

L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France

PRÉSENTATION

La Cour a publié au rapport public de 1991 une insertion sur la gestion des halles et marchés forains en Ile-de-France dont la gestion était confiée à un exploitant privé, délégataire du service public, ce mode d'exploitation étant prépondérant dans la région.

Onze ans après cette insertion, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a réalisé dans les huit départements de son ressort une nouvelle enquête spécialement consacrée aux marchés forains, quel que soit leur mode de gestion, en prenant en compte les modifications législatives intervenues depuis 1991 dans le domaine de la gestion déléguée des services publics.

Ces travaux font ressortir des améliorations notables, tout en révélant à la fois les difficultés rencontrées par les collectivités locales à adapter la gestion de leur service public des marchés forains, en raison des rigidités tenant aux dispositions législatives et réglementaires applicables, comme aux engagements qu'elles ont contractés vis-à-vis de leur délégataire de service public.

Le commerce non sédentaire tient une place importante dans l'animation des centres villes et des quartiers. On estime le nombre de marchés forains en France à 7 000. Ces marchés sont la plupart du temps mixtes (alimentaires et non alimentaires). En Ile-de-France on dénombre environ 700 marchés majoritairement alimentaires.

Le ministère en charge du commerce et de l'artisanat estime que 30 % des ménages français se rendent sur les marchés et que 12,5 % s'y approvisionnent deux fois par semaine. S'il représente une part minoritaire du commerce de détail, le chiffre d'affaires de ce secteur est estimé à environ 5 Md€ Les entreprises de commerce non sédentaires,

très majoritairement de petite taille, sont évaluées à 55 000, représentant 100 000 actifs.

Ce secteur connaît les difficultés de l'ensemble du petit commerce de détail, confronté à une forte concurrence liée à l'évolution des modes de consommation. Si son activité est moins affectée que celle du petit commerce sédentaire, plusieurs études ont toutefois révélé sa fragilité, notamment en Ile-de-France.

Dans une enquête publiée en mai 2000, l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) a ainsi constaté une baisse d'activité des marchés au regard de leur fréquentation tant par les commerçants que par la clientèle. En cinq années (soit de 1994 à 1999), le niveau de fréquentation par la clientèle et les commerçants a diminué en Ile-de-France dans quatre marchés sur dix, ce phénomène étant particulièrement sensible dans la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise.

Ces conclusions sont corroborées par les constats faits par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans les communes où elle a réalisé son enquête. Dans la quasi-totalité des cas, il a été constaté une diminution parfois significative du nombre de commerçants non sédentaires abonnés et le plus souvent une augmentation des non abonnés, ou volants. Ce phénomène est général, tant dans les communes où l'activité globale du commerce non sédentaire est plutôt en progression, que dans celles où elle est plutôt en déclin.

La baisse du nombre des commerçants abonnés et -ce qui va de pair- la difficulté de maintenir le nombre de commerçants alimentaires tient à de multiples raisons que les communes ne sont pas en mesure de maîtriser aisément. Certaines collectivités s'efforcent néanmoins d'adapter l'organisation de leur service public pour tenir compte de l'évolution des modes de consommation. Elles tentent de pratiquer une large concertation sur l'organisation et le fonctionnement des marchés, comme la loi le leur impose d'ailleurs dans certains cas⁴. Dans les communes où ce point a été étudié, il a été constaté que des instances de concertation, associant les représentants de la commune, des commerçants non sédentaires et du délégataire du service public avaient été constituées et qu'elles avaient une activité réelle. Ces concertations et ces évolutions sont toutefois contrecarrées par le régime juridique inadéquat des droits de place et les conditions dans lesquelles interviennent certains opérateurs.

4) Article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales.

I – Le régime juridique des droits de place

Les commerçants forains acquittent des droits de place. Lorsque le service public est géré en régie directe par une commune, celle-ci les encaisse pour son propre compte. Lorsque la gestion est déléguée, les droits de place sont perçus par le délégataire de service public, qui en restitue une part à la commune, sous la forme d'une redevance, en général forfaitaire.

A – Le caractère fiscal des droits de place

Aux termes de l'article L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales, les droits de place constituent pour les communes une recette de nature fiscale. Le fait que le recouvrement de ces droits soit confié à un délégataire de service public qui les perçoit pour son propre compte n'a pas pour effet d'en changer la nature⁵.

