



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE FONTAINEBLEAU

(Seine-et-Marne)
Cahier n° 1 – La gestion déléguée

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 23 avril 2024.

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----------|
| SYNTHÈSE | 3 |
| RECOMMANDATIONS | 5 |
| PROCÉDURE | 6 |
| 1 INTRODUCTION..... | 7 |
| 1.1 Champ du contrôle | 7 |
| 1.2 Éléments de contexte sur le suivi de la gestion déléguée par la CAPF..... | 7 |
| 2 LA GESTION DELEGUEE DU PARKING DE LA GARE DE FONTAINEBLEAU-AVON | 8 |
| 2.1 Un équipement à destination des voyageurs pendulaires plus que des touristes | 8 |
| 2.2 Les principales caractéristiques du dispositif conventionnel | 9 |
| 2.2.1 Convention foncière entre la SNCF et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau du 19 juin 1990..... | 9 |
| 2.2.2 Convention d'exploitation entre le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, la commune d'Avon et la SCETA du 19 juin 1990 | 10 |
| 2.2.3 Convention de financement et d'exploitation entre le syndicat des transports parisiens et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau du 20 juin 1991 | 10 |
| 2.3 Les motifs et la nature de la gestion déléguée..... | 11 |
| 2.3.1 Des motifs anciens difficiles à appréhender..... | 11 |
| 2.3.2 Nature de la gestion déléguée..... | 12 |
| 2.4 L'absence d'implications économiques, financières et comptables de la concession sur les comptes de l'EPCI | 13 |
| 2.5 Un contrôle du délégataire limité et la performance de la concession pour l'utilisateur peu suivie | 15 |
| 2.6 L'entretien de l'équipement et son transfert à la SNCF | 16 |
| 2.7 Perspectives relatives la gare de Fontainebleau-Avon..... | 17 |
| 3 LA GESTION DELEGUEE DU STADE EQUESTRE DU GRAND PARQUET | 18 |
| 3.1 Présentation de l'équipement | 18 |
| 3.2 Le dispositif contractuel de la délégation doit évoluer..... | 19 |
| 3.2.1 La convention d'occupation signée avec l'ONF | 19 |
| 3.2.2 La convention signée avec l'EPIC Fontainebleau tourisme..... | 20 |
| 3.2.3 Un mode de gestion à faire évoluer..... | 23 |
| 3.3 Les implications économiques, financières et comptables de l'exploitation du Grand Parquet sur les budgets de la CAPF | 24 |
| 3.3.1 Dépenses et recettes d'exploitation | 24 |
| 3.3.2 Dépenses et recettes d'investissement..... | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4 Un développement de l'activité contraint même dans le cadre d'une rénovation de grande ampleur | 26 |
| 3.4.1 Un équilibre économique difficile à trouver | 27 |
| 3.4.2 Des perspectives en mitigées pour les Jeux olympiques de 2024 | 28 |
| 3.5 La qualité de service pour l'utilisateur et le contrôle des acteurs concourant à l'exploitation du Grand Parquet | 28 |
| 3.5.1 Fréquentation, retombées économiques et impact des deux crises sanitaires | 28 |
| 3.5.2 Suivi du délégataire/mandataire | 30 |
| ANNEXES..... | 31 |
| Annexe n° 1. Programme pluriannuel de travaux réalisés au Grand Parquet | 32 |
| Annexe n° 2. Glossaire des sigles | 33 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) pour les exercices 2017 et suivants.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs à la gestion de services publics confiée par les collectivités territoriales à des opérateurs extérieurs, en vue du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales.

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau, créée le 1^{er} janvier 2017, compte 26 communes et plus de 70 000 habitants. Elle est le fruit d'une fusion des deux communautés de communes (Pays de Fontainebleau et Entre Seine et Forêt), et d'une extension à 18 communes des communautés de communes des Pays de Bière, Terre du Gâtinais et Pays de Seine.

