

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES REPONSES

LE DEVENIR DES ÎLES DE LOISIRS
EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE :
UNE AMBITION ET
UNE ORGANISATION À REFONDER

Exercices 2013 et suivants

Observations
délibérées le 29 octobre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	7
1 RAPPEL DES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE	7
2 INTRODUCTION	7
3 UNE OFFRE D'ÉQUIPEMENTS ET DE SERVICES À ÉVALUER	8
3.1 Des espaces verts préservés ouverts à tous destinés à favoriser la pratique sportive et culturelle	8
3.1.1 Les différentes catégories d'îles de loisirs	8
3.1.2 La situation particulière des îles de loisirs franciliennes	10
3.2 Une offre francilienne non évaluée faute d'outils de suivi partagés	11
3.3 Une offre centrée sur les activités de plein air en période estivale	13
3.3.1 Les grandes caractéristiques des îles de loisirs franciliennes	13
3.3.2 Des attentes des usagers à mesurer	15
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE REPOSANT SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À FAIRE ÉVOLUER	16
4.1 Une pluralité de modes de gestion	16
4.2 Un financement très majoritaire par des dotations publiques	18
4.2.1 Des ressources d'exploitation ne couvrant pas les charges de gestion	18
4.2.2 Des délégataires privés bénéficiant de financements publics	20
4.2.3 Un équilibre économique altéré par des pratiques contestables en matière de tarifs et de redevances ...	21
4.2.4 Des subventions de la région en faveur de l'accessibilité sociale des îles	24
4.3 Un modèle économique n'intégrant pas le financement des investissements	29
4.3.1 Un schéma initial visant à encadrer le recours au financement public	29
4.3.2 Un mode de financement des investissements juridiquement contestable	30
4.3.3 De nouvelles orientations de la région en matière d'investissements	33
4.4 La recherche d'un nouveau modèle économique et financier	34
4.5 Un risque fiscal sous-estimé à lever	35
4.5.1 La situation des îles de loisirs à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée	35
4.5.2 La situation des îles de loisirs à l'égard des autres impôts	37
4.6 La fragilité du bénéfice du FCTVA et de son reversement à la région	40
5 UNE ORGANISATION ANCIENNE À REFONDER	41
5.1 Une gouvernance régulièrement critiquée mais jamais réformée	41
5.2 Des syndicats à repositionner	43
5.2.1 Un cadre d'exercice des compétences partagées des collectivités locales	43
5.2.2 Un mode de financement des syndicats à redéfinir au regard de la réglementation	44
5.2.3 Sécuriser le fonctionnement des syndicats	47
5.2.4 Adapter les statuts des syndicats à la nature juridique des services publics offerts	48
5.3 Un fonctionnement des syndicats perfectible	49
5.3.1 Un fort taux d'absentéisme des élus dans les comités syndicaux	49
5.3.2 Une information à améliorer sur le fonctionnement des structures gestionnaires	50
5.3.3 Des indemnités versées irrégulièrement aux élus et à rembourser	51
5.4 Une gestion éclatée source de dysfonctionnements	53
5.4.1 La nécessité d'un cadre d'emploi et d'outils communs en matière de ressources humaines	53
5.4.2 L'absence de comptabilité analytique et de cadre financier commun	55
5.4.3 Un traitement comptable du patrimoine régional pouvant être amélioré	55
5.4.4 L'absence d'endettement bancaire à long terme des syndicats	57

5.5	Une gestion éclatée sans mutualisation des moyens des îles de loisirs	58
5.5.1	L'absence de commande publique groupée	58
5.5.2	Un exercice de la maîtrise d'ouvrage éclaté.....	59
5.5.3	L'absence de mutualisation des personnels	59
5.6	Les enjeux de la sécurité	61
6	CONCLUSION ET SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION.....	62
	ANNEXES.....	64

SYNTHÈSE

Créées à l'initiative de l'État à partir des années 1960 afin de répondre aux évolutions des modes de vie, les 12 îles de loisirs de la région Île-de-France couvrent, à proximité des agglomérations, une surface de presque 3 000 hectares dont près de 900 hectares de plans d'eau. Ces espaces offrent un ensemble d'équipements et de services, gratuits ou payants, pour la détente, les loisirs et diverses pratiques sportives et culturelles. Ils accueillent près de 3,5 millions de visiteurs par an, surtout l'été.

Les îles de loisirs sont situées principalement dans les départements de Seine-et-Marne (Bois-le-Roi, Buthiers, Jablines-Annet, Vaires-Torcy), des Yvelines (Boucles de Seine, Saint-Quentin-en-Yvelines, Val-de-Seine) et de l'Essonne (Étampes, Port aux Cerises), mais aussi dans le Val-de-Marne (Créteil) et le Val-d'Oise (Cergy-Pontoise). La dernière, l'île de la Corniche des Forts en Seine-Saint-Denis, créée par la région en 2000, demeure inachevée.

Chaque île de loisirs est gérée par un syndicat mixte associant la région Île-de-France, le département et les communes ou groupements intercommunaux concernés, sauf celle de Vaires-Torcy qui, utilisée par les fédérations nationales d'Aviron et de Kayak, est gérée par la région. Propriétaires des îles de loisirs depuis 1996, celle-ci finance, via des subventions aux syndicats gestionnaires, l'intégralité de leurs investissements alors que les autres collectivités membres des syndicats assurent le financement de leur fonctionnement. Ainsi, durant la période 2013-2016, la région a consacré 113 M€ aux investissements dans les îles de loisirs, dont 43 M€ sur le futur site olympique de Vaires-Torcy. Dans le même temps, les syndicats gestionnaires ont reçu 25 M€ en subventions de fonctionnement de la part des autres collectivités locales concernées.

Une offre d'équipements et de services non évaluée

Faute d'outils partagés par les différents acteurs, la fréquentation des îles de loisirs n'est pas évaluée. Depuis la dernière enquête en la matière en 2010, aucune étude statistique consolidée sur les différentes catégories d'usagers ni aucune enquête de satisfaction commune n'ont été réalisées.

La stratégie régionale de développement du tourisme et des loisirs de la région Île-de-France pour 2011 à 2016, qui avait pour ambition de « conforter les rôles des îles de loisirs comme pôle de loisirs et comme espace touristiques innovants », ne s'est accompagnée d'aucun plan d'action ni d'aucun indicateur d'évaluation de ses résultats. La nouvelle stratégie régionale pour les années 2017-2021 ne pourra pas non plus être évaluée si se prolonge l'absence d'outils de suivi, communs à l'ensemble des îles de loisirs.

D'importantes fragilités de gestion et un modèle économique à repenser

Les modalités de gestion des îles de loisirs recouvrent une grande diversité de situation allant de la délégation de service public à la régie directe en passant par des dispositifs intermédiaires. Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs d'Étampes (Essonne) a créé une régie personnalisée, à caractère industriel et commercial, pour gérer les activités proposées au public.

Les produits de gestion des syndicats gestionnaires et de cette régie personnalisée s'élevaient à 28 M€ en 2016. Leur effectif était de 464 équivalents temps plein (ETP), dont 315 ETP permanents. Avec le service de la région Île-de-France chargé des îles de loisirs (13 ETP), celles-ci représentent donc au total environ 500 ETP et même 745 ETP si l'on inclut les délégataires de service public et autres opérateurs qui concourent à l'exploitation des équipements présents sur les îles.

La situation financière des îles de loisirs est fragile parce qu'elle repose sur un modèle économique qui n'assure pas le financement des investissements, entièrement pris en charge par la région. En outre, les recettes des usagers ne couvrent en moyenne que 70 % des charges d'exploitation, le solde étant financé par les collectivités concernées.

Les îles de loisirs ne disposent pas d'une comptabilité distinguant les services publics de caractère industriel et commercial, qui devraient être financés par les seules recettes d'exploitation, des services publics administratifs susceptibles de bénéficier de subventions publiques. Elles ne possèdent pas non plus une comptabilité analytique qui permettrait de mesurer l'équilibre financier réel des activités proposées.

Le mode de financement des investissements, entièrement assuré par des dotations de la région, est d'ailleurs critiquable au regard du caractère industriel et commercial d'une partie des services publics exploités par les syndicats gestionnaires.

En matière fiscale, ceux-ci sont actuellement exposés à un risque important et sous-estimé. Ils sont susceptibles de voir certaines de leurs activités assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'être soumises à l'impôt sur les sociétés, aux impôts économiques territoriaux et, le cas échéant, à la taxe foncière ainsi qu'à la taxe de séjour lorsqu'elle a été instituée localement. De plus, la régularité du mécanisme de reversement à la région des sommes perçues par les syndicats au titre du FCTVA est douteuse.

De même, sur le plan tarifaire, du fait de l'accès privilégié de certaines catégories d'usagers, ainsi qu'en matière de redevance d'occupation du domaine public, les îles de loisirs font l'objet de pratiques à la fois disparates et juridiquement contestables.

Au total, du fait de ces fragilités accumulées, le modèle économique et financier des îles de loisirs ne paraît plus adapté. Il convient de réexaminer l'offre d'activités en fonction des publics visés et, en conséquence, la nature juridique des services proposés. Les conditions d'intervention des collectivités locales, actuellement placées dans l'obligation de prendre en charge les déficits d'exploitation structurels de certaines îles, doivent aussi être redéfinies en relation avec la stratégie de développement mise en œuvre par la région.

Une gouvernance à refonder

Les statuts des syndicats gestionnaires des îles de loisirs doivent être revus en fonction du caractère administratif ou bien industriel et commercial des services publics qu'ils exploitent.

Au-delà, la gouvernance des îles de loisirs doit être améliorée en remédiant au cloisonnement de leur gestion. Alors que la région a défini une politique de développement de ces espaces de détente, sportifs et culturels, leur gestion reste locale, comme en témoigne d'ailleurs la présidence des syndicats essentiellement par des élus communaux et intercommunaux.

Il importe donc de doter les syndicats gestionnaires des îles d'outils communs dans toute une série de domaines : le suivi des activités, le contrôle de gestion, les relations avec les délégataires, la gestion des ressources humaines. Enfin, la mutualisation des fonctions support, administrative, informatique et technique, par exemple en matière d'achats, devrait être encouragée.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation relative aux indemnités :

Recommandation n° 10 : Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulièrement versées aux élus membres des comités syndicaux53

Recommandations relatives au fonctionnement des îles de loisirs à organisation constante

Gouvernance et mode de financement :

Recommandation n° 7 : Compléter les statuts des syndicats par des dispositions permettant de sécuriser leur fonctionnement48

Recommandation n° 6 : Mettre en place une clef de financement des syndicats reposant sur une dotation unique de l'ensemble de ses membres couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement47

Statut et modèle économique :

Recommandation n° 8 : Adopter pour les syndicats gestionnaires le statut de service public industriel et commercial.....49

Recommandation n° 5 : Harmoniser la fiscalité des îles de loisirs au regard de la réglementation applicable et la sécuriser au moyen de rescrits fiscaux41

Recommandation n° 4 : Réexaminer l'offre et le modèle économique de chaque île de loisirs et arrêter le cas échéant un plan de retour à l'équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs35

Pilotage et transparence de la gestion :

Recommandation n° 1 : Mettre en place les outils communs aux îles de loisirs permettant de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus pour les îles de loisirs par le schéma régional du tourisme et des loisirs.13

Recommandation n° 9 : Mettre en place un rapport d'activité normé pour les îles de loisirs50

Recommandation n° 2 : Doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public.24

Recommandation n° 3 : Adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public.24

Gestion des moyens :

Recommandation n° 14 : Mettre en place un cadre d'emploi et des outils communs pour la gestion des personnels des îles de loisirs ainsi qu'un schéma de mutualisation des personnels employés dans les fonctions support	61
Recommandation n° 11 : Mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs	55
Recommandation n° 12 : Adopter un cadre et des outils communs aux îles de loisirs en matière de contrôle de gestion et de suivi de l'activité	55
Recommandation n° 13 : Mettre en place un schéma de mutualisation de l'achat public des îles de loisirs.....	59

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE

En application de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, la chambre a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion des 13 organismes gestionnaires des 12 îles de loisirs de la région Île-de-France. Celles-ci ont fait l'objet d'une visite sur site et d'un contrôle sur pièces et sur place. Les collectivités locales membres des syndicats gestionnaires ont été sollicités sur la situation et le devenir des îles de loisirs.

En outre, la chambre a établi une synthèse des constats issus de ces contrôles. Le présent rapport de synthèse a été arrêté au vu :

- des rapports d'observations définitives relatifs aux 12 îles de loisirs après analyse des 44 réponses reçues par la chambre après la communication des rapports observations provisoires à 201 personnes et organismes ;
- des 25 réponses reçues par la chambre après communication à 122 destinataires du rapport de synthèse dans sa version provisoire ;
- des 11 auditions organisées en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

Ont participé au délibéré en date du 29 octobre 2018, réunissant les 3^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} sections, et présidé par M. Bizeul, vice-président de la chambre, M. Royer, président de section, M. Roch, premier conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Roch, premier conseiller, assisté de Mme Latige, vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. le Procureur financier.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La Chambre a reçu six réponses de cinq des treize organismes destinataires du rapport d'observations définitives, qui leur a été adressé le 27 juin 2019. Ces réponses sont jointes en annexe au présent rapport.

2 INTRODUCTION

Créées à l'initiative de l'État à partir des années 1960 afin de répondre aux évolutions des modes de vie et offrir à proximité des agglomérations des espaces verts dévolus à la détente et à la pratique sportive, les 12 îles de loisirs de la région Île-de-France occupent un peu moins de 3 000 hectares dont près de 900 hectares de surfaces d'eau. Elles offrent un ensemble d'équipements et de services gratuits ou payants consacrés à la détente, aux loisirs et à la pratique sportive et culturelle. Elles accueillent annuellement près de 3,5 millions d'usagers, pour l'essentiel durant la période estivale.

Six des huit départements franciliens disposent d'au moins une île de loisirs. Quatre sont situées en Seine-et-Marne (Bois-le-Roi, Buthiers, Jablines-Annet et Vaires-Torcy), trois dans les Yvelines (Boucles de Seine, Saint-Quentin-en-Yvelines, Val de Seine), deux dans l'Essonne (Étampes et Port aux Cerises), une dans le Val-de-Marne (Créteil) et une dans le Val-d'Oise (Cergy-Pontoise). Ces îles de loisirs ont été progressivement ouvertes au public entre 1972 et 1983. La dernière (la Corniche des Forts en Seine-Saint-Denis) demeure inachevée 19 ans après que le conseil régional a décidé de sa création en 2000.

Depuis 1996, les îles de loisirs, anciennement dénommées bases de plein air et de loisirs (BPAL), sont devenues la propriété de la région Île-de-France. Onze d'entre elles sont toutefois gérées par un syndicat mixte associant la région, le département et les communes ou les groupements intercommunaux de situation. Seul le site de Vaires-Torcy, qui accueille à demeure les fédérations françaises d'Aviron et de Kayak, est géré directement par la région.

Les modalités de gestion des îles de loisirs recouvrent une grande diversité de situations allant de la délégation de service public intégrale à la régie directe intégrale en passant par des dispositifs intermédiaires. Dans le cas de l'île de loisirs d'Étampes, le syndicat gestionnaire a créé une régie personnalisée industrielle et commerciale (SPIC) pour gérer les activités proposées au public.

3 UNE OFFRE D'ÉQUIPEMENTS ET DE SERVICES À ÉVALUER

3.1 Des espaces verts préservés ouverts à tous destinés à favoriser la pratique sportive et culturelle

3.1.1 Les différentes catégories d'îles de loisirs

Les îles de loisirs de la région Île-de-France furent créées à l'initiative de l'État dans le cadre du V^{ème} plan (1966-1970) dont l'objectif était de concilier essor industriel et progrès social par le développement d'équipements collectifs améliorant le cadre de vie.

Dans le contexte d'urbanisation rapide des années 1960, leur création, portée par le ministère chargé de la jeunesse et des sports, avait pour objectif de doter les agglomérations d'un « complexe réunissant, dans un site proche de la population à desservir, les éléments nécessaires à favoriser la pratique des sports et activités de plein air et d'études culturelles, ainsi que la détente et l'oxygénation »¹. Elle constituait un complément de la politique de création d'espaces verts alors mise en œuvre².

C'est à la même époque, en 1965, qu'a été créée l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), association loi 1901, chargée de promouvoir les activités de plein air, qui a ensuite reçu la délégation de gestion de plusieurs îles de loisirs.

En 1975, sur la base d'un premier retour d'expérience, les îles de loisirs sont définies comme « un espace libre, animé, ouvert à l'ensemble de la population. C'est un équipement qui offre à ses usagers les possibilités d'expression les plus variées, permettant la détente et la pratique d'activités sportives, culturelles, de plein air et de loisirs dans un cadre naturel préservé du bruit »³. La fonction d'une île de loisirs est « déterminée par les caractéristiques de la population desservie et de la région où elle est implantée ainsi que par la nature de son site et sa superficie »⁴.

¹ Circulaire du 20 janvier 1964 relative aux bases de plein air et de loisirs, page 2.

² Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs, page 1612 (BO n° 18 du 8 mai 1975).

³ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs, page 1612 (BO n° 18 du 8 mai 1975).

⁴ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs, page 1612 (BO n° 18 du 8 mai 1975).

À leur création, les îles des loisirs visaient essentiellement à offrir des équipements et aménagements « à portée directe » des habitants d'une agglomération, notamment pour les week-end. Cette conception s'opposait à celle des îles de loisirs lointaines qui pouvaient être qualifiées d'« îles de loisirs et de vacances » et s'apparentaient souvent plutôt au tourisme social et à l'équipement des villes touristiques ou de vacances⁵.

En 1975, parmi « la multiplicité des possibilités d'aménagement », quatre grandes catégories d'îles de loisirs furent identifiées : des îles urbaines permettant la pratique d'activités quotidiennes, des îles périurbaines directement liées aux besoins de week-end des citoyens, des îles rurales qui desservent l'ensemble du secteur rural et des îles de nature liées à un site naturel ou artificiel exceptionnel⁶.

Tableau n° 1 : Classification fonctionnelle des îles de loisirs en 1975

Catégorie	Localisation	Finalité	Publics cibles
Urbaine	Très proche des centres villes (moins de 10 km)	Satisfaire des besoins quotidiens de détente et de plein air	Scolaires pendant la semaine Adolescents, 3 ^{ème} âge, mères de famille et actifs en fin de journées
Péri-urbaine	10 à 50 km des centres urbains	Accueil des citoyens pendant le week-end et des scolaires le cas échéant	En fonction du site, accueillir en semaine des classes, groupes d'enfants, de centre de loisirs sans hébergement ainsi que des stages divers
Rurale	Pas de spécification	Mêmes objectifs que les îles urbaines et péri-urbaines	Éventuellement une fréquentation estivale complémentaire en matière de tourisme social
Nature	Site de qualité naturel ou aménagé	Satisfaire les besoins des populations résidentes Rôle dans le développement touristique	Public touristique

Source : CRC, à partir de la circulaire n° 75-79 A du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs

Si l'offre d'une île de loisirs dépendait de sa localisation et du public visé, elle s'adressait néanmoins à l'ensemble de la population et plus précisément à deux grandes catégories d'utilisateurs : d'une part, les utilisateurs organisés (scolaires, centres de loisirs sans hébergement, classes vertes, associations sportives, éducatives, culturelles et de plein air, associations d'handicapés, comités d'entreprise, stages divers) et, d'autre part, aux utilisateurs individuels (familles, enfants et adolescents, personnes âgées)⁷.

Les schémas d'aménagement devaient permettre une fréquentation optimale de l'ensemble des îles de loisirs en « prévoy[ant] l'existence de pôles d'animation fréquentés toute l'année grâce à la présence d'activités couvertes »⁸, les îles de loisirs urbaines et périurbaines ayant plus particulièrement vocation à offrir un espace vert libre d'accès pour des usages respectivement quotidiens et de fin de semaine.

⁵ Circulaire du 20 janvier 1964 relative aux bases de plein air et de loisirs, introduction et terminologie.

⁶ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁷ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁸ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

Dans le cadre de l'actuel schéma directeur de la région Île-de-France approuvé en 2013 et du plan vert régional qui en découle, les îles de loisirs constituent un élément de la stratégie régionale en matière de préservation et de développement des espaces verts. Ce schéma prévoit également de « préserver, à l'horizon 2030, la possibilité de créer de nouvelles îles de loisirs dans les secteurs qui en sont dépourvus, en particulier dans la partie est du Val-d'Oise ». La région Île-de-France indique que cette « (...) option n'a pas été suivie d'effet à ce jour ». Seul le projet de la Corniche des Forts « peut être qualifié d'île de loisirs en devenir ».

3.2 Une offre francilienne non évaluée faute d'outils de suivi partagés

Si les îles de loisirs disposent d'une identité visuelle commune grâce à une signalétique récemment rénovée à l'initiative de la région, elles ne partagent aucun outil de pilotage. La dernière étude quantitative et qualitative sur la fréquentation de l'ensemble des îles de loisirs date de 2010. Elle estimait leur fréquentation totale à près de 3,5 millions d'utilisateurs par an, pour l'essentiel durant la période estivale.

Tableau n° 2 : Fréquentations aux entrées principales en 2010

	Total	Boucles de Seine	Saint-Quentin-en-Yvelines	Val de Seine	Étampes	Port aux Cerises	Créteil	Cergy-Pontoise	Bois-le-Roi	Buthiers	Vaires-Torcy	Jablins-Annet
Basse Saison (6 mois)	1 016 740	0	153 345	36 696	71 670	83 986	89 810	198 997	65 947	22 013	239 252	55 024
Semaine	728 633	0	116 664	23 979	43 052	53 031	75 828	157 244	38 743	17 799	166 762	35 531
Samedi	111 075	0	17 257	4 036	4 549	8 875	2 106	14 298	13 712	1 718	38 598	5 926
Dimanche	177 032	0	19 424	8 681	24 069	22 080	11 876	27 455	13 492	2 496	33 892	13 567
Moyenne Saison (4 mois)	1 312 718	23 028	226 081	64 638	81 071	210 615	75 209	241 384	115 304	17 946	199 289	58 153
Semaine	493 779	10 975	66 333	23 235	34 707	115 886	23 863	64 812	59 231	5 571	71 813	17 353
Samedi	303 382	4 464	56 938	13 263	17 328	33 459	19 505	65 624	28 375	5 938	46 088	12 400
Dimanche	515 557	7 589	102 810	28 140	29 036	61 270	31 841	110 948	27 698	6 437	81 388	28 400
Haute Saison (2 mois)	1 134 318	12 999	156 169	44 738	109 551	103 826	73 442	243 098	97 045	60 672	125 362	107 416
Semaine	632 540	2 282	89 609	23 728	75 459	46 758	46 668	131 093	52 207	48 384	67 192	49 160
Samedi	172 723	3 003	26 849	3 837	10 422	21 929	9 469	40 896	9 620	5 600	27 386	13 712
Dimanche	329 055	7 714	39 711	17 173	23 670	35 139	17 305	71 109	35 218	6 688	30 784	44 544
Annuel (12 mois)	3 463 776	36 027	535 595	146 072	262 292	398 427	238 461	683 479	278 296	100 631	563 903	220 593
Semaine	1 854 952	13 257	272 606	70 942	153 218	215 675	146 359	353 149	150 181	71 754	305 767	102 044
Samedi	587 180	7 467	101 044	21 136	32 299	64 263	31 080	120 818	51 707	13 256	112 072	32 038
Dimanche	1 021 644	15 303	161 945	53 994	76 775	118 489	61 022	209 512	76 408	15 621	146 064	86 511

Source : région Île-de-France

Plusieurs organismes gestionnaires des îles de loisirs ont fait part à la chambre d'une fréquentation totale de près de 6 millions de visiteurs par an sans produire de documents permettant d'étayer ce nombre.

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise revendique une fréquentation de 1,2 million d'utilisateurs en 2016, non étayée par des documents, soit le même nombre d'utilisateurs que celui cité dans une délibération de 2008 avant que l'enquête de fréquentation de la région l'établisse en 2010 à seulement 0,68 million d'utilisateurs. Le conseil départemental du Val-d'Oise évoque une fréquentation supérieure à 1 million d'utilisateurs, non documentée. La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise retient une fréquentation annuelle de près de 700 000 usagers.

Dans le cadre de ses nouvelles orientations pour les îles de loisirs pour 2017-2021, la région Île-de-France a prévu d'actualiser cette étude de fréquentation. Il n'existe en effet actuellement aucune statistique homogène consolidée portant sur la fréquentation des îles de loisirs et il n'existe pas non plus d'enquête de satisfaction commune.

Chacune d'elles dispose de ses propres outils. Faute de reposer sur un cadre commun, ils ne peuvent être rapprochés si bien qu'il n'est pas possible de connaître avec précision l'activité des équipements et services des îles et de comparer leurs coûts respectifs.

La stratégie régionale de développement du tourisme et des loisirs de la région Île-de-France pour la période 2011-2016 avait pour ambition de « conforter les rôles des îles de loisirs comme pôle de loisirs et comme espace touristiques innovants » adaptés à l'accueil des jeunes et/ou des familles. La région ambitionnait de diversifier les fonctions des îles de loisirs dans une optique de mixité des usages sans remise en cause de leur vocation sociale. Elle comptait en améliorer l'accessibilité et apporter son concours à la mise en place d'une stratégie de communication et de promotion prenant en compte la diversité des îles de loisirs¹³.

Dans cette perspective, la région Île-de-France entendait promouvoir sur les îles de loisirs l'initiation à l'environnement et le développement de maisons de la nature qui pourraient être associées à une offre d'hébergements à destination des jeunes dans le but de créer de véritables « produits » de type « classe verte » ou « destination nature » en Île-de-France¹⁴. Elle n'excluait pas de mobiliser le foncier régional des îles de loisirs (par exemple sur celle de Saint-Quentin-en-Yvelines) dans le cadre d'un plan d'hébergement touristique à dix ans¹⁵.

Ce document stratégique n'était accompagné d'aucun plan d'action et d'aucun indicateur de suivi. Par conséquent, la mise en œuvre du schéma régional 2011-2016 n'a pas été évaluée¹⁶.

Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Île-de-France pour la période 2017-2021 fixe pour objectif de rénover l'offre des îles de loisirs et leur modèle économique¹⁷. Il vise à renforcer la qualité de l'offre éducative, encourager la pratique sportive pour tous et ouvrir les îles à la culture, favoriser l'accueil de tous les publics, développer l'accessibilité et renforcer la sécurité. La région souhaite ainsi que les îles de loisirs puissent « accueillir de nouveaux publics par le développement du tourisme de proximité et la valorisation de l'offre en direction des entreprises »¹⁸. Contrairement au schéma précédent, ces orientations sont accompagnées d'indicateurs de suivi et de résultats.

¹³ Délibération n° CR 99-11 du 18 novembre 2011, page 34.

¹⁴ Délibération n° CR 99-11 du 18 novembre 2011, page 28.

¹⁵ Délibération n° CR 99-11 du 18 novembre 2011, page 29.

¹⁶ Délibération n° CR 2017-179.

¹⁷ Délibération n° CR 2017-179.

¹⁸ Délibération n° CR 2017-179, pages 32 et suivantes.

Tableau n° 3 : Orientations arrêtées par la région Île-de-France pour le développement des îles de loisirs pour la période 2017-2021

Objectifs	Indicateurs de suivi et de résultats
Renforcer et pérenniser l'offre des îles de loisirs régionales afin d'améliorer leur visibilité et leur attractivité	Capacité d'hébergement et taux de remplissage Nombre de fréquentation des activités Nombre et qualité des partenariats avec le secteur privé et volume des investissements
Atteindre un équilibre économique, préservant leur vocation sociale et environnementale	Capacité d'accueil pour les entreprises, meilleure connaissance de la clientèle, réalisation régulière d'études qualitatives et quantitatives de la fréquentation, capacité à développer des produits innovants et nombre d'évènement culturels et sportifs, amélioration du modèle économique
Mieux insérer les îles-de-loisirs dans leur territoire pour en faire des leviers de développement touristique en améliorant leur accessibilité pour tous les publics et en développant la commercialisation et les produits combinés.	Amélioration de l'accessibilité par tous les modes de déplacement, mise en place et commercialisation de produits, création d'emploi directs, indirects et induits
Garantir la sécurité des biens et des personnes par un meilleur contrôle des accès, la mise en place de la vidéo-protection et un partenariat renforcé avec les forces de l'ordre.	Montant des investissements en matière de sécurité, mis en place de conventions sécurité tourisme avec les services de l'état pour garantir la présence et l'intervention des forces de l'ordre sur les îles de loisirs.

Source : fiche action n° 7 du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs

Pour que ces indicateurs puissent être renseignés, des outils communs et partagés doivent être mis en place et étendus, le cas échéant, aux délégataires et plus généralement aux acteurs économiques et associatifs présents sur les îles à divers titres dans le cadre des contrats et conventions signés. Or, rien ne paraît avoir été prévu.

À défaut de la mise en place de ces outils, l'application de ce document stratégique ne pourra pas être évaluée, comme celle du précédent. Aussi, au terme de son enquête, la chambre formule la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 : Mettre en place des outils communs permettant de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus pour les îles de loisirs par le schéma régional du tourisme et des loisirs.

3.3 Une offre centrée sur les activités de plein air en période estivale

3.3.1 Les grandes caractéristiques des îles de loisirs franciliennes

Historiquement, à l'exception de celle de Buthiers, toutes les îles de loisirs ont été constituées autour d'un plan d'eau, naturel ou artificiel, et/ou en bordure de l'un des grands fleuves irriguant la région Île-de-France. Toutes, à l'exception de Saint-Quentin-en-Yvelines et, à terme, de la Corniche des Forts, disposent d'un espace de baignade accessible pendant la période estivale. Une seule île de loisirs (Bois-le-Roi) l'offre gratuitement aux usagers. Toutes, à l'exception des îles de loisirs de Créteil et de la Corniche des Forts, dont les sites ne le permettent pas, disposent de capacités d'hébergement ou souhaitent s'en doter à terme dans le cadre de leur plan pluriannuel d'investissements. Deux îles en bordure d'un fleuve (Port aux Cerises et Val de Seine) disposent d'un port de plaisance.

Actuellement, la région qualifie six îles de loisirs d'urbaines (Créteil, Port aux Cerises, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cergy-Pontoise, la Corniche des Forts, Étampes), trois de péri-urbaines (Vaires-Torcy, Val de Seine et Bois-le-Roi) et trois de rurales (Boucles de Seine, Jablines-Annet et Buthiers).

Sur le plan fonctionnel, certaines îles sont des parcs urbains : Créteil, Étampes, la Corniche des Forts et Port aux Cerises. Toutefois, le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de la Corniche des Forts conteste le rôle de parc urbain du site.

Au regard de la classification fonctionnelle des îles de loisirs de 1975, l'offre d'activités et de services de l'ensemble des îles de loisirs demeure majoritairement centrée sur la période estivale. Elles fonctionnent le plus souvent comme des centres de vacances ou des unités touristiques estivales et non comme des îles de loisirs urbaines ou péri-urbaines. Les équipements couverts sont minoritaires ce qui ne permet pas une activité toute l'année. Plus particulièrement, deux îles (Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise) ont été adossées à des villes nouvelles sans pour autant avoir été conçues pour répondre aux besoins quotidiens et de fin de semaine de leurs futurs habitants.

À l'exception de quelques activités sportives et ludiques, le plus souvent offertes gratuitement (parcours de santé, espaces jeux pour les enfants), la très grande majorité des îles de loisirs urbaines ne permettent pas une pratique sportive quotidienne. Les îles de loisirs péri-urbaines ne se prêtent pas à une activité de week-end tout au long de l'année.

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines a toutefois indiqué à la chambre qu'il « propose une diversité d'activités : parcours santé, golf, équitation, voile, accrobranche, ferme pédagogique... De plus, elle accueille plus de 100 événements par an permettant ainsi de répondre aux besoins de la population locale tant sur les besoins quotidiens que de fin de semaine. Ces événements peuvent être sportifs, de loisirs ou culturels ».

L'île de loisirs de Vaires-Torcy constitue un cas particulier car elle est le siège d'un centre sportif d'intérêt national qui accueille à demeure les fédérations nationales d'aviron et de kayak. Elle est d'ailleurs la seule qui ne soit pas gérée par l'intermédiaire d'un syndicat mixte. Dans le cadre des jeux olympiques de 2024, l'île de loisirs de Vaires-Torcy est site olympique pour des activités nautiques (canoë kayak et aviron) et celle de Saint-Quentin-en-Yvelines doit accueillir les épreuves de BMX¹⁹, qui ne peuvent être organisées dans l'enceinte du vélodrome national de Saint-Quentin-en-Yvelines. L'équipement sera temporaire.

Plus généralement, si aucun besoin n'a encore été identifié en la matière, la plupart des îles de loisirs pourraient accueillir des équipes et des délégations, servir de bases arrière et répondre à des besoins de logistique, en fonction des infrastructures disponibles, de leur qualité, et de leur proximité avec les sites en compétition. Une stratégie est à mettre en place en ce domaine. Le conseil départemental de l'Essonne a indiqué à la chambre que « conférer aux îles de loisirs d'Étampes et de Draveil un rôle de base arrière des jeux olympiques de 2024 est une (...) piste à étudier. Cependant, il est à noter que les équipements sportifs ne sont pas aux normes attendues par les Fédérations ».

Durant la période examinée, une île de loisirs a par ailleurs été mobilisée à deux reprises pour l'accueil des migrants (Cergy-Pontoise).

Presque aucune île de loisirs ne bénéficie d'une desserte satisfaisante en transports en commun. La voiture demeure le mode d'accès dominant, nécessitant des parkings et des voies d'accès. Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de la Corniche des Forts en Seine-Saint-Denis a indiqué à la chambre que le site « a pour particularité de se situer en milieu très urbanisé et est plus récente que les autres îles de loisirs. De fait, elle a intégré dès le départ les transports en commun pour sa desserte ».

Quelques îles de loisirs ont mis en place un accès payant, notamment en moyenne et haute saison, selon des modalités variables.

¹⁹ Le BMX est un sport extrême cycliste. Il a été développé par des pilotes de motos en Californie qui souhaitaient concevoir un engin ludique pour leurs enfants, leur permettant d'acquérir les bases techniques et ceci sans danger.

Tableau n° 4 : Principales conditions d'accès aux différentes îles de loisirs

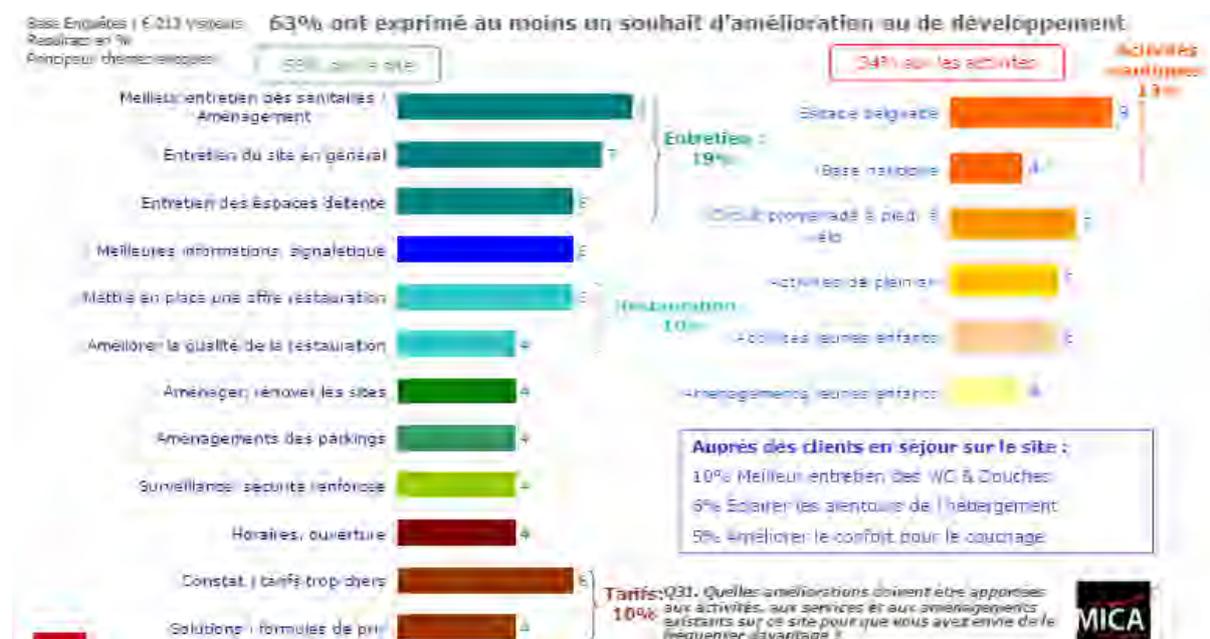
Île de loisirs (département de situation)	Parkings	Accès
Bois-le-Roi (77)	Gratuit	Gratuit
Buthiers (77)	Gratuit	Gratuit
Jablins-Annet (77)	Accès payant à la personne en saison	Accès payant à la personne en saison
Vaires-Torcy (77)	Gratuit	Gratuit
Boucles de Seine (78)	Entrée payante à la personne les week-end de mai, juin, septembre, et tous les jours en juillet et en août	Entrée payante à la personne les week-end de mai, juin, septembre, et tous les jours en juillet et en août
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	Accès payant pour les véhicules toute l'année	Accès payant pour les véhicules toute l'année
Val de Seine (78)	Accès payant à la personne au secteur baignade en saison	Accès payant à la personne au secteur baignade en saison
Étampes (91)	Gratuit	Gratuit
Le Port aux Cerises (91)	Gratuit	Gratuit
La Corniche des Forts (93)	Gratuit	Gratuit
Créteil (94)	Gratuit	Gratuit
Cergy-Pontoise (95)	Parking payant du 30 mars au 30 septembre pour les seuls véhicules. Piétons et deux roues gratuits toute l'année	Parking payant du 30 mars au 30 septembre pour les seuls véhicules Piétons et deux roues gratuits toute l'année

Source : CRC, à partir des tarifs

3.3.2 Des attentes des usagers à mesurer

L'étude de fréquentation 2010 précitée met en évidence la forte saisonnalité de l'activité et la double vocation des îles de loisirs : une offre d'activités en haute saison et un espace vert pour les usagers de proximité toute l'année. Les usagers des îles de loisirs proviennent majoritairement du département de situation. Plus de la moitié des usagers ne pratiquait aucune activité payante. À cette même date, les progrès demandés par les usagers portaient sur l'entretien, l'espace baignade, la restauration et le rapport qualité/prix de l'offre.

Graphique n° 1 : Améliorations souhaitées par les usagers en 2010



Source : région Île-de-France

Cette enquête avait permis de situer chaque île de loisirs en termes de satisfaction au regard des critères communs rappelés dans le tableau qui suit.