Nonobstant le fait que les articles L. 2224-18 à L. 2224-29 du code général des collectivités territoriales, qui régissent les halles et marchés figurent dans un chapitre intitulé « *Services publics industriels et commerciaux* », ce service public des marchés forains doit être considéré comme présentant un caractère administratif, dès lors que son financement est assuré par une ressource fiscale. Comme tel, il n'est pas soumis à la règle de l'équilibre budgétaire prévue par l'article L. 2224-1 du code ni à l'obligation d'individualiser les opérations comptables propres au service des halles et marchés dans une comptabilité spécifique, annexée au compte communal.

La nature fiscale des droits de place emporte deux conséquences importantes. En premier lieu, une modulation de la valeur économique du droit d'occupation concédé aux commerçants non sédentaires est malaisée. En second lieu, en cas de délégation, l'opérateur ne dispose d'aucune liberté pour fixer les tarifs.

5) CE 22 novembre 1985, ville de la Courneuve, rec. p. 133.

B – Les conséquences du caractère fiscal des droits de place

1 – La modulation des droits de place

Certains marchés ont une attractivité supérieure aux autres. Les marchés ouverts en fin de semaine ont une activité plus importante que ceux des jours travaillés. Dans les communes organisant plusieurs marchés et en premier lieu la Ville de Paris, qui compte à elle seule quatre-vingt-dix marchés, dont soixante-dix-huit marchés dits alimentaires et douze marchés spécifiques, on observe également de fortes disparités.

L'attractivité du marché et le montant des recettes que peuvent en attendre les commerçants déterminent à la fois le niveau de la demande d'emplacements et le prix que ces derniers sont susceptibles d'accepter. Si les communes ou leur délégataire souhaitent ajuster ce prix de sorte qu'il soit cohérent avec l'offre et la demande d'emplacements, il est nécessaire qu'il soit différencié selon sa valeur économique.

Or, le caractère fiscal du droit de place impose de ne moduler son montant que dans la mesure où le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt le permet, ce principe étant lui-même difficile à interpréter.

Des pratiques de rémunérations complémentaires, de notoriété publique, peuvent apparaître, sous la forme de gratifications en espèces ou en nature versées aux agents assurant le placement des commerçants et l'encaissement des droits de place. Que le marché forain soit géré par un délégataire ou en régie directe, ces pratiques, que l'inadéquation des droits de place par rapport à leur valeur économique ne peut que favoriser, impliquent une perte de recettes pour les communes et une gestion inefficace de leur patrimoine.

2 – Les clauses d'indexation prévues dans les contrats de délégation

Lorsque la gestion d'un marché forain est déléguée, à l'instar des conventions de délégation des services publics à caractère industriel et commercial, les traités de délégation du service public des marchés forains contiennent des clauses de revalorisation périodique du montant des droits de place perçus par les délégataires. Cette indexation est en

général réputée s'appliquer également à la redevance versée par le délégataire à la commune.

Or, comme l'a jugé le Conseil d'État⁶, la clause d'indexation des droits de place n'a qu'une valeur indicative, en raison du caractère fiscal de ce prélèvement. Si elle est juridiquement cohérente avec les dispositions législatives en vigueur, cette interprétation est difficilement acceptable pour le délégataire de service public qui, en qualité d'opérateur privé, est fondé à souhaiter que les engagements contractuels le liant à la collectivité publique délégante soient clairs.

La commune, pour sa part, est tout autant fondée à faire valoir que la détermination du montant des impôts et taxes prélevés pour son compte relève de la seule compétence de son assemblée délibérante, dont les attributions budgétaires et fiscales ne pourraient être remises en cause par une clause figurant dans un contrat de délégation de service public.

Cette divergence d'analyse a conduit dans plusieurs communes à des litiges, voire à des contentieux entre la collectivité publique et son délégataire.

II – L'exercice de la gestion publique déléguée

L'activité des marchés forains est ainsi soumise à des aléas qui n'existent pas dans d'autres services publics dont la gestion est fréquemment déléguée par les collectivités publiques à des opérateurs privés. La consommation d'eau, la production de déchets ménagers par exemple, peuvent être considérés comme peu sensibles à l'efficacité de la gestion du délégataire de service public désigné. Au contraire, le secteur économique du commerce non sédentaire, comme d'ailleurs l'ensemble du commerce de détail, est soumis à des contraintes de concurrence, dans lesquelles, notamment, la qualité de l'offre et son adéquation aux besoins de la clientèle tiennent une place prépondérante.