La gestion déléguée du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon

La CAPF a hérité d'un dispositif conventionnel peu favorable, établi en 1990 par le district de l'agglomération de Fontainebleau, pour la gestion déléguée du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon, dont elle n'est plus propriétaire depuis septembre 2022.

Sur l'ensemble de la période, elle a fait preuve de passivité dans la gestion de cet équipement. Pourtant, ce parking qui concerne principalement des usagers pendulaires, attendant à la Gare de Fontainebleau-Avon fréquentée par trois millions de voyageurs en 2022, est un équipement stratégique sur le territoire communautaire.

La CAPF considère qu'elle n'avait aucune prise sur l'exploitation de l'ouvrage, alors qu'elle en avait la propriété. Ainsi, elle ne s'est pas appropriée les responsabilités qui lui revenaient pour exiger du délégataire qu'il assure l'entretien de cet équipement. Ce n'est que dans le cadre d'un état des lieux établi le 29 septembre 2021 que la CAPF a pu prendre la mesure de la vétusté de l'équipement dont la fréquentation était en perte de vitesse.

Elle l'a remis gracieusement à la SNCF en septembre 2022 à l'expiration de la concession comme le prévoyait le dispositif conventionnel, alors que le parking *in fine* avait été intégralement financé par le délégant.

Enfin, suite à ce transfert, la CAPF tarde à intégrer cet équipement dans la mise en œuvre de sa stratégie de mobilité communautaire, alors qu'il constitue un équipement important pour le territoire.

La gestion déléguée du stade équestre du Grand Parquet

La gestion du stade équestre du Grand Parquet, appartenant à l'Office National des Forêts (ONF) pour le terrain et à la CAPF pour les équipements, a été confiée à l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Fontainebleau tourisme en 2003, dans un cadre juridique irrégulier, basé notamment sur une convention renouvelable par tacite reconduction.

L'ambitieux programme de travaux de remise aux normes du stade équestre devraient permettre à ce dernier de développer son attractivité, notamment en profitant de l'opportunité que constituent les Jeux olympiques 2024, sans toutefois garantir l'équilibre économique de son exploitation, contraignant ainsi la CAPF à continuer à verser une importante subvention d'équilibre.

Pour des questions de sécurité juridique, la chambre constate une certaine urgence à remettre à plat la gouvernance de l'équipement et le cadre conventionnel organisant sa délégation.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule deux recommandations de régularité et une recommandation visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation performance n°1 Dénoncer le dispositif conventionnel entre la CAPF et l'EPIC Fontainebleau tourisme, notamment en ce qu'il méconnaît les dispositions du code de la commande publique (articles L. 3114-7 et R. 3114-1 et 2 quant à sa durée et article L. 3114-6 quant à la fixation des tarifs)..... 22

Recommandation performance n°2 Relancer une procédure de concession dans des conditions conformes à l'article L. 3121-1 du code de la commande publique..... 22

La recommandation de performance :

Recommandation performance n°1 Intégrer le parking de la gare de Fontainebleau-Avon à la stratégie communautaire dans le cadre de la compétence mobilité. 17

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) a été ouvert le 26 mai 2023 par lettre du président de la chambre adressée à M. Pascal Gouhoury ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 26 septembre 2023.

La chambre a adressé ses observations provisoires le 15 février 2024 au président de la CAPF.

Des extraits du rapport ont également été transmis, à la même date, à cinq tiers mis en cause. Deux d'entre eux ont rendu la chambre destinataire de réponses enregistrées au greffe respectivement les 14 mars (SNCF) et 22 mars 2024 (Île-de-France Mobilités). En revanche, trois n'ont pas souhaité adresser de réponse suite à la phase de contradiction. Il s'agit de la société Effia, de l'établissement public industriel et commercial Fontainebleau tourisme et de M. Valletoux, en qualité d'ancien ordonnateur et d'ancien président de Fontainebleau tourisme).

Après avoir pris en compte les réponses, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a adopté le 23 avril 2024, le présent rapport d'observations définitives. Il a vocation à s'inscrire dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs à de la gestion déléguée par les collectivités territoriales pour le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2024¹.