Tableau n° 5 : La situation des îles de loisirs à l'égard des usagers

	TOTAL	Boucles de Seine	Saint-Quentin	Val de Seine	Etampes	Draveil - Port aux Cerises	Créteil	Eergy Pontrose	Bois le Roi	Buthiers	Vaires Torcy	Jablons Annet
Satisfaction du site dans son ensemble : Note moyenne de 1 à 5	3,9	3,7 -	3,8	3,9	4,0	4,0	3,7 -	3,9	4,1 +	4,0	3,9	4,1 +
Adéquation du site aux attentes : % Oui	75	67 -	75	74	77	79	64 -	84 ±	84 +	92 +	75	80 ±
Recommandation du site : % Oui	85	82 -	85 -	90	88	92 +	88	90 ±	89	94 -	88	82 ±
% Amélioration / développements	63	58 -	61	68 +	60	65	71 +	64	51 -	56 -	61	69 +
% Primo-visiteurs	13	21 +	12	14	11	10 -	8 -	9 -	14	40 +	10 -	20 +

Source : région Île-de-France

Cette étude n'a pas débouché sur des tableaux de bord communs à l'ensemble des îles de loisirs pour suivre individuellement les progrès enregistrés depuis 2010.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE REPOSANT SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À FAIRE EVOLUER

4.1 Une pluralité de modes de gestion

Les circulaires précitées sur les îles de loisirs ne se prononçaient pas sur leurs modalités de gestion. Dans le contexte réglementaire de l'époque, elles indiquaient néanmoins que le mode associatif, « sous forme de groupement » pouvait constituer « un support très valable pour la gestion »²⁰. Cette possibilité fut mise en œuvre individuellement par quelques îles de loisirs.

²⁰ Circulaire du 20 janvier 1964 relative aux bases de plein air et de loisirs.

Tableau n° 6 : Schéma simplifié du mode de gestion des îles de loisirs

Île de loisirs (département de situation)	Maître d'ouvrage	Mode de gestion principal des activités et/ou des espaces verts	Mode de gestion complémentaire dominant pour les activités et/ou les espaces verts
Bois-le-Roi (77)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Délégation de service public (DSP) intégrale sur les activités et les espaces verts	Aucun
Buthiers (77)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour un restaurant
Jablins-Annet (77)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour une partie des activités de restauration et des activités ludiques
Vaires-Torcy (77)	Région Île-de-France	Délégation de service public (DSP) pour les activités et les espaces verts concernés	Gestion du reliquat des espaces verts par l'agence des espaces verts (AEV), établissement public régional
Boucles de Seine (78)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Aucun
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Délégation de service public (DSP) et autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour certaines activités et la restauration
Val de Seine (78)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Délégation de service public (DSP) pour certaines activités
Étampes (91)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Régie personnalisée Vallée des Moulins pour les activités	Délégation de service public (DSP) pour la restauration
Le Port aux Cerises (91)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Délégation de service public (DSP) pour les activités	Autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour des activités ludiques et la restauration
La Corniche des Forts (93)	Région Île-de-France	Syndicat en régie directe	Aucun
Créteil (94)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Convention de mise à disposition et de gestion de la Maison de la nature
Cergy-Pontoise (95)	Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion (SMEAG)	Syndicat en régie directe	Autorisations d'occupation temporaire (AOT) pour notamment des activités ludiques

Source : CRC, à partir des données des syndicats et de la régie personnalisée et de la réponse de la région

En 1996, un rapport réalisé à la demande de la région rappelait que les associations de gestion créées par certaines îles de loisirs aux côtés des syndicats pour faciliter leur gestion pouvaient placer les élus en risque de gestion de fait²¹. Les associations gestionnaires adossées aux îles de loisirs, lorsqu'elles existaient, furent toutes dissoutes et leur personnel le plus souvent repris par les syndicats eux-mêmes.

Fruit de leur histoire respective, les îles de loisirs connaissent aujourd'hui de modes de gestion d'une grande diversité, qui vont de la régie intégrale à la délégation de service public intégrale en passant par la coexistence à Étampes, aux côtés d'un syndicat, d'une régie personnalisée. Le conseil départemental de l'Essonne a indiqué qu'un processus de fusion de la régie avec le syndicat est engagé.

Conséquence de ces choix organisationnels, les syndicats ne remplissent pas tous les mêmes fonctions. À l'exception du syndicat de l'île de loisirs de la Corniche des Forts, ils sont maîtres d'ouvrage des investissements réalisés mais tous n'exploitent pas des activités ou même n'assurent pas systématiquement l'entretien des espaces verts en régie. Ces missions peuvent être confiées aux délégataires choisis pour gérer les activités de l'île de loisirs.

²¹ Rapport (...) au président du Conseil régional d'Île-de-France relatif aux îles de loisirs, janvier 1996.

Cette diversité de situation rend complexe l'exercice de consolidation et de parangonnage des données relatives aux îles de loisirs. Il demande de rapprocher des données d'origines différentes (comptes publics, comptes rendus des délégataires, comptes des bénéficiaires d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public). Un cadre normalisé commun aux différentes îles fait aujourd'hui défaut²².

Conséquence de ces différences d'organisation, les effectifs présents sur les îles de loisirs et concourant à leur animation relèvent non seulement des syndicats mais également des délégataires ou des associations. Ils pouvaient être estimés au minimum à 745 ETP en 2016.

Tableau n° 7 : Tableau consolidé des effectifs concourant aux activités des îles de loisirs fin 2016

Effectifs moyen en 2016	ETP permanents	ETP saisonniers
Syndicats + régie personnalisée + région	315	149
Délégataires et titulaires d'une autorisation d'occupation du domaine public	183	82
Autres (associations ...)	15	1
Total	513	232

Source : CRC, à partir des données déclarées par les syndicats, la régie personnalisée et la région Île-de-France

4.2 Un financement très majoritaire par des dotations publiques

Indépendamment de leur mode de gestion, la situation financière des îles de loisirs est globalement fragile à plusieurs titres.

4.2.1 Des ressources d'exploitation ne couvrant pas les charges de gestion

Durant la période 2013-2016, les syndicats ont reçu 25,3 M€ en subventions de fonctionnement des départements et du bloc communal (communes et groupements intercommunaux). Ces financements recouvraient pour l'essentiel les participations statutaires des départements et des communes et groupements de situation. Les subventions en provenance de l'État correspondent majoritairement aux contrats aidés.

Tableau n° 8 : Participations reçues par les syndicats sur la période 2013-2016

Nature et origine	Montant en €
Participations	28 212 405
<i>Dont État</i>	1 392 466
<i>Dont région</i>	377 708
<i>Dont départements</i>	15 728 647
<i>Dont bloc communal</i>	9 615 124
<i>Dont fonds européens</i>	540 000
<i>Dont autres</i>	558 460
Autres attributions et participations	662 661
Total	28 875 065

Source : CRC, à partir des données DGFIP

L'équilibre d'exploitation de la très grande majorité des organismes gestionnaires d'une île de loisirs (syndicats et régie personnalisée d'Étampes) inclut une part de ces financements.

En moyenne, les charges de gestion des îles de loisirs ne sont couvertes qu'à hauteur de 70 % par les recettes d'exploitation et celles-ci ne comprennent qu'une part de 68 % de produits de gestion des syndicats et de la régie personnalisée.

²² La région Île-de-France consolide par île de loisirs les données du syndicat, le cas échéant avec sa régie personnalisée ou la délégation de service public dont l'Union des centres sportifs de plein air (UCPA) est titulaire. Les autres délégations de service publiques ne sont pas consolidées. Les autorisations d'occupation temporaire ne sont pas concernées par l'exercice. Cf. Tableau analytique du fonctionnement des îles de loisirs.

Tableau n° 9 : Estimation du poids des recettes commerciales dans les comptes des syndicats et de la régie personnalisée gestionnaire d'une île de loisir pour la période 2013-2016 (données moyennes en € sur quatre exercices)

Île de loisirs (département de situation)	Ressources d'exploitation (A)	Dotations et participations (B)	Produits de gestion (C)	Proportion des ressources d'exploitation dans les produits de gestion (D) (en %)	Charges de gestion (E)	Taux de couverture des charges de gestion par les ressources d'exploitation (F) (en %)
Bois-le-Roi (77)	-	45 536	45 536	0	59 686	0
Boucles de Seine (78)	1 188 651	229 058	1 417 709	84	1 458 279	82
Buthiers (77)	2 723 146	33 145	2 756 290	99	2 759 228	99
Cergy-Pontoise (95)	4 891 587	1 785 600	6 677 188	73	6 474 869	76
Corniche des Forts (93)	143	185 625	185 625	0	183 642	0
Créteil (94)	360 670	1 102 593	1 463 262	25	1 458 907	25
Étampes (91)	881 713	1 587 067	2 388 780	34	2 242 904	36
dont Syndicat	7 380	1 450 187	1 457 567	1	1 248 070	1
dont Régie (1)	794 333	136 880	931 213	85	994 834	80
Jablins-Annet (77)	3 085 779	255 823	3 341 379	92	3 234 377	95
Port aux Cerises (91)	174 432	880 384	1 142 585	15	1 133 055	15
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	3 814 174	1 093 494	4 907 818	78	4 813 460	79
Val de Seine (78)	1 338 211	241 250	1 579 461	85	1 529 345	88
Total	19 260 213	9 026 642	28 294 413	68	27 590 656	70

(1) Pour la régie d'Étampes, les ressources d'exploitation correspondent aux produits de gestion courante (M4). Les dotations et participations correspondent aux versements effectués par le syndicat à la régie à divers titres. Données issues de la comptabilité de la régie (Tiers SMEAG).

Source : CRC, à partir des données de la DGFIP

Les redevances demandées le cas échéant aux délégataires ne couvrent pas les charges de gestion des syndicats.

Tableau n° 10 : Principales redevances perçues des délégataires en 2016

Île de loisirs (département de situation)	Objet	Redevance annuelle en €
Bois-le-Roi (77)	Gestion de l'île de loisirs	Aucune
Buthiers (77)	Gestion d'un restaurant	27 360
Jablins-Annet	Gestion de la petite restauration	NS
Vaires-Torcy (77)	Gestion de l'île de loisirs	Aucune – Intéressement
Boucles de Seine (77)	Activité nautique	NS
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	Gestion d'un golf	419 821
	Gestion d'un restaurant et d'une buvette	39 000
Val de Seine (78)	Gestion d'un Poney club	66 000
Étampes (91)	Gestion d'un restaurant	25 431
Le Port aux Cerises (91)	Gestion de l'île de loisirs	21 316
La Corniche des Forts (93)	Non concernée	
Créteil (94)	Non significatif	NS
Cergy-Pontoise (95)	Non significatif	NS

NS : non significatif.

Source : CRC, à partir des données produites par les entités sous contrôle. Les redevances issues d'une simple autorisation d'occupation du domaine public ne sont pas mentionnées.

Le tableau ci-dessus recense les principales redevances perçues par les opérateurs d'équipements dans le cadre d'une délégation de service public ou de tout contrat équivalent utilisant les équipements financés par la région Île-de-France. Elles mettent en évidence une très grande variété de situations. La redevance perçue par le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines pour la seule gestion de son golf représente plus que l'ensemble des redevances perçues sur l'ensemble des dix autres îles de loisirs en activité. Ces redevances ne couvrent pas l'amortissement des investissements financés par la région. Par ailleurs, sur la période examinée, aucune des délégations de service public ne prévoit le financement d'investissements par le délégataire.

4.2.2 Des délégataires privés bénéficiant de financements publics

Trois îles de loisirs sont actuellement gérées en totalité (Bois-le-Roi) ou quasi-totalité (Port aux Cerises et Vaires-Torcy) dans le cadre d'une délégation de service public, détenue par le même délégataire, l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), créée à la même époque que les îles de loisirs pour accompagner le développement des activités de plein air.

L'organisation existante fait que l'économie des contrats de délégation de service public diffère fortement d'une île de loisirs à l'autre. Ces délégations ne reposent pas sur un corpus minimum de stipulations communes permettant notamment au stade de l'évaluation d'en rapprocher les résultats, si ce n'est au travers du rapport produit par le délégataire.

L'équilibre contractuel de ces trois délégations de service public est fragile à plusieurs titres. Deux d'entre elles ne prévoient aucune redevance (Vaires-Torcy et Bois-le-Roi). L'UCPA a indiqué à la chambre que « le prélèvement d'une redevance domaniale, sans modification de l'offre de service public gratuite, remettrait en question l'équilibre déjà fragile du modèle économique de l'île de loisirs de Bois-le-Roi. (...). L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit des dérogations au principe des redevances domaniales. D'une part, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement en présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous. Or, l'accès au parking et à l'espace baignade de l'île de loisirs de Bois-le-Roi se fait à titre gratuit sans contribution de la région. D'autre part, lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance domaniale sont fonction de l'économie générale du contrat. Il ressort ainsi clairement que dans le cas de l'île de loisirs de Bois-le-Roi, une redevance nulle ou faible est justifiée ».

La délégation de service public pour la gestion de l'île de loisirs de Vaires-Torcy mise en place par la région comprend une garantie de recettes au profit du délégataire, tempérée par une clause de retour à bonne fortune²³. Pour la période sous examen, la région indique avoir versé au total 874 000 € à son délégataire au titre des garanties de recettes pour un chiffre d'affaire cumulé de 15,5 M€²⁴.

Au-delà, le délégataire peut percevoir des concours financiers des collectivités au travers des différentes opérations qu'elles financent sur les îles de loisirs et qui bénéficient, selon le mode de gestion, également aux syndicats ou à la régie personnalisée.

²³ Les garanties de recettes sont de quatre types : pour les nouveaux équipements, pour l'impact des aléas climatique sur la baignade, pour les opérations de sécurité et pour l'intervention du délégataire dans le cadre du projet sportif de l'île de loisirs.

²⁴ Données du compte administratif communiquées par la région pour les garanties de recettes et données du prestataire ayant évalué la délégation de service public pour le chiffre d'affaires.

Les contrats de délégation et les rapports du délégataire ne mentionnent pas les sommes perçues au titre des financements publics concourant à l'équilibre de ces délégations. Cette donnée est pourtant indispensable pour déterminer l'équilibre économique des îles de loisirs.

Dans le cas de l'île de loisirs de Port aux Cerises, le contrôle des comptes du délégataire, réalisé à la demande du syndicat par un prestataire, a mis en évidence que, au cours de la période 2010-2016, un résultat net cumulé déficitaire à hauteur de 468 171 € au lieu d'un prévisionnel positif de 168 769 €. Néanmoins, sur la période, le délégataire a bénéficié de financements publics à hauteur de 0,7 M€ contre 85 550 € prévus contractuellement, soit en moyenne 105 000 € par an²⁵. Ces subventions proviennent des opérations pilotées par la région mais aussi par le conseil départemental de l'Essonne pour 143 000 €²⁶. Elles sont à rapprocher du montant des redevances demandées annuellement au délégataire par le syndicat d'un peu plus de 20 000 €. Sans elles, le résultat financier de cette délégation sur la période 2010-2016 se caractériserait par un déficit cumulé de 1,2 M€, soit près du triple du déficit affiché.

Il apparaît donc qu'un outil de consolidation des financements publics directs et indirects reçus par les îles de loisirs, indépendamment de leur mode de gestion, doit être mis en place entre tous les acteurs afin d'apprécier annuellement l'équilibre économique des îles de loisirs dans leur ensemble. Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines a indiqué à la chambre y être favorable.

4.2.3 Un équilibre économique altéré par des pratiques contestables en matière de tarifs et de redevances

a) Des pratiques tarifaires contestables

La politique tarifaire des îles de loisirs n'est encadrée par aucun principe commun. Il ressort de l'examen des grilles tarifaires et des pratiques mises en place par plusieurs îles de loisirs l'existence de tarifs spéciaux ou d'exemptions qui sont discriminants et contraires à la réglementation et qui pèsent sur l'équilibre économique des îles de loisirs.

Ainsi, les conditions d'accès à l'île de loisirs du Val de Seine permettent d'entrer gratuitement et de bénéficier ensuite d'un accès gratuit à l'espace de baignade durant la saison, malgré une barrière de péage, pour les usagers au fait des subtilités des horaires appliqués (heure d'ouverture de l'île de loisirs différente de celle de la barrière de péage donnant accès à l'espace de baignade).

Les tarifs offerts aux collectivités locales sur la base d'un critère territorial n'apparaissent pas plus justifiés s'agissant d'un équipement régional. Comme pour les tarifs à l'égard des usagers, il n'existe aucun principe commun encadrant les redevances pour l'occupation du domaine public.

Or en la matière, comme pour les tarifs à l'égard des usagers, il existe des pratiques variables selon les îles de loisirs qui, outre leur impact sur l'équilibre économique de chaque île, peuvent poser des difficultés juridiques. Des catégories d'usagers privés ou publics disposent d'un accès financier privilégié.

Les dispositions et pratiques en cause sont recensées dans le tableau suivant. La chambre n'a pas pu les recenser tous. L'impact financier de certains dispositifs ne peut être évalué, faute de comptage des gratuités.

²⁵ Données du cabinet d'expertise comptable ayant contrôlé la délégation de service public. Détail des données comptables enregistrées au compte 74.

²⁶ Données du cabinet d'expertise comptable ayant contrôlé la délégation de service public. Détail des données comptables enregistrées au compte 74.

Tableau n° 11 : Dispositions et pratiques tarifaires et d'occupation du domaine public ayant un impact sur l'équilibre économique des îles de loisirs (2013-2016)

Île de loisirs (département de situation)	Tarif préférentiel public	Impact financier du tarif préférentiel par rapport au tarif public	Redevances non perçues ou prestations non facturées
Bois-le-Roi (77)			
Buthiers (77)	Accès gratuit à l'espace baignade pour les habitants de Buthiers	Non disponible	
Jablins-Annet (77)	Tarifs spéciaux pour les structures agréées par le département	Non disponible	
	Tarifs spéciaux pour les communes du groupement intercommunal Jablins-Annet et de la communauté d'agglomération Marne et Gondoire	Non disponible	
	Gratuité ou réduction pour agents du syndicat	Non disponible	
	Tarifs spéciaux pour des associations partenaires	22 800 €	
Vaires-Torcy (77)	Tarif spécial pour les résidents de la commune de Torcy	Non disponible	
	Gratuité pour les agents de la région	Non disponible	
Boucles de Seine (78)	Tarif résident	Non disponible	
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	Accès gratuit des résidents de la CASQY non compensés intégralement par rapport au tarif public	Non disponible	102 995 € (2015-2017)
Val de Seine (78)	Conditions d'accès permettant de contourner la barrière de péage	Non disponible	48 970 €
	Abonnement résident en 2013	Non disponible	
	Tarifs groupes selon qu'ils sont dans le périmètre du syndicat ou non	Non disponible	
Étampes (91)	Gratuité pour les établissements scolaires d'Étampes tir à l'arc)	206 459 €	
	Gratuité pour les établissements scolaires d'Étampes (Escalade)	213 907 €	
	Carton d'invitation	10 130 €	
Le Port aux Cerises (91)			
La Corniche des Forts (93)			
Créteil (94)	Tarif piscine réduit Ville de Créteil	6 990 €	34 045 €
			349 658 €
Cergy-Pontoise (95)	Gratuités « tombola »	38 973 €	45 965 €

Source : CRC, à partir des données produites par les entités sous contrôle

b) Des tarifs à encadrer

En droit, la politique de tarification des activités offertes dépend de la qualification du service public. Les tarifs sociaux ne sont possibles que pour les services publics administratifs sauf disposition législative particulière. Les tarifs « résidents » ne sont pas possibles pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC).²⁷

Les tarifs « résidents » mis en place au profit des habitants des communes de situation sont très fragiles. La différenciation des tarifs selon le lieu de résidence n'est acceptée par le Conseil d'État que pour les services publics administratifs²⁸. Elle est fortement encadrée lorsqu'elle n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi, soit à raison d'une différence de situation appréciable entre les usagers par rapport à ce service, soit par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service²⁹. Sur ces seuls motifs, des différences tarifaires sont possibles en fonction du lieu de résidence du fait de la qualité de contribuable concerné par le financement d'un équipement.

²⁷ CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, n° 147947.

²⁸ CCA Lyon, 12 avril 2000, Commune de Saint-Sorlin-d'Arves. Question parlementaire n° 145164 publiée au journal officiel le 25 novembre 2014.

²⁹ CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques. Question parlementaire n° 145164 publiée au journal officiel le 25 novembre 2014.

Toutefois, au cas d'espèce, les îles de loisirs étant des équipements d'intérêt régional financés très minoritairement par les communes, toute discrimination tarifaire fondée sur le lieu de résidence apparaît peu fondée en fait et en droit³⁰. En outre, le juge européen se montre encore plus restrictif que le Conseil d'État et n'admet que des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une discrimination tarifaire fondée sur le critère de résidence³¹. Ces tarifs sont par conséquent à proscrire. Le principe de tarification préférentielle n'est pas non plus possible pour les agents d'une collectivité locale organisant un service public³².

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines a indiqué à la chambre qu'« afin de permettre aux Saint-Quentinois d'accéder gratuitement à l'île de loisirs avec leur véhicule, la communauté d'agglomération, à partir de 1998, versait une compensation évaluée forfaitairement jusqu'en 2013 (...) faute de comptage. À partir de 2013, des comptages véhicules ont été mis en place et il a été comptabilisé plus de 100 000 entrées saint-quentinoises par an. La compensation a donc été revalorisée (...). La revalorisation de cette compensation bien que forfaitaire a néanmoins tenu compte du nombre d'entrées annuelles et du tarif d'accès véhicule à savoir 4 €. À partir de 2015, le mode de compensation a été beaucoup plus encadré et limité puisqu'il a été décidé par la Communauté d'agglomération de limiter la compensation à trois accès par an et par véhicule pour les saint-quentinois à la hauteur du tarif du droit d'entrée en vigueur. Ainsi, la carte trois accès ne rentre pas dans un dispositif "préférentiel" mis en place par le syndicat mixte de l'île de loisirs, c'est une action de Saint-Quentin-en-Yvelines (SQY) en faveur de ses habitants, puisque le prix non payé par les habitants de SQY l'est par la communauté d'agglomération (compensation intégrale) ».

c) Des exonérations de redevance d'occupation du domaine public à encadrer

S'agissant de l'occupation du domaine public, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pose un principe de non-gratuité des occupations du domaine public à titre privatif. De surcroît, afin d'éviter des montants symboliques, l'article L. 2125-3 du même code précise que cette redevance « tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Lorsqu'elles fixent les tarifs d'occupation du domaine public, les délibérations doivent tenir compte à la fois des avantages procurés à l'occupant privatif pour en déterminer le montant mais également en expliciter le bien-fondé³³.

Les exceptions au principe de non gratuité sont strictement limitées aux situations visées à l'article L. 2125-1 du CG3P qui prévoit notamment que l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. À ce titre, il apparaît difficilement envisageable de prévoir une gratuité lorsque cette occupation ou utilisation présente un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation.

Au surplus, la fourniture de services à titre gratuit ou au-dessous de leur coût de revient pour la collectivité à des tiers constitue également une subvention en nature au sens des dispositions de l'article L. 2313-1 du code³⁴, qui prévoient que les documents budgétaires sont assortis d'annexes et notamment de la liste des concours attribués par une collectivité ou un groupement sous forme de prestations en nature et de subventions en numéraire.

³⁰ CE, 5 octobre 1984, req. N° 47875 Question parlementaire n° 145164 publiée au journal officiel le 25 novembre 2014.

³¹ CJCE, 16 janvier 2003, Commission/Italie C-388/01. Question parlementaire n° 145164 publiée au journal officiel le 25 novembre 2014.

³² TA Marseille, 15 février 1991, Rocca, n° 88-2979.

³³ CAA Lyon, 28 février 2013, communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, req. n° 12LY00820. CAA Lyon, 13 décembre 2012, A/ville de Grenoble, n° 12LY01167.

³⁴ L'article L. 2313-1 du CGCT dispose en effet que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2342-2, sont assortis en annexe [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions [...] ».

Enfin, l'occupation du domaine public par un tiers exerçant une activité économique est soumise à une obligation de transparence qui se traduit par une obligation de publicité et de mise en concurrence préalables³⁵.

En définitive, outre la mise en place de principes directeurs communs aux îles de loisirs en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public, il importe également que l'impact financier de toute décision tarifaire ou d'occupation du domaine public, dès lors qu'elle est conforme au droit, soit recensé et valorisé à tous les stades du cycle budgétaire afin d'apprécier l'équilibre financier réel des îles de loisirs.

La région a rappelé à la chambre que « la question de la tarification a été évoquée lors des Assises des îles de loisirs de décembre 2016. Il a été mis en évidence le besoin d'une meilleure lisibilité des tarifs, sans pour autant aller vers leur homogénéisation qui semble peu réaliste. En effet, les îles de loisirs présentent des situations différentes (sociologie, situation géographique, environnement plus ou moins urbain impactant les coûts liés au foncier, etc.). La région indique qu'elle « souhaite tendre vers un modèle économique cohérent et dont les principes seraient harmonisés et les tarifs adaptés aux différentes situations citées ci-dessus ».

S'agissant de la situation des délégataires, la région indique que « cette proposition rejoint les questions évoquées lors des Assises des îles de loisirs. La région n'est pas directement décisionnaire sauf pour l'île de loisirs de Vaires-Torcy ».

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines a exprimé son accord pour participer à une réflexion sur la cohérence de la tarification et des redevances d'occupation du domaine public à l'échelle des 12 îles de loisirs à condition que soient prises en compte les spécificités locales. Plus réservé, le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise a aussi insisté sur ce point.

La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise a indiqué qu'elle rejoint les observations de la chambre sur la contribution des délégataires titulaires d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, la nécessité de mettre à disposition du comité syndical une revue des conventions en cours d'exécution et de leurs mécanismes de redevances, et celle d'un examen annuel des activités et des comptes des tiers installés de manière pérenne ou non sur l'Île de loisirs. Elle est d'accord pour intégrer ces éléments au rapport d'activité comme le recommande la chambre.

Recommandation n° 2 : Doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public.

Recommandation n° 3 : Adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public.

4.2.4 Des subventions de la région en faveur de l'accessibilité sociale des îles

En sus du financement de l'investissement des îles de loisirs, la région Île-de-France participe indirectement au financement de leur fonctionnement par l'intermédiaire de d'actions visant à favoriser l'accès des publics défavorisés (« Tickets loisirs ») et en proposant également des activités ponctuelles (village sportif d'été ou d'hiver, stages linguistiques)³⁶.

³⁵ CJUE, 14 juillet 2016, Promoimpresa Srl, aff. C-458/14, Mario Melis e.a., aff. C-67/75 ; ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

³⁶ Cf. notamment, note relative au bilan des actions d'accès aux loisirs et aux vacances en 2016.

Sur la période 2013-2016, ces actions ont représenté un montant moyen annuel de 1,5 M€³⁷, dont un peu plus de la moitié a été consacrée au dispositif des « Tickets loisirs ». Comme le souligne la région dans le cadre de la rénovation de ce dispositif, un francilien sur trois ne part pas en vacances³⁸. Le dispositif des « Tickets loisirs », qui existe depuis 1995, a pour objectif de renforcer l'accessibilité sociale des îles de loisirs, dont un rapport régional avait souligné en 2006 « une vocation sociale mise à mal ». Il permet à des franciliens défavorisés d'accéder à des conditions financières privilégiées aux activités des îles de loisirs³⁹.

Ce dispositif fonctionne comme un tarif social pris en charge et financé par la région. Il constitue également une dotation de fonctionnement versée au syndicat, à la régie personnalisée ou au délégataire en fonction du mode de gestion existant. Sur la période examinée, il a reposé sur une délibération cadre de 2011⁴⁰ et des délibérations annuelles d'ouverture de crédits. À l'origine, prioritairement destiné aux groupes composés de jeunes de 11 à 17 ans habitant les zones les plus sensibles d'Île-de-France et ne partant pas en vacances, il a été élargi aux familles modestes et aux personnes en situation de handicap.

Destiné au départ à financer une partie du prix d'une entrée, d'un pique-nique et d'un accès à l'espace baignade, le champ des dépenses éligibles a été également étendu progressivement à la pratique d'activités encadrées et au coût des séjours.

Tableau n° 12 : Règlement simplifié du dispositif des tickets loisirs (2011-2016)

Public	Organismes relais attributaires des tickets loisirs à distribuer	Conditions d'attribution	Prestations financées
Jeunes de 11 à 17 ans en priorité issus des territoires bénéficiant de l'animation sociale des quartiers et notamment en zone urbaine sensible, puis dans des conditions plus limitées à d'autres territoires	<ul style="list-style-type: none"> - Associations, maisons de quartiers des communes, services des sports des communes - Île de loisirs et associations sportives - Écoles ouvertes 	<ul style="list-style-type: none"> - De 200 à 2 500 tickets par commune ou arrondissements selon leur classement - Mouvement sportif et îles de loisirs : 3 000 tickets par organisme - Écoles ouvertes : 100 tickets par établissement en territoire urbain prioritaire 	(Pour les groupes) : - une formule classique comprenant le ticket d'entrée, un panier repas ainsi qu'une ou deux activités pour une valeur de 1 ticket par personne - variantes possibles pour une valeur de 2 tickets, portés à 3 tickets pour les personnes en situation de handicap
Familles francilienne fragilisées (situation de précarité, chômage ou rupture sociale, famille monoparentale ou jeunes de 10 à 25 ans en situation de précarité économique)	<ul style="list-style-type: none"> - Associations de taille significative - Centre sociaux - Organismes désignés par la région ou prestataires choisis par la région dans le cadre d'un marché public 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 000 tickets par organisme - 100 tickets par centre social - 6 tickets par jour et par personne pour les organismes relais 	Animation et événementiel : participation de la région limitée à 2 tickets - Formule séjours (4 nuitées maximum) : Pour les groupes : 2 tickets par jour et par personne Pour les familles fragilisées : 6 tickets par jour et par personne
Personnes en situation de handicap qui fréquentent des structures d'accueil l'été	<ul style="list-style-type: none"> - Différents organismes relais 	<ul style="list-style-type: none"> - 300 tickets par projet 	

Source : rapport CR n° 08-11 de la région Île-de-France

Les canaux de distribution se sont également diversifiés avec l'élargissement des publics cibles⁴¹. Le nouveau cadre adopté en 2011 entendait à la fois préciser les publics bénéficiaires, simplifier la gestion du dispositif et améliorer son suivi en le fondant sur une charte et des conventions renouvelées avec les îles de loisirs et les organismes en charge de la répartition des tickets. Contrairement à l'intention initiale, le dispositif mis en place en 2011 n'a pas fondamentalement simplifié le schéma de distribution qui passe par de multiples canaux, impliquant les services de l'État ou des associations.

³⁷ Données provisoires.

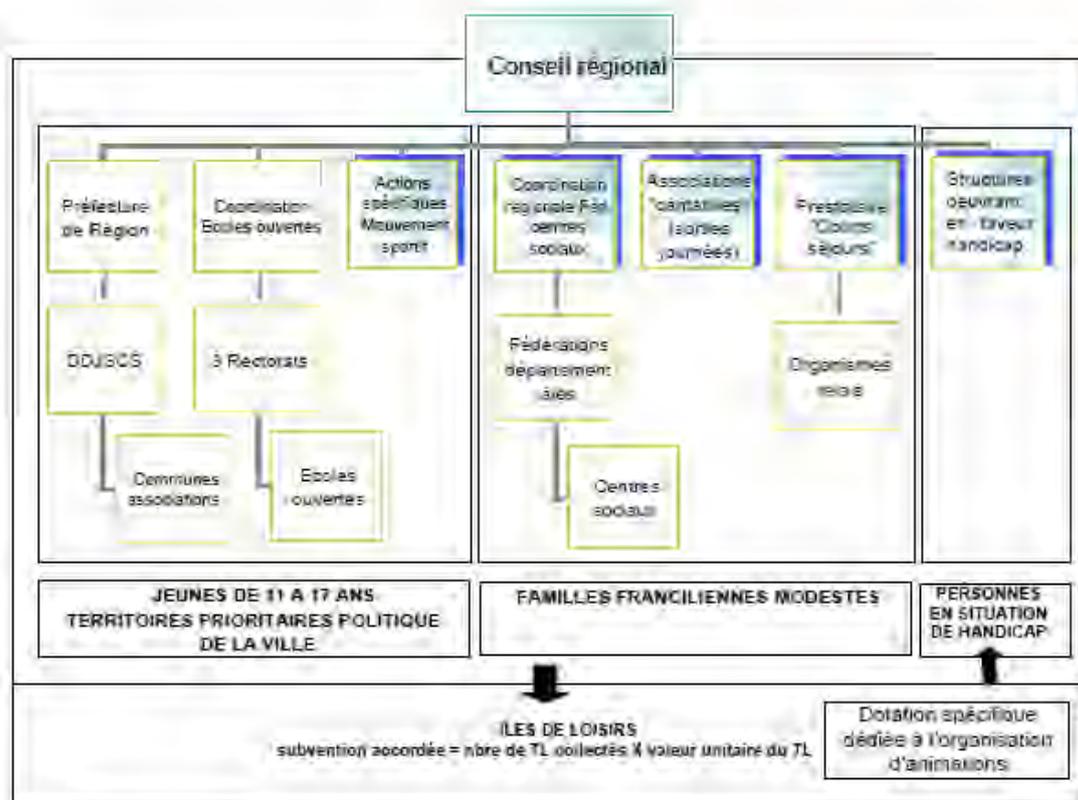
³⁸ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/meilleur-acces-franciliens-aux-loisirs-aux-vacances>.

³⁹ Rapport CR n° 08-11 du 25 janvier 2011.

⁴⁰ Rapport CR n° 08-11 du 25 janvier 2011.

⁴¹ Rapport CR n° 08-11 du 25 janvier 2011.

Schéma n° 1 : Schéma de distribution des tickets loisirs sur la période 2011-2016



Source : région Île-de-France – bilan des actions d'accès aux loisirs et aux vacances en 2016

Durant la période sous revue, le prix du ticket loisirs était de 9 €. Les comptes rendus annuels examinés par le conseil régional (commission permanente) présentent un bilan des tickets distribués par canal de distribution. Les îles de loisirs bénéficient directement en moyenne d'environ 18 % des tickets distribués.

Tableau n° 13 : Bilan 2013 et 2015 des Tickets loisirs

Destinataires des tickets loisirs	2013 (nombre de tickets)	2015 (nombre de tickets)
Communes, associations, écoles ouvertes via les directions départementales de la cohésion sociale	43 400	43 400
Fédération des centres sociaux	8 800	9 000
Îles-de-loisirs	15 890	18 520
Actions régionales	20 738	24 656
Mouvement sportif	5 900	8 750
<i>Dt Sport en filles, sport et mixité</i>		3 200
<i>Dt Nager Grandeur Nature</i>	600	600
<i>Dt Union nationale du sport scolaire (UNSS)</i>	3 800	4 000
<i>Dt Manifestation sport santé</i>	1 500	950
Associations agissant contre la pauvreté et l'exclusion par le développement de l'accès aux loisirs	4 750	5 250
<i>Dt Culture du Cœur</i>	2 000	2 500
<i>Dt Secours populaire</i>	2 750	2 750
Actions en faveur des personnes en situation d'handicap	3 400	3 826
Cours séjours – familles fragilisées	6 688	6 830

Source : rapports de la région Île-de-France CP 14-114 et CP 16-029

Ces tickets sont presque tous utilisés sur les îles de loisirs. Le nombre de tickets loisirs collectés varie d'une île de loisirs à l'autre en fonction notamment de l'offre d'activités. Quatre îles de loisirs collectent plus de 50 % des tickets loisirs.

Tableau n° 14 : Tickets loisirs collectés par les îles de loisirs

Île de loisirs	2013	2015
Buthiers	9 116	10 161
Vaires-Torcy	8 826	7 395
Bois-le-Roi	7 413	7 351
Jablins-Annet	6 572	6 244
Saint-Quentin-en-Yvelines	11 203	9 138
Val de Seine	3 441	3 185
Boucles de Seine	4 629	5 382
Port aux Cerises	12 978	15 079
Étampes	3 842	4 354
La Corniche des Forts	NC	NC
Créteil	3 010	2 980
Cergy-Pontoise	13 461	15 126
Total	84 491	84 415

Source : rapports de la région Île-de-France CP 14-114 et CP 16-029 ; NC : non concerné

La région a indiqué à la chambre que l'amélioration de l'accès aux loisirs et aux vacances n'est pas l'une de ses compétences directes. Elle souligne que cette compétence relève en premier lieu de l'État qui exerce sa tutelle sur l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV) et, en second lieu, des départements qui sont chargés de l'aide sociale⁴².

En 2017, la région Île-de-France a mis en place une nouvelle stratégie pour l'accès des franciliens et des franciliennes aux loisirs reposant, d'une part, sur un dispositif d'accès rénové aux îles de loisirs et, d'autre part, sur une aide au départ en vacances des franciliens et des franciliennes qui inclut les week-end et courts séjours sur les îles de loisirs. Dans ce cadre, le dispositif des tickets loisirs comprend désormais trois volets : un volet social, un volet loisirs sportifs, culturels et éducatifs accessibles à tous et un volet touristique, jumelé avec des loisirs récréatifs. Selon la région, il s'accompagne de nouvelles modalités de gestion, « majoritairement par le biais d'un appel à projets annuel [permettant] d'assurer une meilleure traçabilité des tickets » ainsi que d'un renforcement du partenariat avec le milieu sportif et d'une rénovation des villages d'été existants renommés villages sportifs et culturels, organisés en partenariat avec les îles de loisirs.

La mise en place de ces nouvelles actions devant être échelonnée du 1^{er} juin 2017 au 1^{er} mars 2018, le premier bilan de cette nouvelle stratégie ne pourra intervenir qu'à compter du 1^{er} mars 2018, soit postérieurement à l'intervention de la chambre.

⁴² Exposé des motifs du rapport sur la nouvelle stratégie régionale pour l'accès des franciliennes et des franciliens aux loisirs et aux vacances – CR n° 2017-55.

Tableau n° 15 : Règlement simplifié du dispositif des tickets-loisirs en 2017

Bénéficiaires franciliens directs	Publics cibles (franciliens)
Dans le cadre d'appel à projets	
Communes et arrondissements de Paris	- Jeunes franciliens de 11 à 17 ans
Hôpitaux et organismes à but non lucratif œuvrant au profit d'enfants ou adolescents hospitalisés	- Mois de 18 ans (et accompagnants)
Organisme œuvrant en faveur de personnes en situation d'handicap	- Tout âge et tout type
Mouvement sportif	- Tout public
Organismes à but non lucratif en lien avec le public cible	- Familles franciennes fragilisées - Femme victimes de violence
Dans le cadre de projets sportifs, pédagogiques ou de solidarité (hors appel à projet)	- Jeunes franciliens de 11 à 17 ans fréquentant des structures, - Grand public, - Forces de l'ordre et services public de secours franciliens, - Orphelins mineurs, - Personnes en situation de handicap, - Personnel de la région Île-de-France
Projets soutenus sous la forme de tickets loisirs	
Communes et arrondissements de Paris	Sortie en groupe à la journée et cycles d'activités sportives. De 1 à 3 tickets loisirs selon la formule et le public.
Hôpitaux et organismes à but non lucratif œuvrant au profit d'enfants ou adolescents hospitalisés	
Organisme œuvrant en faveur de personnes en situation d'handicap	
Mouvement sportif	Actions développées en faveur des adhérents et licenciés de l'organisme. De 15 % à 30 % des dépenses éligibles selon les formules
Communes et arrondissements de Paris	Formule séjour groupe « sport-langues » (10 nuitées maximum) : 50 % des dépenses éligibles, dans la limite de 4 Tickets loisirs par personne et par jour.
Communes et arrondissements de Paris Association de solidarité Centres sociaux Maisons de quartiers	Formule séjours au profit de famille franciennes fragilisées. 90 % des dépenses éligibles, éligibles dans la limite de 7 tickets loisirs par jour et par personne. Formule séjour au profit des femmes victimes de violences : de 50 % à 85 % des dépenses éligibles dans la limite de 7 tickets loisirs par jour et par personne.