Dans les communes où elle a effectué ses contrôles, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a constaté que globalement, les conditions de passation des conventions de délégation de service public s'étaient sensiblement améliorées au cours des dernières années.

6) même arrêt.

A – Les évolutions observées dans le statut de la gestion déléguée

L'intervention d'un opérateur privé, ayant une bonne pratique des usages spécifiques du secteur du commerce non sédentaire et apte à assurer la pérennité de l'offre marchande dans les marchés forains, peut constituer une réponse adéquate aux besoins des communes, désireuses de préserver le niveau de l'activité commerciale sur leurs marchés. L'intéressement du délégataire, dont la rémunération dépend directement du nombre de commerçants sur le marché, lui-même fonction de l'adéquation entre les offres de ces commerçants et les demandes de la clientèle, peut constituer une garantie à cet égard.

Selon le recensement effectué par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, avec le concours des directeurs départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, environ 82 % des marchés forains dans cette région sont gérés par des délégataires de services publics et seulement 18 % sont gérés par des communes en régie directe. Cette situation constitue une exception : sur le reste du territoire national, moins de vingt pour cent des marchés sont gérés par des délégataires de service public.

Dans son rapport public de 1991, la Cour avait notamment regretté l'absence de mise en concurrence des entreprises délégataires du service public des marchés forains, ainsi que l'absence de moyen de contrôle par les communes des comptes de délégation incluant, comme il a été dit ci-dessus, des produits à caractère fiscal.

Depuis cette date, la législation a sensiblement évolué, notamment du fait :

- de l'obligation d'une mise en concurrence des candidats délégataires, dans les conditions prévues par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques,
- de l'obligation pour les délégataires de produire annuellement un rapport d'exécution et les comptes de la délégation, en vertu de la même loi,
- de la possibilité pour les chambres régionales des comptes de contrôler les comptes de la délégation, directement auprès du délégataire, sur le fondement de la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public.

B – Des contrats désormais conclus généralement dans des conditions plus satisfaisantes

1 – Le constat nuancé d'une amélioration dans les récentes délégations de service public

La gestion des aléas liés notamment à l'évolution des modes de consommation nécessite une réelle capacité d'adaptation et d'ajustement. Cette capacité peut se trouver réduite lorsque les communes sont liées par des engagements contractuels de trop longue durée, qui ne peuvent être amendés que moyennant des contreparties éventuellement défavorables à leurs intérêts.

D'une manière générale, les conventions de délégation de service public récentes ont été conclues au terme d'une procédure de publicité et de confrontation des offres présentées par les candidats, conforme aux prescriptions de la loi du 29 janvier 1993. L'opacité des pratiques antérieures paraît donc avoir disparu.

De surcroît, les nouvelles conventions de délégation de service public étudiées ont été conclues pour des périodes brèves, en général fixées à cinq ans. Tel est le cas par exemple des marchés découverts de la Ville de Paris gérés en régie jusqu'en 1991 qui ont fait l'objet de délégations de service public pour six ans en 1992, pour cinq ans en 1998 et 2003. La commune du Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne) a lancé une procédure de mise en concurrence pour la gestion déléguée de son service public des marchés forains en 1996. Ce contrat de cinq ans, prolongé d'une année, a été remplacé à compter de 2003 par une nouvelle convention de délégation de service public pour cinq ans, conclue après une nouvelle procédure de mise en concurrence.

Pour autant, les règles issues de la loi du 29 janvier 1993 sont inégalement respectées.

Ainsi, la même Ville de Paris a confié le 15 février 1995, après l'intervention de la loi Sapin, à un groupement d'intérêt économique, constitué de commerçants et d'artisans non sédentaires la gestion, l'entretien et l'organisation de onze de ses treize marchés couverts alimentaires. La convention, dont le point de départ est fixé au 1^{er} janvier 1995, est d'une durée de 3 ans renouvelable pour deux périodes de 3 ans. Elle n'a été précédée d'aucune procédure de publicité ni de mise en concurrence.

La commune d'Étampes a confié en 1991 à une société la gestion de son marché forain pour une durée de sept ans. Trois avenants ont

prorogé cette délégation de service public pour une durée totale de dix-neuf mois, alors que la loi n'autorise qu'une seule prolongation, pour des motifs d'intérêt général, pour une durée maximale d'un an. En 1999, une nouvelle délégation de service public a été conclue avec la même société, après une procédure de publicité et de mise en concurrence, pour une durée de quinze ans. Le montant des investissements (138 800 €) mis à la charge de la société délégataire ne peut justifier une telle durée⁷.

