ressaisies à effectuer, cf supra § 2.3) la régie ne réalise que rarement des contrôles de caisse ou des contrôles aléatoires sur le terrain.

En dépit des recommandations formulées par la directrice de la jeunesse et des sports en 2009 (cf. supra § 2.3), les contrôles sur place de la régie sont peu nombreux : seulement deux contrôles ont été réalisés depuis 2009, l'un à la piscine Dauvin en 2009 et l'autre au tennis de l'Atlantique en 2012.

Par ailleurs, et comme évoqué précédemment (§ 3.3.4), GTS offre des outils d'analyse susceptibles d'orienter vers des recherches de fraude éventuelle de la part des caissiers, car au-delà de la répartition des recettes par établissement, le logiciel offre la possibilité de connaître pour chaque caissier la composition de ses encaissements, de même que la part relative des gratuités et réductions accordées.

### 5.2.2. La faiblesse des contrôles sur le terrain

L'organisation des contrôles sur le terrain est difficile à appréhender. Il a pu être avancé au cours des entretiens que les rapporteurs ont eus avec des responsables de circonscription ou de secteur, que les chefs d'établissements ne procédaient pas fréquemment à des contrôles inopinés de l'occupation des terrains (dispenses de leçons, sous-location des courts par les associations, etc.). Il en va de même des contrôles sur la billetterie pour lesquels il est apparu que les chefs d'établissements n'en faisaient aucun.

Or, en tant que responsable de l'organisation et du fonctionnement de l'équipement et supérieur hiérarchique des équipes, le chef d'équipement, doit exercer un contrôle sur la billetterie, à fortiori s'il est sous régisseur. Or, les fiches de poste des chefs d'équipement qui accordent une part importante aux fonctions techniques exercées, puis aux fonctions d'encadrement, font insuffisamment le lien avec cette responsabilité, ne comportant aucune mention des contrôles à effectuer. Ainsi, la vérification et le contrôle de l'adéquation des fonds encaissés avec les titres délivrés (au regard des souches des carnets, ou statuts de caisse GTS) doit, en tout état de cause être effectués par les sous régisseurs par ailleurs supérieurs hiérarchiques des agents de guichet. **La bonne pratique consistant à exercer des contrôles inopinés des titres des usagers après leur passage en caisse** (ainsi que l'a démontré le récent cas d'espèce à la piscine Drigny) **doit être étendue.**

Ainsi, l'instruction de 2009 précitée, comportait un volet relatif aux contrôles : « *le chef d'établissement effectue un contrôle quotidien de la caisse de l'établissement. Il doit également contrôler le stock des valeurs inactives. De manière inopinée, il contrôle aussi l'occupation des courts et la bonne application des tarifs par les agents de guichet...les contrôles sont indispensables* ».

**L'insuffisance constatée des contrôles tant sur le terrain qu'en centrale, met en lumière la nécessité d'organiser une chaîne de contrôle.**

**Recommandation 26 :** Instituer un système de contrôle reposant sur les services centraux et les acteurs de terrain.

### 5.2.3. La fonction contrôle de gestion doit être confortée

En l'état actuel de l'organisation et de la configuration des systèmes d'information, la fréquentation et les recettes sont difficilement évaluables et le travail du contrôle de gestion s'en trouve complexifié.

Les rapporteurs ont, à plusieurs reprises, sollicité des documents ou des tableaux de suivi qui n'existaient pas et qu'il a été nécessaire de confectionner pour répondre à leurs demandes. Selon les interlocuteurs, certaines données de base étaient différentes : qu'il s'agisse du nombre de piscines gérées en régie ou par délégation, du nombre de tennis, du nombre de tennis couverts, du nombre de courts. Certaines requêtes ont nécessité des délais de traitement importants (recettes annuelles des équipements sur plusieurs années, répartition des recettes selon leurs modes d'encaissements) et d'autres n'ont pas pu être

effectuées (répartition globale des créneaux associatifs, individuels et scolaires, fréquentation associative et scolaire en volume<sup>22</sup>, taux de renouvellement des créneaux associatifs, défauts de paiement des associations au titre des créneaux attribués, liste des agents mandataires de guichets, etc...).

La cellule contrôle de gestion fournit tous les mois, et consolide chaque année les statistiques de fréquentation et de recettes des piscines et des tennis. Cette entité était composée jusqu'au printemps 2015 de deux agents, mais le départ de l'un d'eux, n'a pas donné lieu à son remplacement. **Cette situation est dommageable** : en l'absence d'outils de requête adaptés et eu égard à la configuration du système d'information, la cellule contrôle de gestion s'emploie à retraiter les données de différentes sources, afin de présenter des éléments pertinents relatifs à la fréquentation des équipements mais aussi aux recettes qui en découlent. Ce service, qui centralise les données de la régie et récupère celles provenant d'autres sources d'information, fournit un travail conséquent qui permet de disposer d'un panorama de la fréquentation des différents sites.

L'inadéquation des systèmes d'informations et des outils de requête peut être illustrée à travers les multiples retraitements qui doivent être réalisés par la cellule de contrôle de gestion pour parvenir à « estimer » la fréquentation des tennis et des piscines.