Source : rapports de la région Île-de-France CR n° 2017-55

La chambre a relevé que les personnels de la région Île-de-France peuvent bénéficier de tickets loisirs dans le cadre de projets sportifs, pédagogiques ou de solidarité (hors appel à projets). Elle rappelle que les fonctionnaires d'une collectivité ne peuvent bénéficier d'un accès privilégié à un service public administratif comme à un service industriel et commercial⁴³. Or le mécanisme des tickets loisirs permet une réduction des tarifs publics pratiqués par les îles, à raison de leur statut d'agent de la région propriétaire des îles de loisirs.

Au total, la chambre observe que le dispositif des tickets-loisirs, qui prend la forme de subventions de fonctionnement aux îles de loisirs, mériterait d'être revu non seulement au regard des seules compétences d'attribution de la région, mais également à l'occasion du réexamen du modèle économique des îles de loisirs (cf. *infra*).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le conseil départemental de l'Essonne indique « qu'une piste de réflexion pourrait être une contribution locale et/ou départementale au dispositif régional des tickets loisirs ».

⁴³ TA Marseille, 15 février 1991.

4.3 Un modèle économique n'intégrant pas le financement des investissements

4.3.1 Un schéma initial visant à encadrer le recours au financement public

Dès l'origine, au regard des acquisitions foncières et des aménagements à réaliser, la création et la gestion d'une île de loisirs ont été identifiées comme des opérations très onéreuses pour lesquelles des orientations d'aménagement ont été définies dans le but de limiter le recours aux financements publics en investissement comme en fonctionnement.

Un financement des réserves foncières et des équipements généraux adossé à des opérations de création immobilière avec une participation des constructeurs était souhaité dans la mesure du possible.

Pour le financement des équipements, une distinction a été établie entre :

- les équipements et activités qui « ressortent tout naturellement de la vocation de la collectivité et de l'esprit même de la notion de service public (école de nautisme, baignade, terrains de jeux, locaux socio éducatifs et culturels, camping, parc de détente etc.) », justifiant l'intervention de financements publics ;
- les « autres équipements présent[ant] un caractère de rentabilité plus ou moins affirmé et [qui] justifient l'appel à des capitaux publics particuliers ou à des capitaux privés (...) »⁴⁴. Dès 1964, différents types d'équipements pouvant faire l'objet d'un financement par des investisseurs privés étaient identifiés (hôtellerie classique, restaurants).

Historiquement, le financement des îles de loisirs a été partagé entre l'État, le district de la région parisienne puis la région Île-de-France, et, le cas échéant, les collectivités de situation. L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), devenue Grand Paris Aménagement, a été mandatée par le ministre des sports pour créer les îles de loisirs⁴⁵. Elle a été chargée de réaliser les acquisitions foncières, les études et les premiers aménagements et équipements, subventionnés par l'État et le district de la région parisienne.

Ces opérations bien qu'achevées ne sont pas clôturées financièrement. Un solde positif en trésorerie de près de 168 000 € en faveur de la région Île-de-France existe dans les comptes de Grand Paris Aménagement. Ces sommes sont à réintégrer dans les comptes de la région Île-de-France dans le respect de leur finalité, garantie par une délibération spéciale du conseil régional. L'établissement public a indiqué à la chambre avoir effectué une demande en ce sens à la région.

Au surplus, une partie des financements était initialement tirée des droits de forage versés à l'AFTRP par les carriers qui exploitaient les gisements de sables et d'autres matériaux dans les emprises acquises pour réaliser les îles de loisirs jusqu'en 2000. Deux îles de loisirs furent concernées par ce mécanisme (Jablins-Annet et Cergy-Pontoise). Grand Paris Aménagement a conservé ces fonds qu'il mobilise sur demande de la région et des îles depuis cette date. Sur la période 2013-2017, 2,3 M€ ont ainsi été versés au syndicat de l'île de loisirs de Jablins-Annet. Subsistaient fin 2018 dans les comptes de Grand Paris Aménagement 0,79 M€ de crédits disponibles pour des investissements sur cette île de loisirs ainsi que 0,5 M€ pour celle de Cergy-Pontoise. Pour cette dernière île de loisirs, la détention de ces sommes par Grand Paris Aménagement ne repose sur aucune convention.

⁴⁴ Circulaire du 20 janvier 1964 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁴⁵ Convention cadre du 2 août 1972.

Ce dispositif historique est en effet à solder. Les sommes perçues auraient dû être reversées à la région, une fois les opérations d'aménagement achevées. Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise a indiqué à la chambre qu'« il conviendra de s'assurer que la région récupère bien ce montant au profit de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise ».

Grand Paris Aménagement affirme avoir fait évoluer ses pratiques pour tenir compte des préconisations de la chambre. S'agissant de la maîtrise du foncier de l'opération d'aménagement de la Corniche des Forts, « [l'établissement public] ne devient plus comme par le passé propriétaire du foncier, rétrocédé par la suite, mais conduit les négociations et procédures d'acquisitions pour le compte de la région, titrée elle-même. Celle-ci inscrit donc directement à son budget les charges et éventuelles recettes ».

S'agissant du fonctionnement des îles de loisirs, leur mode de gestion devait permettre d'éviter les conflits d'usage et l'appropriation de l'offre par une catégorie d'usagers⁴⁶ mais aussi de « compenser déficits et résultats excédentaires au sein d'un même compte d'exploitation »⁴⁷.

Ainsi depuis l'origine, le modèle économique des îles de loisirs reposait explicitement sur une compensation entre activités déficitaires et activités excédentaires dans une seule et même caisse⁴⁸. Pour ce faire, une comptabilité analytique devait être mise en place.

Dans cette perspective, le dispositif proposé insistait sur le rôle crucial et central des schémas d'aménagement qui doivent notamment permettre une fréquentation optimale des sites et « prévoir l'existence de pôles d'animation fréquentés toute l'année grâce à la présence d'activités couvertes »⁴⁹. Les déterminants des investissements devaient permettre d'assurer une cohérence entre conception, réalisation et gestion⁵⁰.

4.3.2 Un mode de financement des investissements juridiquement contestable

Les dépenses d'acquisitions foncières et d'équipements des îles de loisirs sont intégralement financées par la région Île-de-France au moyen de subventions d'investissements attribuées aux syndicats après examen de leurs demandes. Le montant des investissements autorisés par la région Île-de-France au profit des îles de loisirs s'est établi à 57 M€ sur la période 2013-2017.

Tableau n° 16 : Autorisations de programme (AP) d'investissements affectées par la région aux îles de loisirs pour 2013 à 2017 (en €)

Domaine/année en €	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Aménagements	5 017 641	13 152 845	16 857 588	7 414 436	3 973 295	46 415 805
Accessibilité (Handicap)	643 190	426 206	460 025	306 135	324 100	2 159 656
Sécurité	2 130 048	1 792 641	967 089	1 332 344	2 439 963	8 662 085
Total	7 790 879	15 371 692	18 284 702	9 052 915	6 737 358	57 237 546

Source : région Île-de-France

Sur la période 2013-2016, les subventions d'investissements perçues par les syndicats ont atteint 47,2 M€. Sauf exception, elles provenaient toutes de la région Île-de-France.

⁴⁶ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs : « ne pas parcelliser l'espace en confiant certaines activités sportives ou culturelles à des clubs ou groupements particuliers qui apportent de fait des limites à la pratique de masse ».

⁴⁷ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁴⁸ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs : « Une gestion optimale de ces espaces reposera sur la compensation, à l'intérieur d'un compte unique d'exploitation, entre les résultats des activités rentables et les charges des activités non rentables ».

⁴⁹ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁵⁰ Circulaire du 21 mars 1975 relative aux bases de plein air et de loisirs.

**Tableau n° 17 : Subventions d'investissements perçues par les syndicats
sur la période 2013-2016 (montants en €)**

Île de loisirs (département de situation)	2013	2014	2015	2016
Bois-le-Roi (77)	667 068	748 652	238 666	0
Boucles de Seine (78)	185 312	824 598	481 642	413 534
Buthiers (77)	3 461 319	1 227 653	656 108	17 985
<i>Buthiers BA Cafétéria</i>				
<i>Buthiers BA Manifestations</i>				
Cergy-Pontoise (95)	2 503 616	2 609 219	1 752 748	849 871
<i>Cergy-Pontoise BA tva</i>				
Corniche des Forts (93)	62 353	14 306	0	0
Créteil (94)	218 206	127 509	327 752	1 247 692
<i>Créteil BA Restaurant</i>				
Etampes (91)				
<i>Syndicat</i>	304 442	225 432	167 226	1 200 662
<i>Régie</i>				
Jablins-Annet (77)	4 049 902	904 485	1 674 629	908 126
Port aux Cerises (91)	1 385 980	1 682 846	2 330 673	1 214 310
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	1 771 254	2 388 549	2 507 899	1 519 718
<i>Saint-Quentin-en-Yvelines BA Tva</i>	216 331	555 064	25 467	96 825
Val de Seine (78)	227 810	384 660	1 585 776	1 238 229
Total	15 053 595	11 692 973	11 748 585	8 706 953

Source : CRC, à partir des données DGFIP

Ces subventions d'investissement financent l'ensemble des équipements des îles de loisirs, quel que soit leur objet ou leur finalité. Cependant, au regard de la jurisprudence⁵¹, ceux-ci relèvent soit de la catégorie des services publics administratifs (SPA) - espaces verts mis à disposition gratuitement, piscines et centre de loisirs municipaux⁵², par exemple -, soit de celle des services publics industriels et commerciaux (SPIC) - hôtellerie, restauration⁵³, exploitation d'un plan d'eau⁵⁴-, ou encore de l'une ou de l'autre de ces catégories en fonction des objectifs et modalités de gestion assignés à l'équipement et au service - camping ou village de vacances - par exemple⁵⁵.

⁵¹ Objet du service, nature des ressources et modalités de fonctionnement.

⁵² S'agissant des piscines municipales, celles-ci ont pour objet l'enseignement et la pratique de la natation et de la plongée. En cela, comme le reconnaît le commissaire du gouvernement Méric, elles ne sont pas différentes des piscines privées (J. Méric, concl. sur CE, sect., 14 juin 1963, Épx Hébert : Rec. CE 1963, p. 366). Mais il ajoute qu'il est « difficile de considérer isolément l'objet de l'entreprise du but que se propose son promoteur » (Ibid., p. 366). Ce qu'il assimile rapidement à la recherche de bénéfices. Il ajoute que les redevances ne permettent pas de financer le service, et qu'enfin, le service est géré en régie directe. La gestion d'une piscine est un service public administratif car elle est gérée en régie directe, et ses produits d'exploitation sont imputés, avec ceux des terrains de sports et des stades municipaux, au chapitre des sports et beaux-arts du budget de la collectivité territoriale (T. confl., 26 mai 2003, n° C 3346, Ville Paris : JurisData n° 2003-225060 ; Rec. CE 2003, p. 175). Et, contrairement à ce qui est parfois avancé, le juge n'a jamais reconnu le caractère industriel et commercial d'un tel service, mais a simplement statué sur la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui est une question distincte (CE, sect., 23 juin 1972, n° 81486, Sté la plage de la forêt : Rec. CE 1972, p. 477). De même, un centre communal de loisirs primaires est un service public administratif (T. confl., 3 juin 1996, n° 03019, préfet Yvelines : Rec. CE 1996, p. 541).

⁵³ Tr. confl., 13 février 1984, n° 2318, Pomarèdes : JurisData n° 1984-040580. - T. confl., 13 décembre 2010, Muller, cité supra n° 43). Il faut toutefois se souvenir qu'une telle activité n'est parfois même pas un service public (T. confl., 30 mars 1992, n° 02694, Sté le Joli Bois : Rec. CE 1992, tables, p. 1102. - CE, 12 mars 1999, n° 186085, Ville Paris : Rec. CE 1999, tables, p. 778, 889, 950 ; Dr. adm. 1999, comm. 127).

⁵⁴ T. confl., 5 décembre 1973, Épx di Vita c/ Mayet : Rec. CE 1973, p. 789 ; Dr. adm. 1973, comm. 377 ; AJDA 1974, p. 439), ou d'un golf (Cass. soc., 19 septembre 2007, n° 06-60.203, Ville Bitché : JurisData n° 2007-040424 ; AJDA 2008, p. 63) par les collectivités publiques est un service public industriel et commercial. Une régie, initialement dotée de la seule autonomie financière, s'était dotée de la personnalité morale transformée, sous le nom de régie autonome des sports et loisirs ; elle avait abandonné la gestion de l'office du tourisme, confiée à une association, pour ne conserver que la charge de l'exploitation des installations sportives de la commune, explicitement qualifiée de service public industriel et commercial par le Tribunal des conflits (T. confl., 27 avril 1998, n° 03005, Roger c/ Régie autonome des sports et loisirs des Angles, inédit : Gaz. Pal. 2-3 avril 1999, p. 206, concl. M. Sainte-Rose). Mais l'exploitation d'un parc d'attractions n'est pas un service public (CAA Marseille, 24 juin 2003, n° 98MA00426, Cne Nice).

⁵⁵ Le juge se fonde sur la même formule selon laquelle de tels services, créés dans l'intérêt général, n'ont de caractère industriel et commercial que dans les cas où les modalités particulières de leur création et de leur gestion impliquent que la commune a entendu leur donner ce caractère. Ainsi, si le camping est financé par les seules redevances de ses clients, et que son fonctionnement est assuré dans les mêmes conditions que le serait une entreprise privée, sans que s'y appliquent des règles de gestion propres aux collectivités publiques, et alors même qu'il serait géré en régie directe par l'appelante, celui-ci est industriel et commercial (CE, sect., 7 avril 1964, Cne Merville-Franceville : AJDA 1964, II, p. 304 ; AJDA 1964, I, p. 288, chron. - CAA Marseille, 22 mai 2012, Cne Rougon. Plus généralement, le juge reconnaît le caractère industriel et commercial d'un camping sans autre précision (CAA Nancy, 7 août 2003, n° 00NC00799, M., inédit), même s'il est géré en régie (T. confl., 18 avril 2005, Mattern c/ Cne de Barr : Rec. CE 2005, p. 656 ; RFDJ 2005, p. 1056).

À ce jour, les conditions de financement et de gestion des îles de loisirs ne tiennent pas compte de cette distinction. Or, la gestion des services à caractère industriel et commercial doit en principe être équilibrée en recettes et en dépenses, pour le fonctionnement comme pour l'investissement, par les seules ressources issues de leur exploitation, sauf exceptions prévues par l'article L. 2224-2 du CGCT. En revanche, les services publics administratifs peuvent bénéficier de subventions versées par des collectivités territoriales.

Actuellement, les îles de loisirs sont gérées intégralement comme des services publics administratifs. Les amortissements ne sont pas pris en compte dans la détermination des prix demandés aux usagers ou le calcul des redevances demandées aux délégataires. Sont ainsi exploités, sans tenir compte de ces contraintes de financement, par exemple, des activités de restauration ou hébergement, ayant ou non une vocation mixte.

La chambre rappelle par ailleurs que le financement de ces services doit également s'inscrire dans le cadre des principes posés par le droit européen qui reposent sur une autre classification des services offerts, distinguant les services non économiques d'intérêt général et les services d'intérêt économique général⁵⁶. À cet égard, la clarification de la nature des équipements et services offerts par les îles de loisirs apparaît d'autant plus souhaitable que leurs activités relèvent en grande partie du champ concurrentiel.

Or en droit national comme en droit européen, l'intervention des personnes publiques dans le champ concurrentiel est possible lorsqu'elle est réalisée dans le respect du principe de libre concurrence. Ces interventions doivent par ailleurs être conformes au champ de compétence des collectivités locales et justifier d'un intérêt public local qui peut notamment – et pas exclusivement – résulter de la carence de l'initiative privée⁵⁷. Dès lors qu'elles interviennent sur un marché, les personnes publiques doivent en accepter les règles et elles ne sauraient fausser, par leur intervention, la libre concurrence. Par conséquent, le prix proposé doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à sa formation, sans que la collectivité publique bénéficie pour le déterminer d'un avantage découlant des moyens qui lui sont attribués au titre de ses missions de service public, et à condition qu'elle puisse, si nécessaire, les justifier⁵⁸.

Or, en l'état du fonctionnement des îles de loisirs, le prix demandé aux usagers pour les activités concurrentielles ne prend pas en compte tous les coûts puisqu'il n'inclut pas l'investissement et son renouvellement. Cette situation est valable quel que soit le mode de gestion des îles de loisirs, les délégations de services publics ne prévoyant pas le financement d'investissements par les délégataires.

Plusieurs syndicats ont indiqué leur souhait d'engager une clarification de leur offre et des modalités de leur financement, dans le cadre de leur stratégie d'investissements.

⁵⁶ Le financement des services d'intérêt économique général (SIEG) est encadré en droit européen par un corpus de 4 textes adoptés le 20 décembre 2011 et le 25 avril 2012, dit « Paquet Almunia » : Communication de la Commission du 20 décembre 2011 n° 2012/C 8/02 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ; Décision de la Commission du 20 décembre 2011 n° 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ; Communication de la Commission du 20 décembre 2011 n° 2012/C 8/03, Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public ; Règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

⁵⁷ Ce principe remonte à une jurisprudence ancienne (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers), rappelée par une décision plus récente (CE, Ass, 31 mai 2006, Ordre des avocats, 275531). Par ailleurs le juge européen s'est prononcé dans le même sens à plusieurs reprises, et dernièrement dans l'arrêt CJUE, 18 décembre 2004, aff. C-568/13, Azienda Ospedaliera-Universira di Careggi-Firence c/ Data Medial Service Srl. <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Liberer-securiser-et-optimiser-l-action-economique-des-personnes-publiques>.

⁵⁸ Sect., avis contentieux, 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants, n° 222208 ; voir plus récemment : CE, Ass., 30 décembre 2014, Société Armor SNC, n° 355563.

4.3.3 De nouvelles orientations de la région en matière d'investissements

Aux termes de la stratégie régionale 2011-2016, l'examen des demandes de subventions d'investissements adressées par les syndicats à la région Île-de-France n'était l'objet d'aucune délibération cadre. Il en sera de même sous l'égide de la stratégie régionale 2017-2021. Toutefois, la région a indiqué examiner les demandes de subventions des syndicats selon un ordre de priorité et des critères qui privilégient les investissements de sécurité et d'accessibilité par rapport aux investissements de développement pour lesquels elle entend mobiliser en premier lieu des investisseurs privés. Elle entend solliciter ces derniers pour financer tout à la fois des « équipements existants à rénover ou de nouvelles activités », avec pour « triple objectif : la modernisation des activités existantes, le développement de nouvelles activités, notamment dans le domaine de l'hébergement, de la restauration et du tourisme d'affaires, et la réduction des charges d'investissement et de fonctionnement pour les collectivités ».

Tableau n° 18 : Critères d'investissements sur les îles de loisirs de la région Île-de-France pour la période 2017-2021

Priorité en matière d'investissements	Nature des investissements pris en charge par la région Île-de-France sur fonds publics
Priorité 1	Sécurisation
Priorité 2	Mise en accessibilité du site, des équipements et activités aux personnes en situation de handicap
Priorité 3	Pérennisation des infrastructures et équipements
Priorité 4	Urgence
Hors critère de priorisation	Développement d'investissements productifs : Fonds publics régionaux pour financer : - les études préalables à la consultation des investisseurs ; - Part du premier investissement non finançable par l'investisseur - Investissement, s'il s'avère qu'aucun investissement ne peut être trouvé

Source : CRC, à partir des éléments de réponse de la région Île-de-France

Dans cette perspective, le « financement régional ne pourra plus être apporté (...) sur des investissements susceptibles d'induire un déficit de fonctionnement ou même une rentabilité insuffisante au regard du coût des investissements. (...) Il s'agit d'éviter de répéter des choix d'investissements faits par le passé, par exemple, la création ou la rénovation de piscines à vagues (Ex Saint-Quentin-en-Yvelines, Port au Cerises...) qui ont nécessité des budgets de plusieurs millions d'euros pour un fonctionnement déficitaire et ont conduit dans un cas à la fermeture complète de l'équipement et, dans l'autre, à une augmentation du déficit (...) ».

Dans le cadre de cette stratégie, la région estime que les besoins d'investissements exprimés par les syndicats, d'un montant de 43 M€ sur la période 2017-2021, peuvent être financés à hauteur de 19,5 M€ par des investisseurs privés.

Tableau n° 19 : Plans pluriannuels d'investissements consolidés envisagés pour la période 2017 à 2021

Domaine/année en €	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Aménagements	10 108 688	13 778 806	13 771 002	6 683 547	5 944 933	33 230 152
Accessibilité (Handicap)	422 908	321 422	1 036 550	794 950	220 450	2 084 656
Sécurité	1 100 013	1 473 375	710 375	257 000	320 000	7 846 404
Total	11 631 609	15 573 603	15 517 927	7 735 497	6 485 383	43 161 212

Source : région Île-de-France

La particularité de la nouvelle stratégie de la région Île-de-France est de s'inscrire dans une logique à dominante financière sans s'interroger sur la finalité de l'équipement ou du service à promouvoir en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs. Dans le schéma de financement existant, les syndicats n'ont aucune marge de manœuvre, la région étant, *in fine*, seule décisionnaire en opportunité des investissements, alors qu'ils en subissent l'impact sur leurs budgets de fonctionnement. Les critères de sélection des projets d'investissements par le conseil régional mériteraient d'être formalisés tant à l'égard des syndicats que de l'assemblée délibérante appelée à voter les subventions. Cependant, la région ne paraît pas favorable à cette mesure de clarification, observant « qu'il n'y a pas d'obligation juridique à la réalisation d'une délibération spécifique » formalisant les critères d'examen des demandes de subvention des syndicats gestionnaires des îles de loisirs.

La commune de Buthiers a indiqué à la chambre qu'elle n'est pas favorable à la nouvelle stratégie de la région de mobilisation d'investisseurs privés pour les équipements et les activités des îles de loisirs autres que d'accessibilité et de sécurité car elle entre en contradiction avec le modèle actuel qui « repose sur une heureuse complémentarité entre l'offre sociale, principe même de l'existence des îles de loisirs, et une offre commerciale diversifiée et dynamique ». Pour le conseil départemental de l'Essonne, « il conviendrait d'aligner la stratégie des investissements sur la production et la performance de l'exploitation. (...) Il serait également intéressant de rechercher un nouveau modèle de performance par le portage potentiel des investissements dans le cadre d'un modèle délégué autorisant des financements par des opérateurs privés, avec des durées de contrats adaptées ».

4.4 La recherche d'un nouveau modèle économique et financier

La région Île-de-France a indiqué à la chambre qu'elle mène une réflexion sur les îles de loisirs pour aller vers un nouveau modèle économique permettant un équilibre financier, une amélioration des prestations et limitant au maximum le recours aux contributions publiques. Cette orientation paraît partagée par de nombreuses autres parties prenantes.

Pour le conseil départemental de Seine-et-Marne, le modèle économique des îles de loisirs n'est plus adapté et présente aujourd'hui des fragilités qui le conduisent à s'interroger sur la nature du service public à mettre en place dans les Îles et sur ses conditions d'intervention, marquées son obligation de prendre en charge des déficits de fonctionnements historiques et structurels pour l'Île de loisirs de Bois-le-Roi et conjoncturels pour celles de Jablines-Annet et Buthiers. Conforté par les nouvelles orientations du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Île-de-France 2017/2020, il exprime la volonté de s'inscrire dans une stratégie de développement permettant une nouvelle organisation territoriale des îles de loisirs, si possible en réseau, un cadre juridique sécurisé et une démarche de commercialisation de l'offre.

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs des Boucles de Seine considère que le site propose peu d'activités attractives et sources de revenus suffisantes pour permettre un autofinancement. Par conséquent, son modèle économique est fragile, les ressources d'exploitation ne couvrent pas la totalité des charges et l'équilibre financier est impossible sans l'aide des collectivités. Le syndicat réfléchit à l'évolution des prestations à proposer de façon à mettre en place un modèle économique rentable. Il s'agirait notamment d'enrichir l'offre d'activités avec le soutien d'investisseurs privés à l'image de la construction en 2018 d'un accrobranche en partenariat avec une société privée.

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines indique qu'il a engagé un plan de retour à l'équilibre après avoir posé les lignes principales de son modèle économique. De même, le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Val de Seine a déclaré à la chambre avoir engagé un travail en profondeur pour construire un nouveau modèle économique « fondé sur le développement d'activités nouvelles, la pertinence des investissements et leur mode de financement (PPP), la gouvernance générale et une gestion moyens/besoins optimisée ».

Le conseil départemental de l'Essonne a aussi indiqué qu'une réflexion de ce type a été engagée par le syndicat d'Étampes et ses collectivités membres. Selon lui, « le modèle économique et financier à construire doit assurer une parfaite cohérence entre investissement et exploitation. Le modèle d'investissement pourrait être mixte entre public et privé ».

Quant à lui, le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise déclare partager la nécessité de rechercher équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, mais considère que « l'imaginer sans contribution des collectivités est purement et simplement impossible si l'on veut conserver l'objectif d'amortisseur social ».

Recommandation n° 4 : Réexaminer l'offre et le modèle économique de chaque île de loisirs et arrêter le cas échéant un plan de retour à l'équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs.

4.5 Un risque fiscal sous-estimé à lever

Le régime fiscal des activités constitue à la fois un facteur à prendre en compte dans les décisions d'investissements et de gestion et un risque pour les collectivités locales finançant le déficit de fonctionnement des îles de loisirs en cas de contentieux. À cet égard, les îles de loisirs sont susceptibles de voir un certain nombre de leurs activités assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'être soumises à l'impôt sur les sociétés, aux impôts économiques territoriaux⁵⁹ et, le cas échéant, à la taxe foncière ainsi qu'à la taxe de séjour lorsqu'elle a été instituée localement.

Il ressort des réponses reçues par la chambre des syndicats et de la région qu'ils ont identifié ce risque sans néanmoins avoir demandé un rescrit fiscal aux services compétents. La région Île-de-France a indiqué vouloir clarifier la situation fiscale des îles de loisirs.

4.5.1 La situation des îles de loisirs à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée

Les activités des îles de loisirs sont en concurrence avec des entreprises commerciales proposant des services similaires. À ce titre, elles entrent pour l'essentiel dans le champ d'application de la TVA⁶⁰.

Les situations sont diverses. Certains des syndicats gestionnaires, suite à un contrôle des services fiscaux, collectent désormais la TVA pour toutes leurs activités entrant dans le champ de l'article 256 B du code général des impôts, alors que d'autres syndicats ne collectent la TVA pour aucune de leurs activités. Une étude de novembre 2015 commandée par la région fait état de cette disparité du traitement des activités de l'ensemble des îles de loisirs au regard de la TVA. Elle concluait à un risque fiscal global d'au minimum 3 M€⁶¹.

⁵⁹ Cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

⁶⁰ Article 256 B du code général des impôts : « Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. [...] ». L'étendue de ces dispositions sont précisées par le BOI-TVA-CHAMP-10-20-10-10.

⁶¹ Risque brut hors TVA susceptible d'être récupérée.

Tableau n° 20 : Synthèse du risque fiscal sur la TVA identifié par la région Île-de-France

Île de loisirs (département de situation)	Exercice de référence	Chiffre d'affaires total	Risque TVA en K€	Commentaire
Bois-le-Roi (77)	2013	3 619	6	Chiffre d'affaires hors location de tennis et matériel divers (non communiqués)
Buthiers (77)	2013	1 935	293	Chiffre d'affaires hors boutique, licence de poney club, biathlon, randonnée et cafétéria (non communiqué au cabinet d'audit)
Jablins-Annet (77)	2013	3 380	86	Chiffre d'affaires hors vtt, golf, pêche et course d'orientation (non communiqué au cabinet d'audit)
Vaires-Torcy (77)	2012	3 075	32	Chiffre d'affaires hors espace ludique, brocante et location de salle (non communiqué au cabinet d'audit). Le cabinet n'a pas conclu sur le chiffre d'affaires de la plage
Boucles de Seine (78)	2014	633	145	
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)				Aucun chiffrage mais risque TVA très significatif
Val de Seine (78)	2014	1 016	135	
Étampes (91)	2012	824	78	Chiffre d'affaires hors surf et camping (non communiqué au cabinet d'audit)
Le Port aux Cerises (91)				Pas de risque TVA selon l'audit
La Corniche des Forts (93)				Non analysé
Créteil (94)	2013	446	47	
Cergy-Pontoise (95)	2014	1 687	206	Chiffre d'affaires hors stockage de bateau, accrobranche et hébergement (non communiqué au cabinet d'audit)

Source : région Île-de-France

En outre, s'agissant de l'île de loisirs du Port aux Cerises, il existe un risque fiscal sur les redevances perçues par le syndicat, non évoqué par l'étude précitée. Cette dernière préconisait de « retenir un traitement unique applicable à l'ensemble des îles de loisirs »⁶². Cette recommandation est restée sans suite à ce jour.

Il ressort de l'examen détaillé par la chambre des taux de TVA appliqués pour certaines activités ou prestations de service dans chaque île de loisirs qu'une même activité ou prestation de service peut se voir appliquer des taux différents d'une île de loisirs à une autre.

Enfin, il apparaît que les trois îles de loisirs gérées à titre principal dans le cadre d'une délégation de service public par le même délégataire (Bois-le-Roi, Port aux Cerises, Vaires-Torcy) n'appliquent pas le même régime de taux de TVA.

Au regard des clefs de financement existantes et des modalités de gestion des îles de loisirs, ce risque pèse majoritairement sur les départements, communes et groupements intercommunaux des îles de loisirs gérées en régie. De plus, la situation constatée en matière d'assujettissement à la TVA met en lumière la fragilité de l'équilibre économique de certaines îles qui facturent actuellement des prestations à un niveau de prix HT équivalent au prix TTC d'autres îles de loisirs.

Rejoignant la chambre, la région note que les cabinets fiscalistes préconisent de retenir un traitement unique applicable à l'ensemble des sites et de le documenter afin de le justifier auprès de l'administration fiscale. En outre, l'assujettissement de toutes les activités étant susceptible d'avoir un impact sur les prix payés par les usagers et/ou sur les participations publiques, il paraît nécessaire de réaliser des projections financières⁶³.

⁶² Présentation de l'étude sur la situation fiscale des îles de loisirs, 24 novembre 2015.

⁶³ Diagnostic et principales orientations issues des assises des îles de loisirs du 9 décembre 2016. Document établi par la région.

Tableau n° 21 : Application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur un échantillon d'activités et prestations de services d'îles de loisirs

Activités / Prestations de service	Situations constatées à l'égard de la TVA	Taux légal	Réf. code général des impôts
Baignade	Non collectée	20 %	Article 278 Précisions au BOI-TVA-LIQ-30-20-50-20170120
	0 %		
	20 %		
Poney : baptême, balade, enseignement, location	Non collectée	5,5 % (animations, démonstrations, visites installations, accès à des fins d'utilisation des installations) 20 % (enseignement, location de poneys)	Articles 278 et 278-0 bis Précisions au BOI-TVA-SECT-80-10-30-50-20140131
	0 %		
	5,5 %		
	5,5 % / 20 %		
	20 %		
École de Voile	Non collectée	20 %	Article 278 Précisions au BOI-TVA-CHAMP-10-10-60-40-20120912
	20 %		
Parcours acrobatiques en hauteur (accrobranches)	Non collectée	10 %	Article 279 b bis dernier alinéa Précisions au BOI-TVA-LIQ-30-20-50-20170120
	0 %		
	10 %		
	20 %		
Location de matériel (sport et loisirs) ex : canoë et kayak, VTT, raquettes tennis etc.	Non collectée	20 %	Article 278 Précisions au BOI-TVA-LIQ-30-20-50-20170120
	20 %		
Hébergement collectif (hors camping)	Non collectée	10 %	Article 279 a
	10 %		
	12,50 %		
	20 %		
Camping	Non collectée	10 %	Article 279 a
	10 %		

Source : CRC, à partir des données détaillées transmises par les syndicats, la régie personnalisée et la région

4.5.2 La situation des îles de loisirs à l'égard des autres impôts

a) L'impôt sur les sociétés

Au regard de la réglementation et de la jurisprudence, dès lors qu'une « activité n'est pas indispensable à la satisfaction des besoins collectifs intéressant l'ensemble des habitants », l'offre des îles de loisirs est susceptible d'entrer dans le champ de l'impôt sur les sociétés, en raison de son caractère lucratif, indépendamment du mode de gestion retenu par les syndicats⁶⁴. Est ainsi considérée comme une activité lucrative l'exploitation d'un casino, d'un domaine thermal⁶⁵, d'un théâtre, d'une buvette⁶⁶ ou encore d'un port de plaisance⁶⁷. Ce risque n'a pas fait l'objet d'une étude systématique sur l'ensemble des îles de loisirs, mais a été identifié par des études commandées par quelques-unes. Actuellement, seule l'île de loisirs d'Étampes est soumise pour une partie de ses activités à l'impôt sur les sociétés.

⁶⁴ Selon les dispositions combinées des articles 1654 et 206-1 du CGI, les collectivités territoriales et leurs groupements exerçant des activités à caractère lucratif sont soumis à l'impôt sur les sociétés à raison de ces activités, dans les mêmes conditions que des opérateurs privés exerçant ces mêmes activités.

⁶⁵ Conseil d'État, 16 janvier 1956, *Régie municipale des eaux minérales de Z.*, req. n°s 13019, 15018 et 15019, concl. M. Poussière ; Rec. CE, p. 17.

⁶⁶ Rép. min. Le Basseur : JO Sénat Q, 2 oct. 1963, n° 3570, p. 2053.

⁶⁷ Rép. min. Mourrut : JOAN Q, 3 mars 2009, n° 18664, p. 2040.

b) La cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

La loi prévoit une exonération de CFE et de CVAE pour les collectivités territoriales s'agissant de leurs « activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée »⁶⁸, ou lorsque ces activités constituent l'accessoire et le prolongement indispensable de l'une de ces activités. Ne sont pas concernées les activités annexes⁶⁹. Ainsi, une collectivité est exonérée de ces taxes pour l'exploitation d'un terrain de camping même aménagé ou pour la vente ou la location du matériel de campeur. En revanche, elle est passible de la CFE si elle y gère un restaurant, un magasin de vente d'alimentation ou une buvette dès lors qu'ils ne constituent pas le prolongement nécessaire de l'activité. De plus, les ports de plaisance ne sont pas exonérés de la CFE en application de l'article 1449 2° du CGI⁷⁰. Le mode de gestion choisi n'est pas indifférent sur le plan fiscal puisque des activités exercées en régie, non soumises à la CFE, s'y trouvent assujetties dans le cadre d'une délégation de service public.

Sont soumises à la CVAE, quel que soit le statut juridique des personnes, les activités entrant de le champ de la CFE⁷¹.

c) Les taxes foncières

La loi prévoit une exonération pour les propriétés publiques à la double condition qu'elles soient affectées à un service public et improductives de revenus⁷². La condition d'improductivité s'apprécie au regard de la personne publique propriétaire de l'immeuble⁷³. En conséquence, lorsqu'un immeuble n'est pas utilisé par la collectivité publique propriétaire, il est considéré comme productif de revenus dès lors que la mise à disposition s'accompagne d'une rémunération, même symbolique ou insuffisante pour couvrir les dépenses⁷⁴. Il est considéré que la mise à disposition gracieuse de l'immeuble satisfait la condition d'improductivité de revenus. Ainsi, en l'espèce, la circonstance qu'en application de l'article L. 1321-2 du CGCT, le syndicat mixte assume l'ensemble des obligations du propriétaire sur les biens mis à sa disposition et perçoit des recettes ou redevances à raison de l'exploitation de ces biens n'emporte pas de conséquence au regard de la redevabilité de cette taxe dès lors qu'aucun transfert de propriété des biens n'est opéré au profit du syndicat mixte, la région Île-de-France demeurant propriétaire. En revanche, après un transfert de compétence, les biens financés par les syndicats, dont ils sont propriétaires, sont susceptibles d'être assujettis aux taxes foncières.

Lorsque la collectivité propriétaire utilise elle-même l'immeuble, il y a production de revenus lorsqu'elle exerce une activité lucrative (agricole, industrielle ou commerciale). Toutefois, la doctrine fiscale considère que les activités susceptibles d'être exonérées de CFE (revêtant un caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique) n'entrent *a priori* pas dans le champ de la taxe foncière⁷⁵.

⁶⁸ Article 1449 du code général des impôts (1°). Les articles 1586 ter et suivants du CGI prévoient l'assujettissement à la CVAE des entreprises qui sont situées dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires réalisé au cours d'un exercice est supérieur à 152 000 €.

⁶⁹ BOI-IF-CFE-10-30-10-10-20120912.

⁷⁰ Sont exonérées (...) 2° Les grands ports maritimes, les ports autonomes, ainsi que les ports gérés par des collectivités territoriales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte, à l'exception des ports de plaisance.

⁷¹ BOI-CVAE-CHAMP-10-10-20120912.

⁷² Articles 1382 (1°) et 1394 (2°) du code général des impôts.

⁷³ CE 17 mai 1997, n° 172318, commune de Mont-les-Neufchâteau, CE 24 novembre 2010, n°s 323982 et 323983, Association Lehugeur-Lelièvre.

⁷⁴ CE, 24 novembre 2010, Association Lehugeur-Lelievre, req. 323982.

⁷⁵ Extrait du Bulletin officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IF-TFB-10-50-10-30-20120912, 12 septembre 2012.

Par ailleurs, lorsqu'une collectivité publique confie la gestion de son domaine à une autre personne afin d'assurer une mission de service public, les immeubles en cause remplissent, pour l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la condition d'affectation à un tel service, sauf si l'exploitation de tout ou partie de ces immeubles est d'une nature telle qu'elle n'est plus susceptible de se rattacher à la mission de service public⁷⁶. Le Conseil d'État a ainsi considéré en 2005 qu'un bâtiment affecté à la restauration des usagers de l'île de loisirs de Cergy-Neuville remplissait les conditions d'exonération fixées à l'article 1382-1° du code général des impôts en ce qu'il était affecté à un service public ou d'intérêt général⁷⁷. Il en est de même des immeubles affectés au golf et au camping⁷⁸ et des bâtiments destinés au logement de certains agents employés sur la base de loisirs, en raison de la nécessité impérieuse de les héberger à proximité immédiate des immeubles affectés à ce service public⁷⁹. Seule l'île de loisirs de Vaires-Torcy fait exception à cette situation puisqu'elle est gérée directement par la région Île-de-France dans le cadre d'une délégation de service public. Toutefois l'économie du contrat de délégation de service public ne prévoit pas de versement de redevance par le délégataire à la région Île-de-France, permettant de soustraire l'île de loisirs à l'impôt foncier.

Dès lors que le fonctionnement des syndicats doit s'inscrire dans le cadre d'un transfert de compétence, leur situation à l'égard des impôts fonciers demande à être clarifiée.

d) *La taxe de séjour*

La taxe de séjour a été instituée par certaines des communes et intercommunalités de situation, en application de l'article L. 2333-40 du CGCT, dans un périmètre couvrant l'aire de l'île de loisirs. Dans les autres cas, les syndicats gestionnaires ont la possibilité de l'instituer, en tant que syndicats mixtes ouverts restreints, sur le fondement de l'article L. 5722-6 du CGCT. Sur ce point, la situation des îles de loisirs est variable. Trois des 11 îles de loisirs en activité (Bois-le-Roi, Boucles de Seine, Buthiers) ont indiqué que leurs communes ou groupement intercommunaux de situation n'avaient pas institué la taxe de séjour sur leur territoire ni le syndicat gestionnaire. Deux îles de loisirs (Saint-Quentin-en-Yvelines, Val de Seine) collectent et reversent la taxe de séjour à leur groupement intercommunal de situation.