2 – Les anomalies subsistant dans les délégations anciennes

La loi du 29 janvier 1993 n'a pas eu d'impact pour les communes qui étaient liées par des conventions de délégation de service public anciennes, conclues pour des durées excessivement longues.

La commune de Choisy-le-Roi est liée avec le même délégataire de service public, depuis 1956 et jusqu'en 2010, le traité modifié sur ce point en 1980 prévoyant d'ailleurs que la commune aurait à verser à son délégataire une indemnité de 8 M€ si la convention n'était pas prorogée pour une durée de dix ans à compter de 2010.

Une telle durée est aujourd'hui en contradiction avec les dispositions de la loi du 29 janvier 1993. En l'occurrence, l'incapacité de la commune et de son délégataire à parvenir à un accord pour modifier les clauses de la convention de délégation de service public devenues obsolètes a entraîné une accumulation de différends et même de contentieux préjudiciables à la fois à la commune et au service public des marchés forains communaux.

La commune de Brunoy (Essonne) est liée au même délégataire de service public depuis 1936, en vertu d'un contrat qui a fait l'objet d'un grand nombre d'avenants. Le dernier, signé en 1985, en a prolongé l'exécution jusqu'en 2008. Comme à Choisy-le-Roi, l'accumulation des différends et des désaccords entre la commune et son délégataire a abouti à l'engagement de contentieux entre les deux parties.

C – Des comptes rendus d'exécution souvent lacunaires

Depuis 1993, la loi fait obligation aux délégataires de services publics municipaux de produire chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité

7) La loi du 29 janvier 1993 limite la durée des délégations de service public en fonction des prestations demandées au délégataire ou de la nature et du montant de l'investissement à amortir par celui-ci.

délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de ce service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

1 – Des comptes-rendus non produits ou produits avec retard

Ces dispositions ont été mises en œuvre avec retard et sont parfois encore imparfaitement respectées.

A Choisy-le-Roi, les rapports du délégataire du service public des marchés forains n'ont jamais été produits à la commune pour les années 1995 à 1996. Ceux des années 1997 à 2000 l'ont été avec retard. Au 31 décembre 2002, le rapport de l'année 2001 n'avait toujours pas été communiqué. Au demeurant, le maire, estimant que les comptes des exercices 1997 à 2000 n'étaient pas suffisamment précis, ne les a pas présentés au conseil municipal. Il en résulte que cette assemblée n'a jamais été mise en mesure de débattre en pleine connaissance de cause des conditions d'exécution du service public qu'elle a organisé et réglementé.

A Noisiel (Seine-et-Marne), faute sans doute de les avoir demandés avec suffisamment d'insistance, la commune n'a pas obtenu de rapport d'exécution de la délégation de service public pour les exercices 1996 à 2001. Ces rapports n'ont été obtenus qu'en janvier 2003, après une demande expressément présentée par la chambre régionale des comptes qui souhaitait contrôler les comptes de cette délégation.

2 – Des comptes-rendus entachés d'insuffisances

Les vérifications auxquelles il a été procédé de plusieurs comptes produits par des délégataires de service public de marchés forains conduisent à la conclusion que ces comptes, assez simples, donnent le plus souvent une image fidèle des produits et des charges, y compris les charges indirectes, imputables au service public délégué.

Cette opinion peut toutefois connaître des exceptions. A Choisy-le-Roi, le délégataire de service public a fait figurer, parmi d'autres charges dont la réalité n'est pas contestée, une ligne intitulée « *frais financiers sur report* », représentant entre 42 et 44 % des dépenses exposées et qui correspondrait, selon les explications données, aux frais financiers engendrés pour la société par le coût de portage des apports faits par la société entre 1981 et 1995, à hauteur de 3,2 M€, à l'occasion de la

reconstruction de l'un des marchés communaux. Aucune justification du mode de calcul de ces frais financiers n'a été obtenue, alors que ces frais sont présentés en augmentation chaque année entre 1997 et 2000, ce qui est totalement incohérent avec le fait que l'exploitation des marchés dégage, en l'occurrence, hors coût de portage, en quatre ans, un bénéfice cumulé de 0,75 M€ pour la société délégataire. Ces frais financiers ne pouvaient donc que diminuer au cours de la période examinée.