**S'agissant des piscines**, l'ensemble des données est extraite de l'unique progiciel GTS. En raison des pratiques différentes selon les équipements, les données issues des tripodes ne sont pas utilisables. En effet, les compteurs ne sont pas systématiquement remis à zéro chaque matin, certains oublient de désactiver les compteurs lorsque les scolaires ou les associations passent par les tripodes, et surtout, toutes les piscines ne sont pas équipées de tripodes, certaines ne pouvant techniquement pas l'être.

Le traitement, très lourd et gourmand en mémoire, doit être réalisé lorsque toutes les piscines sont fermées de préférence le lundi ou entre 8h30 et 11h30. Il est nécessaire dans un premier temps d'extraire les données mensuelles hors contrôle d'accès. On dispose ainsi de la fréquentation des personnes qui sont passées en caisse. Echappent donc à ce comptage les entrées des détenteurs de cartes d'abonnement qui passent directement aux tripodes. Cette extraction sous excel doit être par ailleurs corrigée des fréquentations liées à d'autres activités (par exemple les données relatives à l'escalade pour l'espace Beaujon). Dans un deuxième temps les données issues du contrôle d'accès doivent être récupérées pour connaître la fréquentation des abonnés. Les données ainsi retraitées viennent par la suite alimenter une base de données dans laquelle figurent les tarifs des différentes prestations ainsi que leurs tarifs.

En l'absence d'infocentre GTS, ces multiples retraitements sont à la fois chronophages et sources d'erreurs. Ils ne permettent pas de connaître les détails journaliers mais mensuels.

**Recommandation 27** : Fiabiliser les requêtes de fréquentation par la mise en place d'un infocentre sur les applications GTS et AIREs.

**Recommandation 28** : L'harmonisation des procédures d'utilisation des tripodes doit être réalisée et le personnel sensibilisé à leur utilisation.

**S'agissant des tennis**, pour les sites équipés de GTS, soit 6 sites en juillet 2015, les données sont extraites de GTS. Pour les sites non équipés de GTS, les données proviennent de la régie, et sont estimées à partir des données des ventes (« Relevé détaillé des tickets vendus »). **L'extraction des données GTS** nécessite d'éliminer les prestations qui ne correspondent pas à une entrée individuelle (escalade, et les cartes

<sup>22</sup> A l'exception de celle des piscines externalisées.

10 entrées courts couverts et non couverts, tarif plein et tarif réduit). Sont ensuite agrégées à ces données, celles issues des tennis ne disposant pas de billetterie informatisée. Ces données sont obtenues de la régie à travers le logiciel STAR. Mais, il est nécessaire de rajouter à ces chiffres les billets gratuits qui ont été émis, ainsi que les tickets « libre accès » provenant des personnes qui ont acheté une carte de 10 heures dans un tennis informatisé et souhaitent jouer dans un tennis à billetterie manuelle (ces deux dernières catégories de billets ne sont pas « tracées » dans l'application STAR).

La consolidation de ces données étant faite, le nombre obtenu est ensuite multiplié par deux afin d'obtenir une estimation de la fréquentation moyenne.

Ces calculs demeurent approximatifs dans la mesure où on considère que toutes les locations de tennis concernent 60 minutes, alors que les tennis du Luxembourg facturent des demi-heures ; ces demi-heures sont comptabilisées comme des heures pleines. Le choix de multiplier le nombre de créneaux horaires par deux pour obtenir la fréquentation relève également d'une approximation dans la mesure où il est possible de jouer à quatre. Enfin et surtout, les données issues de la régie ne permettent pas de connaître la fréquentation journalière de chacun des sites. Seul est estimé, le nombre d'heures (payantes et gratuites) du mois, sachant que celles-ci ne sont comptabilisées que lorsque les recettes et les tickets remontent en régie. Les dépôts en régie étant souvent espacés dans le temps (parfois plusieurs mois cf § 3.3.3), ces statistiques ne sont pas fiables. Fait plus grave, cette situation n'est pas conforme aux règles de la comptabilité (cf. § 3.3.5).

**Recommandation 29 :** Il convient de conforter la fonction contrôle de gestion de la DJS en mettant en place des indicateurs de suivi des recettes fiables et pertinents.

### 5.3. Formaliser et unifier les procédures

Il est apparu tout au long de la mission que les procédures sont souvent mal connues, car insuffisamment ou non formalisées. De ce fait l'ensemble des pratiques liées à l'utilisation des équipements (tripodes), à l'encaissement des recettes, aux « remontées » en régie, aux affichages (règlements, diplômes...), aux obligations de reporting (supports utilisés par les équipements pour justifier de leur activité) et à la manière d'utiliser et de renseigner les applications informatiques (paristennis, AIRE, etc.), divergent d'un équipement à l'autre. Le présent rapport comporte un certain nombre de recommandations relatives à l'écriture ou à l'actualisation des procédures.

Qu'il s'agisse des piscines ou des tennis, les affichages présents sur ces équipements ne respectent pas toujours les prescriptions élémentaires. Ainsi, les rapporteurs ont pu constater que dans de nombreux équipements, les règlements n'étaient pas affichés, et que lorsqu'ils l'étaient, il s'agissait parfois de versions tronquées. L'absence de l'autocollant signalant la possibilité de paiement par carte bancaire a par ailleurs été relevée dans de nombreux établissements. Il en est de même de l'absence d'affichage des diplômes des maîtres-nageurs (cf. § 4.2.3).