¹ L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

1 INTRODUCTION

1.1 Champ du contrôle

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF), créée le 1^{er} janvier 2017, compte 26 communes. Elle est le fruit d'une fusion des deux communautés de communes (Pays de Fontainebleau et Entre Seine et Forêt), et d'une extension à 18 communes des communautés de communes des Pays de Bière, Terre du Gâtinais et Pays de Seine.

Le territoire de 70 128 habitants au 1^{er} janvier 2023, est polarisé entre un ensemble de communes à caractère rural et un pôle urbain constitué des communes de Fontainebleau et Avon, qui disposent d'une gare ferroviaire.

La CAPF a choisi de déléguer plusieurs de ses services publics, tels que l'aménagement et exploitation d'un centre d'affaires à Fontainebleau et de plusieurs contrats liés à l'eau et l'assainissement, mais également la gestion du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon et du stade équestre du Grand Parquet.

Afin de répondre aux exigences de l'enquête nationale, la chambre a décidé d'examiner la gestion du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon et du stade équestre du Grand Parquet.

1.2 Éléments de contexte sur le suivi de la gestion déléguée par la CAPF

La CAPF fait valoir que plus de cinq ans après sa création, ses services sont toujours en cours de structuration.

Ce sont les services opérationnels (pôles « développement économique » et « cadre de vie/environnement ») qui assurent le suivi des délégations de service public concernées par le présent contrôle, assistés le cas échéant du conseil de prestataires extérieurs. Par ailleurs, la CAPF indique qu'elle s'emploie à une montée en charge de son service commande publique.

La CAPF dispose d'un système d'informations qui ne lui permet pas de maîtriser totalement ses données et répondre complètement aux enjeux de suivi de ses contrats. Elle précise que son service informatique a vocation à être développé pour devenir une direction des systèmes d'information, et qu'il y a encore deux ans, elle ne disposait que de la mise à disposition très limitée d'un agent d'une autre collectivité pour gérer l'ensemble de son informatique.

De plus, compétente en matière de réseaux et notamment d'eau et assainissement, la CAPF ne dispose pas encore d'un système d'information géographique complet.

La chambre attire l'attention de la communauté d'agglomération sur le fait que la modernisation de ces outils constitue un enjeu majeur pour lui permettre d'être en capacité de piloter des services publics de qualité, notamment par le biais des délégations dont elle a la charge.

2 LA GESTION DELEGUEE DU PARKING DE LA GARE DE FONTAINEBLEAU-AVON

L'examen de la gestion déléguée du parking de la gare de Fontainebleau-Avon a impliqué de prendre en compte l'ensemble des documents concernant cet équipement, depuis le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau (1960), devenu communauté de communes du Pays de Fontainebleau (2000), puis communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (2017).

2.1 Un équipement à destination des voyageurs pendulaires plus que des touristes

L'accessibilité à la forêt (12 millions de visiteurs par an) et au château de Fontainebleau (500 000 visiteurs par an) par les transports en commun n'est pas aisée du fait que la gare de Fontainebleau-Avon se trouve sur le territoire de la commune d'Avon². Ainsi, la gare n'a de Fontainebleau que le nom. Elle est située à cinq kilomètres du château et le dispositif intermodal mis en place pour y accéder en bus peut générer des temps d'attente conséquents. L'accès en voiture reste donc le mode de transport largement privilégié pour accéder au château³ (65 %) et à la forêt (78 %)⁴.

Toutefois, les lignes qui desservent la gare de Fontainebleau-Avon constituent le mode de transport privilégié des déplacements pendulaires, avec une fréquentation de 3,19 millions de voyageurs en 2022⁵.

Afin de faciliter la circulation et le stationnement des voitures aux abords de la gare de Fontainebleau-Avon, le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau a décidé de créer un parc de stationnement sur un terrain de la SNCF, et d'en déléguer la maîtrise d'œuvre et l'exploitation à la société compagnie de transport et de tourisme (SCETA), devenue EFFIA, pour une durée de 30 ans à compter du 7 septembre 1992, date d'achèvement des travaux et de mise en service. Cette concession a donc pris fin le 6 septembre 2022⁶.