L'île de loisirs de Cergy-Pontoise est située sur le territoire d'un groupement intercommunal qui a institué la taxe de séjour, mais son offre et les critères définis l'exonèrent de cette taxe⁸⁰. La situation de l'île de loisirs de Jablines-Annet est singulière : située sur les territoires de deux communes appartenant à deux groupements intercommunaux distincts, le syndicat collecte et reverse la taxe de séjour à l'un des deux et a institué sa propre taxe de séjour pour les hébergements situés sur le territoire de l'autre groupement. Enfin, les îles de loisirs de Créteil, Étampes et Port aux Cerises, ne proposant pas de prestations d'hébergement, ne paraissent pas concernées. La chambre note cependant que l'île de loisirs d'Étampes dispose d'un camping. Aucun diagnostic général n'a été conduit sur ce point par la région.

⁷⁶ CE, 10 janvier 2005, *Min. de l'économie, des finances et de l'industrie*, req. 263506.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ CE, 25 janvier 2006, n^{os} 270956, 278272, 278273, min c/région Île-de-France.

⁷⁹ CE 19 juin 2006, n^{os} 270642 et 270643, région Île-de-France et CE 21 décembre 2006, n^o 282627, région Île-de-France.

⁸⁰ Le syndicat précise que « le centre d'hébergement Hubert Renaud n'est ni un hôtel, ni une résidence tourisme, ni un village de vacances. Il s'agit d'un centre d'hébergement collectif qui accueille des groupes (essentiellement des mineurs). Il accueille également des familles en courts séjours dans le cadre des opérations « tickets loisirs » financées par la région. Lorsque des individuels sont accueillis de manière exceptionnelle (de 0 à quelques nuitées par années), le tarif maximum fixé par délibération est de 32,50 € TTC pour la nuit et le petit déjeuner soit 28 € TTC pour la nuit. La CACP a exonéré les personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à 29 € TTC/nuitée.

4.6 La fragilité du bénéfice du FCTVA⁸¹ et de son reversement à la région

Comme analysé *supra*, les dépenses d'investissement retracées dans les comptes des syndicats sont essentiellement financées par la région qui verse aux syndicats gestionnaires des îles les subventions correspondant au montant, toutes taxes comprises, des opérations d'investissement à réaliser. Dans le dispositif conventionnel organisant le financement et la réalisation des opérations d'investissement des îles de loisirs, la part de subvention versée par la région destinée à couvrir la TVA est considérée comme une avance sans intérêts, versée aux syndicats à leur demande. En contrepartie, les syndicats s'engagent à récupérer le FCTVA auprès des services de l'État, et à le reverser à la région.

Ce mécanisme de reversement à la région des sommes perçues par les syndicats au titre du FCTVA a été contesté par le préfet de Seine-et-Marne pour l'île de loisirs de Bois-le-Roi et, à sa suite, par la direction générale des collectivités locales⁸². Il ne repose en effet sur aucune base légale⁸³. Si les dispositions du second alinéa de l'article L. 1615-2 du CGCT permettent l'attribution de FCTVA aux syndicats affectataires des biens, en leur qualité de maître d'ouvrage⁸⁴ exploitant les équipements en régie, en revanche, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la faculté pour les groupements de collectivités de reverser tout ou partie des attributions du FCTVA aux membres du groupement propriétaires des biens. Informée au moins depuis 2012 par un courrier du préfet de Seine-et-Marne de cette anomalie, la région Île-de-France ne l'a pas corrigée et continue de demander le reversement du FCTVA aux syndicats.

Outre l'absence de base juridique de ces reversements, l'assujettissement à la TVA d'un nombre croissant d'activités des îles de loisirs rend inéligibles au FCTVA les dépenses d'investissement qui leurs sont liées, au profit de la récupération par la voie fiscale, que les activités soient exploitées en régie ou déléguées dans le cadre d'une convention d'affermage⁸⁵. L'assujettissement à la TVA des activités des îles de loisirs ne paraît pas compatible avec le mode de financement des investissements.

L'étude précitée, commandée par la région en novembre 2015, a analysé la situation des îles de loisirs au regard des attributions de FCTVA. Tout en relevant la diversité des situations, due notamment à la disparité en matière d'assujettissement à la TVA en amont et de mode de gestion (régie ou délégation de service public), cette étude concluait que « dans un contexte de préoccupation de récupération de la TVA afférente aux investissements faits par la région Île-de-France, cette uniformisation [du traitement de la TVA] entraînerait la nécessité de redéfinir le schéma de financement ». Il n'a été donné aucune suite à cette étude à ce jour. Elle mettait néanmoins en évidence que les demandes de remboursement de FCTVA présentent des fragilités car elles peuvent porter sur des dépenses inéligibles.

⁸¹ FCTVA : fonds de compensation pour la TVA. Ce dispositif, encadré par les dispositions des articles L. 1615-1 et suivants du CGCT, permet aux collectivités locales de percevoir des dotations qui compensent sur une base forfaitaire la TVA qu'elles acquittent sur les dépenses d'investissement (mais aussi désormais certaines dépenses de fonctionnement) engagées dans le cadre de leurs activités non soumises à TVA. Ces dotations sont liquidées à un taux fixé par la loi, quel que soit le taux de TVA ayant grevé la dépense. S'agissant des dépenses d'investissement exposées pour des équipements dont l'exploitation est confiée à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public, la collectivité délégante peut bénéficier du FCTVA, dans le respect des conditions fixées par l'article L. 1615-7 a) du CGCT, sous réserve que la TVA ne puisse pas être récupérée par la voie fiscale. Les conventions passées avant le 31 décembre 2015 qui entraînent dans le cadre du mécanisme fiscal de transfert des droits à déduction prévu à l'article 210 de l'annexe II du code général des impôts continuent à bénéficier de ce mécanisme jusqu'à leur terme.

⁸² Courrier du préfet de Seine-et-Marne au président du Conseil régional d'Île-de-France du 12 juin 2012.

⁸³ Courrier du préfet de Seine-et-Marne au président du Conseil régional d'Île-de-France du 12 juin 2012, courrier du directeur général des collectivités locales au préfet de Seine-et-Marne du 7 novembre 2012.

⁸⁴ Article L. 1615-2 du CGCT : « [...] Les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée bénéficient, en lieu et place de leurs membres propriétaires, des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences [...] ».

⁸⁵ Une étude juridique commandée par la région en 2013 rappelle également que ne peuvent faire l'objet d'attributions de FCTVA les équipements qui sont affectés à des activités assujetties à la TVA.

Pour la chambre, ce constat en matière de FCTVA justifierait que soient engagées des demandes de rescrits fiscaux après des services compétents. Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, les collectivités locales concernées et les syndicats gestionnaires ne contestent pas la nécessité de clarifier et d'harmoniser le régime fiscal applicable aux îles de loisirs. Ils insistent néanmoins sur la nécessité de tenir compte de la spécificité des activités. À cet égard, la chambre souligne qu'une approche coordonnée ne peut dispenser chaque entité de demander formellement un rescrit fiscal. La région a d'ailleurs indiqué à la chambre, à la suite du contrôle, qu'elle va proposer aux syndicats gestionnaires de centraliser et coordonner une action de demande globale de rescrit fiscal pour leur compte.

Recommandation n° 5 : Harmoniser la fiscalité des îles de loisirs au regard de la réglementation applicable et la sécuriser au moyen de rescrits fiscaux.

5 UNE ORGANISATION ANCIENNE À REFONDER

5.1 Une gouvernance régulièrement critiquée mais jamais réformée

À l'exception de l'île de loisirs de Vaires-Torcy, toutes les autres sont gérées par un syndicat mixte associant la région, les départements et les collectivités du bloc communal (communes et groupements intercommunaux) de situation, chacune de ces trois catégories de collectivités bénéficiant d'un tiers des sièges au comité syndical.

Dès l'origine, les circulaires organisant la gestion des îles de loisirs ont privilégié la création de syndicats mixtes ouverts non restreints qui « présentent l'avantage de pouvoir réunir, non seulement les communes d'une agglomération (isolées ou sous forme de syndicats ou de district), mais de pouvoir y associer le ou les départements intéressés, les chambres de commerce, de métiers, d'agriculture, les caisses d'allocations familiales, certains offices publics, etc. »⁸⁶. En 1981, une délibération de la région Île-de-France, alors établissement public régional, a arrêté des orientations de principe en matière de gestion des îles de loisirs :

- conserver les syndicats « tels qu'ils sont à l'heure présente » ;
- assurer la dévolution des terrains aux syndicats, rechercher auprès des départements et des syndicats, dans un délai d'un an, c'est-à-dire en 1983, les solutions propres à éviter que les petites communes rurales, à population et surface financières réduites, aient à leur charge une part du déficit de gestion de l'île de loisirs, incompatible avec leurs possibilités de financement ;
- prendre en compte sur le budget d'investissement des syndicats, financé à 60 % par la région et 40 % par l'État, les dépenses correspondant aux gros matériels, à la rénovation des bâtiments et à la protection des berges dont la durée d'amortissement est supérieure à 10 ans ;
- obtenir des syndicats l'inscription d'une provision pour vandalisme et pour renouvellement des investissements dont la durée d'amortissement est inférieure à 10 ans ;
- mettre en place au plan local et régional, les instruments propres à assurer une gestion plus efficace et mieux coordonnée des îles de loisirs grâce à des tableaux de bord conformes au modèle diffusé par les services de la région⁸⁷.

Ce dispositif de gouvernance a fait par la suite, sous réserve d'inventaire, l'objet de deux rapports régionaux critiques.

⁸⁶ Circulaire du 20 janvier 1964 relative aux bases de plein air et de loisirs.

⁸⁷ Délibération CR 81-19 du 1^{er} décembre 1981.

En 1996⁸⁸, un premier rapport a été réalisé à la demande de la région Île-de-France sur « les réformes qu'il conviendrait de réaliser sur le plan juridique et organisationnel ». Partant d'un constat critique dressé notamment sur les modes de décision et de financement des projets d'investissement et sur le manque de coordination des actions dû à l'autonomie de gestion des syndicats, ce rapport recommandait d'actualiser les textes juridiques encadrant les îles de loisirs et, dans l'attente, de mettre en œuvre un nouveau partenariat entre la région et les autres collectivités et la reprise en pleine propriété du foncier et des équipements par la région.

Entre 1996, à la suite de ce rapport, la région est effectivement devenue propriétaire de l'ensemble du foncier et des équipements des îles de loisirs⁸⁹. Des conventions liant à chacun des syndicats précisent les responsabilités respectives des parties notamment en matière d'investissements et de charges afférentes au « propriétaire » de l'île de loisirs⁹⁰. En revanche, la charte renouvelant le partenariat avec les départements, communes et groupements intercommunaux de situation et les syndicats mixtes gestionnaires, envisagée par la région, n'a pas vu le jour⁹¹.

En 2006⁹², un second rapport de la région Île-de-France a porté sur les problèmes de gouvernance et de financement ainsi que sur les freins au développement des îles de loisirs. Il relevait que leur « fonctionnement est relativement autonome et les intérêts de proximité peuvent parfois perturber les orientations départementales et régionales ». Il notait qu'il n'existait pas de consensus autour des questions de financement⁹³. Il proposait de dissocier « le service public d'intérêt général (représenté par la région) (...) des activités économiques et commerciales (confiées aux syndicats mixtes) »⁹⁴. Il insistait également sur la nécessité d'amortir les équipements afin de dégager les ressources nécessaires à leur renouvellement et de « soulager la participation de la région » avec pour objectif d'aboutir à l'autofinancement partiel des îles de loisirs. Il soulignait la nécessité de mettre en place une comptabilité analytique permettant d'évaluer le prix de revient des différentes formes d'activités. Il notait que « le déficit récurrent des [îles de loisirs] est dû aux tarifs des activités qui n'absorbent pas les charges fixes et l'entretien. Les activités susceptibles d'absorber ces charges sont limitées »⁹⁵.

Ces rapports de 1996 et 2006 n'ont eu que peu d'impact sur le dispositif institutionnel initial de gestion des îles de loisirs.

Dans le cadre du vote du budget primitif régional pour 2015, la région Île-de-France décidait du lancement d'une étude prospective sur la gouvernance et le fonctionnement des îles de loisirs, qui toutefois n'a pas été conduite⁹⁶. À la même date, un amendement, rejeté, proposait de confier l'entretien des espaces verts des îles de loisirs à l'Agence régionale des espaces verts (AEV)⁹⁷.

⁸⁸ Rapport au président du Conseil régional d'Île-de-France relatif aux bases de plein air et de loisirs, janvier 1996.

⁸⁹ Délibération n° CR 28.96 du 29 novembre 1996.

⁹⁰ Délibération n° CP 97.503 du 18 décembre 1997.

⁹¹ Rapport n° CT 31-96 du Conseil régional d'Île-de-France, novembre 1996.

⁹² Entre temps, en 2001, un rapport avait examiné les enjeux des îles de loisirs en termes de communication. Rapport cité dans Diagnostic et orientations relatives aux bases de plein air et de loisirs en région Île-de-France, commission sport, tourisme, loisirs, septembre 2006.

⁹³ Diagnostic et orientations relatives aux bases de plein air et de loisirs en région Île-de-France, commission sport, tourisme, loisirs, septembre 2006, page 26.

⁹⁴ Diagnostic et orientations relatives aux bases de plein air et de loisirs en région Île-de-France, commission sport, tourisme, loisirs, septembre 2006, pages 40 et suivantes.

⁹⁵ Diagnostic et orientations relatives aux bases de plein air et de loisirs en région Île-de-France, commission sport, tourisme, loisirs, septembre 2006, pages 40 et suivantes.

⁹⁶ Amendements 000143 et sous amendement de l'exécutif.

⁹⁷ Amendement 000216.

Dans le cadre de la présente enquête, la région a indiqué à la chambre qu'un groupe de travail a été constitué, composé de différents acteurs (région, gestionnaires d'îles de loisirs, comité régional du tourisme, Paris Région Entreprise, etc.) en vue de formuler des propositions sur l'évolution du modèle économique et de la gouvernance des îles de loisirs. La chambre relève que les conclusions des assises des îles de loisirs d'Île-de-France portent sur les modalités de leur gestion mais ne comportent pas de diagnostic sur la régularité de leurs statuts et plus généralement sur l'évolution de leur gouvernance comme de leurs clefs de financement⁹⁸.

Par ailleurs, le conseil départemental du Val-de-Marne a indiqué à la chambre que les départements de Grande Couronne ont engagé une réflexion commune sur le devenir des îles de loisirs, confié au département du Val-d'Oise, dont il s'est retiré.

En conclusion, la chambre relève que le dispositif institutionnel mis en place lors de la création des îles de loisirs n'a pas été réformé depuis l'origine alors que ses faiblesses ont été soulignées à plusieurs reprises. Le dispositif existant perdure faute de consensus entre parties prenantes (région, départements, communes et groupements intercommunaux, syndicats gestionnaires) sur le sens et les modalités de son évolution.

5.2 Des syndicats à repositionner

5.2.1 Un cadre d'exercice des compétences partagées des collectivités locales

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁹⁹ a rationalisé la répartition des compétences entre collectivités territoriales et, dans le prolongement de la loi de modernisation de l'action publique territoriale¹⁰⁰, a organisé et encadré les modalités de leurs interventions conjointes. La loi NOTRe a notamment supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements si bien que leurs interventions sont dorénavant limitées aux seules compétences qui leur sont expressément attribuées par la loi, en application principalement des dispositions des articles L. 4221-1¹⁰¹ et L. 3211-1¹⁰² du CGCT¹⁰³. Toutefois, les collectivités territoriales conservent des compétences partagées et, en application de l'article L. 5111-1 alinéa 1 du CGCT, elles peuvent s'associer pour les exercer en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par les textes, notamment des syndicats mixtes. Ces compétences partagées sont limitées principalement à la culture, au sport, au tourisme et à l'éducation populaire en application des dispositions de l'article L. 1111-4 du CGCT¹⁰⁴, auxquels s'ajoute en région Île-de-France, la politique des « espaces verts ».

Au regard des objectifs et des activités des îles de loisirs depuis leur création, celles-ci relèvent dorénavant de l'exercice de ces compétences partagées.

⁹⁸ Diagnostic et principales orientations issues des assises des îles de loisirs du 9 décembre 2016. Document établi par la région.

⁹⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁰⁰ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁰¹ Article L. 4221-1 du CGCT : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes (...). ».

¹⁰² Article L. 3211-1 du CGCT : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue (...). ».

¹⁰³ Instruction du gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités locales du 22 décembre 2015.

¹⁰⁴ D'autres codes organisent le partage d'autres compétences.

5.2.2 Un mode de financement des syndicats à redéfinir au regard de la réglementation

Comme précédemment indiqué, toutes les îles de loisirs, à l'exception de Vaires-Torcy sont gérées par un syndicat associant la région, le département et les communes et groupements intercommunaux de situation. Créés en application de l'article L. 5721-2 du CGCT, ces syndicats sont des syndicats mixtes ouverts ayant pour finalité « d'assurer des œuvres ou des services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales ». À ce jour, ces 11 syndicats gestionnaires associent au total, 21 collectivités et groupements, dont la région Île-de-France, 6 départements franciliens, 1 communauté urbaine, 3 communautés d'agglomération, 1 établissement public territorial, 1 syndicat de communes, 7 communes.

Tous les syndicats gestionnaires d'une île de loisirs sont maîtres d'ouvrage des investissements réalisés sur l'île à l'exception des sites de Vaires-Torcy et de la Corniche des Forts dont les investissements sont sous maîtrise d'ouvrage de la région Île-de-France.

Le mode de financement des syndicats repose sur les dispositions combinées de leurs statuts et des conventions de mise à disposition des biens par la région, passées entre cette dernière et les syndicats gestionnaires, suite à la reprise en pleine propriété du foncier et des équipements des îles de loisirs par la région en 1996¹⁰⁵.

Comme vu *supra*, les dépenses d'acquisitions foncières, d'aménagements et d'équipements des îles de loisirs sont, sauf exception, intégralement financées par la région Île-de-France par l'attribution de subventions d'investissements aux syndicats. De surcroît, au cours de la période sous revue, la région a été maître d'ouvrage de la signalétique qu'elle a réalisée directement sur chaque île de loisirs.

Les communes et groupements de situation et les syndicats gestionnaires ne supportent pas de dépenses d'investissements, sauf exception. Les syndicats ne portent donc aucun endettement et leur section de fonctionnement n'est pas appelée à dégager un autofinancement en vue de la réalisation et du renouvellement des équipements, si ce n'est de manière marginale.

Le budget de fonctionnement des syndicats, incluant le cas échéant un déficit d'exploitation, est financé par les seuls départements, communes et groupements intercommunaux de situation selon des modalités et des clefs de répartition définies statutairement et variant d'un département à l'autre. Le cas échéant, les statuts prévoient une garantie du département appelé à se substituer aux communes et groupements de situation en cas de défaillance.

La région, membre des syndicats, ne participe pas au financement du fonctionnement à l'exception de l'île de loisirs de la Corniche des Forts, dont le dispositif conventionnel prévoit qu'elle finance le poste de directeur. Historiquement, ce dispositif de prise en charge du poste de directeur par la région Île-de-France était également en vigueur sur d'autres îles de loisirs¹⁰⁶. En outre, comme vu *supra*, la région intervient indirectement en fonctionnement par l'intermédiaire du dispositif des « tickets loisirs » mis en place à compter de 1995.

Au total, dans ce cadre, comme précédemment indiqué, durant la période 2013-2016, la région a consacré 112,6 M€ de crédits de paiements en investissements dont 43,2 M€ pour le futur site olympique de Vaires-Torcy et 6 M€ de crédits de paiement en fonctionnement pour favoriser principalement leur accessibilité sociale. Au cours de la période 2013-2016, les syndicats gestionnaires ont reçu 25,3 M€ de dotations et subventions de fonctionnement de la part des départements et du bloc communal (communes et groupements).

¹⁰⁵ Rapport et délibération du conseil régional d'Île-de-France du 3 décembre 1996.

¹⁰⁶ Diagnostic et orientations relatives aux bases de plein air et de loisirs en région Île-de-France., commission sport, tourisimes, loisirs, septembre 2006.

Ces règles de financements sont dissociées des règles de gouvernance des syndicats qui prévoient que chaque catégorie de collectivités (région, départements, bloc communal) dispose d'un tiers des représentants au comité syndical.

Ce dispositif, mis en place à la création des îles de loisirs, paraît aujourd'hui contrevenir aux dispositions qui permettent aux collectivités locales d'exercer des compétences partagées au sein de syndicats (cf. *supra*). Le fonctionnement d'un syndicat mixte ouvert est régi par plusieurs dispositions générales et principes jurisprudentiels, notamment les principes de spécialité et d'exclusivité¹⁰⁷.

Un syndicat ne peut exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts (CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye les Mines). Le transfert d'une compétence entraîne le dessaisissement corrélatif et total de la collectivité ou du groupement concerné en ce qui concerne ladite compétence (CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier). Il résulte de ce principe que la collectivité ou le groupement dessaisi ne peut plus exercer lui-même la compétence ni verser de subventions au titre de cette compétence.

En présence d'un syndicat, ses membres lui versent une contribution lorsque ledit syndicat n'est pas fiscalisé, couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement. Ce principe, comme le souligne la direction générale des collectivités locales, découle notamment des dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT qui précisent que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité ou du groupement bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Ces dispositions précisent en outre que la collectivité ou groupement bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des droits et obligations du propriétaire¹⁰⁸, qui comprennent notamment les dépenses d'investissement et de fonctionnement attachées aux biens transférés.

La gestion d'un syndicat ne peut reposer sur une scission entre fonctionnement et investissement¹⁰⁹. Les investissements supportés par le syndicat sont à financer par l'excédent issu de sa section de fonctionnement, complété le cas échéant par de l'endettement, ce que le schéma actuel de financement des syndicats gestionnaires des îles de loisirs ne permet pas. Pour ce faire, toutes les contributions statutaires sont nécessairement affectées en section de fonctionnement et les membres du syndicat ne peuvent pas, par conséquent, financer l'investissement par l'équivalent d'une dotation d'investissement versée en section d'investissement.

Par exception aux principes de spécialité et d'exclusivité, le législateur a autorisé dans certains cas le versement par des membres d'un groupement de collectivités de subventions d'investissement, appelés fonds de concours, afin de financer la réalisation d'un équipement. Cependant, les syndicats mixtes ouverts ne figurent pas au nombre des groupements auxquels cette disposition dérogatoire peut s'appliquer¹¹⁰.

¹⁰⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competences>.

¹⁰⁸ Sauf le droit d'aliéner.

¹⁰⁹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competences>.

¹¹⁰ Les syndicats mixtes ouverts pouvant en bénéficier sont ceux pour lesquels un transfert de compétences a été opéré en matière de port autonome (art. L. 5722-10 CGCT) et de communications électroniques (art. L. 5722-11 CGCT).

Au surplus, nonobstant les questions de transfert de compétence et de mise à disposition des biens en découlant, il est rappelé qu'en application des dispositions de l'article L. 1111-10 du CGCT¹¹¹, toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit apporter au minimum 20 % du montant total des financements correspondants. L'instruction du gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales¹¹² précise que cette participation minimale doit être financée par les ressources propres du groupement (autofinancement ou emprunt). Les subventions d'investissement versées par des communes membres du groupement ne peuvent être considérées comme des ressources propres.

À cet égard, le financement par la région de la quasi-totalité des opérations d'investissements des syndicats gestionnaires des îles de loisirs et maîtres d'ouvrage n'est pas conforme aux textes. Cette fragilité juridique avait été relevée par l'analyse précitée réalisée en 2013 à la demande de la région, qui recommandait d'ailleurs de se conformer à la réglementation¹¹³.

Enfin, le mécanisme mis en place entre la région Île-de-France et les syndicats gestionnaires des îles de loisirs a pour effet que ces derniers n'assument pas financièrement l'ensemble des charges du propriétaire, notamment la taxe foncière, contrairement à ce qui est prévu par les dispositions de l'article L. 1321-2 du CGCT, dont la portée est précisée par la direction générale des collectivités locale dans son guide pratique de l'intercommunalité¹¹⁴.

Au-delà de ces anomalies juridiques, le dispositif de gouvernance des îles de loisirs ne permet pas de responsabiliser les comités syndicaux et, en leur sein, l'ensemble des collectivités parties prenantes sur les conséquences financières des choix opérés en matière d'investissement et de fonctionnement. Le rapport de 1996, précité, demandé par la région Île-de-France, soulignait déjà ce problème.

Au total, il apparaît que les dispositions organisant le financement des syndicats, gestionnaires des îles de loisirs, contreviennent aux textes applicables à l'exercice en commun d'une compétence par plusieurs collectivités locales par l'intermédiaire d'un syndicat. La chambre recommande que les statuts des syndicats soient révisés en conséquence.

Quatre collectivités locales ont exprimé leur désaccord avec cette observation de la chambre.

Dans le prolongement des conclusions d'une étude juridique commandée en 2013, la région Ile-de-France considère « que le principe d'exclusivité ne peut trouver à s'appliquer que pour autant que les collectivités membres du syndicat mixte ont, soit de manière volontaire (CE Ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, req n° 71536, Rec), soit en application de la loi (CE, 14 janvier 1998, Communauté urbaine de Cherbourg, req n° 161661, T. Rec) expressément transféré à la structure de coopération locale concernée une ou plusieurs de leurs compétences. »

La région s'appuie sur l'article L. 5111-2 du CGCT selon lequel « lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant », pour affirmer que des groupements de collectivités territoriales peuvent exercer des attributions dans un domaine sans qu'il y ait de transfert de compétences. Ainsi, selon la région, « il ne ressort pas desdits statuts ou d'obligations légales ou réglementaires que les collectivités adhérentes des SMEAG¹¹⁵ auraient entendu transmettre à ces derniers leurs propres compétences ».

¹¹¹ Créé par les articles 73 et 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹¹² Instruction NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

¹¹³ Mémoire du 27 décembre 2013 – Bases de plein air et de loisirs – régime fiscal et financier.

¹¹⁴ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consequences-patrimoniales-des-transferts-competences-mise-a-disposition-des-biens-equipements-et-services> (fiche n° 314).

¹¹⁵ Syndicat mixte d'études d'aménagement et de gestion.

Cependant, la chambre rappelle que les conventions de mise à disposition des îles de loisirs indiquent au deuxième alinéa de l'article 1^{er} qu'elles interviennent dans le cadre des transferts de compétence prévus à l'article L. 1321-1 du CGCT.

En outre, la région reconnaît que « l'article L. 1111-10 du CGCT doit s'appliquer et l'économie globale des syndicats doit être revue, d'une part, au regard du respect des dispositions réglementaires précitées, et d'autre part, dans l'optique d'une gouvernance future : toutes les options possibles doivent être étudiées dans l'optique de l'optimisation du futur modèle économique ».

Parmi les autres collectivités locales ayant répondu aux observations provisoires de la chambre, seule la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP), membre du syndicat gestionnaire de l'île de loisirs du même nom, a explicitement indiqué partager les observations de la chambre sur la gouvernance, les modalités de participation, les conséquences de la suppression de la clause générale de compétence et la nécessité de clarifier les bases juridiques relatives à l'intervention conjointe des collectivités. Toutefois, elle a aussi indiqué qu'elle « s'opposera à toute évolution statutaire qui conduirait à des transferts de charges non compensés vers l'agglomération et/ou à un quelconque désengagement de la région et/ou du département. »

Au terme de ses contrôles et après prise en compte des réponses qui lui ont été apportées, la chambre recommande que les clefs de financements des syndicats soient revues.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une clef de financement des syndicats reposant sur une dotation unique de l'ensemble de ses membres couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement.

5.2.3 Sécuriser le fonctionnement des syndicats

Comme déjà précisé *supra*, au regard de leur composition, les syndicats gestionnaires des îles de loisirs ont la qualité de syndicat mixte ouvert restreint, régis par les dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-10 et R. 5721-1 à R. 5723-1 du CGCT. La gouvernance de cette catégorie de syndicat a la particularité d'être peu encadrée par des dispositions législatives¹¹⁶. Elle laisse par conséquent à leurs membres une latitude importante s'agissant de la fixation des règles et modalités de son fonctionnement, d'où l'importance des statuts. Comme le souligne la direction générale des collectivités locales (DGCL), doivent être notamment fixées par les statuts : les attributions du président, les délégations (notamment d'attribution que l'organe délibérant peut donner au président) et les fonctions que ce dernier peut déléguer sous sa responsabilité aux vice-présidents. Ils doivent également préciser que le président peut déléguer sa signature au directeur et éventuellement aux responsables de services¹¹⁷.

En l'espèce, la très grande majorité des syndicats n'ont pas mis à jour leurs statuts depuis leur création. Aucun des directeurs d'un syndicat ne peut, par exemple, disposer d'une délégation de signature du président, ordonnateur du syndicat. Les règlements intérieurs, lorsqu'ils existent, n'apportent pas de sécurité juridique sur l'ensemble de ces points.

Les syndicats gestionnaires de certaines îles (Buthiers, Jablines-Annet, Saint-Quentin-en-Yvelines, Port aux Cerises, Cergy-Pontoise, Créteil) ont fait part à la chambre de leur intention de tenir compte de ses recommandations relatives à leurs statuts et règlements intérieurs.

Au terme de ses contrôles et après prise en compte des réponses qui lui ont été apportées, la chambre recommande que les statuts des syndicats soient sécurisés sur le plan juridique.

¹¹⁶ Les dispositions renvoyant aux modalités de fonctionnement d'autres catégories de collectivités ou groupements de collectivités concernent principalement le contrôle de légalité et le caractère exécutoire des actes (article L. 5721-4 du CGCT) et le régime financier applicable (article L. 5722-1 du CGCT).

¹¹⁷ Guide de l'intercommunalité, Direction générale des collectivités locales, 2006, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/syndicats-mixtes-ouverts>.

Recommandation n° 7 : Compléter les statuts des syndicats par des dispositions permettant de sécuriser leur fonctionnement.

5.2.4 Adapter les statuts des syndicats à la nature juridique des services publics offerts

Au vu de leurs statuts, l'ensemble des syndicats sont actuellement considérés comme de services publics administratifs. Certains ont créé un budget annexe prenant en charge tout ou partie des activités soumises à TVA. L'île de loisirs d'Étampes a créé, aux côtés du syndicat, une régie personnalisée industrielle et commerciale disposant de l'autonomie financière (régie SPIC) pour gérer l'ensemble de ses activités.

Or, comme précédemment exposé, au regard de la jurisprudence administrative, bon nombre de services offerts par les îles de loisirs sont susceptibles d'être qualifiés de service public industriel et commercial. Plus généralement, du fait de leur objet, de l'origine de leurs ressources et de leurs modalités de fonctionnement, les îles de loisirs s'apparentent majoritairement à des services publics industriels et commerciaux.

Les orientations du nouveau schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, adopté par la région Île-de-France en novembre 2017 confirment d'ailleurs cette appartenance en prévoyant notamment d'améliorer la commercialisation de l'offre existante et de développer le tourisme d'affaire et l'offre de prestations en direction des entreprises et de limiter le recours aux dotations publiques.

Dans cette perspective, les syndicats gestionnaires ont vocation, dans la majeure partie des cas, à être statutairement des établissements publics industriels et commerciaux, la réglementation le permettant comme le rappelle la direction générale des collectivités locales (DGCL)¹¹⁸. Leur personnel devrait relever d'un statut de droit privé à l'exception du poste de directeur du syndicat¹¹⁹. Les syndicats pourraient continuer à bénéficier d'une contribution de leurs membres pour la part des services ne présentant pas ce caractère industriel et commercial¹²⁰. Ce changement de statut accompagnerait une clarification de la nature des services offerts aux usagers que la chambre appelle de ses vœux par ailleurs.

S'agissant de l'île de loisirs d'Étampes, un changement de statut du syndicat permettrait de le fusionner avec l'actuelle régie personnalisée, d'améliorer la lisibilité de ses comptes et de dégager des économies de personnel sur les fonctions supports et de direction.

Même si elles insistent sur les difficultés de mise en œuvre d'une telle réforme, les collectivités locales qui ont répondu sur ce point à la chambre se prononcent majoritairement en faveur d'un statut de service public industriel et commercial pour les syndicats gestionnaires des îles de loisirs. Ces derniers ont exprimé des points de vue assez divers.

Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs du Port aux Cerises a déclaré à la chambre s'interroger, dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public qui interviendra à la fin 2019, sur les atouts et faiblesses du mode de gestion actuel. Il indique procéder à une analyse comparative des modes possibles de gestion et d'exploitation des différentes activités suivant trois scénarios : la continuité de service dans le cadre d'une structure publique en régie (service public industriel et commercial ou service public administratif) ou en société publique locale (SPL) ; le renouvellement du contrat de DSP ; la mise en place d'une solution mixte sectorisant les activités exploitées sur l'île de loisirs. L'objectif est d'adopter un mode de gestion compatible avec le modèle économique visé et la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre permettant au syndicat d'assumer ses obligations tout en baissant la contribution des collectivités.

¹¹⁸ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/syndicats-mixtes-guide-2006>.

¹¹⁹ Il est en de même de l'agent comptable, qui dépend de l'État. CE, 26 janvier 1923, de Robert Lafregeyre ; 8 mars 1957, Jalenques de Labeau ; TC, 4 juillet 1991, Mme Pillard.

¹²⁰ Jurisprudence du Conseil d'État (CE 29 octobre 1997, « sucrerie agricole de Colleville », req. n° 144007 et 155435).

Plusieurs syndicats contestent la qualification de service public industriel et commercial pour les îles de loisirs en raison notamment de son impact sur le statut du personnel ou la fiscalité. Ils relèvent notamment que le Tribunal des conflits, dans une décision récente¹²¹, a qualifié de service public administratif un centre aquatique exploité en régie par une intercommunalité à fiscalité propre, comprenant une piscine olympique et un espace « bien-être » doté d'une salle cardio-fitness, d'un sauna, d'un hammam et d'un bain à remous et proposant des activités d'aquagym et d'aqua-bike, eu égard à son organisation et à ses conditions de fonctionnement.

La chambre estime que cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer aux îles des loisirs. Leur gamme très large d'activités concurrentielles et les modalités de leur fonctionnement, de plus en plus guidées par une logique de communication et de commercialisation active, empêchent de les comparer avec le centre aquatique objet de la décision précitée.

Recommandation n° 8 : Adopter pour les syndicats gestionnaires d'une île de loisirs le statut de service public industriel et commercial.

5.3 Un fonctionnement des syndicats perfectible

5.3.1 Un fort taux d'absentéisme des élus dans les comités syndicaux

Le fonctionnement des syndicats se caractérise par une faible présence des élus aux réunions des comités syndicaux (taux de présence de 56 % en moyenne au cours de la période 2013-2016) avec plus d'un quart des séances organisées après un défaut de quorum (26 %). La situation est variable selon les îles de loisirs et les catégories de membres, les élus des communes et groupements de situation étant, sauf exception, les plus assidus, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes s'agissant d'un équipement d'intérêt régional. Ainsi, en moyenne, au cours de cette période, les élus régionaux n'ont assisté qu'à 37 % des réunions syndicales contre 51 % pour les élus départementaux et 79 % pour les élus des communes et des groupements intercommunaux. C'est d'ailleurs le plus souvent l'un des représentants du bloc communal qui préside les syndicats. Ainsi, les îles de loisirs apparaissent comme des équipements d'intérêt régional gérés par des élus du bloc communal.

¹²¹ TC 9 janvier 2017, n° C4074.

Tableau n° 22 : Taux de présence des élus aux comités syndicaux par catégorie de membres

Île de loisirs (département de situation)	Nombre de représentants au comité syndical	Nb de séances	% de séances après absence quorum	Taux de présence des membres des comités syndicaux	dont région	dont département	dont bloc communal (communes et groupements)
Bois-le-Roi (77)	9	17	35%	52%	39%	35%	82%
Boucles de Seine (78)	19	17	6%	54%	25%	40%	91%
Buthiers (77)	9	15	67%	49%	33%	47%	67%
Cergy-Pontoise (95)	12	20	30%	57%	54%	70%	48%
Corniche des Forts (93)	15	16	38%	46%	40%	43%	56%
Créteil (94)	9	16	50%	49%	33%	25%	88%
Étampes (syndicat) (91)	9	17	29%	58%	47%	41%	84%
Jablins-Annet (77)	9	24	29%	53%	33%	42%	85%
Port aux Cerises (91)	9	31	19%	60%	18%	76%	85%
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	9	32	13%	68%	51%	67%	88%
Val de Seine (78)	12	21	0%	64%	54%	51%	88%
Total	121	-	26%	56%	37%	51%	79%

Source : CRC, à partir des données des procès-verbaux des syndicats et prise en compte des résultats de la contradiction

5.3.2 Une information à améliorer sur le fonctionnement des structures gestionnaires

En matière de règles budgétaires et comptables, les syndicats mixtes ouverts appliquent les dispositions du livre III de la deuxième partie du CGCT, applicables aux finances communales à savoir les dispositions des articles L. 2311-1 à L. 2343-2 et R. 2311-1 à D. 2343-10. En particulier, selon l'article L. 2313-1 du CGCT, les éléments relatifs à la situation financière de la collectivité doivent dorénavant faire l'objet d'une publicité sur internet¹²². En l'espèce, les îles de loisirs disposent bien chacune d'un site pour assurer la présentation et la promotion de leurs activités. Toutefois les éléments relatifs à la situation financière des syndicats ne sont rendus publics sur aucun de ces sites.

La grande majorité des syndicats ne produit pas de rapports d'activité. Un tel rapport pourrait être prévu statutairement et établi selon une trame commune à tous les syndicats. Il contribuerait ainsi à garantir la transparence sur les conditions de gestion des îles de loisirs.

La région a indiqué à la chambre qu'elle coordonne et synthétise, sous une forme standardisée, un bilan d'activité, dénommé bilan de saison, et travaille à son évolution vers un rapport d'activité annuel, en lien avec les suggestions des îles de loisirs.

Recommandation n° 9 : Mettre en place un rapport d'activité normé pour les îles de loisirs.

¹²² (...) Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

5.3.3 Des indemnités versées irrégulièrement aux élus et à rembourser

Durant la période examinée, les syndicats ont versé un montant cumulé de 794 523 € d'indemnités aux élus. Les conditions dans lesquelles un élu peut bénéficier d'indemnités sont strictement encadrées par la loi et la jurisprudence. Par renvoi de l'article L. 5721-8 du CGCT applicable aux syndicats mixtes ouverts restreints¹²³, les règles relatives au régime indemnitaire des membres du comité syndical sont celles fixées pour les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) aux articles L. 5211-12 à L. 5211-14 du CGCT.

Les taux d'indemnités retenus par les syndicats pour le président et les vice-présidents correspondent le plus souvent à ceux de la strate maximale de population - plus de 200 000 habitants - du barème fixé par l'article R. 5723-1 du CGCT applicable aux syndicats mixtes ouverts restreints.

La chambre a pu constater que tous les syndicats n'avaient pas retenu les mêmes taux. Elle rappelle toutefois qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, en application du III de l'article 2 de la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016¹²⁴, le périmètre de référence pour le calcul des indemnités des élus des syndicats mixtes ouverts restreints ne tiendra plus compte de celui des départements et des régions qui en sont membres.