Il a pu être observé des affichages pour le moins surprenants comme cette affiche apposée sur la vitre d'un équipement de tennis (Poliveau) : « *Nous n'acceptons ni chèques ni CB pour le paiement des courts de tennis* ».

Photographie 1 : Affiche présente sur le site du TEP Poliveau



Source : Photo prise par les rapporteurs au mois de mai 2015

Sur d'autres sites, les rapporteurs ont pu constater que les associations affichaient la disponibilité de certains de leurs créneaux pour pouvoir les relouer à des individuels.

**Recommandation 30 :** La rédaction de procédures écrites doit être réalisée et les affichages doivent être normalisés.

#### 5.4. Modifier les règlements des piscines et tennis

Les rapporteurs ont, dès le début de la mission, signalé aux différents acteurs de la DJS, certaines incohérences notables et inadaptations des règlements intérieurs des piscines et des tennis.

Ces documents anciens (10/11/1981 pour les piscines et 08/07/1982 pour les tennis) ne règlent pas de manière identique certains sujets (existence d'un cahier de réclamations, modalités de dispense des leçons particulières, existence d'un « *carton de fréquentation* » pour les associations, etc.).

Ces deux règlements ont fait l'objet ou sont en cours de modifications.

Une nouvelle version du règlement des tennis, transmise aux rapporteurs au mois de juin 2015, a fait l'objet d'un toilettage selon une procédure simplifiée (signature du directeur de la DJS). La procédure suivie semble inadaptée compte tenu des règles de procédure applicables aux équipements de proximité.

Par ailleurs un document intitulé « nouveau règlement intérieur des piscines » a été malencontreusement mis en ligne sur paris.fr et découvert par les rapporteurs le 20 juillet 2015. Cette dernière version non signée et non datée aurait été mise en ligne sans que la responsable du service des affaires juridiques et financières de la DJS n'ait été informée. La direction, prévenue, a fait retirer ce document.

Il est vrai qu'une refonte d'ampleur est prévue dans la plan « Nager à Paris » (mesure 82 sur 104), notamment pour mieux réguler les incivilités, encourager de nouvelles pratiques et renforcer les prescriptions d'hygiène et de permettre plus efficacement aux usagers de donner leur avis sur la qualité de l'accueil, l'hygiène de chaque piscine ou les dysfonctionnements constatés à l'aide de tablettes interactives (mesure 80 sur 104).

Il conviendra de refondre en profondeur ces documents, selon les procédures adaptées, afin d'en unifier et d'en actualiser le contenu, pour prévoir :

- les conditions d'accès des associations et des publics scolaires (comptabilisation des entrées, modalités d'accès, etc.) ;
- les conditions de dispense des leçons ;
- les modalités de réclamation des usagers (cahier de réclamation, tablette...) afin de « faire remonter » l'information et signaler les dysfonctionnements. A l'heure actuelle, le règlement des tennis parisiens ne prévoit pas l'existence d'un tel dispositif.

**Recommandation 31** : Modifier en profondeur les règlements des tennis et des piscines selon les procédures requises.

### **5.5. Le nécessaire pilotage d'un projet billetterie**

L'analyse des process et des risques, les dysfonctionnements constatés sur la billetterie elle-même mais aussi sur les dispositifs et fonctions connexes, indiquent qu'en l'état actuel, **les systèmes de billetterie ne sont pas à la hauteur des enjeux de la politique municipale. Ils ne sont pas non plus en phase avec les attentes des usagers**, lesquelles ont considérablement évolué depuis une dizaine d'années. La récente consultation des parisiens fait apparaître un certain nombre d'attentes dont certaines sont en lien avec le système de billetterie et les dispositifs associés (en particulier le système de réservation dans les tennis).

Il semble que le pilotage d'un véritable projet billetterie est aujourd'hui nécessaire afin de faire évoluer les systèmes d'information et s'assurer de leur cohérence.

En effet, si les correctifs apportés par la DJS vont dans le bon sens, ils se cantonnent pour l'instant à contrer les fraudes ou dysfonctionnements constatés et ne sont pas de nature à répondre à l'ensemble des problématiques rencontrées. L'exemple du remplacement des cartes de 10 entrées, 6 leçons ou 10 séances d'activités aquatiques par autant de tickets à l'unité, pour contrer le risque de photocopies est, à cet égard, illustratif.

Si la mise en place des caisses automatiques est une composante de ce projet.

Le pilotage de ces évolutions pourrait s'appuyer sur les axes suivants :

- **définir les objectifs à atteindre**, au regard des orientations municipales et des attentes des usagers ;
- **désigner un responsable de projet** lequel devra associer les différents acteurs de la DJS : MIL, régie, contrôle de gestion, mission des piscines externalisées, acteurs de terrain...
- **remettre à plat les besoins fonctionnels** et étudier les différents scénarii en réponse à ces besoins avec les coûts associés.