Le parking, situé à proximité immédiate de la gare SNCF de Fontainebleau-Avon, comporte quatre niveaux dits « en silo » et dispose d'une capacité de 545 places.

La majeure partie des abonnés provient des communes de Vulaines-sur-Seine (12 %), Fontainebleau (12 %), Samoreau (8 %) et Avon (7 %), appartenant à la communauté d'agglomération.

² Ligne R du Transilien effectuant les liaisons : Paris - Montereau et Paris – Montargis.

³ <https://www.leparisien.fr/seine-et-marne-77/fontainebleau-77300/foret-la-plus-visitee-de-france-fontainebleau-veut-encore-se-developper-04-03-2016-5598387.php>.

⁴ 14 % s'y rendent en bus, 4 % à pieds, 2 % en vélo et 2 % empruntent un autre moyen de locomotion, dont le train.

⁵ Source : *Fréquentation en gares — SNCF Open Data*.

⁶ Effia, rapport annuel d'activité p. 3.

2.2 Les principales caractéristiques du dispositif conventionnel

La création et la gestion du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon prennent leur source au sein d'un dispositif de trois conventions :

- une convention foncière entre la SNCF et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, signée le 19 juin 1990 ;
- une convention d'exploitation entre le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, la commune d'Avon et la SCETA, signée le 19 juin 1990 ;
- une convention de financement et d'exploitation entre le syndicat des transports parisiens (STP) et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, signée le 20 juin 1991.

2.2.1 Convention foncière entre la SNCF et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau du 19 juin 1990

Les conditions d'occupation des terrains appartenant à la SNCF pour l'exploitation et l'entretien des installations, alors qualifiées de parc de stationnement d'intérêt régional, étaient précisées à l'article 1 de la convention foncière établie entre la SNCF et le district urbain. Il était prévu que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) fasse son affaire de la construction du parking, sans financement de la SNCF (article 4), et de son entretien. Dans ce cadre, des visites techniques périodiques devaient être organisées en présence de la SNCF (article 7).

L'EPCI était autorisé à déléguer les droits qu'il tenait de la convention ainsi que la réalisation et l'exploitation, et à faire prendre en charge par un tiers tout ou partie de ses obligations, mais restait tenu en responsabilité par toutes les clauses du contrat (article 11).

L'EPCI devait verser par avance triennale une redevance d'occupation symbolique de 400 FRF HT annuels (61 € HT), révisée de manière triennale (article 12.1) sur la base de l'indice Insee⁷ du coût de la construction, et prendre à sa charge tous les impôts, contributions et taxes (article 14).

À l'expiration de la convention, soit le 6 septembre 2022, la SNCF est devenue propriétaire des équipements, sans versement d'indemnité. Elle a dû faire connaître ses intentions à la communauté d'agglomération six mois avant terme, et un état de la totalité de l'ouvrage a dû être établi, un an avant terme, contradictoirement sur place, avec mention des défauts d'entretien constatés.

La chambre relève ainsi que, selon les dispositions de l'article 16 de la convention précitée, les « constructions, aménagements, installations » sont revenus à la SNCF en fin de contrat, alors qu'ils ont été intégralement financés par l'EPCI.

⁷ Institut national de la statistique et études économiques.

2.2.2 Convention d'exploitation entre le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, la commune d'Avon et la SCETA du 19 juin 1990

La convention d'exploitation signée entre le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau, la commune d'Avon et la SCETA le 19 juin 1990 était calée sur une durée identique à la convention foncière, soit 30 ans, à compter du 7 septembre 1992.

Cette durée peut sembler éloignée du principe de la limitation de la durée des contrats de délégation de service public, posé par l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 qui dispose que celle-ci est déterminée « *en fonction des prestations demandées au délégataire* » et que « *Lorsque les installations sont à la charge du délégataire (...), la convention de délégation ne peut (...) dépasser la durée normale des installations mises en œuvre* », ce qui impliquait nécessairement des contrats d'une durée inférieure à la durée d'amortissement dès lors que le délégant prenait en charge l'investissement. Toutefois, cette réglementation n'était pas en vigueur au moment où la convention a été conclue.