A Étampes, la fiabilité des rapports financiers établis par le délégataire, qui n'ont été produits que pour les exercices 1998 et 1999, est sujette à caution. Ces documents très succincts sont rigoureusement identiques pour les deux années consécutives aussi bien en dépenses qu'en recettes, alors que, par exemple, le nombre des commerçants abonnés a diminué entre les deux exercices. Si cette situation a résulté d'une simple erreur matérielle, l'absence de remarque effectuée par la commune à ce sujet souligne les défaillances du contrôle exercé par l'autorité délégante. Le compte pour l'année 2000 incorpore un report à nouveau déficitaire de l'exercice 1999, alors même qu'une nouvelle convention de délégation de service public était entrée en vigueur en 2000 avec le même délégataire.

Au contraire, certaines communes s'efforcent d'exercer un suivi rigoureux de l'exécution du service public des marchés forains. Les services de la Ville de Paris effectuent des synthèses des comptes-rendus d'exécution des délégations de service public, remis au conseil municipal. La dernière date de septembre 2002. A compter de 2003, la ville a manifesté son intention d'adresser une communication au conseil de Paris sur les bilans annuels de toutes les délégations de service public.

La commune du Kremlin Bicêtre (Val-de-Marne) a recruté en 1998 un agent communal spécialement affecté à une mission d'inspection des marchés. Présent sur chaque marché, il est à l'écoute des marchands forains et contrôle l'activité du placier. Il veille au respect du règlement des marchés et à leur bon fonctionnement. Il règle les petits litiges, de même que les questions de sécurité en liaison avec les services concernés. Il est habilité à contrôler le paiement des droits de place et l'émission de quittances justificatives. Il peut estimer les recettes attendues d'un marché en fonction des places attribuées puis les comparer avec celles déclarées par le délégataire. Il contrôle les charges d'animation commerciale engagées par le délégataire et prépare chaque année un compte-rendu distinct de celui présenté par le délégataire de service public.

D'une manière générale, les rapports d'exécution des délégations de services publics des marchés forains ne donnent - en dehors des éléments financiers figurant dans le compte du délégataire -, que des

informations très succinctes sur l'exécution du service public, ses difficultés ou ses perspectives.

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

Le service public des marchés forains représente pour la vie publique locale un enjeu qui va bien au-delà des modestes recettes résultant de la location des droits de place aux commerçants non sédentaires, pour les communes exploitant ce service public en régie, ou, pour celles qui ont délégué la gestion de ce service, des redevances versées par les délégataires de service public.

Dans tous les cas d'ailleurs, le coût d'établissement du service et les charges qu'il impose aux communes, par exemple pour le nettoyage ou l'entretien des installations, sont très supérieurs aux recettes communales.

Les vérifications effectuées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France révèlent que depuis le début des années quatre-vingt-dix, la gestion de ce service public s'est souvent modernisée, qu'elle est plus transparente et sans doute plus efficace. L'amélioration des gestions communales et l'encadrement législatif des modalités de passation des conventions de délégation de service public ont favorisé ces évolutions. Toutefois la nature et le mode de fixation des droits de place qu'acquittent les commerçants devraient être revus.

Ainsi, bien que la réglementation actuelle n'interdise pas formellement de moduler les droits de place, le code général des collectivités territoriales devrait, dans un souci de simplification et de clarté, définir le cadre juridique dans lequel les communes peuvent prendre en compte la valeur économique de ces droits.

Si la gestion des marchés forains peut se prêter au procédé de la délégation de service public, comme c'est très majoritairement le cas en Ile-de-France, c'est à la condition que ce mode de gestion ne constitue pas un frein à l'adaptation et au changement, rendus nécessaires par les évolutions des habitudes de consommation. De ce point de vue, constitue un handicap la survivance de pratiques héritées du passé, que la Cour avait déjà stigmatisées en 1991 et que l'on retrouve dans l'exécution de conventions de délégation de service public anciennes, encore applicables pendant plusieurs années.

Aussi, la Cour recommande aux communes :

- de renforcer leurs pouvoirs propres de vérification et de contrôle des rapports comptables d'exécution des délégations de service public des marchés forains.

- de concevoir, en liaison avec les délégataires, des rapports d'exécution destinés à devenir un véritable outil d'aide à leurs décisions.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

En préalable, il est permis de se féliciter des améliorations constatées par la Cour dans la passation des contrats de délégation de service public pour la gestion des marchés.