Il conviendra à cette occasion, d'évaluer les potentialités du progiciel GTS lequel dans sa version actuelle (V4), offre d'ores et déjà des fonctionnalités actuellement non activées :

- réservation d'espaces ;
- comptage de fréquentation par caméras ;
- ventes en ligne ;
- gestion de la relation client ;

- titres d'accès sous forme de cartes rechargeables, uniquement utilisées dans certaines piscines externalisées.

La prochaine version (V5) offrira probablement d'autres champs possibles : limitation du nombre d'entrées liée aux abonnements trimestriels, implantation des caisses automatiques par exemple.

- **Adopter un périmètre élargi, intégrant :**
  - les fonctions centrales de la billetterie mais aussi les fonctions connexes, amont (réservation) et aval (cheminement des recettes) ;
  - la fréquentation individuelle et collective, ainsi que le requièrent différentes mesures du plan « Nager à Paris ».
- **S'appuyer sur les évolutions en cours à la Ville en particulier la future carte de service qui constitue un volet du projet de « compte parisien ».** Ce projet vise à simplifier les procédures d'identification et de gestion des pièces justificatives de droits à réduction. Il doit permettre à terme de pré-charger une carte avec un certain de crédits à utiliser dans les équipements municipaux.

**Recommandation 32 :** Désigner un responsable de projet billetterie.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Rapatrier à la régie pour destruction tous les carnets de tickets en libre accès encore en circulation dans l'ensemble des tennis non informatisés. .... 21
- Recommandation 2** : Etudier en lien avec la DFA la possibilité d'intégrer dans STAR le circuit des tickets gratuits. .... 21
- Recommandation 3** : Procéder à l'inventaire de sécurité des conditions de détention des valeurs inactives et tickets gratuits au niveau des sous régisseurs et des sites. .... 21
- Recommandation 4** : La DJS doit instaurer un dispositif de suivi et de contrôle des valeurs inactives et tickets gratuits. .... 21
- Recommandation 5** : Poursuivre le déploiement de la billetterie informatisée dans les tennis, permettant de supprimer les valeurs inactives et de diminuer les risques d'erreur et de fraude. .... 22
- Recommandation 6** : Etudier la faisabilité d'une généralisation du système du « lock bag » dans l'ensemble des piscines. .... 24
- Recommandation 7** : Etudier la faisabilité en lien avec la DFA d'une intégration dans STAR des sous régisseurs multi-piscines et d'une interface entre STAR et GTS. .... 25
- Recommandation 8** : Assurer la comptabilisation par la régie des recettes en numéraire dès rapatriement des fonds et pièces justificatives des sous régisseurs. .... 25
- Recommandation 9** : Pour les tennis non informatisés, sensibiliser et responsabiliser les agents de guichet au remplissage des tickets et souches, et généraliser la pratique de co-signature des arrêtés de caisse. .... 27
- Recommandation 10** : Pour les tennis informatisés, étendre la pratique du lock bag. .... 27
- Recommandation 11** : Etudier en lien avec la DFA la faisabilité d'une intégration dans l'application STAR des sous régies des tennis. .... 28
- Recommandation 12** : Mettre en place rapidement des fonds de caisse dans les tennis parisiens ..... 31
- Recommandation 13** : Déployer des terminaux de paiement par carte dans les équipements de tennis qui en sont dépourvus. .... 32
- Recommandation 14** : Sensibiliser les agents d'accueil à la vigilance qui doit être apportée à la procédure de validation des comptes dans paristennis. .... 35

- Recommandation 15** : Rédiger et mettre en œuvre des procédures destinées aux agents afin de renseigner en temps réel l'application paristennis et veiller à ce que ces agents ne puissent intervenir a posteriori pour modifier leurs saisies. .... 36
- Recommandation 16** : Il appartient à la DJS et à la DAJ d'engager les mesures visant à faire cesser les intrusions non autorisées dans la base de données paristennis, en étudiant le cas échéant la possibilité d'acquérir les applications développées si celles-ci correspondent à un besoin. .... 37
- Recommandation 17** : La refonte des grilles tarifaires des tennis et des piscines doit intervenir dans un souci d'homogénéisation et de simplification..... 40
- Recommandation 18** : Normaliser les procédures et les supports utilisés pour suivre les recettes des tennis : arrêtés de caisse des agents de guichet et récapitulatifs hebdomadaires des sous régisseurs. .... 41
- Recommandation 19** : Faire respecter les plafonds d'encaisse prévus par les arrêtés constitutifs de régie de recettes..... 42
- Recommandation 20** : Veiller au respect du principe d'indépendance des exercices et procéder au rattachement des recettes à l'exercice au cours duquel elles sont encaissées. .... 44
- Recommandation 21** : Une remise à plat du règlement des tennis municipaux doit être réalisée et prévoir les conditions d'exercice d'activités d'enseignement. .... 49
- Recommandation 22** : La DJS doit mener des contrôles conjoints avec la DRDJS et procéder à un signalement au procureur de la République au titre de l'article 40 afin de mettre un terme à aux dispenses irrégulières de leçons. .... 50
- Recommandation 23** : L'affichage des diplômes des moniteurs intervenant tant sur les créneaux associatifs qu'individuels doit être réalisé dans les piscines et les tennis. .. 50
- Recommandation 24** : Sécuriser le réseau d'encaissement en mettant à jour l'organigramme fonctionnel, en organisant une mobilité des agents et en mettant en place un outil partagé pour connaître en temps réel la configuration de ce réseau... 53
- Recommandation 25** : Actualiser et diffuser dans les meilleurs délais l'instruction de juillet 2009 relative aux rôles et responsabilités des chefs d'établissement sous régisseurs. .... 54
- Recommandation 26** : Instituer un système de contrôle reposant sur les services centraux et les acteurs de terrain. .... 56
- Recommandation 27** : Fiabiliser les requêtes de fréquentation par la mise en place d'un infocentre sur les applications GTS et ARES. .... 57
- Recommandation 28** : L'harmonisation des procédures d'utilisation des tripodes doit être réalisée et le personnel sensibilisé à leur utilisation. .... 57