Selon l'article 4, « *le concessionnaire assure le financement complet des travaux de construction – aménagement* » alors qu'il a été bénéficiaire d'une subvention de 23,37 MFRF HT (3,56 M€ HT), soit 100 % du montant des travaux, que lui a versé le concédant, après que lui-même a bénéficié de subventions d'un même montant ainsi que cela est exposé *infra*.

L'article 14 de la convention d'exploitation prévoyait que le concessionnaire « *fera en sorte que les constructions et aménagements soient constamment en parfait état d'entretien, de sécurité, (...)* ». Toutefois, la chambre relève l'apparente incompatibilité de cet article avec l'article 7 de la convention foncière qui imposait au district de supporter les dépenses d'entretien et d'effectuer des visites techniques.

Le concessionnaire exploitait à son compte le parking, en respectant des tarifs plafond révisables annuellement. Il supportait donc le risque d'exploitation, conformément aux dispositions de l'article 18 de la convention : « *pendant la durée de la concession, la société exploitera à son compte les parcs de stationnement présentement concédés* ». EFFIA percevait donc directement le prix des prestations auprès de l'utilisateur.

2.2.3 Convention de financement et d'exploitation entre le syndicat des transports parisiens et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau du 20 juin 1991

Le syndicat des transports parisien (STP), devenu le syndicat des transports Île-de-France (STIF) en 2000, puis Île-de-France Mobilités (IDFM) en 2020, et la région Île-de-France ont financé chacun 50 % du coût de construction à hauteur de 11,685 M FRF, soit 1,78 M€ HT, via des subventions versées au district.

La convention de financement et d'exploitation signée entre le syndicat des transports parisiens et le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau du 20 juin 1991 prévoyait que l'exploitation de l'équipement puisse être transférée à un concessionnaire, que le plafond des tarifs était fixé, sur la base d'un coût d'unité (article 8).

Les articles 9 à 11 prévoyaient, quant à eux, l'institution au bénéfice du STP de deux redevances annuelles, dites « normale » (2 % de la recette brute d'exploitation) et « exceptionnelle » (50 % de la partie de la recette nette excédant un plafond). Avant le 31 mars N, l'EPCI devait communiquer au STP, les données relatives aux recettes et à la fréquentation de l'année N-1. Les redevances devaient être réglées à terme échu par le district urbain de l'agglomération de Fontainebleau.

La chambre observe le déséquilibre économique manifeste de ce dispositif contractuel par lequel l'EPCI, qui a financé les investissements, était tenu de s'acquitter de redevances au STP – STIF – IDFM, sur la base d'une assiette constituée des recettes d'exploitation perçues par le seul concessionnaire.

En réponse aux observations de la chambre, IDFM a confirmé le caractère inadapté de ce cadre conventionnel et précise que cela l'a conduit à renoncer à percevoir la redevance exceptionnelle (*cf. infra*).

2.3 Les motifs et la nature de la gestion déléguée

2.3.1 Des motifs anciens difficiles à appréhender

L'examen des documents liés à la création et à l'exploitation du parking de la gare de Fontainebleau-Avon n'a pas permis à la chambre d'appréhender les motifs ayant présidés au choix du mode de gestion que la CAPF qualifie aujourd'hui de concession.

La CAPF n'a pas été en capacité de documenter les conditions de choix du constructeur-exploitant du parking en 1990 en termes de publicité préalable et de mise en concurrence. Même si la loi du 29 janvier 1993⁸, qui impose la mise en concurrence des délégations de service public (article 38), est postérieure à la mise en place du dispositif en question, l'EPCI aurait dû être en capacité de fournir les éléments permettant à la chambre d'apprécier la définition des besoins et le niveau de qualité de service attendu par le district. La CAPF a fait valoir ne disposer d'aucun élément concernant la phase préparatoire, que ce soit des délibérations ou des rapports produits par les services ou un cabinet extérieur.