Toutefois, on ne saurait adhérer à l'hypothèse que la pratique éventuelle de rémunérations complémentaires sous forme de gratifications, en espèces ou en nature, versées aux agents assurant le placement des commerçants et l'encaissement des droits de place trouve son origine dans la fixation du prix de l'offre de droits de place à un niveau inférieur à celui de la demande d'emplacement. Il s'agit d'errements que la seule augmentation du tarif de droit de place ne saurait éradiquer.

En ce qui concerne la qualification du service, le Conseil d'Etat a, dans son avis du 26 février 1981, estimé que les droits de place perçus par un concessionnaire n'ont pas le caractère d'une recette fiscale mais doivent être regardés comme des redevances pour service rendu. En revanche, le caractère fiscal, en application d'une disposition spéciale du CGCT, ne peut être contesté quand le droit de place est perçu par la collectivité pour la seule occupation d'un emplacement sur son domaine public.

Par ailleurs, s'agissant de l'instauration du montant du droit de place, rien ne s'oppose à ce que, comme le souhaite la Cour, les communes fixent le montant de ces droits en fonction de la valeur économique de l'emplacement occupé.

En effet, le Conseil d'Etat, en application de l'article R. 56 du code du domaine de l'Etat (CE, n° 07652, 10 février 1978, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SCUDIER) a considéré, que "la redevance imposée à un occupant du domaine public doit être calculée en fonction non seulement de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, mais aussi de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative du domaine public".

Ainsi, les communes disposent de la faculté de fixer un droit de place qui tient compte du chiffre d'affaires susceptible d'être réalisé par les commerçants installés sur un marché, et par voie de conséquence de l'attractivité des marchés.

Cette possibilité semble rendre ainsi superflue une modification du code général des collectivités territoriales en ce sens.

RÉPONSE DU MAIRE D'ETAMPES

La commune d'Etampes a pris connaissance des observations qui figurent dans le rapport public annuel sur « L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France ».

Ces remarques appellent de sa part les observations qui suivent que vous voudrez bien rendre public ainsi que le permet l'article R 136-1 du Code des juridictions financières :

Sur la durée de la convention de délégation de service public à Etampes

La Cour des comptes dénonce la conformité de la durée retenue de la convention aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales eu égard aux investissements pris en charge par le délégataire.

Il convient de rappeler que la ville d'Etampes a subi sur ce point l'inconstance de la chambre régionale des comptes dans ses critiques et ses exigences d'une municipalité à l'autre.

Dans le précédent contrôle de 1995, la chambre n'avait trouvé mot à dire pour une convention d'une durée de 7 ans et des investissements de 15 244,90 €.

La ville d'Etampes avait pourtant sollicité par deux courriers l'aide de la chambre régionale des comptes, elle souhaitait ainsi un large examen de la gestion communale afin que la chambre éclaire de ses conseils l'actuelle municipalité dans son rôle de gestionnaire, il lui avait été répondu sommairement : " les informations que vous avez adressées à la chambre ont été versées au dossier de la commune. Elles feront l'objet d'une instruction à l'occasion du prochain contrôle de la collectivité. Mais la conduite des affaires communales vous aura sans nul doute amener à corriger certains errements ou à limiter certains risques que vous signaliez ."

Aujourd'hui l'actuelle municipalité est critiquée parce que la durée de la convention serait disproportionnée par rapport aux investissements pris en charge par le délégataire.

Pourtant les investissements sont 10 fois plus importants que pour la précédente convention atteignant ainsi un montant de 138 728,21 € et la convention a une durée seulement deux fois plus importante que la précédente convention !

La chambre régionale des comptes n'avait d'ailleurs à l'époque présenté aucune observation sur la précédente convention qui pourtant était d'une durée de 7 ans, passée hors les conditions de mise en concurrence prévues par la loi SAPIN et comportant des investissements de 15 244,90 €.

Il convient d'apporter les précisions complémentaires suivantes.

L'article 1411-2 du code général des collectivités territoriales disposant que : « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement et ne peut, dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans sauf examen préalable par le trésorier payeur général, sur l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Des conclusions de cet examen sont communiqués aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation », ne contraint pas de manière stricte les collectivités publiques qui disposent toujours d'une assez grande liberté sur le choix de la durée des conventions.

Les observations de la Cour se limitent à dénoncer la durée de la convention excessive au regard des investissements.