- Recommandation 29** : Il convient de conforter la fonction contrôle de gestion de la DJS en mettant en place des indicateurs de suivi des recettes fiables et pertinents..... 58
- Recommandation 30** : La rédaction de procédures écrites doit être réalisée et les affichages doivent être normalisés. .... 59
- Recommandation 31** : Modifier en profondeur les règlements des tennis et des piscines selon les procédures requises. .... 60
- Recommandation 32** : Désigner un responsable de projet billetterie. .... 61

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2008 à 2014 .....	8
Graphique 1 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2008 à 2014 .....	8
Tableau 2 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2011 à 2014 .....	9
Graphique 2 : Evolution des recettes des piscines en régie de 2011 à 2014 .....	9
Tableau 3 : Tarifs réservés aux usagers individuels dans les piscines .....	10
Graphique 3 : Evolution des chiffres d'affaires des piscines en régie et des piscines externalisées .....	10
Tableau 4 : Evolution de la fréquentation des piscines en régie de 2011 à 2014.....	11
Tableau 5 : Evolution des recettes des tennis entre 2013 et 2014 .....	12
Tableau 6 : Tarifs réservés aux usagers individuels dans les tennis .....	12
Tableau 7 : Evolution de la fréquentation des tennis entre 2011 et 2014.....	13
Graphique 4 : Evolution de la fréquentation des tennis de 2011 à 2014.....	13
Tableau 8 : Collecte nette des recettes liées à la billetterie .....	14
Tableau 9 : Déploiement de la billetterie informatisée et du contrôle d'accès dans les piscines .....	16
Tableau 10 : Déploiement du système de billetterie dans les tennis .....	17
Figure 1 : Première acquisition de droit d'entrée .....	18
Figure 2 : Entrée avec droit d'entrée déjà délivré (2005-2015) .....	18
Tableau 11 : Circuit des tickets des prestations assurées par les EAPS .....	19
Figure 3 : Circuit des carnets de tickets dans les tennis non informatisés .....	19
Figure 4 : Processus d'émission dans les tennis non informatisés .....	22
Tableau 12 : Circuit des recettes dans les piscines .....	23
Tableau 13 : Circuit des recettes dans les tennis .....	26
Tableau 14 : Liste des principaux réservataires de courts via paristennis en 2014 .....	35
Tableau 15 : Cas de réductions et gratuité dans les piscines et les tennis.....	39
Tableau 16 : Ventilation des recettes des tennis en 2014 selon le mode de paiement...	43
Tableau 17 : Ventilation des recettes des piscines en 2014 selon le mode de paiement	43
Tableau 18 : Volumes d'heures affectés aux différentes catégories d'usagers des tennis municipaux.....	45
Tableau 19 : Evolution de la répartition des volumes horaires des créneaux dans les tennis municipaux .....	46
Photographie 1 : Affiche présente sur le site du TEP Poliveau.....	59

## PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire « Audit sur le système de billetterie des piscines et des tennis » a été transmis le 26 août 2015 à la direction de la jeunesse et des sports.

La réponse de la DJS au rapport provisoire a été adressée par courrier le 12 octobre 2015. Elle est reproduite ci-après.

La DJS partage les constats de l'audit et, dans leur très grande majorité (29 sur 32), les recommandations émises par l'Inspection générale. En conséquence, le rapport définitif a été amendé sur les recommandations numérotées 12, 19 et 20.

## Réponse au rapport provisoire de la DJS en date du 12 octobre 2015

**MAIRIE DE PARIS**



Direction de la Jeunesse et des Sports  
Sous-Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement

N/Réf. : SAJF-D-2015-055

**Note à l'attention de :**

Directrice de l'Inspection Générale

Paris, le **12 OCT. 2015**

Objet : Rapport provisoire d'audit sur le système de billetterie des piscines et des tennis

PJ : Observations et avis de la DJS sur les recommandations



Par note en date du 26 août dernier, vous m'avez adressé le rapport provisoire d'audit sur le système de billetterie des piscines et des tennis.

L'audit souligne les points de fragilité des procédures de billetterie et des procédures comptables, la faiblesse du contrôle de gestion et du contrôle interne développés par la direction pour piloter le suivi des fréquentations et ses recettes des piscines et des tennis et réduire le risque de fraude tant par les usagers que par les agents.

La DJS ne conteste pas que le processus de gestion des recettes des tennis et des piscines est perfectible. Des améliorations engagées depuis plusieurs mois traduisent d'ailleurs la trajectoire de progrès.