Dans ce contexte, la chambre a émis l'hypothèse que la SNCF a pu être en capacité d'imposer le choix d'un constructeur-exploitant qui n'est autre qu'une de ses filiales, de manière à maîtriser l'intégralité du processus. En réponse, la SNCF indique qu'elle aurait pu faire le choix de réaliser et exploiter elle-même cet ouvrage et percevoir les subventions afférentes puisque c'est le schéma « usuellement pratiqué », et qu'elle a répondu à une demande expresse de la Communauté de Communes du Pays de Fontainebleau (CCPF). Elle fait valoir que cette mise à disposition a fait l'objet d'une redevance d'occupation symbolique de 400 francs mensuels (196 € en 2020), et que le choix du concessionnaire relevait du seul choix de l'EPCI. En effet, la SNCF disposait du foncier, d'une filiale bénéficiant du savoir-faire nécessaire à ce type d'opération et des statistiques de fréquentation lui permettant de cerner le besoin de stationnement.

⁸ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Dans cette opération, la SNCF s'avère très largement bénéficiaire. Elle est restée propriétaire du terrain, a récupéré l'équipement financé par l'EPCI en sortie de convention, et assure une activité d'exploitation pour une de ses filiales.

La CAPF admet que le dispositif conventionnel mis en place apparaît en réalité essentiellement comme un moyen de financer la construction de l'équipement, le district de l'agglomération de Fontainebleau ayant permis la perception des subventions d'investissement du STP et de la région Île-de-France.

2.3.2 Nature de la gestion déléguée

Dans les trois conventions précitées, la SCETA, devenue EFFIA, est qualifiée de concessionnaire.

Du dispositif contractuel découlent les constats suivants :

- les produits des usagers et de l'autorité délégante sont perçus par le concessionnaire ;
- les charges d'exploitation sont supportées par le concessionnaire et l'autorité délégante ;
- les charges d'investissement sont prises en charge par l'autorité délégante et des tiers.

Le délégataire supporte donc les risques sur les produits et une partie des charges d'exploitation, sans avoir eu directement la charge des investissements alors que comme cela a été exposé *supra*, l'EPCI doit s'acquitter de redevances auprès d'IDFM. Les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont bien construits par l'exploitant qui en a assuré le financement via des subventions dont il a bénéficié.

Même si les conventions précitées sont intervenues antérieurement à la loi Sapin du 29 janvier 1993 qui a défini la notion de délégation de service public⁹, le dispositif présente les caractéristiques d'une délégation, telles que décrites à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique : « *Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service. La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales.* »

⁹ C'est l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « Sapin 1 » qui a posé le principe de l'obligation de publicité et de mise en concurrence des délégations de service public. Toutefois, ce n'est qu'avec l'article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 qu'a été ainsi formalisée la définition de ce mode de gestion : « *Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.* » Depuis, la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession transposée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et son décret d'application n° 2016-85 du 1^{er} février 2016 ont précisé les termes de concession et, par conséquent, de délégation de service public, en les associant à la notion de risque. À compter du 1^{er} avril 2019 le livre I^{er} du code de la commande publique, a remanié cette définition en distinguant concession de travaux et concession de service, dont la délégation de service public est une des modalités.

En effet, la chambre relève un certain nombre de critères cumulatifs constitutifs d'une délégation, à savoir le contrat (convention d'exploitation tripartite du 19 juin 1990), le délégant (EPCI), le concessionnaire (SCETA devenue EFFIA), l'exploitation d'un service public, un mode de rémunération et le transfert du risque au délégataire.

Par ailleurs, l'exploitant transmet bien chaque année un rapport d'activité à l'EPCI, qui le soumet pour approbation à son assemblée délibérante. Cela constitue une modalité de contrôle d'une délégation de service public.