Le montant de l'enveloppe ne peut dépasser le montant défini par la réglementation, irrégularité observée dans deux cas. Les syndicats indemnisent un nombre variable d'élus, ce nombre ne pouvant dépasser celui prévu par la réglementation, irrégularité également observée dans deux cas. Par ailleurs, les indemnités de fonctions ne peuvent être versées qu'aux élus désignés sur des fonctions exécutives prévues par la réglementation. Or, des élus n'occupant pas ces fonctions ont pu percevoir des indemnités.

Aux termes de l'article L. 5211-12 du CGCT, le régime indemnitaire est fixé par délibération à chaque renouvellement de l'organe délibérant, dans les trois mois suivant son installation. Au cours de la période sous revue, les comités syndicaux ont été renouvelés à trois reprises, suivant le renouvellement des assemblées délibérantes des collectivités membres¹²⁵. Plusieurs syndicats n'ont pas délibéré à chacun de ces renouvellements.

Aux termes de ce même article, cette délibération est obligatoirement accompagnée d'un tableau annexé, récapitulant nominativement l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'organe délibérant. L'absence de cette annexe est un motif d'annulation de la délibération, le juge administratif demandant à cette occasion le remboursement des sommes en cause. Cette irrégularité est observée pour tous les syndicats.

La chambre rappelle que dans un jugement récent¹²⁶, le tribunal administratif a annulé la délibération votée par un conseil municipal, autorisant le versement d'indemnités aux élus, en la déclarant illégale au motif que celle-ci n'était pas accompagnée du tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal.

¹²³ Association exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions.

¹²⁴ Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

¹²⁵ Élections municipales de mars 2014, élections départementales de mars 2015 et élections régionales de décembre 2015. En l'espèce la composition du comité syndical a été renouvelée les 18 juin 2014, 27 mai 2015 et 9 mars 2016.

¹²⁶ TA de Cergy-Pontoise, 18 décembre 2017, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, req. 1410285.

**Tableau n° 23 : Montant des indemnités versés irrégulièrement par les syndicats
durant la période sous revue (2013 à 2016)**

Île de loisirs (département de situation)	Montant en €	2013	2014	2015	2016
Bois-le-Roi (77)	Total versé	17 065	17 066	17 066	17 066
	Total versé irrégulièrement	17 065	17 066	17 066	17 066
Boucles de Seine (78)	Total versé	12 800	12 800	12 824	12 839
	Total versé irrégulièrement	12 800	12 800	12 824	12 839
Buthiers (77)	Total versé	17 066	17 066	17 066	14 578
	Total versé irrégulièrement	17 066	17 066	17 066	14 578
Cergy-Pontoise (77)	Total versé	36 403	26 208	18 938	18 728
	Total versé irrégulièrement	36 403	26 208	18 938	18 728
Corniche des Forts (93)	Total versé	8 535	8 393	8 085	6 206
	Total versé irrégulièrement				2 175
Créteil (94)	Total versé	5 839	5 839	7 091	10 295
	Total versé irrégulièrement	5 839	5 839	7 091	10 295
Jablins-Annet (77)	Total versé	17 065	17 065	16 639	16 654
	Total versé irrégulièrement	17 065	17 065	16 639	16 654
Étampes (syndicat) (91)	Total versé	21 331	23 677	25 596	25 485
	Total versé irrégulièrement	21 331	23 677	25 596	25 485
Étampes (régie)	Total versé	SO	SO	SO	SO
	Total versé irrégulièrement	SO	SO	SO	SO
Saint-Quentin-en-Yvelines (91)	Total versé	21 880	20 459	17 939	13 207
	Total versé irrégulièrement	21 880	20 459	17 939	13 207
Val de Seine (78)	Total versé	29 862	29 103	29 862	27 108
	Total versé irrégulièrement	29 862	29 103	29 862	27 108
Port aux Cerises (91)	Total versé	25 571	24 283	25 567	25 641
	Total versé irrégulièrement	25 571	24 283	25 567	25 641
Situation générale	Total général versé	213 417	201 959	196 673	187 807
	Total versé irrégulièrement	204 882	193 566	188 588	183 776

SO : sans objet. Source : CRC, à partir des résultats des contrôles

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-12 du CGCT et à la jurisprudence, un vice-président ne peut bénéficier d'une indemnité sans disposer d'une délégation de signature et/ou de fonction effective, le Conseil d'État considérant par ailleurs qu' « une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance »¹²⁷. Or, l'absence d'arrêté est observée pour de nombreux syndicats gestionnaires d'îles de loisirs.

Au total, la chambre a établi que, pour l'ensemble de ces motifs, 770 812 € des 799 856 € d'indemnités versées aux élus, soit 96 %, l'ont été irrégulièrement durant la période sous revue.

¹²⁷ CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, req. 279504.

Au regard de ces constats et de la jurisprudence applicable à la situation des élus, plus favorable que celle des agents placés sous leur autorité¹²⁸, la chambre demande aux intéressés de procéder au remboursement, sur une base volontaire, des indemnités irrégulièrement perçues, comme le prévoit explicitement la jurisprudence du Conseil d'État¹²⁹, dans la limite de deux années applicables aux agents publics, conformément aux dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹³⁰. Elle demande que la preuve lui soit apportée de la prise en charge de ces remboursements par le comptable public du syndicat.

Recommandation n° 10 : Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulièrement versées aux élus membres des comités syndicaux.

5.4 Une gestion éclatée source de dysfonctionnements

5.4.1 La nécessité d'un cadre d'emploi et d'outils communs en matière de ressources humaines

Résultat des choix organisationnels et de gestion, les budgets des syndicats et de la régie personnalisée sont d'importance différente, de même que leurs effectifs.

Durant la période 2013-2016, leurs produits de gestion se sont élevés en moyenne annuelle à 28,2 M€. Ils se sont échelonnés de 45 000 € pour l'île de loisirs de Bois-le-Roi, gérée par le syndicat dans le cadre d'une délégation de service public, à 6,6 M€ pour l'île de loisirs de Cergy-Pontoise, gérée presque totalement en régie par le syndicat.

Les effectifs des îles de loisirs relevant d'une entité publique (syndicat ou régie personnalisée) peuvent être estimés à 464 ETP, dont 315 permanents. Ils vont de 1 emploi équivalent temps plein (ETP) à Bois-le-Roi à 105,7 ETP, dont 71,2 ETP permanents à Cergy-Pontoise¹³¹.

De même, résultat de choix de gestion des syndicats, le personnel des îles de loisirs relève soit du droit public, soit du droit privé. En effet, dans le cas de l'île de loisirs d'Étampes, il existe aux côtés du syndicat, une régie personnalisée employant du personnel de droit privé¹³². En outre, de nombreuses îles de loisirs ont recours aux contrats aidés à statut privé pour pourvoir des emplois permanents.

De même, les syndicats et la régie personnalisée ont plus ou moins recours à des emplois saisonniers en fonction de l'évolution de leurs activités et des choix de gestion, mais aussi du recours à la sous-traitance.

¹²⁸ La jurisprudence applicable aux élus ayant bénéficié d'indemnités indues est plus favorable quant à leur récupération par rapport à la réglementation applicable aux agents publics. Cf. CE, Assemblée, 26 octobre 2001, n° 197018, *Ternon*, et CE, 6 novembre 2002, n° 223041, *Mme Soulier*. Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision. L'autorité compétente peut supprimer pour l'avenir un avantage dont le maintien est subordonné à une condition dès lors que celle-ci n'est plus remplie.

¹²⁹ Conseil d'État du 13 décembre 2017 - centre communal d'action sociale (CCAS) d'Aimargues : (...) Sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire, alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage. Il en va de même, dès lors que le bénéfice de l'avantage en cause ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement, de la décision de l'administration accordant un avantage financier qui, sans avoir été formalisée, est révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration ».

¹³⁰ L'article 37-1 a été introduit par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011. Il fixe un nouveau délai de prescription extinctive en ce qui concerne les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents.

¹³¹ Source : CRC, à partir des données déclaratives des syndicats et de la régie personnalisée.

¹³² Sauf son directeur, titulaire nécessairement d'un contrat de droit public.

Fin 2016, les emplois consolidés consacrés à la gestion des îles de loisirs hors région Île-de-France s'établissait comme suit par type de contrat :

**Tableau n° 24 : Tableau des effectifs consolidés par statut fin 2016
(syndicats et régie personnalisée)**

Données au 31/12/ 2016	Nombre de contrats	En %
Titulaires de la fonction publique	146	48,83%
Contrat à durée indéterminée public	31	10,37%
Contrat à durée déterminée public	75	25,08%
Contrat aidés (droit privé)	37	12,37%
Contrat à durée indéterminée de droit privé	9	3,01%
Contrat à durée déterminée privé	1	0,33%
Total	299	100,00%

*Source : CRC, à partir des données déclaratives des syndicats et de la régie personnalisée
(y compris mise à disposition)*

Les titulaires de la fonction publique représentent un peu moins de la moitié des 299 contrats recensés.

Comme précédemment indiqué, la majeure partie des îles de loisirs s'apparentant plus à un service public industriel et commercial (SPIC) qu'à un service public administratif (SPA), cette qualification ouvre la possibilité d'une gestion des îles de loisirs par du personnel de droit privé, sur le modèle de la régie personnalisée de l'île de loisirs d'Étampes.

En matière de gestion des personnels, il n'existe aucune démarche ni aucun cadre d'emploi ou outil commun. Le temps de travail n'est pas harmonisé entre les différentes îles de loisirs, de même que le régime indemnitaire.

Il ressort des contrôles opérés sur un nombre très limité de points de passage¹³³ que le temps de travail des agents n'est pas nécessairement encadré par une délibération du comité syndical et, de surcroît, peut présenter des écarts avec le temps de travail effectif prévu pour les agents publics. De même, le régime indemnitaire peut inclure des primes ne reposant sur aucun dispositif législatif et réglementaire.

Les avantages en nature en terme de véhicules et de logements mériteraient d'être encadrés. Les logements des îles de loisirs sont à doter de compteurs individuels pour pouvoir mettre à la charge de leurs occupants les charges locatives réelles conformément à l'évolution de la réglementation.

Indépendamment de la question d'une éventuelle évolution du statut des îles de loisirs d'établissement public administratif au profil de celui d'établissement public industriel et commercial, un cadre d'emploi et des outils communs sont à mettre en place.

La chambre n'a pas constaté d'opposition à cette recommandation des organismes gestionnaires des îles. Toutefois, le syndicat de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise a exprimé son attachement à la forme de syndicat mixte et à la prise en compte de la spécificité de chaque île de loisirs et de ses besoins propres.

¹³³ Ces points de passage comprennent principalement l'examen du régime indemnitaire des 10 plus importantes rémunérations au 31 décembre 2016 et de la situation des directeurs jusqu'à la période la plus récente y compris le cas échéant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel et des avantages en nature. Le contrôle du régime indemnitaire a principalement porté sur les primes ne reposant sur aucune texte législatif et réglementaire.

5.4.2 L'absence de comptabilité analytique et de cadre financier commun

Dès l'origine, au regard de la nature même de leurs activités, les îles de loisirs devaient mettre en place une comptabilité analytique afin de pouvoir justifier de l'emploi des fonds qui leurs étaient alloués. À ce jour, toutefois, elles ne disposent ni d'une comptabilité analytique ni de tableaux de bords communs.

Plus de quarante ans après la circulaire en posant le principe et près de trente ans après une première délibération de la région sur ce point¹³⁴, cette dernière entend de nouveau engager une démarche visant à mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs et, au-delà, un « *corpus financier commun* » aux syndicats, des tableaux de bord communs pour les activités, et la mise en place d'un suivi commun par type de clientèle.

En l'absence de ce corpus commun, il est difficile de rapprocher les données des différentes îles de loisirs. Une même prestation effectuée par une île de loisirs pour le compte d'une collectivité pouvant par exemple être intégrée soit en chiffre d'affaires, soit en subvention.

La région a indiqué à la chambre qu'elle « a d'ores et déjà engagé une démarche visant à mettre en place une comptabilité analytique commune selon la méthode des coûts spécifiques. Elle indique également que la mise en place d'un cadre et d'outils communs « rejoint des axes de travail déjà engagés à l'issue des Assises des îles de loisirs (...) qui doit s'inscrire dans la réflexion plus globale sur l'évolution du modèle économique des îles de loisirs ».

Quant aux collectivités locales et aux organismes gestionnaires, ils n'ont pas exprimé de désaccord par rapport à cette évolution. Certains (syndicats gestionnaires des îles de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Cergy-Pontoise) ont même précisé avoir déjà engagé la mise en place d'une comptabilité analytique.

En conséquence, la chambre recommande que soit mis en place un cadre financier unique distinguant service public administratif et service public industriel et commercial, reposant sur une comptabilité analytique et des tableaux de bord communs en termes de publics, de fréquentation, d'activités et de conditions de financements de ses activités.

Recommandation n° 11 : Mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs.

Recommandation n° 12 : Adopter un cadre et des outils communs aux îles de loisirs en matière de contrôle de gestion et de suivi de l'activité.

5.4.3 Un traitement comptable du patrimoine régional pouvant être amélioré

Depuis 1997, toutes les collectivités et groupements ont été progressivement soumis à l'obligation d'amortir leurs biens. Les amortissements constituent un élément de la sincérité des comptes. Une collectivité ou un groupement n'ayant pas procédé à des amortissements depuis 1997 doit normalement procéder à leur rattrapage sur un seul exercice¹³⁵. L'amortissement permet dans le temps de constituer des ressources destinées à renouveler l'équipement.

¹³⁴ Délibération CR 81-19 du 1^{er} décembre 1981.

¹³⁵ Question parlementaire n° 107704 - JO du 14 février 2012.

Depuis 2011¹³⁶, les syndicats mixtes ouverts ont l'obligation de se conformer au cadre budgétaire et comptable de l'instruction M14, les syndicats exerçant une activité industrielle et commerciale demeurant soumis à l'instruction M4¹³⁷. Outre l'obligation d'amortir les biens acquis à compter du 1^{er} janvier 2010, la reconstitution des amortissements sur les exercices antérieurs était conseillée afin de pas fausser l'analyse du bilan. Des opérations d'ordre non budgétaires étaient prévues afin de ne pas obérer la situation des comptes des syndicats¹³⁸.

En application des dispositions de l'article L. 2321-3, constituent des dépenses obligatoires pour les communes et les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants les dotations aux amortissements des immobilisations suivantes : 1° Les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art¹³⁹ ; 2° Les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif¹⁴⁰.

Les services publics industriels et commerciaux, soumis à la nomenclature de l'instruction M4, doivent procéder à l'amortissement de leurs immobilisations, à l'exception essentiellement des terrains. En outre, l'activité de ces services étant financée par les usagers, le prix doit intégrer obligatoirement l'amortissement des équipements affectés à la réalisation des prestations.

Au regard de ces règles, le traitement comptable des terrains, aménagements et équipements des îles de loisirs présente de nombreuses fragilités.

Les actifs immobilisés mis à la disposition des syndicats gestionnaires des îles par la région Île-de-France ne sont pas retracés dans ses comptes comme le prévoient les instructions budgétaires et comptables et les mécanismes applicables à un transfert de compétence entre une collectivité et un syndicat, permettant de conserver une trace des biens remis au moment du transfert de compétence¹⁴¹. La valeur des biens de la région mis à disposition des syndicats n'est ainsi pas disponible. Les subventions d'investissement versées par la région Île-de-France font bien l'objet d'un amortissement sur 15 ans.

Le montant des immobilisations inscrit dans les comptes des syndicats fin 2016 s'établissait à près de 350 M€. Les syndicats n'ayant pas à financer les investissements leur suivi comptable n'est pas une priorité. Les montants amortis sont globalement faibles et variables d'un syndicat à un autre. Le schéma de financement existant des îles de loisirs a pour effet un sous-amortissement des biens financés.

Les données moyennes d'amortissement intègrent le cas échéant l'amortissement des subventions d'investissement reçues de la région par les syndicats.

¹³⁶ Ordonnance n° 2009 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles comptables.

¹³⁷ Circulaire DCGL/DGFIP du 24 décembre 2009 relative au cadre budgétaire et comptable applicable aux associations syndicales de propriétaires et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du CGCT (nomenclature M1-5-7).

¹³⁸ Circulaire DCGL/DGFIP du 24 décembre 2009 relative au cadre budgétaire et comptable applicable aux associations syndicales de propriétaires et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du CGCT (nomenclature M1-5-7).

¹³⁹ Au titre des biens meubles, on compte notamment les équipements sportifs, comme le rappelle une question parlementaire relative aux charges d'amortissement pour les collectivités territoriales – Réponse au JO Sénat du 30 avril 2008, page 1823.

¹⁴⁰ Article R. 2321 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴¹ Instruction M71, Tome 1, fiche 41 et Tome 2 – Titre 3 – Chapitre 3 - paragraphe 1.4.3. « Mise à disposition ».

Tableau n° 25 : Montant de l'actif et des amortissements constatés dans les comptes des syndicats et de la régie personnalisée

Île de loisirs (département de situation) Données (en K€) au 31/12/2016 sauf mention contraire	Actif immobilisé	Dt immo. corp. en cours	Dt terrains	Dt constructions	Dt réseaux	Dotations aux amortissements moyennes sur 2013-2016
Bois-le-Roi (77)	15 616	9 173	1 175	4 211	28	50 725
Boucles de Seine (78)	19 120	1 886	1 283	10 972	963	70 423
Buthiers (77)	35 008	1 901	1 330	26 381	2 473	52 368
<i>Buthiers BA Cafétéria</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Buthiers BA Manifestations</i>	0	0	0	0	0	0
Cergy-Pontoise (95)	35 530	26 556	1 144	4 645	98	232 242
<i>Cergy-Pontoise BA Tva</i>	304	28				33 658
Corniche des Forts (93)	53	0	16	0	22	16 979
Créteil (94)	25 999	2 251	3 974	3 944	2 639	99 557
<i>Créteil BA Restaurant</i>	0	0	0	0	0	
Étampes (91)						
<i>Syndicat</i>	36 370	4	3 714	29 483	109	92 159
<i>Régie</i>	0	0	0	0	0	
Jablins-Annet (77)	53 246	1 588	926	41 201	2 963	200 992
Port aux Cerises (91)	40 531	2 510	6 420	27 714	692	55 214
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	37 145	13 831	745	11 038	14	49 991
<i>Saint-Quentin-en-Yvelines BA Tva</i>	15 538	3 803	196	9 390	3	28 665
Val de Seine (78)	35 071	4 066	8 466	19 834	94	25 033
Vaires-Torcy (77)	ND	ND	ND	ND	ND	113 419
Total	349 531	67 597	29 389	188 812	10 096	1 008 006

Source : comptes de gestion et données DGFIP et de la région Île-de-France pour Vaires-Torcy

5.4.4 L'absence d'endettement bancaire à long terme des syndicats

Comme déjà relevé *supra*, la section de fonctionnement des syndicats ne couvre que leurs besoins de fonctionnement et n'a pas besoin de dégager une épargne pour financer leurs investissements qui, sauf exception, sont pris en charge intégralement par la région. Les syndicats ne portent donc quasiment aucun endettement.

Un seul syndicat a contracté des emprunts bancaires de long terme. Plusieurs syndicats portent des écritures comptables anciennes en dettes financières qui n'ont pu être identifiées. La situation de l'île de loisirs d'Étampes se caractérise par des emprunts de trésorerie récurrents non soldés en fin d'exercice, qui mettent en évidence un sous financement des besoins de fonctionnement de l'île de loisirs.

**Tableau n° 26 : Dettes financières de long terme et emprunts de trésorerie
au 31 décembre 2016 des syndicats gestionnaires des îles de loisirs**

île de loisirs (département de situation) Données en K€	Dettes financières à long terme	Dont endettement	Emprunts de trésorerie
Bois-le-Roi (77)	79	0	
Boucles de Seine (78)	108		
Buthiers (77)	79	60	
<i>Buthiers BA Cafétéria</i>	0		
<i>Buthiers BA Manifestations</i>	0		
Cergy-Pontoise (95)	0		
<i>Cergy-Pontoise BA Tva</i>	0		
Corniche des Forts (93)	0		
Créteil (94)	0		
<i>Créteil BA Restaurant</i>	0		
Étampes (91)			1 008
<i>Syndicat</i>	0		1 008
<i>Régie</i>	150		100
Jablins-Annet (77)	2 248		
Port aux Cerises (91)	0		
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	60		
<i>Saint-Quentin-en-Yvelines BA Tva</i>	966		
Val de Seine (78)	29		
Vaires-Torcy (77)	SO	SO	
Total	3 720	60	1 108

SO : Sans objet. Source : comptes de gestion

5.5 Une gestion éclatée sans mutualisation des moyens des îles de loisirs

5.5.1 L'absence de commande publique groupée

Dès 1996, le rapport réalisé à la demande de la région Île-de-France relevait « la puissance économique que représenterait les [îles de loisirs], si elles acquéraient leurs produits ou concluaient des marchés en commun (...) permettant d'obtenir, par un effet d'échelle des tarifs plus avantageux ». Vingt ans après cette préconisation, la problématique de la mutualisation de l'achat public entre les îles de loisirs reste toujours d'actualité. Il ressort des réponses faites à la chambre par les syndicats et la région Île-de-France qu'il n'existe toujours aucune démarche stratégique d'achats groupés.

Dans le cadre des assises des îles de loisirs de décembre 2016, il a été proposé d'analyser l'existant en recensant les marchés publics d'achats de produits et de services et de référencer les groupements de commande existants puis d'organiser une réunion avec les directeurs et/ou acheteurs des îles de loisirs afin de définir une méthode de travail et une stratégie d'achat, en associant à la démarche la nouvelle direction chargée des achats à la région et en débutant avec l'achat de denrées alimentaires.

Les gains potentiels sont réels. Sur la base des éléments communiqués, les primes d'assurances non mutualisées réglées par la région Île-de-France, les syndicats et la régie personnalisée au cours de la période 2013 à 2016 s'élevaient au minimum à 1,7 M€. En outre, les syndicats ont des moyens d'expertise limités et ne disposent pas nécessairement en la matière d'un agent qualifié.

Au regard de ces constats, la chambre recommande la mise en place d'une stratégie d'achat public mutualisée pour les îles de loisirs. Les collectivités et syndicats ayant répondu à la chambre se sont déclarés majoritairement favorables à cette évolution. La région a indiqué avoir engagé la mise en place d'une centrale d'achat à horizon 2019.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un schéma de mutualisation de l'achat public des îles de loisirs.

5.5.2 Un exercice de la maîtrise d'ouvrage éclaté

La dévolution de la gestion de chaque île de loisirs à un syndicat a pour conséquence un éclatement de la maîtrise d'ouvrage en autant d'acteurs. Aucun dispositif n'est venu atténuer cette dispersion. Ainsi, la maîtrise d'ouvrage repose sur des moyens variables selon les syndicats. Ces derniers ne mobilisent pas de moyens spécifiques ou alors disposent de personnels qualifiés financés le cas échéant par les subventions d'investissement de la région, ou encore s'appuient sur des prestataires extérieurs. Sur la base des éléments communiqués par la région et les syndicats, sur la période 2013 à 2017, les moyens spécifiques non mutualisés consacrés à l'assistance à maîtrise d'ouvrage représentaient au minimum 1,8 M€¹⁴².

Autre conséquence de cette organisation, si depuis 2014 la région Île-de-France a mis en place un guide de l'aménagement et de la construction pour les îles de loisirs, il n'existe pas de bilan de la manière dont les syndicats se sont saisis de cet outil. Toutefois, les opérations de plus d'un million d'euros font l'objet d'un suivi par la région.

Dans le cadre des assises des îles de loisirs de décembre 2016, une évolution du schéma institutionnel a été envisagée au travers d'une reprise de la maîtrise d'ouvrage des investissements par la région Île-de-France. Toutefois, dans le schéma envisagé, chaque syndicat pouvait passer une convention avec la région pour exercer cette maîtrise d'ouvrage.

Au regard de ces constats, la chambre estime qu'une mutualisation des moyens de maîtrise d'ouvrage des syndicats avec leurs adhérents apparaît souhaitable.

5.5.3 L'absence de mutualisation des personnels

Il ressort des réponses des syndicats et de la région Île-de-France qu'il n'existe aucune démarche stratégique de mutualisation des personnels des fonctions supports - administratives ou techniques - entre les syndicats et leurs collectivités ou groupements de rattachement.

En premier lieu, la mutualisation pourrait concerner les personnels concourant aux fonctions supports administratives et financières (13 % des effectifs) mais également technique (26 % des effectifs permanents).

¹⁴² Données pour cinq syndicats et la région Île-de-France. La Corniche des Forts, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la Région n'est pas concernée. Par ailleurs, trois syndicats n'ont pas répondu ; il s'agit des syndicats gestionnaires des îles de loisirs des Boucles de Seine, de Créteil et d'Étampes. Enfin le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Bois-le-Roi a indiqué ne pas être concerné par cette question, celui de l'île de loisirs de Jablines-Annet a indiqué ne pas avoir d'AMO.

**Tableau n° 27 : Regroupements des effectifs des îles de loisirs
(syndicats et régie personnalisée par « grande fonction »)**

Fonction	Effectif en ETP	en %
Direction	12,2	4,12 %
Administration générale, ressource humaine et finance et assistance à maîtrise d'ouvrage	38,5	13,00 %
Sécurité/gardiennage/médiation	16	5,40 %
Accueil et fonction commerciale	23	7,77 %
Entretiens - y compris pour les hébergements et espaces verts	77	26,01 %
Personnels de production des activités (sportives, restauration, hébergement)	129,6	43,78 %
Total	296	100,00 %

Source : CRC, à partir des données déclaratives des îles de loisirs (y compris mise à disposition)

La région Île-de-France a notamment travaillé sur un schéma de mutualisation de la fonction comptable au travers d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou d'un groupement d'intérêt public (GIP) avec également pour objectif de disposer d'un « *corpus financier commun* », accompagné d'une comptabilité analytique homogène.

En l'espèce, la chambre rappelle que le législateur, dans un souci de bon emploi des deniers publics, a mis en place plusieurs outils juridiques permettant à des entités publiques de coopérer et mutualiser leurs moyens, sans créer une nouvelle personnalité morale¹⁴³.

La mutualisation pourrait également concerner l'entretien des espaces vert des îles de loisirs, mis à la charge des collectivités et groupements de situation, sauf dans le cas de l'île de loisirs de Vaires-Torcy qui n'est pas gérée par l'intermédiaire d'un syndicat. Sur la base des éléments communiqués par la région et les syndicats, l'entretien des espaces verts a représenté un coût annuel moyen de 2,2 M€¹⁴⁴ sur la période 2014-2016, variable d'une île de loisirs à l'autre en raison de la surface, de la nature des espaces verts, des choix d'entretien et des choix d'aménagements. Les espaces verts constituent le premier coût à prendre en compte dans la définition d'un modèle économique pour les îles de loisirs.

Seule l'île de loisirs de Bois-le-Roi transfère cette charge au titulaire de la délégation de service public. Dans le cas de l'île de loisirs de Vaires-Torcy, une partie de l'emprise n'est pas incluse dans le périmètre de la délégation de service public avec pour conséquence de mettre à la charge de l'agence régionale des espaces verts (AEV) cette partie de l'îles.

Au vu des éléments produits, une seule île de loisirs en activité (île de loisirs de Créteil) a entièrement externalisé cette prestation auprès des services de la commune, membre du syndicat, dans le cadre d'un marché public.

¹⁴³ L'article L. 5211-4-2 du CGCT permet ainsi par exemple à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de créer avec les établissements publics dont il est membre un dispositif de mutualisation en dehors de compétences transférées, pour assurer des missions opérationnelles et fonctionnelles (gestion de personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle). De même, l'article L. 5111-1-1 du CGCT prévoit la possibilité pour les départements et les régions, leurs établissements publics et certains syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, de se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels (services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées, sans être directement rattachées à ces compétences). Enfin l'article L. 5721-9 du CGCT prévoit que par dérogation à l'article L. 5721-6-1 relatif aux transferts des services accompagnant un transfert de compétence, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

¹⁴⁴ Données pour 10 îles de loisirs. Le syndicat gestionnaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines n'a pas fourni de données, et celui de l'île de loisirs d'Étampes a fourni des données inexploitables.

En 2009, le syndicat de l'île de loisirs de la Corniche des Forts a conduit une étude de coûts de gestion et d'entretien des espaces verts de l'île de loisirs en intégrant la problématique de son gardiennage. Cette étude évoque différents types d'entretien (gestion très qualitative de types espaces verts urbains, gestion de type grand parc urbain et bases de loisirs sur le modèle adopté par le conseil départemental pour les parcs départementaux) et mode de gestion (régie, marchés externalisés, organisation mixte). Une gestion très qualitative de type espaces verts urbains en régie nécessiterait 25 permanents et quelques marchés externalisés. L'étude évoque différentes possibilités de mutualisation avec les collectivités de situation afin de limiter notamment les coûts de structure¹⁴⁵.

Au regard de ces constats, la chambre recommande la mise en place d'un schéma de mutualisation des personnels des fonctions supports administratifs et techniques pour les îles de loisirs.

La région a indiqué à la chambre que cette recommandation a déjà fait l'objet d'études et de notes à la suite des assises des îles de loisirs et que ce sujet fait partie intégrante de la réflexion sur l'évolution du modèle économique des îles de loisirs. Les autres collectivités et syndicats ayant répondu (commune de Buthiers, conseil départemental de l'Essonne, syndicats des îles de Jablines-Annet, Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise) ont fait état de leur intérêt pour une telle démarche.

Recommandation n° 14 : Mettre en place un cadre d'emploi et des outils communs pour la gestion des personnels des îles de loisirs ainsi qu'un schéma de mutualisation des personnels employés dans les fonctions support.

5.6 Les enjeux de la sécurité

Dans le schéma de financement actuel des îles de loisirs, les dépenses de sécurité des syndicats dépendent en matière de fonctionnement des collectivités et groupement de situation¹⁴⁶ et de la région en matière d'investissements. Dans ce cadre, en 2013, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF) a publié une étude relative à la sécurité des îles de loisirs à partir des retours d'expérience de trois d'entre elles s'inscrivant « dans une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage de la région »¹⁴⁷. Il apparaît qu'au cours de la période 2013-2016, la région a investi en moyenne annuelle 1,6 M€ en matière de sécurité mais de manière très variable selon les îles. Les demandes de crédits d'investissement émanant des îles de loisirs pour la période 2017 à 2021 portent sur 7,8 M€, avec des montants variables d'une île à l'autre.

Si les enjeux en termes de sécurité apparaissent variables d'une île à l'autre au terme du bilan établi par la région Île-de-France¹⁴⁸, un certain nombre de constats ont été faits et de bonnes pratiques à mettre en place ont été identifiées¹⁴⁹ dans le cadre des assises des îles de loisirs. La grande majorité des îles ont en commun de devoir sécuriser des périmètres importants comportant de multiples entrées et d'importantes surfaces d'eau interdites à la baignade.

¹⁴⁵ Étude des coûts de gestion et d'entretien des espaces verts 20 juin 2009.

¹⁴⁶ Les données transmises par chaque des syndicats et la région n'étaient pas suffisamment homogènes pour pouvoir être consolidées et être significatives.

¹⁴⁷ Note rapide n° 632 - octobre 2013.

¹⁴⁸ Synthèse des rapports sécurité 2013-2016 - Document de la région Île-de-France.

¹⁴⁹ Diagnostic et principales orientations issues des assises des îles de loisirs du 9 décembre 2016. Document établi par la région Île-de-France.

En 2017¹⁵⁰, la région Île-de-France a souhaité engager une démarche visant à sécuriser les îles de loisirs et se rapprocher de l'État. Des audits sur la sécurité, réalisés par l'État sont en cours. Dans le cadre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Île-de-France 2017 à 2021, la région Île-de-France a fait de la sécurité son premier axe d'effort budgétaire¹⁵¹.

Trois îles hébergent des effectifs équestres de la police nationale (Bois-le-Roi, Draveil et Val-de-Seine) et ont pu bénéficier de crédits régionaux pour leur installation. Deux îles de loisirs bénéficient contractuellement de vacations de ces brigades (Draveil et Étampes). L'île de loisirs de Vaires-Torcy bénéficie de vacations de la brigade équestre de l'agence régionale des espaces verts (AEV).

Toutes les îles de loisirs ont peu ou prou recours à des prestations de gardiennage notamment en haute saison. Cependant, il n'existe pas de démarche d'achat mutualisé en matière de sécurité.

6 CONCLUSION ET SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Équipements créés à l'initiative de l'État puis devenues propriétés de la région Île-de-France en 1996, les 12 îles de loisirs que compte à ce jour le territoire francilien se caractérisent, par-delà leur diversité, par d'indéniables faiblesses de gestion qui compromettent leur développement.

Le réexamen de leur situation a été trop longtemps différé en raison de l'absence de consensus parmi les collectivités locales concernées sur les moyens de remédier à des faiblesses qu'un rapport commandé par le conseil régional d'Île-de-France en 1996 soulignait déjà pour partie.

Dans l'ensemble, plusieurs aspects de la gestion et de l'exploitation des îles de loisirs doivent être révisés, notamment la déconnexion du financement du fonctionnement et de l'investissement, la gouvernance des syndicats gestionnaires, leur statut juridique et leur régime fiscal.

En outre, la gestion des îles de loisirs se caractérise par une grande autonomie peu compatible avec l'affirmation d'une politique régionale en la matière. De fait, les îles ne partagent guère qu'une identité visuelle régionale, en cours de rénovation. Pour le reste, elles n'ont aucun outil de gestion en commun et ne mutualisent aucune de leurs fonctions support. Cette situation est la conséquence du cloisonnement institutionnel créé par l'adossement de chaque île de loisirs à une structure de gestion propre. Ce choix d'organisation a été fait à l'origine essentiellement pour associer, au sein de syndicats mixtes, toutes les collectivités locales concernées à la gestion des îles de loisirs, au risque de diluer les responsabilités, notamment en matière de financement.

Au fur et à mesure de ses constats, la chambre formule des recommandations visant *in fine* à améliorer l'efficacité de la gestion des îles de loisirs et à rendre leur gouvernance plus conforme à l'organisation des pouvoirs publics locaux résultant de la récente réforme territoriale.

¹⁵⁰ CR n° 2017-144.

¹⁵¹ Délibération n° CR 2017-179, page 49.

Au-delà, deux scénarios d'évolution de nature plus prospective peuvent être esquissés.

Ils constituent une réponse aux problèmes posés par le cloisonnement excessif des structures gestionnaires des îles de loisirs et aux besoins de mutualisation de certains moyens et fonctions support.

Le premier scénario consisterait en une reprise en gestion directe des îles de loisirs par la région Île-de-France sur le modèle existant pour celle de Vaires-Torcy. La région a indiqué à la chambre que de telles réflexions ont été conduites entre 2008 et 2015. Dans ce cadre, « un scénario de reprise en gestion des îles de loisirs par la région, ou de sortie de certains partenaires institutionnels des SMEAG, les départements par exemple, a alors été envisagé, sans pour autant donner lieu, à ce stade, à de véritables études ou à la prise de décisions ». Cette prise en charge directe des îles pourrait concerner en priorité celles proches de l'équilibre économique et/ou faiblement exposées à un risque fiscal et être étendue progressivement aux autres sites au fur et à mesure du rétablissement de leur modèle et équilibre économique.

Ce scénario d'évolution est cohérent avec le caractère régional de ces équipements ainsi qu'avec la répartition des compétences des collectivités locales résultant de la récente réforme territoriale. Elle permettrait aux contribuables et usagers d'identifier clairement la collectivité responsable de la bonne gestion de ces équipements, ce que l'actuel schéma de gouvernance partagée ne permet pas.

Le second scénario consisterait à créer, en application des dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT, un unique syndicat mixte à la carte en lieu et place des syndicats existants. Cette nouvelle organisation permettrait :

- de concilier une approche régionale de la gestion des îles de loisirs, qui fait actuellement défaut, avec une gestion de proximité garantie par la présence des collectivités locales au sein du comité syndical ;
- de doter les îles d'outils communs, éviter les coûts administratifs de coordination, et de mutualiser les dépenses ;
- de responsabiliser les collectivités locales sur l'équilibre d'exploitation de chacune des îles.