Par ailleurs, la création de dix circonscriptions, soit six entités territoriales de plus qu'aujourd'hui, et la suppression simultanée d'un échelon hiérarchique (chef de secteur) vont permettre aux chefs de circonscription de renforcer le management des équipes de terrain et des agents en caisse tout particulièrement.

Cette réforme constitue une opportunité pour redéfinir et formaliser les procédures qui devront être communes à tous les sites de même nature. Les risques identifiés par les auditeurs de l'IG seront bien entendu pris en compte (maniement du numéraire, utilisation des tickets libre-accès dans les piscines et les tennis, non délivrance de tickets à l'utilisateur, ...).

En outre, depuis le 1er janvier 2015, les sites de tennis sont érigés en sous-régie. Cette organisation permet désormais de disposer de statistiques de recettes par établissement.

Une évolution fonctionnelle de la gestion des tickets 10 entrées dans les piscines et les tennis est également intervenue à la mi-2015. Elle permet de supprimer les entrées libre accès, source de fraudes.

De plus, une des priorités du plan « Nager à Paris » est l'installation de distributeurs automatiques de tickets dans les piscines.

25 bd BOURDON - 75180 PARIS CEDEX 04

paris  
**info** Le 3975  
Paris.fr  
pour une meilleure administration

La vérification des droits tarifaires des usagers ne s'effectuera plus auprès de l'agent de caisse de la DJS mais plus en amont, une fois par an, en site déconcentré. Une carte, avec une photo de l'utilisateur et lisible par l'automate, portera les droits de l'utilisateur (tarif réduit, gratuité, etc.).

L'obligation d'avoir recours à la caisse automatique, dans tous les cas de figure, garantit à la DJS une meilleure perception des recettes.

La présence de tripodes, dans la plupart de nos piscines, garantira l'obligation d'utiliser les distributeurs.

Pour les quelques piscines dans lesquelles la mise en place des tripodes est impossible (Massard, Amiraux) la présence d'un agent d'accueil pour contraindre les usagers à utiliser le scanner mural sera nécessaire.

L'ensemble de ces solutions devra veiller à bien s'articuler avec les réflexions globales à la Ville sur la carte unique d'utilisateur.

Pour ce qui concerne la fraude relevée par les rapporteurs dans les tennis, il est souligné que la refonte de l'application Paris Tennis, dont un premier cahier des charges a été élaboré début 2014, prévoit l'obligation qu'une réservation de court porte les deux noms des réservataires. Cette précaution permettra d'éviter d'une part les réservations multiples et d'autre part limitera considérablement l'activité frauduleuse des "faux professeurs de tennis" qui utilisent des créneaux individuels pour leur activité privée.

Cette activité frauduleuse, repérée au tennis du Luxembourg, va trouver très prochainement son terme dans la mesure où la DJS envisage un changement de mode de gestion.

En effet, le Sénat et la DJS vont mettre fin à la convention qui arrive à échéance au 31 décembre 2015. Le Sénat envisage de conclure une convention avec la ligue de tennis de Paris pour lui confier l'exploitation du site.

J'ajoute que le renforcement du contrôle interne s'accompagnera d'une volonté de sanctions exemplaires à l'encontre des agents qui failliraient à leurs devoirs dans la gestion des deniers publics.

À cet égard, deux affaires sont pendantes à la DJS qui concernent des fraudes à la piscine et au tennis pour lesquelles je demanderai au conseil de discipline de faire preuve d'une très grande fermeté (demande de révocation).

Ces mesures, conjuguées à la mise en place de la plus grande partie des recommandations faites par les rapporteurs me paraissent de nature à endiguer les phénomènes de fraude relevés par cet audit.

J'attire toutefois votre attention sur l'ampleur du travail à engager par la DJS et sur le nécessaire phasage des dites recommandations, compte tenu des moyens humains et matériels dévolus à la gestion du système de billetterie des piscines et des tennis.

Directeur de la Jeunesse et des Sports

**AUDIT IG RELATIF A LA BILLETTERIE : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS ET DES AVIS DE LA DJS**

Recommandation	Suite proposée par la DJS	Modalités de mise en œuvre des recommandations
<p><b>Recommandation 1 :</b> Rapatrier à la régie pour destruction tous les carnets de tickets en libre accès encore en circulation dans l'ensemble des tennis non informatisés</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Les échanges étaient autorisés jusqu'au 31 août 2015. Rapatriement dès que possible.</p>
<p><b>Recommandation 2 :</b> Etudier en lien avec la DFA la possibilité d'intégrer dans STAR le circuit des tickets gratuits</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Saisine DFA dès que possible. Délai de réalisation inconnu à ce stade</p>
<p><b>Recommandation 3 :</b> Procéder à l'inventaire de sécurité des conditions de détention des valeurs inactives et tickets gratuits au niveau des sous régisseurs et des sites</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Actualisation de l'inventaire des coffres dès que possible Dialogue de gestion avec les chefs d'établissement dans le cadre de la territorialisation pour les procédures de détention des valeurs inactives – courant 2016</p>
<p><b>Recommandation 4 :</b> La DJS doit instaurer un dispositif de suivi et de contrôle des valeurs inactives et tickets gratuits</p>	<p>Etudier l'intégration dans STAR des tickets gratuits (recommandation 2)</p>	<p>Saisine DFA dès que possible. Délai de réalisation inconnu à ce stade Dialogue de gestion avec les chefs d'établissement et leur hiérarchie dans le cadre de la territorialisation pour les procédures de détention des valeurs inactives</p>