Au final, cette délégation apparaît atypique et très déséquilibrée, car d'une part, les droits du délégant sont très atténués (pas de perception de redevance en dépit des résultats d'exploitation bénéficiaires, pas de retour des biens dans son patrimoine) ; et d'autre part, le délégataire n'a pas eu à contribuer aux dépenses d'investissements, entièrement prises en charge par la région Île-de-France et le STP à parts égales via l'EPCI.

Pourtant, l'article L. 1121-1 du code de la commande publique dispose que *« la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*

Or en l'espèce, le concessionnaire ne supporte aucun amortissement, alors que la durée du contrat est de 30 ans.

La CAPF estime qu'elle avait peu de prise sur le cadre conventionnel de cette délégation qu'elle qualifie de léonin alors qu'il avait été élaboré par la CCPF et dont elle a hérité. Elle fait valoir à l'appui d'une consultation juridique de 2016 qu'elle disposait de peu de marge d'intervention dans le cadre de son application.

Au final, le dispositif conventionnel a été élaboré en défaveur de l'EPCI et en faveur de la SNCF et de sa filiale SCETA, devenue EFFIA, et l'EPCI ne semble pas avoir identifié précisément les risques liés à l'exploitation du service, s'agissant particulièrement de la sécurité liée à l'équipement (voir *infra*).

2.4 L'absence d'implications économiques, financières et comptables de la concession sur les comptes de l'EPCI

L'analyse des comptes de la CAPF sur la période 2017-2022 ne fait état d'aucune dépense au titre de la gestion du parking. Par ailleurs, la chambre observe que cet équipement dont la CAPF était propriétaire aurait dû figurer dans ses comptes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

L'analyse de l'équilibre du contrat se fonde sur les rapports du délégataire. La chambre souligne qu'aucun rapport ne lui a été transmis pour le dernier exercice de la délégation, qui a couru du 1^{er} janvier au 6 septembre 2022.

Tableau n° 1 : Compte rendu financier de la délégation

| <i>En €</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Chiffre d'affaire</i> | 462 174 | 443 701 | 450 616 | 279 777 | 291 622 |
| <i>Excédent brut d'exploitation</i> | 287 951 | 200 067 | 222 127 | 91 492 | 116 556 |
| <i>Résultat net après impôt sur les sociétés</i> | 170 555 | 110 120 | 124 731 | 30 261 | 40 364 |

Source : Chambre régionale des comptes Île-de-France à partir des rapports d'activité EFFIA

La chambre relève le niveau élevé de l'excédent brut d'exploitation du parking, qui représente l'excédent des produits d'exploitation par rapport aux charges, et renseigne sur la capacité de l'entité à maîtriser sa gestion courante, notamment en 2017 où il représentait 62,3 % du chiffre d'affaires et 2019 (49,29 %). Il a été moins important en 2018 (45,09 %), 2020 (32,70 %) et 2021 (39,97 % du chiffre d'affaires).

Le niveau du chiffre d'affaire n'était pas sans incidence pour le délégant, qui était redevable d'une redevance annuelle de 2 % du chiffres d'affaires, conformément aux articles 9 à 11 de la convention de financement et d'exploitation entre le STP et le district du 20 juin 1991. Pourtant, l'EPCI fait valoir n'avoir eu aucune prise sur l'exploitation et, affirme qu'il était prévu dès l'origine de la convention d'exploitation que la SCETA aurait la charge de l'exploitation du parking et en supporterait toutes les dépenses. Sans produire aucune pièce justificative, la CAPF renvoie à EFFIA qui selon elle se serait acquittée de cette redevance auprès d>IDFM.

Par ailleurs, il apparaît que l'acquiescement de la redevance qualifiée d'exceptionnelle par la convention¹⁰ a généré des difficultés et contestations. En 2020, IDFM a appelé la redevance pour la période 2016-2018 pour un montant total de 92 406,06 €. Sans contester son montant, la CAPF s'est retournée dans un premier temps contre EFFIA dans le courant de l'année 2021, lui demandant de la prendre à sa charge. Le délégataire a refusé, arguant que le contrat de concession ne prévoyait pas ce transfert d'obligation, et a menacé la CAPF d'un recours contentieux. En 2022, la CAPF a annulé le titre de recettes qu'elle avait émis, sur la base d'un certificat administratif motivé par un risque de contentieux.