Ces deux orientations pourraient s'accompagner du changement de destination et de propriétaire de certaines îles de loisirs qui, au regard de l'évolution du territoire francilien et de son organisation territoriale, ont perdu, dans une large mesure, leur caractère d'équipement d'intérêt régional. Ainsi, la chambre estime que la gestion des îles de loisirs de la Corniche des Forts en Seine-Saint-Denis et de Créteil dans le Val-de-Marne pourrait à terme, compte tenu de leur localisation et de leur rayonnement, être transférée à la Métropole du Grand Paris.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les îles de loisirs en région Île-de-France	65
Annexe n° 2. Offre d'activités des îles de loisirs.....	67
Annexe n° 3. Gouvernance des syndicats des îles de loisirs.....	69
Annexe n° 4. Règles de financement du fonctionnement des syndicats des îles de loisirs..	70
Annexe n° 5. Actions conduites par la région Île-de-France en fonctionnement pour les îles de loisirs (2013-2017)	73
Annexe n° 6. Actions conduites par la région Île-de-France en investissements pour la période 2013 à 2017	74
Annexe n° 7. Autorisations de programme (AP) affectées par la région Île-de-France par domaine et île de loisirs sur la période 2013-2017	75
Annexe n° 8. Programmes pluriannuels d'investissements (PPI) par domaine et île de loisirs sur la période 2017-2021	76
Annexe n° 9. Présentation simplifiée comparée de l'économie des délégations de services publics de l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA)	77
Annexe n° 10. Glossaire des sigles.....	82

Annexe n° 1. Les îles de loisirs en région Île-de-France

Carte n° 1 : La localisation des îles de loisirs en région Île-de-France



Source : région Île-de-France

Tableau n° 1 : Les principales caractéristiques des îles de loisirs en région Île-de-France

Nom de l'île de loisirs	Département de localisation	Année d'ouverture au public	Dernière surface connue (hectares)*	Temps moyen d'accès en voiture (minutes)**	Accès transport en communs**	Dernière fréquentation connue (2010)*** (milliers)
Bois-le-Roi	77	1972	72	24	Gare de Bois-le-roi + 30 minutes à pied	278
Buthiers		1977	139	46	Gare RER de Malesherbes + 30 minutes à pied ou Gare Fontenbleau-avon + bus 30 minutes	101
Jablins-Annet		1975	430	27	NR	221
Vaires-Torcy		1980-1990	338	19	Gare Vaires ou Torcy + bus (421 ou 211)	564
Boucles de Seine	78	1978	327	35	NR	36
Saint-Quentin-en-Yvelines		1973	577	21	Gare de Saint-Quentin-en-Yvelines + bus (463, 475 ou 10)	536
Val de Seine		1983	275	18	Gare de Vernouillet-Verneuil + 20 minutes à pied	146
Étampes	91	1977	143	22	Gare de Saint-Martin-d'Étampes (ou Étampes) + 15 minutes à pied	262
Le Port aux Cerises		1980	202	19	Gare de Juvisy-sur-Orge + 400 m à pied	398
La Corniche des Forts	93	2008-2018	64	23	Métro 11 - Mairie des Lilas + bus 129	ND
Créteil	94	1978	59	19	Métro 8 - Créteil-Université + bus TVM	238
Cergy-Pontoise	95	1977	243	23	Gare Cergy-Préfecture + bus 48	683
TOTAUX			2 869			3 463

* Données issues du système d'information géographique des îles de loisirs en hectares

** Guide des îles de loisirs 2017 - région Île-de-France / NR = non renseigné

***Source : enquête du comité régional du tourisme de 2010

Source : CRC, à partir des données de la région Île-de-France

Annexe n° 2. Offre d'activités des îles de loisirs

Tableau n° 1 : Présentation simplifiée des activités

Île de Loisirs	Dépt																				
		Aire de jeux	Baignade	Equitation	Golf	Mini golf	Tennis	Tennis de table	Fitness / Musculation	Escalade	Parcours dans les arbres	Skate	Vélo/ VTT	nautisme Canoë pédalos	Pêche	Séjours multi-activités	Beach volley	Basket	Tir à l'arc	Foot	
Bois-le-Roi	77				9 trous		15 courts														
Buthiers				Poney club																	
Jablins-Annet							8 courts							+"Téléski" l'été							
Vaires-Torcy				Poney club	9 trous																
Boucles de Seine	78				18 trous		6 courts														
Saint-Quentin-en-Yvelines					18 trous																
Val-de-seine																					
Étampes	91																				
Le Port aux Cerises				Poney club																	
La Corniche des forts	93																				
Créteil	94																				
Cergy-Pontoise	95													téléski l'été							
Légende		Ouvert toute l'année																			
		en saison																			

Source : CRC, à partir du Guide des îles de loisirs 2017 - région Île-de-France

Tableau n° 2 : Piscine et baignade par île de loisirs

Île de loisirs	Type de baignade
Bois-le-Roi (77)	Baignade aménagée en plan d'eau et décor d'eau
Buthiers (77)	Espace détente, piscine ludique, jeux d'eau, diversité de toboggans
Jablins-Annet (77)	Baignade aménagée en plan d'eau, deux plages Label Pavillon bleu reconduit depuis 2010
Vaires-Torcy (77)	Baignade aménagée en plan d'eau, jeux d'eau, pentagliss Label Pavillon bleu renouvelé en 2016
Boucles de Seine (78)	Baignade aménagée en plan d'eau
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	Jeux d'eau Piscine à vagues fermée depuis 2015
Val de Seine (78)	Baignade aménagée en plan d'eau
Étampes (91)	Piscine à vagues, toboggan
Le Port au Cerises (91)	Piscine à vagues, jeux d'eau, pentagliss
La Corniche des Forts (93)	Non
Créteil (94)	Piscine à vagues
Cergy-Pontoise (95)	Baignade aménagée en plan d'eau, toboggans, jeux d'eau

Source : région Île-de-France

Tableau n° 3 : Offre de services des îles de loisirs (hébergement)

Île de Loisirs	Hébergement* Données au 23 février 2018
Bois-le-Roi (77)	- 169 lits en chambre de 2 à 9 lits - Camping pour les groupes d'enfants - 14 roulotte 5 places pour les familles - 1 roulotte adaptée PMR et labellisée Tourisme et Handicap
Buthiers (77)	- Hébergements collectifs 300 lits - Hébergement 75 lits avec 4 salles polyvalentes - Camping 400 emplacements - Gîtes - Roulotte 4/5 personnes
Jablins-Annet (77)	- La maison du Grand Lac, nouvel hébergement de 60 lits (deux espaces distincts pour les groupes et les individuels), en dortoirs (chambre de 2 à 4 lits avec sanitaires collectifs) - Camping groupes (avril à octobre) (150 personnes, matériel fourni selon disponibilité) - Camping-Caravaning *** (150 emplacements dont 9 mobile-homes)
Vaires-Torcy (77)	- 80 lits sous tentes aménagées (groupes et individuels) de juin à septembre
Boucles de Seine (78)	- 23 chambres de 2 à 4 lits - 9 studios de 1 à 2 places (dont 2 studios pour PMR) - 1 appartement 6 personnes, vue plage - Camping sous tente collective de 12 places et emplacements libres pour tentes individuelles
Saint-Quentin-en-Yvelines (78)	- 24 chambres de 2 à 4 lits (84 lits) - Tipis et yourtes pour les minicamps
Val de Seine (78)	- 23 chambres de 2 lits simples en sanitaires privatifs - 28 chambres de 4 lits simples superposés en sanitaires collectifs - Camping-caravaning*** de 86 emplacements - 5 bungalows toilés de 4 à 6 lits
Étampes (91)	- Camping 100 places
Le Port aux Cerises (91)	- Non - Hôtels à proximité
La Corniche des Forts (93)	- Non
Créteil (94)	- Non
Cergy-Pontoise (95)	Pour les groupes uniquement - Bâtiment standard : 79 places en chambre de 2 à 5 lits. Blocs sanitaires par étage - Bâtiment confort : 81 places en chambre de 2 à 4 lits. WC, douche, lavabos dans chaque chambre.

Source : * guide des îles de loisirs de la région Île-de-France

et <http://www.ilesdeloisirs.iledefrance.fr/actualites/nombreux-hebergements-vous-attendent-iles-loisirs>

Annexe n° 3. Gouvernance des syndicats des îles de loisirs

Île de loisirs	Dépt de localisation	Syndicat	Répartition des sièges entre membres du syndicat	
			modalités	références
Bois-le-Roi	77	Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (77), 3 pour la commune Bois-le-Roi	article 6 des statuts
Buthiers		Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (77) et 3 pour la commune de Buthiers	article 6 des statuts
Jablins-Annet		Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (77), 3 pour le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), "Groupement Intercommunal de Jablins Annet" (GIJA), regroupant 12 communes	article 6 des statuts
Vaires-Torcy		Région	-	-
Boucles de Seine	78	Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	18 membres, dont 6 pour la région, 6 pour le département (78), 5 pour la communauté urbaine (CU) Grand Paris Seine-et-Oise, 1 pour la commune de Moisson	article 8 des statuts
Saint-Quentin-en-Yvelines		Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (78), 3 pour la communauté d'agglomération (CA) Saint-Quentin-en-Yvelines	article 6 des statuts
Val de Seine		Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	12 membres, dont 4 pour la région, 4 pour le département (78), 3 pour la communauté urbaine (CU) Grand Paris Seine-et-Oise et 1 pour la commune des Mureaux	article 6 des statuts
Étampes	91	Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (91) et 3 par la communauté d'agglomération (CA) de l'Etampois Sud Essonne	article 6 des statuts
Le Port aux Cerises		Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (91), 1 pour la commune de Draveil, 1 pour celle de Vigneux-sur-Seine et 1 pour celle de Juvisy-sur-Orge	article 6 des statuts
La Corniche des Forts	93	Syndicat mixte d'études et de gestion	15 membres, dont 5 pour la région, 5 pour le département (93), 5 pour l'établissement public territorial (EPT) Est-Ensemble	article 5 des statuts
Créteil	94	Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	9 membres, dont 3 pour la région, 3 pour le département (94) et 3 pour la commune de Créteil	article 6 des statuts
Cergy- Pontoise	95	Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion	12 membres, dont 4 pour la région, 4 pour le département (95) et 4 par la communauté d'agglomération (CA) de Cergy Pointoise	article 6 des statuts

Source : CRC, à partir des documents transmis par les préfetures et les syndicats

Annexe n° 4. Règles de financement du fonctionnement des syndicats des îles de loisirs

Île de loisirs	Département de localisation	Région	Départements et autres collectivités et groupements de situation
Bois-le-Roi	77	Article 5 de la convention de mise à disposition du 31 janvier 2001 : « La Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du département et de la commune de Bois-le-Roi selon la répartition suivante : - Département : 97 %, - Commune de Bois-le-Roi : 3 %. Le département se porte garant du versement de la contribution de la commune. »
Buthiers	77	Article 5 de la convention de mise à disposition modifiée par avenant [documents non datés] : « La Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du département de Seine-et-Marne et de la commune de Buthiers selon la répartition suivante : - Département de Seine-et-Marne : 97 %, - Commune de Buthiers : 3 %. Le département de Seine-et-Marne se porte garant du versement de la contribution de la commune. »
Jablins-Annet	77	Article 5 de la convention de mise à disposition [document non daté] modifié par avenant du 24 mars 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du département de Seine-et-Marne et du groupement intercommunal de la base de loisirs de Jablins selon la répartition suivante : - Département de Seine-et-Marne : 97 %, - Groupement intercommunal de la base de loisirs de Jablins : 3 %. Le département se porte garant du versement de la contribution des communes ou groupements de communes. »
Vaires-Torcy	77	Région	Région
Boucles de Seine	78	Article 5 de la convention de mise à disposition du 16 février 1999 : « Par ailleurs, la région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il y a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 11. 2 des statuts : « Les charges relatives au fonctionnement apparaissent dans le budget du syndicat mixte qui est établi sur la base de contributions s'inscrivant dans un contrat d'objectifs pluriannuel conclu entre la Région, le Département et la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), ainsi que, le cas échéant, le délégataire de service public. Les communes de Moisson et de Mousseaux en sont exonérées. [...] » Dotation annuelle minimum actualisée annuellement selon une clef arrêtée par les statuts d'un montant de 600 000 francs en 2002 pour notamment assurer son fonctionnement et « en particulier l'entretien indispensable et la sécurisation des équipements et du matériel » Dotation financée par le conseil départemental des Yvelines (50 %), la CAMY (49 %) et les communes de Moisson et Mousseaux pour 1 % au prorata de leurs habitants Actions nouvelles et spécifiques financées par la région, du département et de la CAMY sur la base d'un accord préalable des financeurs. <i>[La communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise est substituée à la commune de Mousseaux sur Seine et à la CAMY].</i>

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Île de loisirs	Département de localisation	Région	Départements et autres collectivités et groupements de situation
Saint-Quentin-en-Yvelines	78	Article 5 de la convention de mise à disposition [document non daté] modifié par avenant du 1 ^{er} juillet 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par les recettes de gestion sont à la charge, à parts égales, du département des Yvelines et de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines ». Des conventions d'objectifs fixent les modalités de participation statutaires du département de la CASQY.
Val de Seine	78	Article 5 de la convention de mise à disposition du 1 ^{er} juillet 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du Département des Yvelines et des communes de Verneuil, Vernouillet, Triel, Les Mureaux selon la répartition suivante : - Département des Yvelines : 50 %, - Communes : 50 % ». <i>[La communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise est substituée aux communes, sauf pour la commune des Mureaux].</i>
Étampes	91	Article 5 de la convention de mise à disposition [document non daté] modifiée par avenant du 8 février 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du département de l'Essonne et de la commune d'Étampes selon la répartition suivante : - Département : 75 %, - Commune d'Étampes : 25 %. Le département se porte garant du versement de la contribution de la commune. » <i>[La communauté d'agglomération Étampoise Sud Essonne est substituée à la commune].</i> Une convention est signée chaque année avec le Département de l'Essonne pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'article 5 des statuts ».
Port aux Cerises	91	Article 5 de la convention de mise à disposition du 5 janvier 1998 modifié par avenant du 1 ^{er} juillet 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	« Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du Département et des communes de Draveil, Vigneux-sur-Seine et Juvisy-sur-Orge. Le Département de l'Essonne assure le versement d'une somme correspondant à 75 % du déficit éventuel de gestion et se porte garant du versement de la contribution des Communes de Draveil, Vigneux-sur-Seine et Juvisy-sur-Orge. La contribution des communes s'élèvera à 25 % de ce déficit. La répartition entre les communes se fera au prorata des principaux fictifs ou de toute autre base similaire de calcul de l'impôt qui lui sera substitué pour l'avenir Une convention est signée chaque année avec le Département de l'Essonne pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'article 5 des statuts. Une convention a été signée le 26 septembre 1988 entre le syndicat et les 3 communes pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'article 5 des statuts : « La répartition des 25 % à la charge des communes se ventilerà de la façon suivante : - une moitié sera répartie à parts égales, - l'autre moitié sera répartie au prorata de la population de chaque commune publiée par l'Insee ».

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Île de loisirs	Département de localisation	Région	Départements et autres collectivités et groupements de situation
La Corniche des Forts	93	Article 10 des statuts : « La région embauche et rémunère le Directeur de la base et prend en charge les charges afférentes ».	Article 10 des statuts : « Les cotisations nécessaires à l'équilibre du budget sont réparties à égalité entre le Département et le Collège des communes » [Les communes ont intégré la Communauté d'agglomération Est Ensemble qui s'est substituée aux communes. Elle est devenue établissement public Est Ensemble] ». <p>Article 3.1 de la convention de mise à disposition du 23 novembre 2009 : « Le Syndicat mixte prend en charge l'ensemble des dépenses de fonctionnement, notamment les frais de personnel à l'exception de celles liées au poste de Directeur, les frais de nettoyage, d'entretien et de maintenance des bâtiments, équipements et espaces extérieurs, ainsi que l'ensemble des dépenses nécessaires à la bonne réalisation de ses missions ».</p>
Créteil	94	Article 5 de la convention de mise à disposition du 18 décembre 1997 modifiée par avenant du 1 ^{er} juillet 1999 : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du département et de la commune de Créteil selon la répartition suivante : - Département : 50 %, - Commune : 50 % ».
Cergy-Pontoise	95	Article 5 de la convention de mise à disposition modifiée par avenant [documents non datés] : « Par ailleurs, la Région s'engage à supporter les charges incombant généralement à tout propriétaire et en particulier : les impôts fonciers, s'il a lieu, l'assurance générale des terrains et bâtiments, les frais de contentieux relevant du propriétaire [...] ».	Article 5 des statuts : « Les frais de fonctionnement du syndicat et les dépenses d'exploitation non couvertes par des recettes de gestion sont à la charge du Département et du Syndicat communautaire d'aménagement de l'Agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise selon la répartition suivante : - Département : 50 %, - Syndicat communautaire d'aménagement de l'Agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise : 50 % [aujourd'hui communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise]. [...] Le département du Val-d'Oise se porte garant du versement de la contribution des collectivités locales ».

Source : CRC, à partir des dispositions statutaires et conventionnelles

Annexe n° 5. Actions conduites par la région Île-de-France en fonctionnement pour les îles de loisirs (2013-2017)

Fonctionnement îles de loisirs et autres programmes en M€	2013 (CP)		2014 (CP)		2015 (CA)		2016 (CA)		2017 (BP Vote)		MOYENNE 2013-2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Village sportif d'été	0,313	0,388	0,388	0,400	0,345	0,340	1,350	0,274			0,345	0,304
POLITIQUE DE LA VILLE - PROGRAMMES 1 -	0,313	0,388	0,388	0,400	0,345	0,340	1,350	0,274			0,345	0,304
Village sportif d'hiver Vaires-Torcy	0,197	0,196	0,198	0,197	0,196	0,199		0,197			0,198	0,197
SPORTS - PROGRAMME 21 -	0,197	0,196	0,198	0,197	0,196	0,199						
LOISIRS - Programme HP 33-002 - Charges diverses liées aux IDL												
cotisation association des BPAL	0,056	0,056	0,056	0,034	-	-	-	-	0,020	0,020	0,028	0,022
Frais de gestion BPAL - propriétaires	0,020	0,017	0,030	0,015	0,020	0,018	0,050	0,002	0,020	0,020	0,030	0,013
Garantie de recettes Vaires-Torcy	0,140	0,082	0,345	0,166	0,266	0,340	0,282	0,276	0,365	0,365	0,282	0,213
LOISIRS - Programme HP 33-003 - Développement de l'accès aux loisirs et aux vacances												
Développement de l'accès aux loisirs et aux vacances (1)							1,175	0,679	1,195	1,195		
Tickets loisirs	0,827	0,760	0,927	0,743	0,970	0,763	0,660	0,784				
Aide au départ en vacances (2)	0,010	0,009	0,010	0,010	0,010	0,010	0,010	0,009				
Sport langues							0,032	0,011				
Village sportif d'été (3)							0,075	0,074				
Village sportif d'hiver Vaires-Torcy (4)							0,196					
LOISIRS - PROGRAMME 33 -	1,043	0,934	1,268	0,957	1,195	1,151	1,507	1,168	1,580	1,580	1,261	1,052
TOTAUX	1,563	1,363	1,851	1,584	1,729	1,699	1,857	1,430	1,390	1,980	1,747	1,114

(1) Création d'une nouvelle action à partir de 2016. (2) De 2013 à 2016 – courts séjours sur les îles de loisirs via un marché [UNAT]. (3) Village sportif d'été transféré du programme 51 (politique de la ville) au programme 31 (loisirs) à compter de 2016. (4) Village sportif d'hiver 2016 : Autorisation d'engagement 2016 (Loisirs). Crédits de paiements 2016 (Sport) * Transfert du programme 32 au programme 33 à partir de 2016.

Données : comptes administratifs 2013 à 2015, prévisions d'exécution pour 2016. Budget primitif 2017.

Source : région Île-de-France

Annexe n° 6. Actions conduites par la région Île-de-France en investissements pour la période 2013 à 2017

BUDGET INVESTISSEMENT Îles de Loisirs et ME	Dept	N°mers	2013 (CA)			2014 (CA)			2015 (CA)			2016 (CP)			2017 (CP Voie)		MOYENNE 2013-2016	
			AP (inv+ sécurité)	CP (inv)	CP Sécurité	AP (inv+ sécurité)	CP (inv)	CP Sécurité	AP (inv+ sécurité)	CP (inv)	CP Sécurité	AP (inv+ sécurité)	CP (inv)	CP Sécurité	AP	CP	AP	CP
Bois-le-Roi	77	910344	0,931	0,449		0,062	0,055		0,450	0,084		1,674	0,065				0,527	0,490
Butthiers		8207	0,440	0,000		0,508	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,500	0,000
Jablins-Annex		13718	0,451	0,240	0,041	0,148	0,059		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Vaires-Torcy		30002	0,300	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Boucles de Seine	78	08399	0,179	0,000		0,198	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Saint-Quentin-en-Yvelines		1293	0,740	1,400	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Vai de Seine		1313	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Etampes	91	8293	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Le Portaux-Censez		11845	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
La Comrie des Forêts	93	1266	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Orteil	94	8406	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Gargy-Fontaine	95	49800	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Acquisitions foncières			0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
études et travaux toutes DL (paroi boisées, signalisation...)			-	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Équipement			0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
Fonds d'urgence toutes DL			0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000			0,000	0,000
PROGRAMME 32 - LOISIRS		A	6,056	13,780		14,042	13,362		18,654	11,792		9,349	8,394		7,780	11,470	11,770	13,587
PROGRAMME 37 - SECURITE (partiel BRAL)		B	0,000		0,910	0,000		1,500	0,000		1,280	0,000	0,000		1,400	0,000		
PROGRAMME 32 - SPORTS (partiel total) - Prévisions 2013-2015 Equipements sportifs de niveau régional - Développement du site sportif de Vaires		904-32	24,435	0,000		6,308	0,164		-	0,000		-		10,987	-	32,580	9,030	5,440
PROGRAMME 37 - SECURITE (partiel total) - Prévisions 2013-2015 Equipements sportifs de niveau régional - Développement du site sportif de Vaires		904-37		0,781			0,000			0,000				0,000			-	0,000
PROGRAMME 32 - SPORTS - Prévisions 2013-2015 Equipements sportifs de niveau régional - Développement du site sportif de Vaires		805-32				1,079											0,270	-
TOTAL			30,578	16,965	0,910	20,472	17,043	1,500	19,654	11,336	1,280	9,343	8,384	10,000	9,130	44,570	22,089	26,132

Données : comptes administratifs 2013 à 2015, prévisions d'exécution pour 2016. Budget primitif 2017.

Source : région Île-de-France

Annexe n° 7. Autorisations de programme (AP) affectées par la région Île-de-France par domaine et île de loisirs sur la période 2013-2017

Tableau n° 1 : Aménagements (en €)

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bois-le-Roi	920 603	61 900	450 000	1 073 868	40 000	2 546 371
Buthiers	439 896	508 161	615 327	216 573	0	1 779 957
Cergy-Pontoise	1 334 625	1 380 937	1 165 360	1 183 900	364 500	5 429 323
Créteil	269 000	1 347 000	647 990	78 000	452 964	2 794 954
Port aux Cerises	447 604	862 900	1 499 880	1 022 000	160 000	3 992 384
Étampes	0	400 600	395 160	810 684	341 396	1 947 840
Jablins-Annet	402 902	1 050 993	660 933	1 099 871	133 042	3 347 741
La Corniche des Forts	15 500	3 047 300	9 027 339		30 000	12 120 139
Boucles de Seine	175 000	198 462	569 760	385 000	153 000	1 481 222
Saint-Quentin-en-Yvelines	796 000	1 496 592	1 332 220	849 000	255 000	4 728 812
Val de Seine	133 548	2 470 000	205 000	554 000	1 819 000	5 181 548
Vaires-Torcy	82 963	328 000	288 619	141 540	224 393	1 065 515
Total	5 017 641	13 152 845	16 857 588	7 414 436	3 973 295	46 415 805

Source : région Île-de-France

Tableau n° 2 : Accessibilité (Handicap) (en €)

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bois-le-Roi						0
Buthiers			100 000			100 000
Cergy-Pontoise				180 000		180 000
Créteil						0
Port aux Cerises			50 000		129 200	179 200
Étampes	18 790					18 790
Jablins-Annet		100 406	280 025			380 431
La Corniche des Forts						
Boucles de Seine						0
Saint-Quentin-en-Yvelines	404 400	120 800		126 135	44 900	696 235
Val de Seine	220 000	160 000			150 000	530 000
Vaires-Torcy		45 000	30 000			75 000
Total	643 190	426 206	460 025	306 135	324 100	2 159 656

Source : région Île-de-France

Tableau n° 3 : Sécurité (en €)

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bois-le-Roi					10 000	10 000
Buthiers				121 505		121 505
Cergy-Pontoise	230 342	97 000	805 000	85 000	565 000	1 782 342
Créteil	52 000	250 000			20 000	322 000
Port aux Cerises	1 097 000	140 000		238 700	1 110 000	2 585 700
Étampes			63 300		7 900	71 200
Jablins-Annet	47 610		30 369	485 268	260 000	823 247
La Corniche des Forts	33 827	62 000	3 420	37 371	22 063	158 681
Boucles de Seine			15 000	182 500		197 500
Saint-Quentin-en-Yvelines	539 269	1 196 641		182 000	15 000	1 932 910
Val de Seine						
Vaires-Torcy	130 000	47 000	50 000		430 000	657 000
Total	2 130 048	1 792 641	967 089	1 332 344	2 439 963	8 662 085

Source : région Île-de-France

Annexe n° 8. Programmes pluriannuels d'investissements (PPI) par domaine et île de loisirs sur la période 2017-2021

Tableau n° 1 : Aménagements (en €)

Désignation	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bois-le-Roi	40 000	1 400 000	1 000 000	800 000	500 000	3 740 000
Buthiers	1 195 167	486 053	1 706 818	442 737	0	3 830 775
Cergy-Pontoise	1 548 500	1 550 000	1 160 000	700 000	1 070 000	6 028 500
Créteil	474 956	1 320 666	635 000	0	0	2 430 622
Port aux Cerises	1 128 636	1 149 804	1 130 000	1 127 810	1 097 835	5 634 085
Étampes	675 996	1 260 000	1 170 000	1 050 000	1 400 000	5 555 996
Jablins-Annet	1 510 535	907 283	1 393 184	901 000	412 098	5 124 100
La Corniche des Forts	30 000	30 000	30 000	40 000	40 000	170 000
Boucles de Seine	439 320	1 500 000	1 500 000	0	0	3 439 320
Saint-Quentin-en-Yvelines	1 250 578	1 295 000	990 000	686 000	520 000	4 741 578
Val de Seine	1 445 000	1 420 000	500 000	650 000	650 000	4 665 000
Vaires-Torcy	220 000	1 260 000	2 306 000	286 000	255 000	4 327 000
Signalétique	150 000	200 000	250 000	0	0	600 000
Total	10 108 688	13 778 806	13 771 002	6 683 547	5 944 933	50 286 975

Source : région Île-de-France

Tableau n° 2 : Accessibilité (Handicap) (en €)

Désignation	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bois-le-Roi	26 250	26 850	29 800	270 450	170 450	523 800
Buthiers	0	0	0	0	0	0
Cergy-Pontoise	0	0	0	0	0	0
Créteil	0	0	0	0	0	0
Port aux Cerises	128 058	124 572	544 750	324 500	50 000	1 171 880
Étampes	0	0	0	0	0	0
Jablins-Annet	0	0	0	0	0	0
La Corniche des Forts	0	0	0	0	0	0
Boucles de Seine	0	0	0	0	0	0
Saint-Quentin-en-Yvelines	218 600	120 000	412 000	0	0	750 600
Val de Seine	50 000	50 000	50 000	0	0	0
Vaires-Torcy	0	0	0	0	0	0
Total	422 908	321 422	1 036 550	594 950	220 450	2 446 280

Source : région Île-de-France

Tableau n° 3 : Sécurité (en €)

Désignation	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bois-le-Roi	10 000	500 000	0	0	0	510 000
Buthiers	0	0	0	0	0	0
Cergy-Pontoise	15 000	0	0	140 000	0	155 000
Créteil	115 000	0	0	0	0	115 000
Port aux Cerises	0	550 375	550 375	0	0	1 100 750
Étampes	306 000	270 000	0	0	0	576 000
Jablins-Annet	180 000	50 000	0	0	0	230 000
La Corniche des Forts	30 000	83 000	85 000	87 000	90 000	375 000
Boucles de Seine	0	0	0	0	0	0
Saint-Quentin-en-Yvelines	44 013	10 000	75 000	30 000	30 000	189 013
Val de Seine	0	0	0	0	0	0
Vaires-Torcy	400 000	10 000	0	0	200 000	610 000
Total	1 100 013	1 473 375	710 375	257 000	320 000	7 846 404

Source : région Île-de-France

Annexe n° 9. Présentation simplifiée comparée de l'économie des délégations de services publics de l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA)

Item/contrat par île de loisirs	Île de loisirs de Bois-le-Roi (convention d'affermage de 2010 - échéance 2022)	Île de loisirs d Port aux Cerises (délégation de service public de 2010, échéance 2019)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat d'affermage de 2007 échu en 2016)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat de concession de 2017 - échéance 2021)
Mission	1. Accueil et animation pour les loisirs, le sport et la détente du plus grand nombre	1. Accueil et animation du public pour loisir, le sport et la détente	1. Accueil et animation pour les loisirs, le sport et la détente du plus grand nombre	1. Assurer l'accueil, l'animation et le développement d'activités ludiques et sportives pour le plus grands nombre
	2. Accueil et animation pour le sport et les loisirs éducatifs et formateurs	2. Prise en compte des objectifs sociaux de la base	2. Accueil et animation pour le sport et les loisirs éducatifs et formateurs	2. Accueillir le mouvement sportif international, national, régional et local en aviron et canoë-kayak
	3. Entretien gestion, surveillance, évaluation et maintenance du site et des équipements	3. Exploitation des activités dans le délégataire a la responsabilité équipements	3. Accueil du sport fédéral et du spot de niveau international, national, et régional en matière de canoë-kayak et d'aviron	3. Accueillir le centre Francilien de formation des sports nautiques
	4. Préservation de la biodiversité et des espaces naturels, par l'application de la gestion différenciée des espaces verts définie par le syndicat		4. Entretien, gestion, surveillance, évaluation, et maintenance du site et des équipements	4. Accueillir un club local d'aviron et le club de voile de Vaires-sur-Marne
			5. Préservation de la biodiversité et des espaces naturels	5. Assurer la gestion, la sécurité et maintenance des équipements
				6. Assurer l'entretien du site, le suivi environnemental, la préservation de la faune et de la flore et la lutte contre les espèces invasives
				7. Participer au développement d'un pôle d'excellence sur la pratique du "sport pleine nature"
				8. Participer à la réflexion et à la mise en œuvre du développement des activités touristiques
				9. Participer à la réflexion et à la mise en œuvre du développement des actons à destination des entreprises franciliennes
				10. Assurer un travail de concertation et de collaboration avec les acteurs du territoire dans la définition des orientations du projet d'animation annuel de l'île de loisirs
				11. Participer à des instances de concertation afin de garantir l'association des acteurs du territoire dans la poursuite du projet de développement du site
Périmètre concédé	Toute l'île de loisirs et activités	Hors délégation : skate park, jeux d'enfants et parc de stationnements, activités ludiques (AOT), droits sur les brocantes, conventions conclues avec les pêcheurs, conventions animations, tournages de films et produits dérivés (jardiniers de Vigneux, forains, vente de bois, espaces verts dans le périmètre des activités	Toute activité et espaces sauf, les espaces verts "ouverts et libres sans utilisation sportive intensive" sont entretenus et nettoyés par l'AEV (article 17). Installation du Cirque Franconi (avenant n° 1)	Toute activité et espaces sauf, les espaces verts "ouverts et libres sans utilisation sportive intensive" sont entretenus et nettoyés par l'AEV (article 5.3). Installation du Cirque Franconi.

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Item/contrat par île de loisirs	Île de loisirs de Bois-le-Roi (convention d'affermage de 2010 - échéance 2022)	Île de loisirs d Port aux Cerises (délégation de service public de 2010, échéance 2019)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat d'affermage de 2007 échu en 2016)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat de concession de 2017 - échéance 2021)
Public	Public francilien, public itinérant en région Île-de-France, public des communes avoisinantes, familles, jeunes, groupes organisés, groupes familiaux, séniors, individuels, pratiquants sportifs individuels ... (mission 1)		Public francilien, public itinérant en région Île-de-France, public des communes avoisinantes, familles, jeunes, groupes organisés, groupes familiaux, séniors, individuels, pratiquants, sportifs inorganisés, sportifs primo pratiquants, pratiquants occasionnels (mission 1)	Public francilien, public itinérant en région Île-de-France, public des communes avoisinantes, familles, jeunes, groupes organisés, groupes familiaux, séniors, individuels, pratiquants, sportifs inorganisés, sportifs encadrés, pratiquants sportifs auto encadrés, groupes scolaires, entreprises (mission 1)
	Scolaires, universitaires, centres de loisirs, stages et séjours de formation, jeunes travailleurs, jeunes en encadrement, jeunes aidés par la collectivité (mission 2)		Scolaires, universitaire, centre de loisirs, stage et séjours de formations, jeunes travailleurs, jeunes en encadrement, jeunes aidés par la collectivités, sportifs affiliés aux fédérations (mission 2)	Fédération française de canoë kayak, fédération française d'aviron, Comité régional de canoë kayak, ligue Île-de-France d'aviron, clubs franciliens en canoë kayak et en aviron, clubs nationaux en canoë kayak, délégations internationales en canoë kayak et en aviron, clubs universitaires (mission 2)
	Sportifs affiliés aux fédérations, primo participants, occasionnels, sportifs, compétiteurs, grand public et accompagnateurs (mission 3)		Sportifs licenciés à l'année des fédérations d'aviron et de canoë-kayak, sportifs de haute niveau, sportifs compétiteurs, pôles d'entraînement nationaux et régionaux, des fédérations d'aviron et de canoë-kayak (mission 3)	Les stagiaires en formation du C2FSN, les demandeurs d'emploi, les jeunes en insertion, les adultes en voie de reconversion ou en insertion (mission 3)
	Tout public, promeneurs, familles, public de proximité (mission 4)		Tout public, promeneurs, familles, public de proximité (missions 4 et 5)	Conseil d'administration du club, bénévoles, pratiquants, partenaires du club (mission 4)
				Ensemble des usagers de l'île de loisirs (pratiquants réguliers, promeneurs, spectateurs lors de manifestations (missions 5 et 6)
				Publics franciliens étrangers et occasionnels, collectivités du territoire, clubs locaux, entreprises locales, scolaires, universitaires, équipementiers, promoteurs d'événements mission 7)
				Publics franciliens, étrangers, entreprises, professionnels du tourisme (mission 8)
				Acteurs locaux, régionaux et nationaux du champ de développement et de l'appui aux entreprises, entreprises franciliennes (mission 9)
				Services de la région Île-de-France et des collectivités du territoires, entreprises, mouvement associatif (missions 10 et 11)
Obligations contractuelles particulières	Sécurité : coût de fonctionnement et d'entretien courant de la brigade équestre de la police nationale à la charge du délégataire dans le cadre d'une convention tripartite (article 3.4)	Accès à la base gratuite, hors activités (article 23)	Site et parking ouverts gratuitement (article 8-1 et 8-2) sauf en période estivale pour le site de Torcy de manière transitoire (article 22.2)	(Ouverture à l'année, possibilité de fermeture des équipements avec l'accord du délégant ; période d'ouverture de la baignade définie contractuellement (article 3.2)
		Sécurité : frais de fonctionnement de la brigade équestre de la police nationale à la charge du délégant (syndicat) (article 7-1)	Parcours pédagogique mise en place par le délégant animé et entretenu par le délégataire (article 8.4)	Obligations contractuelles d'accueil du mouvement sportif et des clubs locaux (article 6)

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Item/contrat par île de loisirs	Île de loisirs de Bois-le-Roi (convention d'affermage de 2010 - échéance 2022)	Île de loisirs d Port aux Cerises (délégation de service public de 2010, échéance 2019)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat d'affermage de 2007 échu en 2016)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat de concession de 2017 - échéance 2021)
		Les terrains de football doivent en priorité bénéficier aux communes de Draveil, Juvisy et de Vigneux (Article 7-1)	Obligations d'accueil du mouvement sportif et de clubs locaux selon des modalités financières particulières (article 9)	
			Utilisation gratuite par le délégant des équipements 5 jours par an pour le site de Vaires et le site de Torcy et 5 jours par la totalité de l'île de loisirs (article 10)	
Tarif	Modification de la grille initiale des tarifs avec l'accord du délégant, à défaut, augmentation plafonnée au dernier taux de variation sur 12 mois de l'indice des prix à la consommation rubrique "services récréatifs et culturels" connu à la date de la demande	Modification de la grille initiale des tarifs annuellement selon une formule définie contractuellement comprenant différents paramètres (eau, électricités, alimentation, salaires, autres charges) (article 23)	Tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers, dont le personnel de la région Île-de-France (gratuité hors accompagnants et tarifs préférentiels pour toutes les activités), le mouvement sportif (gratuite et tarifs préférentiels prévus à l'article 9)	Tarifs adaptés à l'accueil du mouvement sportif. Le concessionnaire cherchera à établir avec le mouvement associatif et les collectivités environnantes, des accords tarifaires privilégiés (article 14-1 a)
			Révision annuelle dans la limite de l'indice INSEE à la consommation approuvé annuellement par le délégant (article 23. avenant n° 2)	Révision annuelle dans la limite de l'indice INSEE à la consommation (article 14-1 d) approuvée annuellement par le délégant
Rémunération du délégataire	Exploitation de l'île de loisirs au risque et péril du délégataire, sans intéressement du délégant. Le mode de gestion doit permettre une péréquation entre les différents postes de recettes permettant de favoriser l'accès activités gratuites (article 3.1) Investissements du délégant dans l'objectif de stabiliser l'équilibre économique de la délégation (article 5-1)	Exploitation de l'île de loisirs au risque et péril du délégataire (article 22)	Exploitation de l'île de loisirs au risque et péril du délégataire (article 7) Rémunération du délégataire est "substantiellement constituée des recettes liées à la gestion et à l'animation de la base" Les recettes sont calculées sur la base des tarifs prévus par la convention "Dans ces conditions, l'objectif du délégataire est de tendre vers l'équilibre dans la gestion de la base" (article 22). Coût des prestations des services centraux encadrés par l'annexe 6 : 12 % du chiffre d'affaires annuel jusqu'en 2009, 11 % un chiffre d'affaires de plus de 4 M€ et 10 % pour un chiffre d'affaire de 5 M€	Exploitation au risque et péril du délégataire, distinction rémunération/ frais généraux d'exploitation, subvention régionale pour les animations particulières organisées à l'initiative du délégataire (article 14.1). Possibilité de modifier l'économie du contrat dans les cas prévus par l'article 14-4 du contrat

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Item/contrat par île de loisirs	Île de loisirs de Bois-le-Roi (convention d'affermage de 2010 - échéance 2022)	Île de loisirs d Port aux Cerises (délégation de service public de 2010, échéance 2019)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat d'affermage de 2007 échu en 2016)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat de concession de 2017 - échéance 2021)
Compensation d'obligations de services publics ou contraintes particulières	Compensation à définir pour manque à gagner pour le délégataire du fait du projet de réhabilitation de logements et de création d'équipements supplémentaires (article 7-2)	60 000 € la première année, 20 000 € la seconde année (article 24)	Garantie de recettes sur les nouveaux équipements (article 24-1-1) : centre d'initiation au golf, rivière artificielle, espaces dédié aux nouvelles pratiques sportives, bâtiment hébergement et restaurant, dont pour le golf au maximum 122 703 €, la première année, 54 047 € la seconde année, 14 228 €, la troisième année	Compensation des obligations de service public en application des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT et de l'article 106, paragraphe 2, de la décision 2015 : 21/UE de la commission européenne du 21 décembre 2011 : 95 000 € au titre du coût d'entretien et de maintenance du pôle hébergement pendant la première année du contrat dans la mesure où le concessionnaire est chargé d'entretenir et maintenir ce bâtiment qui ne peut être exploitée d'un montant de 95 000 € (article 14-1 b)
			Garantie de recettes spécifiques pour l'activité baignade en raison de l'aléa climatique" (article 24-1-2) modifiée par avenant n° 3	30 000 € pris en charge par le délégant au-delà de 130 000 € de dépenses de sécurité pour l'espace baignade. Si le montant des dépenses de sécurité excédent 160 000 €, il est fait application de la clause de revoyure prévue par l'article 14-4 (article 14-1 c)
			Garantie de recettes spécifiques pour les impacts des travaux à intervenir (article 24-1-3) modifiée par l'avenant n° 1	
			Garanties de recette plafonnée à 300 000 €/an dont 170 000 € au titre des articles 24-1-2 et 24-1-3. Ne peut être supérieure au déficit de l'île de loisirs et intervenir en cas d'excédent (article 24-3). Dispositions qui ne s'appliquent pas aux garanties instituées par l'avenant n° 3	
			Garantie de recettes spécifique pour les actes délictueux commis sur le site dans la limite de 40 000 €/an (Article 24-1-4 avenant n° 3)	
			Garantie de recettes spécifique pour l'intervention du gestionnaire dans le cadre du projet sportif de l'île de Vaires (article 24-1-5 avenant n° 3)	
Redevances versées au délégant	Aucune	Redevance pour occupation du domaine public de 15 000 €/an indexée comme les tarifs (article 25-1)	Clause de retour à bonne fortune : 40 % du résultat net comptable annuel réalisé (article 24-4)	Aucune
		Redevance pour frais de gestion et de contrôle de 5 000 €/ an indexée comme les tarifs (article 25-2)		
		Redevance variable reposant sur le partage égale du résultat net après impôts (article 25-3)		
Régime fiscal	Impôts fonciers à la charge du délégant (article 5-4)	Impôts fonciers à la charge du délégant (article 26)	Impôts fonciers à la charge du délégant (article 25)	Impôts fonciers à la charge du délégant (article 14-2)
Compte-rendu et suivi	Rapport prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT (article 6-2)	Rapport prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT (article 29-1)	Rapport prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT (article 30-1)	Conformité aux obligations de service public (article 7-2)
	Rapport trimestriel (article 3-9)	Rapport trimestriel (article 29-2)	Comptes d'exploitation (article 31)	Contrôle de la qualité (article 7-3)

Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder,
Exercices 2013 et suivants, Rapport d'observations définitives

Item/contrat par île de loisirs	Île de loisirs de Bois-le-Roi (convention d'affermage de 2010 - échéance 2022)	Île de loisirs d Port aux Cerises (délégation de service public de 2010, échéance 2019)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat d'affermage de 2007 échu en 2016)	Île de loisirs de Vaires-Torcy (contrat de concession de 2017 - échéance 2021)
		Compte rendu technique (article 30)	Compte rendu technique (article 32)	Rapport prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT (article 7-4)
		Compte rendu financier (article 31)	Indicateurs de fréquentation de satisfaction et de qualité (article 27-1 et 27-2)	
			Plan de progrès (article 29-1)	
Gouvernance	Principe de partenariat délégrant/délégataire (article 6-1)	Comité de pilotage (article 32-1)	Instance de concertation (article 28)	Comité des usager (article 12-1)
		Comité de coordination (article 32-2)		Comité de pilotage (article 12-2)
Société dédiée	Non	Oui (article 45)	Non	Non, comptabilité analytique spécifique (article 14-3)
Sanctions pécuniaires spécifiques	Non	Oui (article 35)	Oui (article 36)	Oui (article 15-1)

Source : CRC, à partir des contrats.