<p><b>Recommandation 5 : Poursuivre le déploiement de la billetterie informatisée dans les tennis, permettant de supprimer les valeurs inactives et de diminuer les risques d'erreur et de fraude</b></p>	<p>Accord DJS. Toutefois, compte tenu des enjeux en termes budgétaires et RH, la DJS ne peut être seule décisionnaire</p>	<p>En fonction des moyens humains et budgétaires qui pourront être mobilisés sur ce projet</p>
<p><b>Recommandation 6 : Etudier la faisabilité d'une généralisation du système de « lock bag » dans l'ensemble des piscines</b>                  &amp;  <b>Recommandation 10 : Pour les tennis informatisés, étendre la pratique du lock bag</b></p>	<p>La DJS va étudier les modalités d'adaptation de ce type de procédure dans le contexte de la Ville</p>	<p>Courant 2016</p>
<p><b>Recommandation 7 : Etudier la faisabilité en lien avec la DFA d'une intégration dans STAR des sous-régisseurs multi-piscines et d'une interface entre STAR et GTS</b>  <b>Recommandation 11 : Etudier en lien avec la DFA la faisabilité d'une intégration dans l'application STAR des sous-régies des tennis</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Saisie de la DFA dès que possible                  En fonction du retour, procédures à définir et à déployer en 2016</p>
<p><b>Recommandation 8 : Assurer la comptabilisation par la régie des recettes en numéraire dès rapatriement des fonds et pièces justificatives des sous-régisseurs</b></p>	<p>Absence d'objection de principe.</p>	<p>La procédure actuelle couvre bien le risque de vol ou de perte de recettes en numéraire puisque les fonds sont déposés le jour même à la DRFIP. Cette mesure est strictement comptable (gestion d'un compte d'attente). Un échange avec la DRFIP sera utile sur ce point.</p>

<p><b>Recommandation 9 : Pour les tennis non informatisés, sensibiliser et responsabiliser les agents de guichet au remplissage des tickets et souches, et généraliser la pratique de co-signature des arrêtés de caisse</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Dialogue de gestion avec les chefs d'établissement et leur hiérarchie dans le cadre de la territorialisation</p>
<p><b>Recommandation 12 : Mettre en place rapidement des fonds de caisse dans les tennis parisiens</b></p>	<p>Avis réservé de la DJS</p>	<p>Il est proposé de privilégier le déploiement de terminaux cartes bancaires pour inciter à la réduction du numéraire. Le paiement en numéraire reste le plus fragile en termes d'exposition aux risques de vol, de fraude et de perte, quel que soit le système de contrôle interne.</p>
<p><b>Recommandation 13 : Déployer les terminaux de paiement par carte dans les équipements de tennis qui en sont dépourvus</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Saisine dès que possible de la DSTI pour examiner la faisabilité budgétaire et la programmation du déploiement, si possible dans le 1<sup>er</sup> semestre 2016.</p>
<p><b>Recommandation 14 : Sensibiliser les agents d'accueil à la vigilance qui doit être apportée à la procédure de validation des comptes dans Paris-tennis</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Le déploiement de la nouvelle version de ParisTennis sera mis à profit pour définir et formaliser les procédures à suivre et former les agents à celles-ci.</p>
<p><b>Recommandation 15 : Rédiger et mettre en œuvre des procédures destinées aux agents afin de renseigner en temps réel l'application ParisTennis et veiller à ce que ces agents ne puissent intervenir a posteriori pour modifier leurs saisies</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Des procédures seront formalisées et diffusées aux agents</p>

<p><b>Recommandation 16 :</b> Il appartient à la DJS et à la DAJ d'engager les mesures visant à faire cesser les intrusions non autorisées dans la base de données Paristennis, en étudiant le cas échéant la possibilité d'acquiescer les applications développées si celles-ci correspondent aux besoins</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>La DJS expertisera cette question et saisira la DAJ en tant que de besoin</p>
<p><b>Recommandation 17 :</b> La refonte des grilles tarifaires des tennis et des piscines doit intervenir dans un souci d'homogénéisation et de simplification</p>	<p>Pas d'objection de principe</p>	<p>Cette recommandation sera intégrée dans les réflexions lorsque la refonte des tarifs sera actée au plus haut niveau.</p>
<p><b>Recommandation 18 :</b> Normaliser les procédures et les supports utilisés pour suivre les recettes des tennis : arrêtés de caisse des agents de guichet et récapitulatifs hebdomadaires des sous-régisseurs</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>La régie sera prochainement en capacité de diffuser un support unifié pour les recettes des tennis, une première maquette étant d'ores et déjà réalisée</p>
<p><b>Recommandation 19 :</b> Faire respecter les règles de fréquence de dépôts et de plafonds d'encaisse prévus par les arrêtés constitutifs de régie de recettes</p>	<p>Proposition d'amendement de cette recommandation : supprimer la fréquence obligatoire et ne conserver que le paramètre du plafond d'encaisse qui détermine le niveau de risque.</p>	<p>Un bilan des encaisses 2015 par tennis va être réalisé à la clôture de l'exercice pour ajuster si besoin, en accord avec la DFA et la DRFIP, les niveaux pertinents, tennis par tennis, qui devront être strictement respectés par les chefs d'établissement.</p>