Il convient de rappeler à la Cour des comptes, que, en priorité, la durée de la convention est fixée en fonction des prestations fournies.

Les obligations particulières pesant sur le délégataire dans le cadre de la gestion des marchés publics, nécessite une relative stabilité.

La Commune a donc préféré conclure une convention d'une durée permettant aux usagers du service une certaine stabilité dans la gestion des marchés publics.

C'est donc en fonction de la nature des prestations fournies autant qu'en fonction des investissements à réaliser appréciés au regard des charges et des produits du service concédé et du compte de résultat susceptible d'être disponible que la commune a fixé la durée de cette convention.

Sur le contrôle du délégataire

La Cour des comptes dénonce le manque de contrôle des rapports effectués par l'ancien délégataire pour les exercices 1998 et 1999.

Il est vrai que le contrôle de la collectivité publique sur le gestionnaire du service public constitue indéniablement une règle applicable au contrat administratif au sens de la jurisprudence administrative.

C'est l'objet de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la production annuelle d'un rapport par le délégataire, rapport qui est conçu comme un moyen d'améliorer la transparence de la délégation de service public et notamment du compte du délégataire.

Ainsi, l'article 1411-3 du code général des collectivités territoriales issu de la loi 95-127 du 8 février 1995 article 2 modifiant la loi 93-122 du 29 janvier 1993 (article 40-1) dispose que : « Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».

Aucun texte d'application n'ayant été prévu, c'est la pratique qui régit cette obligation à la charge du délégataire.

De même, aucun texte n'est venu définir précisément ce qu'il convenait d'entendre par "qualité du service" ou bien par "condition d'exécution du service public".

Dès lors que ces rapports retraçaient la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation du service public, il est particulièrement difficile à la commune d'Etampes d'établir un rapport entre l'exactitude des comptes en recettes et en dépenses d'une part, et la diminution du nombre de commerçants entre les exercices 1998 et 1999 d'autre part.

En effet, la diminution du nombre de commerçants sur le marché n'était pas un élément objectif permettant l'analyse de la qualité du service fourni par le délégataire.

Or, ce rapport défini par le législateur n'a pour autre objet que de permettre à la collectivité d'effectuer en toute transparence un contrôle du service effectué.

Ainsi, la commune d'Etampes s'est attachée à la lecture de ce rapport qui tout en étant succinct n'était pas alarmiste tant sur les comptes que sur les modalités de gestion du service public du marché forain.

D'autre part, ce rapport tout en étant bref répondait à l'ensemble des exigences voulues par le législateur.

Peut-on alors reprocher à la commune d'Etampes de s'être arrêtée à l'apparence du rapport ?

Si effectivement le rapport avait permis de mettre en évidence l'inexactitude des comptes du délégataire par comparaison entre la stagnation des recettes et la diminution du nombre réel de commerçants

présents sur les marchés, la Cour aurait pu justement dénoncer l'insuffisance du contrôle par l'autorité délégante.

En l'espèce, on ne peut parler d'insuffisance du contrôle mais d'insuffisance du rapport.

En l'absence de dispositions législatives particulières sur la forme des comptes présentés par le délégataire, sur l'analyse de la qualité du service de ces derniers, ainsi que sur le contenu de l'annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public, il n'est pas possible pour une collectivité territoriale de manifester des exigences particulières vis-à-vis d'un délégataire qui se contente de faire une présentation succincte de l'ensemble des éléments exigés par la loi.

On ne peut à notre sens que dénoncer l'absence de décret d'application de la loi 95-127 du 8 février 1995 sur ce point.

Néanmoins, la commune d'Etampes a pris bonne note des remarques de la chambre régionales des comptes reprises à son compte par la Cour des comptes sur la nécessité pour l'administration d'user de son pouvoir de contrôle du délégataire.

Ainsi, dans la droite ligne des recommandations de la chambre régionale des comptes, la commune d'Etampes va envoyer un courrier comminatoire au délégataire de la gestion du marché forain d'Etampes.

La ville d'Etampes considère ce courrier comme faisant partie de sa réponse à la Cour au sens de l'article R 136-1 du code de justice administrative, en tant que tel, il figurera dans le rapport public.

La réponse à ce courrier permettra non seulement de préciser les conditions de la gestion passée mais également de fixer un cadre de gestion du service public plus transparent de manière à rasséréner tant le délégant que l'usager sur la qualité du service public rendu.