Annexe n° 10. Glossaire des sigles

AEV	Agence (régionale) des espaces verts
AFTRP	Agence foncière technique de la région parisienne (devenue Grand Paris Aménagement)
BPAL	Base de plein air et de loisirs
CA	Communauté d'agglomération
CAESE	Communauté d'agglomération Étampois Sud Essonne
CAMY	Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines
CASQY	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines
CC	Communauté de communes
CE	Conseil d'État
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CRT	Comité régional du tourisme
CU	Communauté urbaine
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DSP	Délégation de service public
ETP	Équivalent temps plein (emploi)
EPT	Établissement public territorial
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GIJA	Groupement intercommunal de Jablines-Annet
GPSO	Communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise
IAU-IDF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IDL	Île de loisirs
IRDS	Institut régional du développement du sport
IAU-IDF	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
IS	Impôts sur les sociétés
JO	Jeux olympiques
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PLU	Plan local d'urbanisme
PRE	Paris Région Entreprise
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation

RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel
RP	Région parisienne
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
Seml	Société d'économie mixte locale
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
Scot	Schéma de cohérence territoriale
Sdrif	Schéma directeur de la région Île-de-France
Sivu	Syndicat intercommunal à vocation unique
SMAGER	Syndicat mixte aménagement et de gestion des étangs et rigoles
SMEAG	Syndicat mixte d'étude, d'aménagement et de gestion
SMEG	Syndicat mixte d'étude et de gestion
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SPL	Société publique locale
STECAL	Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées
Stif	Syndicat des transports d'Île-de-France (devenu Île-de-France Mobilités)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCPA	Union nationale des centres sportifs de plein air
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

REPONSE

**DE MONSIEUR CHRISTIAN MARCHANDEAU
ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE LA
BASE DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS
(SMEAG) DE JABLINES-ANNET
MAIRE DE LA COMMUNE D'ANNET-SUR-
MARNE (*)**

Monsieur Christian MARCHANDEAU
Mairie d'Annet sur Marne
38 rue Paul Valentin
77 410 Annet sur Marne

Monsieur le Président
Chambre Régionale
des Comptes
Ile de France
6 Cours des Roches
NOISIEL BP 187 77315 MARNE
LA VALLEE CEDEX 2



Annet sur Marne, le 24 juillet 2019

*Transmission par LRAR **LA 153 954 1588 9** et par courriel :*

- nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr
- zian.roch@crtc.ccomptes.fr

Objet : Réponses apportées au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion des îles de loisirs en région Ile-de-France

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion, pour les exercices 2013 et suivants, des îles de loisirs en région Ile-de-France.

Après avoir pris connaissance de vos observations, j'ai l'honneur de vous adresser la réponse suivante, que je vous saurais gré de bien vouloir joindre au rapport, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières.

**SUR LA RECOMMANDATION RELATIVE AUX INDEMNITES DES ELUS
(recommandation 10)**

La Chambre relève que les syndicats ont versé un montant cumulé de 794 523 Euros d'indemnités aux élus, ce versement posant toutefois certaines difficultés en pratique dès lors que :

- **d'une part, malgré plusieurs renouvellements des comités syndicaux résultant du renouvellement des assemblées délibérantes des collectivités membres, ledit lesdits comités n'auraient pas procédé à l'adoption d'une nouvelle délibération fixant les indemnités de ses membres ainsi que cela est exigé par les dispositions précitées,**

- **d'autre part, les comités syndicaux n'annexent pas à la délibération fixant les indemnités de fonction du président et des vice-présidents le tableau récapitulatif des indemnités allouées aux membres de l'organe délibérant,**
- **et enfin, les vices présidents n'ayant pas tous reçu de délégation de fonction par arrêté du président en bonne et due forme, ils ne justifieraient pas d'un exercice effectif de fonction qui leur permettrait de prétendre au versement d'indemnités.**

A titre liminaire et afin de dissiper tout doute en la matière, le syndicat entend faire valoir que **les critiques de la Chambre concernant les indemnités ne visent en aucun cas le principe de versement d'indemnités de fonctions** (les élus ayant parfaitement le droit en application de la loi de recevoir des indemnités qui constituent la juste contrepartie de leur temps passé à la gestion de missions de service public et d'intérêt général) mais uniquement des **questions de forme** dans lesquelles lesdites indemnités ont été versées.

Sur ce point, le SMEAG reconnaît que, suite au jugement n°1410285 du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 18 décembre 2017, l'absence de tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal joint à la délibération autorisant le versement d'indemnités aux élus induit une fragilité juridique à laquelle il convient de mettre fin.

C'est ainsi que, dans le cadre des modifications apportées aux modalités de fonctionnement du SMEAG, un tableau annexe récapitulant les indemnités versées aux élus sera joint à la délibération.

De même, la modification des statuts permettra aux vice-présidents de recevoir des délégations de fonctions de la part du Président en bonne et due forme.

Ces éléments ont été introduits dans le projet de modification des statuts actuellement en cours (**pièce jointe n°1**).

Pour autant, il apparaît juridiquement délicat, à ce jour et alors que la délibération initiale fixant les indemnités des élus du SMEAG est devenue juridiquement définitive (en l'absence de recours de tiers ou du Préfet qui n'a pas, à l'époque, trouvé mot à redire), d'organiser le remboursement, par les élus, de leurs indemnités puisque :

- la jurisprudence induit, **dans un souci de sécurité juridique**, que les décisions attribuant des indemnités de fonction sont **créatrices de droit pour les élus bénéficiaires** et qu'elles ne peuvent être retirées à l'initiative de l'administration que dans un délai de quatre mois à compter de l'adoption de la délibération les instaurant

Telle est d'ailleurs la position du Conseil d'Etat dans une décision très récente :

« 2. Sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire, alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage. Il en va de même, dès lors que le bénéfice de l'avantage en cause ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement, de la décision de l'administration accordant un avantage financier qui, sans avoir été formalisée, est révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du conseil d'administration du CCAS d'Aimargues du 9 août 1995, une indemnité de fonction a été allouée au vice-président de ce centre communal, de sorte que Mme A...était en droit d'en bénéficier quand elle a été désignée à ce poste sans qu'aucune autre décision formelle lui octroyant cette indemnité ne soit nécessaire. L'indemnité de fonction a été versée chaque mois à Mme A...au cours des années 2002 à 2008 où elle a occupé ce poste de vice-président. Dans ces circonstances, le versement de cette indemnité à Mme A...ne saurait résulter d'une simple erreur de liquidation ou de paiement de la part de l'administration. En conséquence, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique des faits ou d'erreur de droit en jugeant, de manière suffisamment motivée, que la décision d'attribution de l'indemnité figurant dans la délibération du 9 août 1995 avait créé des droits pour Mme A...dès la date de sa désignation, alors même qu'elle était illégale depuis l'origine. »

(Conseil d'État, 13 décembre 2017, n°393466 Centre communal d'action communal d'Aimargues)

- Au-delà du droit strict, organiser un tel remboursement serait d'autant plus délicat que **les élus ont incontestablement effectué le travail et les missions pour lesquelles ces indemnités ont été versées et qu'il y a « service fait » au sens de la loi**
- Il n'existe évidemment **aucun enrichissement personnel** et les élus peuvent bien entendu et **par principe bénéficier d'indemnités de fonction dans un syndicat mixte « ouvert-fermé »**
- Que la demande de remboursement serait fondée exclusivement sur **un motif de pure forme**, en l'occurrence l'absence de tableau récapitulatif, alors que la jurisprudence n'est pas établie sur les conséquences de l'absence de tableau

récapitulatif des indemnités (il s'agit d'une décision pour l'instant inédite d'un tribunal administratif, et non une position constante affirmée par le Conseil d'Etat) : or, à ce jour, il n'est pas contestable que la Haute Juridiction a tendance à réduire les conséquences d'un vice de forme sur les décisions administratives lorsqu'un tel vice n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision prise ou lorsque ce vice n'a pas privé les intéressés d'une garantie : ce qui est bien le cas en l'espèce s'agissant du tableau récapitulatif alors que les indemnités sont inscrites dans la délibération adoptée

- nonobstant le renouvellement du comité syndical suite aux diverses échéances électorales de 2014 et 2015, celui-ci n'était que partiel s'agissant d'un syndicat mixte ouvert dont la nature juridique des membres est différent avec, en conséquence, des dates de renouvellement de leur organe délibérant également différentes : or, ici, s'agissant plus particulièrement du SMEAG, malgré ce renouvellement partiel du comité syndical, le Président n'a pas changé après le 20 mars 2014 : il ne s'agissait donc pas d' « installations » à proprement parler au sens de la loi impliquant nécessairement l'adoption de tous les actes qui en découlent (délibération sur les indemnités, règlement intérieur ou même renouvellement du bureau dans son intégralité...).

En conclusion, il apparaît juridiquement délicat d'organiser le remboursement des indemnités des élus du syndicat comme la chambre le préconise dans la mesure où les élus ont incontestablement effectué le travail et les missions pour lesquelles ces indemnités ont été versées, qu'il y a « service fait » au sens de la loi, aucun enrichissement personnel et que la jurisprudence fait aujourd'hui clairement prévaloir la sécurité juridique des situations acquises depuis plus de quatre mois, et encore plus lorsque le vice invoqué est de pure forme et insusceptible d'avoir lésé des tiers ou les finances de la collectivité, ces indemnités étant parfaitement légales.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter sur ce point.

Monsieur Jean-Michel BARAT, Président en exercice du SMEAG de la base de loisirs de Jabinet-Annet ne manquera pas, parallèlement, de vous adresser également ses réponses sur l'ensemble des observations réalisées.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma haute considération.

Christian MARCHANDEAU
Maire en exercice de la Commune d'Annet sur Marne,
Ancien Président du SMEAG de la base de loisirs de Jabinet-Annet
(2013-2014 sur la période considérée)



REPONSE

**DE MONSIEUR DAVID BONNEAU
DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES DE LA
REGION ÎLE-DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Saint-Ouen, le 27/07/2019

Dossier suivi par : Valérie BERGER-AUMONT
Tél : 01 53 85 55 69

Réf : CR/DSL/C/JM/N° 010

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des
Comptes d'Île-de-France
6 cours des Roches
77 315 Marne-la-Vallée

Objet : Réponse aux observations définitives relatives à l'examen de la gestion et au contrôle des comptes des 12 îles de loisirs en région Île-de-France

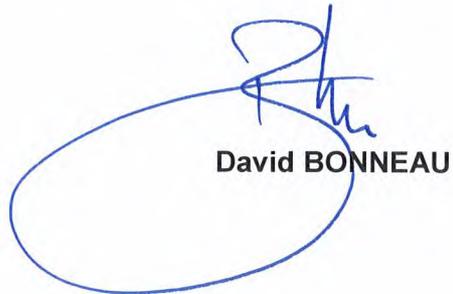
Monsieur le Président,

Comme suite à votre contrôle des comptes et de la gestion des 12 îles de loisirs en Région Île-de-France pour les exercices 2013 et suivants, vous avez bien voulu, par courrier en date du 27 juin 2019, reçu le 1^{er} juillet, solliciter la Présidente du Conseil Régional, pour qu'elle formule sa réponse à vos observations définitives.

Vous trouverez celles-ci dans le document joint.

Je souhaite que ces compléments permettent de préciser la stratégie régionale portant sur les 12 îles de loisirs dont elle est propriétaire, et dans l'attente de la notification du rapport final, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Cordialement,


David BONNEAU

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES**

Le devenir des Îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder

Éléments de réponse de la Région Île-de-France au rapport**I. Relevé des erreurs factuelles du rapport d'observations définitives****Dispositif des tickets loisirs**

(page 28) La chambre a relevé que les personnels de la région Île-de-France peuvent bénéficier de tickets loisirs dans le cadre de projets sportifs, pédagogiques ou de solidarité (hors appel à projets). Elle rappelle que les fonctionnaires d'une collectivité ne peuvent bénéficier d'un accès privilégié à un service public administratif comme à un service industriel et commercial. Or le mécanisme des tickets loisirs permet une réduction des tarifs publics pratiqués par les îles, à raison de leur statut d'agent de la région propriétaire des îles de loisirs.

Au total, la chambre observe que le dispositif des tickets-loisirs, qui prend la forme de subventions de fonctionnement aux îles de loisirs, mériterait d'être revu non seulement au regard des seules compétences d'attribution de la Région, mais également à l'occasion du réexamen du modèle économique des îles de loisirs.

Vous relevez à juste titre que les tickets loisirs se présentent aujourd'hui comme un effort contributif à l'exploitation des îles de loisirs. Ils sont néanmoins ciblés sur des publics spécifiques et en faveur du développement de la pratique sportive et du tourisme de proximité, visés par la politique sportive régionale et le schéma régional de développement touristique et des loisirs.

S'agissant des tickets alloués aux personnels de la Région, la Région rappelle que ces tickets sont distribués exclusivement à l'ASCRIF, personne morale distincte de la Région, et que cette distribution est inscrite dans le règlement d'intervention validé par le contrôle de la légalité. A ce titre 500 tickets ont été attribués en 2017 à l'ASCRIF pour ses adhérents, correspondant à un montant de 3000 €.

Gestion du patrimoine – délibération relative aux critères des investissements

(page 34) La particularité de la nouvelle stratégie de la région Île-de-France est de s'inscrire dans une logique à dominante financière sans s'interroger sur la finalité de l'équipement ou du service à promouvoir en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs. Dans le schéma de financement existant, les syndicats n'ont aucune marge de manoeuvre, la région étant, *in fine*, seule décisionnaire en opportunité des investissements, alors qu'ils en subissent l'impact sur leurs budgets de fonctionnement. Les critères de sélection des projets d'investissements par le conseil régional mériteraient d'être formalisés tant à l'égard des syndicats que de l'assemblée délibérante appelée à voter les subventions.

La Région ne s'inscrit pas dans une logique financière. Elle cherche au contraire à améliorer le modèle économique des îles de loisirs, seule façon d'assurer durablement leur mission de service public, essentiel pour le territoire, dans un contexte de financements publics toujours plus tendus.

Sur le schéma de financement actuel (procédure), il est également important de rétablir les choses : Aucun investissement n'est financé par la Région qui ne soit à l'initiative ou avec l'accord du syndicat concerné. Du point de vue de la Région, il est donc inexact d'écrire que les investissements sont réalisés sans mesurer les conséquences sur le fonctionnement puisque ce sont les syndicats qui en font la demande et sont à même d'en réaliser les mesures d'impact.

Sauf pour le cas particulier de l'île de Vaires-Torcy pour lequel la Région a conservé la maîtrise d'ouvrage, il appartient au syndicat, en tant qu'exploitant, de mesurer l'impact en matière de dépenses de fonctionnement des investissements qu'il sollicite auprès de la Région Île-de-France.

Les syndicats mixtes sont par ailleurs encouragés, s'ils ont un projet spécifique répondant à une demande locale, à explorer la délégation d'activités en investissement comme en fonctionnement au secteur privé. La Région a d'ores et déjà fixé ses priorités et critères de financement des investissements dans différents documents approuvés par l'assemblée délibérante :

- Schéma Régional du Tourisme et des Loisirs 2017-2021
- Document annexé au budget de la Région

Il n'y a pas d'obligation juridique à la réalisation d'une délibération spécifique. Ainsi, ces priorités régionales citées dans les documents ci-dessus sont les suivantes :

- la sécurité,
- l'accessibilité aux personnes en situation de handicap,
- la mise à niveau des équipements et infrastructures existants,
- les investissements d'urgence
- les dotations de premier équipement.

Les investissements relatifs au développement des activités ou à la capacité d'hébergement et de restauration font désormais l'objet, en amont de la demande d'investissement, à la Région, d'une recherche de partenariat auprès d'investisseurs privés.

Les présidents des syndicats mixtes formulent des propositions sur la base de leur programme pluriannuel d'investissement, en tenant compte de leurs priorités et de celles de la Région. Les décisions de financement sont ensuite arrêtées d'un commun accord.

II. Remarques de la Région Île-de-France aux recommandations du rapport d'observations définitives

L'ordre des réponses de la Région Ile-de-France suit le plan du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes.

1. Recommandation relative aux indemnités :

(pages 52-53) Au total, la chambre a établi que, pour l'ensemble de ces motifs, 770 812 € des 799 856 € d'indemnités versées aux élus, soit 96 %, l'ont été irrégulièrement durant la période sous revue.

Au regard de ces constats et de la jurisprudence applicable à la situation des élus, plus favorable que celle des agents placés sous leur autorité, la chambre demande aux intéressés de procéder au remboursement, sur une base volontaire, des indemnités irrégulièrement perçues, comme le prévoit explicitement la jurisprudence du Conseil d'État, dans la limite de deux années applicables aux agents publics, conformément aux dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recommandation n°10 : Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulièrement versées aux élus membres des comités syndicaux

La Région en tant que telle n'est pas directement visée par cette recommandation. Ce sont les syndicats mixtes qui assument la gestion des îles de loisirs et le versement des indemnités aux élus.

De plus, la Région note que la réalité du rôle assumé par les administrateurs des îles de loisirs n'est nullement mise en cause par le rapporteur. Enfin, elle observe que les remarques formulées par la CRC portent pour l'essentiel sur un problème de procédure (absence de tableaux annexés aux délibérations) et que les délibérations en cause ont été soumises au contrôle de légalité sans qu'à notre connaissance, celui-ci n'ait fait d'observations ou les ait déferées au juge administratif.

2. Recommandations relatives au fonctionnement des îles de loisirs à organisation constante **Gouvernance et mode de financement :**

(page 47) En l'espèce, la très grande majorité des syndicats n'ont pas mis à jour leurs statuts depuis leur création. [...] Au terme de ses contrôles et après prise en compte des réponses qui lui ont été apportées, la chambre recommande que les statuts des syndicats soient sécurisés sur le plan juridique.

Recommandation n°7 : Compléter les statuts des syndicats par des dispositions permettant de sécuriser leur fonctionnement

La mise à jour des statuts des SMEAG semble en effet nécessaire au regard des évolutions du CGCT et de la loi NOTRe. En ce sens, certains syndicats mixtes sont d'ores et déjà engagés dans cette démarche comme le relève la CRC. Elle devra cependant être corrélée à une véritable réflexion sur le modèle de gouvernance des îles de loisirs qui est en cours.

(page 47) Au terme de ses contrôles et après prise en compte des réponses qui lui ont été apportées, la chambre recommande que les clefs de financements des syndicats soient revues.

Recommandation n°6 : Mettre en place une clef de financement des syndicats reposant sur une dotation unique de l'ensemble de ses membres couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement

La Région rappelle qu'elle respecte le cadre juridique posé dans les statuts des syndicats mixtes qui ne prévoient pas son intervention en fonctionnement. Néanmoins, l'article L1111-10 du CGCT doit s'appliquer et l'économie globale des syndicats doit être revue, d'une part au regard du respect des dispositions réglementaires précitées, et d'autre part, dans l'optique d'une gouvernance future : toutes les options possibles doivent être étudiées dans l'optique de l'optimisation du futur modèle économique qui tiendra compte des effets de l'application de l'article L1111-10 du CGCT.

3. Statut et modèle économique

(page 48) L'ensemble des syndicats a actuellement le statut de service public administratif. Certains ont créé un budget annexe prenant en charge tout ou partie des activités soumises à TVA

Or, comme précédemment exposé, au regard de la jurisprudence administrative, bon nombre de services offerts par les îles de loisirs sont susceptibles d'être qualifiés de service public industriel et commercial. Plus généralement, du fait de leur objet, de l'origine de leurs ressources et de leurs modalités de fonctionnement, les îles de loisirs s'apparentent majoritairement à des services publics industriels et commerciaux.

Recommandation n°8 : Adopter pour les syndicats gestionnaires le statut de service public industriel et commercial

La Région avait déjà fait ce constat, néanmoins la question de l'évolution des statuts en SPIC doit être appréciée au cas par cas en fonction de l'importance des activités commerciales de chaque île de loisirs. En effet, la recherche d'un modèle économique équilibré, qui détermine plus clairement la part des activités de service public (gratuité ou peu onéreuse) et des autres activités, est un préalable à cette évolution.

La Région partage la remarque sur la nécessaire évolution de la qualification du service public, toutefois, plusieurs solutions tenant compte du caractère industriel et commercial des services et activités menées sont envisageables (recours à des opérateurs privés notamment) et seront étudiées dans le cadre de l'évolution du schéma de gouvernance. Tout changement sera validé politiquement, en concertation avec les collectivités concernées.

(page 35) Le régime fiscal des activités constitue à la fois un facteur à prendre en compte dans les décisions d'investissements et de gestion et un risque pour les collectivités locales finançant le déficit de fonctionnement des îles de loisirs en cas de contentieux. À cet égard, les îles de loisirs sont susceptibles de voir un certain nombre de leurs activités assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'être soumises à l'impôt sur les sociétés, aux impôts économiques territoriaux et, le cas échéant, à la taxe foncière ainsi qu'à la taxe de séjour lorsqu'elle a été instituée localement.

Il ressort des réponses reçues par la chambre des syndicats et de la région qu'ils ont identifié ce risque sans néanmoins avoir demandé un rescrit fiscal aux services compétents. La Région Île-de-France a indiqué vouloir clarifier la situation fiscale des îles de loisirs.

Recommandation n°5 : Harmoniser la fiscalité des îles de loisirs au regard de la réglementation applicable et la sécuriser au moyen de rescrits fiscaux

La Région est pleinement aux côtés des syndicats mixtes pour les accompagner sur ces sujets de fiscalité. La Région considère en effet qu'il serait paradoxal que des activités de baignade, par exemple, soient davantage taxées sur les îles de loisirs que dans les piscines municipales ou, alors que ces îles accueillent une très grande majorité de public populaire, qu'elles bénéficient d'un régime fiscal moins favorable que celui des parcs de loisirs.

La Région a déjà identifié la question du FCTVA et de la demande de remboursement afférente. La résolution de cette problématique est sensible compte tenu du fait que la trésorerie des syndicats est fragile et que le montant des investissements concerné est conséquent.

(pages 33-34) La particularité de la nouvelle stratégie de la région Île-de-France est de s'inscrire dans une logique à dominante financière sans s'interroger sur la finalité de l'équipement ou du service à promouvoir en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs. Dans le schéma de financement existant, les syndicats n'ont aucune marge de manoeuvre, la région étant, *in fine*, seule décisionnaire en opportunité des investissements, alors qu'ils en subissent l'impact sur leurs budgets de fonctionnement. Les critères de sélection des projets d'investissements par le conseil régional mériteraient d'être formalisés tant à l'égard des syndicats que de l'assemblée délibérante appelée à voter les subventions.

La région Île-de-France a indiqué à la chambre qu'elle mène une réflexion sur les îles de loisirs pour aller vers un nouveau modèle économique permettant un équilibre financier, une amélioration des prestations et limitant au maximum le recours aux contributions publiques. Cette orientation paraît partagée par de nombreuses autres parties prenantes.

Recommandation n°4 : Réexaminer l'offre et le modèle économique de chaque île de loisirs et arrêter le cas échéant un plan de retour à l'équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs

Concernant le modèle économique, la notion de plan de retour à l'équilibre est un objectif vers lequel la Région Île-de-France veut tendre sachant qu'elle est à apprécier de manière différenciée, certaines îles de loisirs étant déjà à l'équilibre ou proches de l'être, en exploitation. Les réponses des syndicats mixtes et des collectivités a confirmé en effet l'hétérogénéité des situations économiques des îles de loisirs qui sont situées dans des environnements géographiques différents (urbain, péri-urbain, rural). Dans ce contexte la Région s'attache à concevoir un modèle qui puisse s'adapter aux différents projets de développement.

La Région rappelle qu'elle a par ailleurs procédé à une optimisation de sa politique d'investissement ces dernières années dans un contexte de contraintes budgétaires. Les nouvelles orientations de la Région en matière d'investissement s'appuient sur une programmation pluriannuelle issue d'un dialogue de gestion entre le Vice-Président de la Région et chaque Président des îles de loisirs, à l'initiative de ces derniers, afin d'arrêter les décisions d'un commun accord. Ces orientations, connues des syndicats mixtes, privilégient :

- les dépenses relatives à la sécurité, à l'accessibilité et à la pérennisation des infrastructures et du patrimoine
- le recours à des investisseurs privés pour les activités rentables

La Région mène actuellement une réflexion pour aller vers un nouveau modèle économique permettant de tendre progressivement vers un équilibre financier, une amélioration des prestations et limitant au maximum le recours aux contributions publiques.

4. Pilotage et transparence de la gestion :

(pages 12-13) Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Île-de-France pour la période 2017-2021 fixe pour objectif de rénover l'offre des îles de loisirs et leur modèle économique. Il vise à renforcer la qualité de l'offre éducative, encourager la pratique sportive pour tous et ouvrir les îles à la culture, favoriser l'accueil de tous les publics, développer l'accessibilité et renforcer la sécurité. La région souhaite ainsi que les îles de loisirs puissent « accueillir de nouveaux publics par le développement du tourisme de proximité et la valorisation de l'offre en direction des entreprises ». Contrairement au schéma précédent, ces orientations sont accompagnées d'indicateurs de suivi et de résultats.

Pour que ces indicateurs puissent être renseignés, des outils communs et partagés doivent être mis en place et étendus, le cas échéant, aux délégataires et plus généralement aux acteurs économiques et associatifs présents sur les îles à divers titres dans le cadre des contrats et conventions signés.

Recommandation n°1 : Mettre en place des outils communs aux îles de loisirs permettant de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus pour les îles de loisirs par le schéma régional du tourisme et des loisirs.

La Région est en accord avec cette nécessité qui pourra s'inscrire dans le cadre de rapport d'activité normé pour les îles de loisirs en cours d'élaboration.

(page 50) La grande majorité des syndicats ne produit pas de rapports d'activité. Un tel rapport pourrait être prévu statutairement et établi selon une trame commune à tous les syndicats. Il contribuerait ainsi à garantir la transparence sur les conditions de gestion des îles de loisirs.

Recommandation n°9 : Mettre en place un rapport d'activité normé pour les îles de loisirs

La Région rappelle qu'elle coordonne déjà et synthétise, sous une forme standardisée, un bilan d'activité, dénommé bilan de saison. Elle travaille à son évolution vers un rapport d'activité normé, en lien avec les suggestions des îles de loisirs.

(page 21) La politique tarifaire des îles de loisirs n'est encadrée par aucun principe commun.

Recommandation n°2 : Doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public

La Région rappelle que la question de la tarification a été évoquée lors des Assises des îles de loisirs de décembre 2016. Il a été mis en évidence le besoin d'une meilleure lisibilité des tarifs, sans pour autant aller vers leur homogénéisation qui semble peu réaliste. En effet les îles de loisirs présentent des situations différentes (sociologie, situation géographique, environnement plus ou moins urbain impactant les coûts liés au foncier, etc.). La Région souhaite tendre vers un modèle économique cohérent et dont les principes seraient harmonisés et les tarifs adaptés aux différentes situations citées ci-dessus. L'ambition de la Région va donc dans le sens de la recommandation de la CRC que nous analysons comme une recherche de principes communs et non comme un cadre stricte et uniforme.

(page 20) L'organisation existante fait que l'économie des contrats de délégation de service public de ces différentes îles de loisirs diffère fortement d'un contrat à l'autre. Ces délégations ne reposent pas sur un corpus minimum de stipulations communes permettant notamment au stade de l'évaluation d'en rapprocher les résultats, si ce n'est au travers du rapport produit par le délégataire.

Recommandation n°3 : Adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public

Cette proposition rejoint les questions évoquées lors des Assises des îles de loisirs. La Région rappelle qu'elle n'est pas directement décisionnaire sauf pour l'île de loisirs de Vaires-Torcy. La réflexion en cours sur la gouvernance prévoit des principes directeurs concernant les DSP (notamment la prise en charge de l'investissement par le délégataire ainsi que des durées de délégations longues). Ces principes seront présentés et débattus avec les îles de loisirs à la rentrée 2019.

5. Gestion des moyens

(page 59) Il ressort des réponses des syndicats et de la région Île-de-France qu'il n'existe aucune démarche stratégique de mutualisation des personnels des fonctions supports - administratives ou techniques - entre les syndicats et leurs collectivités ou groupements de rattachement.

Recommandation n°14 : Mettre en place un cadre d'emploi et des outils communs pour la gestion des personnels des îles de loisirs ainsi qu'un schéma de mutualisation des personnels employés dans les fonctions support

Cette recommandation a déjà fait l'objet d'études et de notes dans le cadre et à la suite des Assises des îles de loisirs. La Région rappelle qu'elle n'est pas directement décisionnaire pour les personnels ni pour les règles applicables aux ressources humaines qui relèvent de la responsabilité des gestionnaires des îles de loisirs. En l'état, la Région ne peut pas imposer aux SMEAG une mutualisation des fonctions supports. Ce sujet fait naturellement partie intégrante de la réflexion de la Région sur l'évolution du modèle économique des îles de loisirs.

(page 55) Dès l'origine, au regard de la nature même de leurs activités, les îles de loisirs devaient mettre en place une comptabilité analytique afin de pouvoir justifier de l'emploi des fonds qui leurs étaient alloués. À ce jour, toutefois, elles ne disposent ni d'une comptabilité analytique ni de tableaux de bords communs.

Recommandation n°11 : Mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs

La Région rappelle qu'elle a d'ores et déjà engagé une démarche visant à mettre en place une comptabilité analytique commune. La Région préconise la mise en place d'un cadre commun aux îles de loisirs selon la méthode des coûts spécifiques permettant de mettre en place l'outil de consolidation préconisé par la CRC.

(pages 11-12) Si les îles de loisirs disposent d'une identité visuelle commune grâce à une signalétique récemment rénovée à l'initiative de la région, elles ne partagent aucun outil de pilotage. La dernière étude quantitative et qualitative sur la fréquentation de l'ensemble des îles de loisirs date de 2010. Elle estimait leur fréquentation totale à près de 3,5 millions d'utilisateurs par an, pour l'essentiel durant la période estivale.

Dans le cadre de ses nouvelles orientations pour les îles de loisirs pour 2017-2021, la région Île-de-France a prévu d'actualiser cette étude de fréquentation. Il n'existe en effet actuellement aucune statistique homogène consolidée portant sur la fréquentation des îles de loisirs et il n'existe pas non plus d'enquête de satisfaction commune.

Recommandation n°12 : Adopter un cadre et des outils communs aux îles de loisirs en matière de contrôle de gestion et de suivi de l'activité

Cette recommandation rejoint des axes de travail déjà engagés à l'issue des Assises des Îles de loisirs. La Région est en accord avec cette nécessité qui apportera des données essentielles à la réflexion plus globale sur l'évolution du modèle économique et de gouvernance des îles de loisirs.

(page 58) Il ressort des réponses faites à la chambre par les syndicats et la région Île-de-France qu'il n'existe toujours aucune démarche stratégique d'achats groupés.

Recommandation n°13 : Mettre en place un schéma de mutualisation de l'achat public des îles de loisirs

La centrale d'achat régionale a été lancée en mars 2019. Celle-ci est ouverte aux syndicats mixtes gestionnaires des îles de loisirs. Après en avoir informé les syndicats mixtes, qui doivent faire part de leur adhésion à ce nouvel outil, la Région va recenser les besoins et engager une démarche de mutualisation des achats pour les îles de loisirs.

III. Réponses aux analyses du rapport d'observations définitives relevées par la Région

(page 29) Historiquement, le financement des îles de loisirs a été partagé entre l'État, le district de la région parisienne puis la région Île-de-France, et, le cas échéant, les collectivités de situation. L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), devenue Grand Paris Aménagement, a été mandatée par le ministre des sports pour créer les îles de loisirs. Elle a été chargée de réaliser les acquisitions foncières, les études et les premiers aménagements et équipements, subventionnés par l'État et le district de la région parisienne. Ces opérations bien qu'achevées ne sont pas clôturées financièrement. Un solde positif en trésorerie de près de 168 000 € en faveur de la région Île-de-France existe dans les comptes de Grand Paris Aménagement. Ces sommes sont à réintégrer dans les comptes de la région Île-de-France dans le respect de leur finalité, garantie par une délibération spéciale du conseil régional. L'établissement public a indiqué à la chambre avoir effectué une demande en ce sens à la région.

Au surplus, une partie des financements était initialement tirée des droits de fartage versés à l'AFTRP par les carriers qui exploitaient les gisements de sables et d'autres matériaux dans les emprises acquises pour réaliser les îles de loisirs jusqu'en 2000. Deux îles de loisirs furent concernées par ce mécanisme (Jablins-Annet et Cergy-Pontoise). Grand Paris Aménagement a conservé ces fonds qu'il mobilise sur demande de la région et des îles depuis cette date. Sur la période 2013-2017, 2,3 M€ ont ainsi été versés au syndicat de l'île de loisirs de Jablins-Annet. Subsistaient fin 2018 dans les comptes de Grand Paris Aménagement 0,79 M€ de crédits disponibles pour des investissements sur cette île de loisirs ainsi que 0,5 M€ pour celle de Cergy-Pontoise. Pour cette dernière île de loisirs, la détention de ces sommes par Grand Paris Aménagement ne repose sur aucune convention.

La Région prend acte de cette analyse et se rapprochera de Grand Paris Aménagement pour faire la demande de ces fonds.

Dispositif de financement des syndicats mixtes

(page 45) Ces règles de financements sont dissociées des règles de gouvernance des syndicats qui prévoient que chaque catégorie de collectivités (région, départements, bloc communal) dispose d'un tiers des représentants au comité syndical.

Ce dispositif, mis en place à la création des îles de loisirs, paraît aujourd'hui contrevenir aux dispositions qui permettent aux collectivités locales d'exercer des compétences partagées au sein de syndicats (cf. *supra*). Le fonctionnement d'un syndicat mixte ouvert est régi par plusieurs dispositions générales et principes jurisprudentiels, notamment les principes de spécialité et d'exclusivité

Le principe d'exclusivité ne peut trouver à s'appliquer que pour autant que les collectivités membres du syndicat mixte ont, soit de manière volontaire (CE Ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, req n°71536, Rec), soit en application de la loi (CE, 14 janvier 1998, Communauté urbaine de Cherbourg, req n°161661, T. Rec) expressément transféré à la structure de coopération locale concernée une ou plusieurs de leurs compétences.

A cet égard, l'article L.5111-2 du CGCT dispose : « Lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant ». Sa lecture a contrario affirme la

possibilité que des groupements de collectivités territoriales peuvent exercer des attributions dans un domaine sans qu'il n'y ait de transfert de compétences.

Contrairement à certaines catégories d'organismes de coopérations locales, comme les établissements publics de coopération intercommunales, dont la loi détermine tout ou partie des compétences devant être transférées, le titre du CGCT relatif au syndicat mixte associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (art. L.5721-1 et suivants du CGCT) n'impose aucun transfert de compétences. Il ne l'interdit pas non plus, comme en témoigne les dispositions relatives au transfert de compétences (art. L.5721-6-1 du CGCT).

Ainsi, le principe d'exclusivité peut difficilement être étendu sans distinction aux syndicats mixtes ouverts, catégorie auxquelles appartiennent les SMEAG, lesquels constituent une catégorie particulière d'établissements publics de coopération locale, constituée par accord entre collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales » (art. L.5721-2 du CGCT).

Dans de telles conditions, la création par les collectivités territoriales ou autres personnes morales de droit public d'un syndicat mixte prévu aux articles L. 5721-1 et suivants du CGCT, n'entraîne pas nécessairement la perte pour chacune des collectivités membres, de ses compétences et de toute capacité d'intervention dans le domaine de compétence considéré.

Les SMEAG, en charge des îles de loisirs, appartiennent à la catégorie de syndicats mixtes dont l'objet porte sur la réalisation de mission d'études et d'orientation, ou encore de missions de services ou de travaux, pour le compte de tiers non dessaisis de leurs compétences. En effet, en l'espèce, les statuts des SMEAG, à l'instar des statuts de nombreux autres syndicats mixtes, ne prévoient pas un transfert exprès de compétences en faveur du syndicat mixte, susceptible d'entraîner le dessaisissement des collectivités membres adhérentes, lequel justifierait alors le caractère exclusif de la compétence du syndicat pour intervenir en lieu et place de ses membres.

En l'espèce, l'adhésion de la Région auxdits SMEAG, en l'absence de stipulation contraire dans les statuts de ces derniers, n'est pas de nature à impliquer la substitution du syndicat mixte à ses collectivités membres et à reconnaître à ce dernier l'exclusivité dans la poursuite et l'exercice d'actions qui continuent de relever des compétences de la collectivité régionale.

Or, il ne ressort pas desdits statuts ou d'obligations légales ou réglementaires que les collectivités adhérentes des SMEAG auraient entendu transmettre à ces derniers leurs propres compétences.

Elles ont seulement entendu leur confier des missions d'études, de maîtrise d'ouvrage des travaux et de gestion des îles de loisirs, présentant une utilité pour chacune de ses collectivités et dont les collectivités membres conservent la charge du financement à hauteur de la contribution financière prévue par les règles statutaires.

Les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT relatif au transfert de compétences ne modifient pas la présente analyse. Si, en effet, le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit la mise à disposition du syndicat mixte de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice et de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés à la date du transfert, la décision de l'une des collectivités adhérentes du syndicat de mettre à la disposition de ce dernier un certain nombre de biens immeubles pour lui permettre d'exercer ses missions, ne peut par elle-même caractériser un transfert de compétence, en l'absence de stipulations expresses en ce sens dans les statuts du syndicat mixte.

En conséquence, la participation de la Région aux SMEAG, en qualité de membre, a pu intervenir sans transfert de compétence à ces derniers au titre des différentes missions du syndicat et ne prive pas la Région de toute possibilité de contribuer au financement des charges supportées par les syndicats au titre de la gestion et des travaux des bases de plein air et de loisirs.

(page 63) Le premier scénario consisterait en une reprise en gestion directe des îles de loisirs par la région Île-de-France sur le modèle existant pour celle de Vaires-Torcy. [...] Le second scénario consisterait à créer, en application des dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT, un unique syndicat mixte à la carte en lieu et place des syndicats existants.

La Région estime que la question du modèle économique doit être traitée avant celle de la gouvernance.