<p><b>Recommandation 20 : Veiller au respect du principe d'indépendance des exercices et procéder au rattachement des recettes à l'exercice au cours duquel elles sont encaissées</b></p>	<p>Proposition d'amendement de cette recommandation : Mise à profit de la journée complémentaire pour comptabiliser en année n les recettes encaissées au 31 décembre n.</p> <p>Organisation de la procédure de remontée des justificatifs et des recettes</p>	<p>Janvier 2016 pour les sites dont le niveau de recettes est le plus important.</p> <p>Cible finale : janvier 2017</p>
<p><b>Recommandation 21 : Une remise à plat du règlement des tennis municipaux doit être réalisée et prévoir les conditions d'exercice d'activités d'enseignement</b></p> <p><b>Recommandation 31 : Modifier en profondeur les règlements des tennis et des piscines selon les procédures requises</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Action à coordonner avec le lancement du processus de refonte des règlements intérieurs (en cours s'agissant du règlement intérieur des piscines).</p>
<p><b>Recommandation 22 : La DJS doit mener des contrôles conjoints avec la DRDJS et procéder à un signalement au procureur de la République au titre de l'article 40 afin de mettre un terme aux dispenses irrégulières de leçons</b></p>	<p>Pas d'objection de principe</p>	<p>La Ville peut également porter plainte, en son nom propre, pour abus de confiance</p>
<p><b>Recommandation 23 : L'affichage des diplômes des moniteurs intervenant tant sur les créneaux associatifs qu'individuels doit être réalisé dans les piscines et les tennis</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Dialogue de gestion avec les chefs d'établissement et leur hiérarchie dans le cadre de la territorialisation</p>
<p><b>Recommandation 24 : Sécuriser le réseau d'encaissement en mettant à jour l'organigramme fonctionnel, en organisant la mobilité des agents et en mettant en place un outil partagé pour connaître en</b></p>	<p>Accord DJS</p>	<p>La mise en place de la territorialisation est une opportunité pour mettre à jour l'organigramme fonctionnel.</p>

<p>temps réel la configuration de ce réseau</p>		<p>Les services informatiques seront sollicités pour la mise en place d'un outil partagé</p>
<p><b>Recommandation 25 :</b> Actualiser et diffuser dans les meilleurs délais l'instruction de juillet 2009 relative aux rôles et responsabilités des chefs d'établissement sous-régisseurs</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>L'instruction de 2009 devra être actualisée lors du déploiement du projet de territorialisation début 2016.</p>
<p><b>Recommandation 26 :</b> Instituer un système de contrôle reposant sur les services centraux et les acteurs de terrain</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Cette recommandation ne pourra être mise en œuvre qu'au prix de l'instauration d'un contrôle interne à plusieurs niveaux. La question du périmètre du contrôle devra faire l'objet d'une analyse. L'impact éventuel en termes de ressources devra par ailleurs faire l'objet d'une analyse précise et pourra rétroagir sur le périmètre des contrôles.</p>
<p><b>Recommandation 27 :</b> Fiabiliser les requêtes de fréquentation par la mise en place d'un infocentre sur les applications GTS et AIREs</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Poursuite en cours de la fiabilisation de l'infocentre AIREs et mise en place d'un infocentre GTS en 2016</p>
<p><b>Recommandation 28 :</b> L'harmonisation des procédures d'utilisation des tripodes doit être réalisée et le personnel sensibilisé à leur utilisation</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>Rappel des bonnes pratiques et dialogue de gestion avec les chefs d'établissement et leur hiérarchie dans le cadre de la territorialisation</p>
<p><b>Recommandation 29 :</b> Il convient de conforter la</p>	<p>Accord de la DJS</p>	<p>La mise en place d'un infocentre GTS</p>

<p>fonction contrôle de gestion de la DJS en mettant en place des indicateurs de suivi des recettes fiables et pertinents</p>		<p>concourra à la fiabilisation des indicateurs de suivi.</p>
<p>Recommandation 30 : La rédaction de procédures écrites doit être réalisée et les affichages doivent être normalisés</p>	<p>Accord de la DJS</p>	
<p>Recommandation 32 : Désigner un responsable de projet billetterie</p>	<p>Accord DJS</p>	<p>La DJS est très favorable à la désignation d'un responsable de projet transverse pour faire évoluer le système de billetterie.</p> <p>La mise en œuvre de cette recommandation suppose l'affectation sur la durée du projet d'un cadre A disposant d'une expertise dans les différents domaines cités par les auditeurs (informatique, régie, contrôle de gestion).</p> <p>Dans l'état actuel de ses effectifs, la DJS ne dispose pas d'un expert maîtrisant l'ensemble de ces domaines.</p>

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Tickets manuels délivrés dans les tennis

Annexe 3 : Cas de fraudes identifiés : billetterie piscines et tennis

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*