C'est pourquoi l'exécutif régional a, dès son arrivée en 2015, sous l'impulsion du Vice Président Patrick Karam, identifié les possibilités d'amélioration du modèle à l'occasion des Assises des Îles de loisirs. La Région a également précisé et encadré ses modalités d'intervention en investissement pour encourager les investissements productifs de manière à améliorer l'équilibre d'exploitation des îles de loisirs.

Concernant ces propositions de scénarii mentionnés en conclusion, ils présentent de nombreux inconvénients qui justifient une étude approfondie. Les risques identifiés seraient d'une part, une structure trop lourde et peu réactive, et d'autre part une difficile mobilisation et responsabilisation des territoires ainsi que le maintien de la problématique relative à l'investissement dans les îles de loisirs.

C'est la raison pour laquelle, la Région, pleinement investie dans son rôle de propriétaire et forte de sa légitimité politique recherche une reconfiguration plus en profondeur, générant à la fois des gains de mutualisation et un partage de l'investissement avec d'autres acteurs, seul moyen de garantir la vocation sociale des IDL.

(page 63) Ces deux orientations pourraient s'accompagner du changement de destination et de propriétaire de certaines îles de loisirs qui, au regard de l'évolution du territoire francilien et de son organisation territoriale, ont perdu, dans une large mesure, leur caractère d'équipement d'intérêt régional. Ainsi, la chambre estime que la gestion des îles de loisirs de la Corniche des Forts en Seine-Saint-Denis et de Créteil dans le Val-de-Marne pourrait à terme, compte tenu de leur localisation et de leur rayonnement, être transférée à la Métropole du Grand Paris.

De façon générale, la Région Île-de-France réaffirme sa volonté de conserver la propriété et la vocation régionale de ses îles de loisirs.

D'une part, les reconfigurations administratives liées à l'évolution de l'organisation territoriale ne changent en rien la fréquentation et l'attractivité des IDL telles que la Région est légitime à les apprécier compte-tenu de ses compétences et de ses priorités politiques.

D'autre part, la Région entend par la maîtrise de la répartition de ses îles de loisirs sur l'ensemble du territoire, veiller à l'égalité territoriale proposée aux franciliens dans l'accès aux espaces verts, aux activités synonymes de santé et d'oxygénation à l'heure où l'on recherche des moyens de réduire les impacts du réchauffement climatique sur les habitants des grandes métropoles.

REPONSE

**DE MONSIEUR JEAN-PIERRE PLUYAUD
PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ETUDE,
D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE LA
BASE DE LOISIRS (SMEAG) DE SAINT-
QUENTIN-EN-YVELINES (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Île de France

Île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines
Syndicat Mixte de l'île de loisirs – Rond-Point Eric Tabarly
RD 912 – 78190 Trappes en Yvelines
Tél. : 01 30 16 44 40 – Fax : 01 30 62 91 72
contact@saint-quentin-en-yvelines.iledeloisirs.fr
www.saint-quentin-en-yvelines.iledeloisirs.fr
SIRET 257 800 037 00034 – Code APE 9311Z

Recommandation AR 1915792636726



Direction Générale

N/Réf. : SV/MHC/2019

Affaire suivie par Marie-Hélène CARABANTES
Directrice Générale des Services

V/Réf. : G/150/19-0332C

Procédure suivie par Nadia Dumoulin, greffière

Réf. n° du contrôle 2017-0194

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des Comptes
Ile de France
6 Cours des Roches
BP 187

77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Trappes- en-Yvelines,
Le 31 Juillet 2019

Objet : Notification des observations définitives relatives à l'enquête sur les îles de loisirs d'Ile de France

Monsieur le Président,

C'est avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de vos différentes observations et recommandations relatives au contrôle des îles de loisirs en région Ile de France.

Vous trouverez ci-après mes réponses aux différentes observations et recommandations formulées, que ce soit au regard de la gouvernance ou des statuts des syndicats mixtes ou encore sur le sujet de la fiscalité.

Pour ce qui concerne les observations de « forme », d'ors et déjà certains points relevés ont été inscrits en Comité Syndical et ont de fait, été régularisés, comme la délibération et son tableau annexe relatifs aux indemnités des élus afin d'être en totale conformité avec la législation.

Ce rapport d'observations définitives rappelle le contexte particulier dans lequel les syndicats mixtes se situent et insiste sur ce que sont les îles de loisirs et la position de ces dernières au cœur de la Région Ile-de-France, première région d'Europe.

Il importe en effet de rappeler que les îles de loisirs sont des acteurs essentiels des différentes politiques publiques en matière de loisirs, santé et sport de plein air bien évidemment, mais également de tourisme. Il n'en demeure pas moins que la question centrale et de fond reste le cadre institutionnel des îles de loisirs qui doit être clarifié et dont découle leur positionnement. De ce positionnement dépendront les orientations retenues. L'absence de stabilité de ces structures ne permet pas en effet, de faire des projections à moyen et long terme.

Recommandation n°1 : *Mettre en place des outils communs permettant de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus pour les îles de loisirs par le schéma régional du tourisme et des loisirs.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage l'idée de mettre en place des outils communs afin de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus afin de pouvoir comparer les offres de chaque île de loisirs et leur tarification, il n'en demeure pas moins que les spécificités de chacune devront être prises en compte.

Recommandation n°2 : *Doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage l'idée de doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification, l'harmonisation des redevances d'occupation du domaine public semble moins évidente dans la mesure où elle est en lien avec les avantages de toute nature procurés par le titulaire de l'autorisation. Or ces avantages peuvent être différents selon chaque île de loisirs.

Recommandation n°3 : *Adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage l'idée d'adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public, afin d'harmoniser les points de contrôles, il n'en demeure pas moins que chaque Délégation de Service Public est spécifique et une adaptation du cadre sera nécessaire pour en tenir compte.

Recommandation n°4 : *Réexaminer l'offre et le modèle économique de chaque île de loisirs et arrêter le cas échéant un plan de retour à l'équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines a d'ores et déjà arrêté les grandes lignes de son plan de retour à l'équilibre, c'est sur les objectifs assignés à l'île de loisirs que les partenaires devront se concerter.

Recommandation n°5 : *Harmoniser la fiscalité des îles de loisirs au regard de la réglementation applicable et la sécuriser au moyen de rescrits fiscaux.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage cette préconisation, il reste essentiel que les rescrits fiscaux soient sollicités à l'échelle des 12/ 13 îles de loisirs par la Région.

Recommandation n°6 : *Mettre en place une clef de financement des syndicats reposant sur une dotation unique de l'ensemble de ses membres couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement.*

Réponse : Le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage complètement la nécessité de mettre fin à la dichotomie entre le fonctionnement et l'investissement.

Recommandation n°7 : *Compléter les statuts des syndicats par des dispositions permettant de sécuriser leur fonctionnement.*

Réponse : Le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines est favorable à cette démarche permettant de sécuriser son fonctionnement. Un projet de statut sera proposé courant 2020 au Comité Syndical. Néanmoins il paraît judicieux que cette démarche soit engagée à l'échelle des 12/13 îles de loisirs initiée par la Région dans un souci de cohérence. Ainsi une première étape consisterait à fixer le cadre général par la Région notamment par rapport aux objectifs d'harmonisation des outils de gestion, tarifs et indicateurs d'activité.

Recommandation n°8 : *Adopter pour les syndicats gestionnaires le statut de service public industriel et commercial.*

Réponse : Dans la mesure où les activités proposées par l'île de loisirs entrent dans le champ concurrentiel, le modèle de SPA n'est plus adapté. Il est à noter que le SPIC est contraire à l'esprit dans lequel les îles de loisirs ont été créées, espaces de nature ouverts à tous dans lesquels on propose des activités.

Si le statut de SPIC apparaît comme une possibilité, le modèle économique de l'île de loisirs devant s'appuyer sur le développement d'activités génératrices de recettes, la question de la transformation en SPIC n'est sans doute pas le seul schéma possible, d'autres possibilités doivent être étudiées.

Recommandation n°9 : *Mettre en place un rapport d'activité normé pour les îles de loisirs.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage cette préconisation, il reste essentiel que cette démarche soit initiée par la région d'une part mais que les spécificités de chacune des îles de loisirs puissent être intégrées d'autre part.

Recommandation n°10 : *Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulièrement versées aux élus membres des comités syndicaux.*

Réponse : Le Syndicat Mixte de l'île de loisirs, précise qu'en fait toutes les indemnités contrôlées répondaient à l'exercice effectif des missions qui ont été confiées aux élus bénéficiaires.

Par ailleurs, le régime indemnitaire repose sur une enveloppe et une organisation exécutive stables et renouvelées à l'identique depuis plusieurs années.

Au surplus, le régime indemnitaire de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines est particulièrement précis, dans ses actes, sur le niveau des indemnités et leur répartition, ce qui en confirme le caractère transparent, pour les élus composant l'assemblée délibérante comme pour les citoyens.

En droit, tant l'enveloppe globale que ses répartitions individuelles répondent au cadre fixé par la loi.

La mise en œuvre de ce régime indemnitaire s'appuie sur des décisions non seulement légales en ce qui concerne les montants mais également définitives et créatrices de droit, de telle sorte qu'elles ne peuvent être retirées pour imposer un remboursement de droit.

Le Syndicat Mixte rappelle que lesdites indemnités ont été versées sur une base juridique légale (délibération exécutoire, non contestée), tant pour leur montant que pour la légitimité de leur versement.

Pour ces éléments développés ci-dessus, le Syndicat Mixte de Saint-Quentin en Yvelines refuse d'organiser le remboursement volontaire des indemnités des élus et mettre en cause le principe même du versement de ces indemnités.

Recommandation n°11 : *Mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs.*

Réponse : Le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin en Yvelines a dû engager à partir de 2015, un total nettoyage de la comptabilité avant de pouvoir engager une démarche de comptabilité analytique. Cette démarche engagée par la Région reste néanmoins incomplète puisque certaines dépenses ne sont pas affectables directement, seules les dépenses et recettes directes sont affectables. C'est le choix retenu par la Région afin de pouvoir être sur des éléments comparatifs entre île de loisirs.

Recommandation n°12 : *Adopter un cadre et des outils communs aux îles de loisirs en matière de contrôle de gestion et de suivi de l'activité.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage cette préconisation, il reste essentiel que ce cadre et ces outils communs soient pensés à l'échelle des 12/ 13 îles de loisirs tout en adaptant aux spécificités de chacune.

Recommandation n°13 : *Mettre en place un schéma de mutualisation de l'achat public des îles de loisirs.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage cette préconisation, il n'en demeure pas moins que le niveau avec lequel il convient de mutualiser reste à apprécier en fonction des achats.

Recommandation n°14 : *Mettre en place un cadre d'emploi et des outils communs pour la gestion des personnels des îles de loisirs ainsi qu'un schéma de mutualisation des personnels employés dans les fonctions supports.*

Réponse : Si le Syndicat Mixte de l'île de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines partage cette préconisation, il n'en demeure pas moins que le niveau avec lequel il convient de mutualiser reste à apprécier en fonction des compétences internes des structures concernées.

Pour conclure, toutes les recommandations adressées par la Chambre s'inscrivent dans le cadre juridique existant des îles de loisirs en le régularisant juridiquement, fiscalement etc..., pour autant le sujet de fond reste à traiter puisque ce modèle n'apparaît plus approprié et pertinent au regard des enjeux de territoire.

Entre entité régionale et implantation forte au niveau des territoires, le point fondamental des îles de loisirs reste de redéfinir les objectifs partagés auxquels ces îles doivent répondre, le modèle économique et le cadre institutionnel devront en découler.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à nos réponses et dans l'attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de nos respectueuses salutations.

Le Président du Syndicat Mixte
Jean-Pierre PLUYAUD



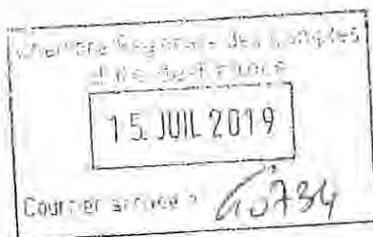
A handwritten signature in black ink, appearing to read "JP Pluyaud".

REPONSE

**DE MONSIEUR PASCAL COLLADO
PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ETUDE,
D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE LA
BASE DE LOISIRS (SMEAG) DU VAL-DE-SEINE
(*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

ÎLE DE LOISIRS DU VAL DE SEINE
SYNDICAT MIXTE D'ETUDES, D'AMENAGEMENT ET DE GESTION
DE LA BASE DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS DU VAL DE SEINE
CHEMIN DU ROUILLARD - 78480 VERNEUIL-SUR-SEINE
TEL : 01 39 28 16 20 - FAX : 01 39 71 18 60



Monsieur Christian MARTIN
Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
6, Cours des Roches -Noisiel- BP 187
77315 Marne la Vallée Cedex 2

Verneuil-sur-Seine, le 12 juillet 2019

LRAR n° : 1A 155 602 8139 4

Monsieur le Président,

En réponse à votre correspondance recommandée du 27 juin 2019, je vous confirme les termes de mes observations du 4 octobre 2018 ainsi que leur contenu exprimé lors de mon audition du 23 octobre 2018.

- **Recommandation n°1** - « *Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulières* » :

Les indemnités versées aux élus sont qualifiées d' « irrégulières ». Par ailleurs, il est demandé d'organiser leur remboursement sur « une base volontaire ».

Il convient de préciser que le montant de ces indemnités a été arrêté selon le barème en vigueur, que ces indemnités ont fait l'objet de plusieurs délibérations (2011-12 du 20 juin 2011 exécutoire le 6 juillet 2011 ; 2011-14 du 20 juin 2011 exécutoire le 6 juillet 2011 ; 2011-24 du 15 décembre 2011 exécutoire le 16 décembre 2011 ; 2015-07 du 22 juin 2015 exécutoire le 6 juillet 2015 ; 2015-09 du 22 juin 2015 exécutoire le 6 juillet 2015 ; 2016-05 du 9 mai 2016 exécutoire le 27 mai 2016 ; 2016-06 du 9 mai 2016 exécutoire le 27 mai 2016) en bonne et due forme du Comité syndical, qu'elles ont été transmises au contrôle de légalité en Préfecture et retournées au Syndicat sans observation d'aucune sorte (rendu exécutoire des 6 juillet 2011 et 6 juillet 2015) et qu'enfin, à l'appui des pièces fournies, le Comptable public a réglé les sommes dues aux bénéficiaires sans discontinuer et ceci pendant de longues années sans aucune remarque.

Aussi, plus que d'« irrégularité », ce point pourrait être qualifié d' « erreur administrative ». Il est à signaler qu'à réception du rapport provisoire et dans l'attente d'une clarification, le versement des indemnités a été suspendu.

- **Recommandation n°5** - « *Harmoniser et sécuriser la situation fiscale des Îles de Loisirs au moyen de rescrits fiscaux* » :

La question essentielle porte sur la nature même du Syndicat mixte, à savoir s'il doit être considéré comme un « Service public administratif » ou comme un « Etablissement public industriel et commercial ».

Depuis sa création, la Base de Loisirs n'a jamais été assujettie à la TVA au regard de la vocation sociale qui lui était assignée. Avec le développement d'activités marchandes, cette question se pose avec plus d'acuité depuis plusieurs années. A l'initiative de la Région propriétaire et financeur des investissements, diverses études et réunions de travail ont eu lieu afin de bâtir un socle commun aux 12 sites permettant de définir une position claire sur ce sujet. De son côté, Val de Seine a, à de nombreuses reprises, saisi les services fiscaux de Poissy sans qu'aucune réponse ne lui ait jamais été apportée. Malheureusement, ces démarches n'ont pas fait l'objet d'échanges formalisés.

Compte tenu des activités conduites aujourd'hui, qui pourraient s'inscrire dans le champ concurrentiel, la notion d'« Etablissement public industriel et commercial » serait alors posée. Un rescrit fiscal permettrait de clarifier la situation et de se mettre en règle au regard de l'assujettissement à la TVA comme à d'autres impôts (IS).

Recommandation n°4 - «Réexaminer l'offre et le modèle économique de l'Île-de-Loisirs » :

Val de Seine est en pleine mutation et un travail en profondeur est en cours pour en effet construire un nouveau modèle économique, fondé sur le développement d'activités nouvelles, la pertinence des investissements et leur mode de financement (PPP), la gouvernance générale et une gestion moyens/besoins optimisée.

Un changement important est à signaler depuis la réalisation du contrôle : le Centre nautique de la Grosse Pierre ainsi que le Centre équestre, dont il était prévu que la gestion fasse l'objet d'une DSP (Délégation de Service Public) seront finalement exploités en régie directe par le Syndicat mixte avec ses moyens propres. En effet, les offres proposées lors de deux procédures de DSP comprenaient, outre la mise à disposition des biens meubles et immeubles, un versement annuel d'environ 100.000 euros, du Syndicat mixte au délégataire, au titre de « compensation pour contraintes de service public ». Ces offres ont été jugées inacceptables par le Syndicat.

En termes de Fonctionnement, un contrat de plan financier de moyen/long terme devra être conclu entre le Syndicat et ses collectivités partenaires, afin d'ouvrir sereinement les perspectives d'avenir, et de les sécuriser.

Les objectifs se devront d'être réalistes et atteignables. Pour cela, il est impératif qu'ils soient élaborés en étroite concertation avec les différents acteurs et notamment ceux du territoire. En effet, chaque Île de Loisirs a son identité propre au sein de son propre environnement. Il convient donc, comme indiqué plus haut, de préserver une dimension locale dans la gouvernance de ces établissements publics, tant aux plans économique et social, que politique ou administratif.

Enfin, j'accuse réception de votre LRAR du 1^{er} juillet 2019 par laquelle vous me notifiez la clôture du contrôle des comptes et de la gestion de l'Île de Loisirs du Val de Seine, et je prends bonne note de la décision de la Chambre de ne pas formuler d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes très cordiales salutations.

Le président du Syndicat mixte

Pascal COLLADO
Maire de Vernouillet



REPONSE

**DE MONSIEUR JEAN-FRANCOIS RAYNAL
ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
D'ETUDE, D'AMENAGEMENT ET DE GESTION
DE LA BASE DE LOISIRS (SMEAG) DU VAL-
DE-SEINE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Monsieur Christian MARTIN
Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
6, Cours des Roches -Noisiel- BP 187
77315 Marne la Vallée Cedex 2

Verneuil-sur-Seine, le 12 juillet 2019

LRAR n° : 1A 155 602 8138 7

Monsieur le Président,

En réponse à votre correspondance recommandée du 27 juin 2019, je vous confirme les termes de mes observations du 4 octobre 2018 ainsi que leur contenu exprimé lors de mon audition du 23 octobre 2018.

- **Recommandation n°1 - « Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulières » :**

Les indemnités versées aux élus sont qualifiées d' « irrégulières ». Par ailleurs, il est demandé d'organiser leur remboursement sur « une base volontaire ».

Il convient de préciser que le montant de ces indemnités a été arrêté selon le barème en vigueur, que ces indemnités ont fait l'objet de plusieurs délibérations (2011-12 du 20 juin 2011 exécutoire le 6 juillet 2011 ; 2011-14 du 20 juin 2011 exécutoire le 6 juillet 2011 ; 2011-24 du 15 décembre 2011 exécutoire le 16 décembre 2011 ; 2015-07 du 22 juin 2015 exécutoire le 6 juillet 2015 ; 2015-09 du 22 juin 2015 exécutoire le 6 juillet 2015 ; 2016-05 du 9 mai 2016 exécutoire le 27 mai 2016 ; 2016-06 du 9 mai 2016 exécutoire le 27 mai 2016) en bonne et due forme du Comité syndical, qu'elles ont été transmises au contrôle de légalité en Préfecture et retournées au Syndicat sans observation d'aucune sorte (rendu exécutoire des 6 juillet 2011 et 6 juillet 2015) et qu'enfin, à l'appui des pièces fournies, le Comptable public a réglé les sommes dues aux bénéficiaires sans discontinuer et ceci pendant de longues années sans aucune remarque.

Aussi, plus que d'« irrégularité », ce point pourrait être qualifié d' « erreur administrative ». Il est à signaler qu'à réception du rapport provisoire et dans l'attente d'une clarification, le versement des indemnités a été suspendu.

- **Recommandation n°5 - « Harmoniser et sécuriser la situation fiscale des Îles de Loisirs au moyen de rescrits fiscaux » :**

La question essentielle porte sur la nature même du Syndicat mixte, à savoir s'il doit être considéré comme un « Service public administratif » ou comme un « Etablissement public industriel et commercial ».

Depuis sa création, la Base de Loisirs n'a jamais été assujettie à la TVA au regard de la vocation sociale qui lui était assignée. Avec le développement d'activités marchandes, cette question se pose avec plus d'acuité depuis plusieurs années. A l'initiative de la Région propriétaire et financeur des investissements, diverses études et réunions de travail ont eu lieu afin de bâtir un socle commun aux 12 sites permettant de définir une position claire sur ce sujet. De son côté, Val de Seine a, à de nombreuses reprises, saisi les services fiscaux de Poissy sans qu'aucune réponse ne lui ait jamais été apportée. Malheureusement, ces démarches n'ont pas fait l'objet d'échanges formalisés.

Compte tenu des activités conduites aujourd'hui, qui pourraient s'inscrire dans le champ concurrentiel, la notion d'« Etablissement public industriel et commercial » serait alors posée. Un rescrit fiscal permettrait de clarifier la situation et de se mettre en règle au regard de l'assujettissement à la TVA comme à d'autres impôts (IS).

Recommandation n°4 - «Réexaminer l'offre et le modèle économique de l'Île-de-Loisirs » :

Val de Seine est en pleine mutation et un travail en profondeur est en cours pour en effet construire un nouveau modèle économique, fondé sur le développement d'activités nouvelles, la pertinence des investissements et leur mode de financement (PPP), la gouvernance générale et une gestion moyens/besoins optimisée.

Un changement important est à signaler depuis la réalisation du contrôle : le Centre nautique de la Grosse Pierre ainsi que le Centre équestre, dont il était prévu que la gestion fasse l'objet d'une DSP (Délégation de Service Public) seront finalement exploités en régie directe par le Syndicat mixte avec ses moyens propres. En effet, les offres proposées lors de deux procédures de DSP comprenaient, outre la mise à disposition des biens meubles et immeubles, un versement annuel d'environ 100.000 euros, du Syndicat mixte au délégataire, au titre de « compensation pour contraintes de service public ». Ces offres ont été jugées inacceptables par le Syndicat.

En termes de Fonctionnement, un contrat de plan financier de moyen/long terme devra être conclu entre le Syndicat et ses collectivités partenaires, afin d'ouvrir sereinement les perspectives d'avenir, et de les sécuriser.

Les objectifs se devront d'être réalistes et atteignables. Pour cela, il est impératif qu'ils soient élaborés en étroite concertation avec les différents acteurs et notamment ceux du territoire. En effet, chaque Île de Loisirs a son identité propre au sein de son propre environnement. Il convient donc, comme indiqué plus haut, de préserver une dimension locale dans la gouvernance de ces établissements publics, tant aux plans économique et social, que politique ou administratif.

Enfin, j'accuse réception de votre LRAR du 1^{er} juillet 2019 par laquelle vous me notifiez la clôture du contrôle des comptes et de la gestion de l'Île de Loisirs du Val de Seine, et je prends bonne note de la décision de la Chambre de ne pas formuler d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes très cordiales salutations.

**Le 1^{er} Vice-président du Syndicat mixte
Ancien président**



Jean-François RAYNAL

Vice-président du Conseil départemental des Yvelines



REPONSE

**DE MONSIEUR GERARD SEIMBILLE
PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ETUDE,
D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE LA
BASE DE LOISIRS (SMEAG) DE CERGY-
PONTOISE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Île de loisirs de Cergy-Pontoise
Syndicat Mixte d'Études, d'Aménagement et de Gestion
Rue des étangs – CS 70001 - 95001 Cergy Pontoise Cedex
Tél. : 01 30 30 21 55 – Fax : 01 30 30 87 95
contact@cergy-pontoise.iledeloisirs.fr
www.cergy-pontoise.iledeloisirs.fr



Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des
Comptes d'Île de France
6, Cours des Roches
BP 226 Noisiel
77441 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2

Cergy-Pontoise, le 17 juillet 2019

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 27 juin dernier, vous m'avez notifié le « *rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion des îles de loisirs en région Ile de France* ».

C'est donc dans le cadre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières que je vous apporte la présente réponse écrite dont j'ai bien noté qu'elle sera jointe au rapport lors de sa publication officielle.

En préambule à la réponse proprement dite sur les éléments de ce rapport et en particulier sur les recommandations qui y sont formulées, je souhaite vous faire part de mon étonnement de ne recevoir aujourd'hui qu'un rapport unique reprenant des observations qui concernent l'ensemble des îles de loisirs franciliennes, alors que nous avons été destinataires de deux rapports provisoires, le premier traitant du contrôle portant sur les 12 îles et le second traitant spécifiquement du contrôle effectué sur l'île de loisirs de Cergy-Pontoise que j'ai l'honneur de présider.

Nous avons d'ailleurs apporté des éléments de réponses à ces deux rapports qui distinguaient bien, pour l'un, des éléments relevant plus de la Région Ile de France, propriétaire des 12 îles, et pour l'autre ceux qui concernaient spécifiquement les comptes et la gestion de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise.

En effet, comme j'ai eu l'occasion de l'exprimer dans mes réponses en date du 28 septembre, mais également lors de l'audition en vos locaux le 16 octobre dernier, les 12 îles de loisirs ne peuvent être considérées comme des entités comparables dans leurs activités, leur mode de gestion, pas plus que pour ce qui concerne la nature de leur territoire d'implantation, et le public visé qui les fréquente.

De plus la volonté des élus des collectivités de chacun des territoires relève de contextes qui leur sont propres, ces derniers étant étroitement associés à la gouvernance et au financement d'exploitation.

Je déplore de fait que, résumées en un seul rapport, les observations qui y sont formulées perdent de leur intérêt, tant il pourrait être apporté des réponses parfois très différentes d'une île à l'autre.

Je vous adresse néanmoins ci-après les éléments de réponse sur chacune des recommandations :

Recommandation n°1 : Mettre en place des outils communs permettant de renseigner les indicateurs de suivi et de résultats retenus pour les îles de loisirs par le schéma régional du tourisme et des loisirs.

Pour l'île de Cergy-Pontoise, nous disposons d'indicateurs de l'évolution de la fréquentation, notamment par le nombre des entrées parking et du centre balnéaire.

Il convient de rappeler que le parking n'est payant que du premier week-end d'avril au premier week-end d'octobre et que le centre balnéaire n'est ouvert que les mois de juin, juillet et août. Les chiffres ci-après ne représentent en conséquence qu'une partie réduite notamment des entrées parking sur l'année :

	2010	2016
Nombre d'entrées payantes parking :	55 863	112 142
Nombre d'entrées baignade :	67 336	226 477

Ces chiffres permettent d'affirmer par extrapolation que le nombre de visiteurs estimé en 2010 à 684 000 a atteint au moins 1 200 000 visiteurs en 2016.

Cette évolution est corroborée par l'évolution de notre présence sur les réseaux sociaux (750 fans Facebook en 2012 et 106 000 à ce jour), preuve que nous apportons une réponse adaptée à l'attente des publics visés.

Recommandation n° 2 : Doter les îles de loisirs de règles communes en matière de tarification et de redevance d'occupation du domaine public.

À notre avis, cette demande relative à la tarification des activités sous-entend qu'elles seraient comparables sur l'ensemble des îles de loisirs, ce qui n'est pas le cas.

Il en est de même pour ce qui est des redevances d'occupation du domaine public qui doivent avant tout s'analyser en fonction des résultats économiques des activités qui sont, là encore, très différentes d'un territoire à l'autre.

Recommandation n°3 : Adopter un cadre commun aux îles de loisirs pour les relations avec leurs délégataires de service public.

Comme pour la recommandation précédente, cette demande ne peut se concevoir sans tenir compte de ce qui est délégué et de l'approche économique qui s'y rattache.

Toutefois, en l'espèce, l'île de loisirs de Cergy-Pontoise n'est pas directement concernée.

Recommandation n°4 : Réexaminer l'offre et le modèle économique de chaque île de loisirs et arrêter le cas échéant un plan de retour à l'équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, en fonction des objectifs assignés à l'île de loisirs.

Nous partageons cette recommandation en ce qu'elle met l'accent sur la nécessité de faire ce réexamen île par île et non pas avec une volonté de les uniformiser dans leurs activités et modes de gouvernance.

Nous sommes pour notre part attachés à ce que le modèle économique de l'île de loisirs de Cergy-Pontoise soit défini au terme d'une réflexion portée par les 3 collectivités membres dans le cadre de la révision des statuts et en termes d'objectifs et de moyens à définir dans le cadre d'une convention.

Précisons que pour ce qui concerne les investissements, ce sont bien les 3 collectivités, représentées paritairement au sein du comité syndical, qui décident ensemble des investissements nécessaires à assurer la meilleure offre, la meilleure sécurité des usagers et la recherche de la meilleure rentabilité des activités payantes tout en maintenant le caractère « d'amortisseur social » de l'île implantée au sein d'une agglomération fortement urbanisée.

Rappelons que 80% du public fréquentant l'île de loisirs de Cergy-Pontoise ne consomme pas ou très peu de produits ou activités, que ce public est essentiellement familial et ne dispose pas d'espaces extérieurs ; pour beaucoup d'entre elles, ces familles ne partent pas en vacances et profitent ainsi d'un espace public ouvert.

Concernant la recherche d'un équilibre associant étroitement investissement et fonctionnement, l'imaginer sans contribution des collectivités est purement et simplement impossible si l'on veut conserver l'objectif « d'amortisseur social » comme il est rappelé dans le rapport, page 35.

S'agissant de la répartition actuelle du financement qui repose uniquement sur la Région Ile de France pour l'investissement et sur le Département et la Communauté d'Agglomération pour le fonctionnement, le souhait de rééquilibrage est réclamé par les deux collectivités du territoire.

Cela renvoie à la mise à jour nécessaire des statuts, notamment en matière de gouvernance et de contribution financière, à laquelle nous travaillons d'ores et déjà.

Recommandation n°5 : Harmoniser la fiscalité des îles de loisirs au regard de la réglementation applicable et la sécuriser au moyen de rescrits fiscaux.

Si harmoniser la fiscalité des îles de loisirs est une nécessité, nous revendiquons toutefois l'exonération au regard de la TVA de certaines activités comme la baignade en particulier qui s'apparente à une piscine publique et sociale, tout comme nous revendiquons le taux réduit, à l'image d'autres structures comme les parcs à thème, pour les autres activités mise à part les activités de restauration, d'hébergement et de parking, par ailleurs déjà intégrées dans un budget annexe

A ce titre, nous contestons que les îles de loisirs soient expressément exclues du champ des opérateurs bénéficiant du taux réduit de TVA cités par le bulletin officiel des finances publiques du 6 juin 2018. Nos activités sont comparables et souvent encadrées à l'image de celles organisées dans le cadre des délégations de service public confiées notamment à l'UCPA sur certaines îles.

Nous précisons que l'île de loisirs de Cergy-Pontoise dispose d'un budget annexe assujéti à la TVA pour le parking, la restauration et l'hébergement principalement, qui génèrent une part importante des recettes globales de l'île de loisirs.

Il convient encore de bien mesurer les conséquences sociales et budgétaires des décisions qui pourraient être prises en la matière et qui devront s'envisager dans le cadre d'une position commune appliquée à l'ensemble des îles de loisirs.

Recommandation n°6 : Mettre en place une clef de financement des syndicats reposant sur une dotation unique de l'ensemble de ses membres couvrant ses besoins en fonctionnement et en investissement.

Comme évoqué en réponse à la recommandation n°4, je partage le souhait exprimé par le département et la communauté d'agglomération de mise en œuvre d'une convention d'objectifs et de moyens précisant les contributions financières des trois collectivités qui permettront de dégager l'autofinancement nécessaire à la réalisation des investissements.

Recommandation n° 7 : Compléter les statuts du syndicat par des dispositions permettant de sécuriser leur fonctionnement.

Nous partageons cette exigence qui doit cependant être examinée île de loisirs par île de loisirs.

En effet, la gouvernance et le financement adaptés à la réglementation ne doivent pas pour autant reposer sur un modèle unique, mais tenir compte de la volonté des collectivités membres, dans le respect de leurs compétences respectives.

Recommandation n°8 : Adopter pour les syndicats gestionnaires d'une île de loisirs le statut de service public industriel et commercial.

Cette demande, avec ses conséquences fiscales et budgétaires, porte en germe une remise en cause des équilibres économiques déjà particulièrement fragiles des îles de loisirs en ce qu'elle implique de fortes hausses des tarifs entraînant une baisse importante de la fréquentation des îles et remettant en cause son rôle d'amortisseur social et de service public.

Ce seraient donc les collectivités qui devraient compenser les conséquences financières sur leurs charges de fonctionnement dans un contexte déjà fragile et contraint par la réduction de ces charges exigée par le gouvernement.

Recommandation n°9 : Mettre en place un rapport d'activité normé pour les îles de loisirs.

Nous sommes prêts à faire évoluer le bilan de saison, présenté chaque année en comité syndical et adressé à la région, sur une base commune qui nous serait proposée.

Recommandation n°10 : Organiser le remboursement sur une base volontaire des indemnités irrégulièrement versées aux élus membres des comités syndicaux.

Après examen, la période comprise jusqu'au 31/12/2015 est aujourd'hui prescrite et il appartient plus aux présidents alors en exercice de répondre.

Pour la période concernant les indemnités versées sous l'actuelle mandature, la délibération votée en régularisation par le Comité syndical du 27/09/2018 ainsi que l'annexe réglementaire récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du syndicat ont été produites à la chambre.

Cette annexe avait en effet été omise dans le corps de la délibération du 16 février 2016.

Recommandation n°11 : Mettre en place une comptabilité analytique commune à l'ensemble des îles de loisirs.

Nous précisons que pour ce qui concerne l'île de loisirs de Cergy-Pontoise, base pilote choisie par la Région, nous disposons depuis 2014 d'une comptabilité analytique selon la méthode des coûts spécifiques, telle que souhaitée par la Région Ile de France.

Cette comptabilité pourrait toutefois être adaptée par une approche intégrant mieux les charges et recettes indirectes en les ventilant sur les activités commerciales et les activités relevant de l'intérêt général.

Recommandation n°12 : Adopter un cadre et des outils communs aux îles de loisirs en matière de contrôle de gestion et de suivi de l'activité.

En complément de ce que nous pratiquons déjà en matière de contrôle de gestion et de suivi d'activité, cette recommandation peut en effet répondre à un besoin légitime de la Région en vue d'une meilleure comparaison entre les îles de loisirs.

Pour l'ensemble des collectivités membres du syndicat, une meilleure définition des outils de suivi de gestion est importante pour juger des activités, de leur pérennité et des correctifs dans la recherche de la meilleure efficacité budgétaire.

Recommandation n°13 : Mettre en place un schéma de mutualisation de l'achat public des îles de loisirs.

Cette demande est une des nombreuses pistes qui doit permettre de mieux acheter, et nous y sommes prêts.

L'adhésion à un groupement d'achat avec une ou plusieurs collectivités du territoire est tout aussi possible et certainement plus adaptée.

Recommandation n°14 : Mettre en place un cadre d'emploi et des outils communs pour la gestion des personnels des îles de loisirs ainsi qu'un schéma de mutualisation des personnels employés dans les fonctions support.

Si de prime abord cela peut paraître porteur d'économie, il faut tenir compte, par exemple en matière de gestion du personnel, de la spécificité des îles de loisirs qui ont un personnel à gérer au jour le jour en fonction de la fréquentation prévisible, souvent à 48h, pour des activités très dépendantes de la météo.

C'est notamment le cas pour l'île de loisirs de Cergy-Pontoise qui, en concertation avec les services préfectoraux, dispose de plusieurs plans de mobilisation des effectifs pour répondre notamment aux exigences contextuelles en matière de sécurité, et a obtenu en conséquence le 1^{er} label « Sécuri-Site » départemental et des îles de loisirs.

La mutualisation peut tout autant s'envisager à des échelles locales avec les autres collectivités à l'image de la mutualisation demandée aux EPCI.

L'éloignement est par ailleurs certainement un écueil à la bonne réactivité nécessaire en la matière.

Nous sommes toutefois prêts à examiner des pistes en concertation avec la Région et les responsables des autres syndicats.

000

Voilà pour les éléments de réponse aux recommandations formulées dans le rapport.

En réponse aux « scénarios d'évolution » préconisés dans ce rapport, quelques remarques :

- Sur « la déconnexion du financement du fonctionnement et de l'investissement, la gouvernance des syndicats gestionnaires, leur statut juridique et leur régime fiscal »

Si je partage la nécessité d'une contribution des collectivités qui intègre fonctionnement et investissement dans le but d'octroyer au syndicat les moyens d'assurer la gestion optimum des activités en fonction d'objectifs fixés par elles, je revendique une fiscalisation au regard de la TVA qui soit comparable à celle accordée aux parcs à thèmes avec une exonération pour l'activité baignade et un taux réduit pour les autres activités, mis à part les activités de restauration, d'hébergement et de parking, par ailleurs déjà intégrées dans un budget annexe.

- Sur « la gestion des îles de loisirs qui se caractérise par une grande autonomie peu compatible avec l'affirmation d'une politique régionale en la matière »

Il est légitime que la Région puisse valoriser son investissement dans la politique menée au sein des îles régionales dont elle est propriétaire. Cela ne doit pas pour autant induire que les 12 îles de loisirs franciliennes doivent uniformiser leurs activités, ce qui serait de toute façon utopique du fait d'un foncier et des pratiques qui y sont réellement possibles et imaginables. Certaines recommandations vont dans le sens d'une plus grande mutualisation et d'un moindre cloisonnement sans pour autant faire la démonstration que cela engendrerait des économies de gestion et apporterait une plus grande efficacité organisationnelle.

- Sur « la reprise en gestion directe des îles de loisirs par la Région Ile de France »

Cette première proposition est totalement contraire à la volonté des collectivités du territoire Cergypontrain et Valdoisien, les élus locaux des collectivités du territoire souhaitant poursuivre et amplifier la collaboration avec la Région pour fixer les objectifs de développement des activités de l'île de loisirs et déterminer ensemble les moyens financiers que ces dernières souhaiteront et pourront y consacrer. C'est le sens que nous portons pour la mise en œuvre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.

- Sur « la création d'un syndicat unique à la carte »

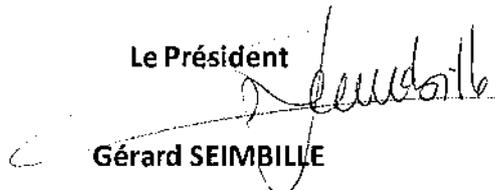
Cette seconde proposition est, là encore, totalement ignorante de l'histoire de chacune des îles, de leurs spécificités et activités, des territoires, plus ou moins urbains, et des populations qui y sont implantées et ne fait pas plus la démonstration d'une meilleure gestion financière et organisationnelle.

Pour conclure, nous restons attachés à ce que les observations et recommandations formulées dans ce rapport servent de base à une réflexion à mener avec la Région ; celle-ci devra cependant tenir compte des aspirations des collectivités du territoire.

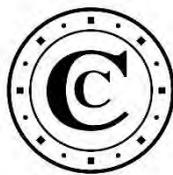
Enfin, je profite de ce courrier pour remercier le bon état d'esprit dans lequel s'est déroulé le contrôle et la bonne collaboration entre nos équipes.

Vous souhaitant bonne réception de la présente,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Président

Gérard SEIMBILLE

Vice-président du Conseil départemental du Val d'Oise



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france