Les documents communiqués par la CAPF démontrent que de nombreux échanges ont été entrepris avec IDFM et EFFIA. Au final, la CAPF ayant indiqué qu'elle ne tirait aucun bénéfice financier de l'exploitation de l'équipement, contrairement à la société EFFIA, a obtenu gain de cause auprès d>IDFM qui a renoncé à percevoir la redevance exceptionnelle auprès d'elle.

Cela illustre combien le dispositif contractuel était peu équilibré et l'EPCI peu impliqué dans l'exécution la délégation.

¹⁰ Redevance fondée sur 50 % de la partie de la recette nette excédent un plafond, l'EPCI devant communiquer avant le 31 mars N, au STP devenu IDFM, les recettes et fréquentation de l'année N-1.

2.5 Un contrôle du délégataire limité et la performance de la concession pour l'usager peu suivie

Au cours de l'instruction, la CAPF a indiqué à la chambre à plusieurs reprises qu'elle n'avait en réalité aucune prise sur l'exploitation de l'ouvrage et que tout au long de l'exploitation, il n'y a pas eu de rencontres avec l'exploitant. Cette carence s'explique selon elle par le dispositif conventionnel qui ne les prévoyait pas. Pour autant, compte tenu du cratère stratégique de cet équipement, la CAPF aurait pu utilement se rapprocher d'EFFIA pour faire valoir ses droits et devoirs en qualité de délégant.

La CAPF ne s'est pas davantage intéressée à la satisfaction des usagers du parking. Cependant, elle déclare avoir été destinataire des rapports annuels du délégataire, présentés chaque année à la commission consultative des services publics locaux, et faisant l'objet d'une délibération du conseil communautaire, comme en témoigne la délibération du conseil communautaire du 29 septembre 2022¹¹. Ainsi la rapporteuse en charge du dossier soulignait qu'en 2021, la fréquentation horaire avait augmenté de 25 % par rapport à 2020 mais restait inférieure de moitié à celle de 2019. Le nombre d'abonnés suivait ce mouvement. En neutralisant l'effet de la crise sanitaire relative au Covid-19, cette tendance baissière s'expliquerait en particulier par le déport des usagers vers la gare de Bois-le-Roi (labellisée IDFM¹² avec une quasi gratuité du parking pour les utilisateurs du pass navigo¹³). Le rapport précisait que le parc de stationnement de la gare SNCF d'Avon-Fontainebleau n'était pas éligible à ce label, ne répondant pas aux critères requis. Par ailleurs, si le chiffre d'affaire avait augmenté de 17 % par rapport à 2020, il accusait un recul de 40 % en comparaison à 2019. Les tarifs ayant peu évolué depuis 2015, le prix n'était donc pas un facteur d'explication de la relative désaffection des clients. En réponse aux observations de la chambre, IDFM indique avoir envisagé fin 2021 la labellisation du parking qui aurait porté sur 380/430 places à la condition de la fermeture d'un étage (sans en préciser les raisons).

La chambre constate par ailleurs que les rapports annuels d'activité élaborés par EFFIA ne comportaient au titre des éléments financiers ni information quant à la variation du patrimoine immobilier intervenue dans le cadre du contrat, ni un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour¹⁴ et biens de reprise¹⁵ du service délégué.

Cette carence méconnaît les dispositions de l'article R. 3131-2 du code de la commande publique et la jurisprudence du Conseil d'État¹⁶, qui précise que le délégataire est tenu de fournir à la collectivité délégante toute information utile sur les biens de la délégation, afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur le service public concédé.

La CAPF ne s'est donc pas assurée de la complétude des rapports qui lui étaient soumis par EFFIA, et l'aspect patrimonial n'a été évoqué que pour préparer le transfert du parking à la SNCF en fin de délégation.

¹¹ Délibération n° 2022/178 du conseil communautaire du 29 septembre 2022.

¹² Parking Relais, comment ça fonctionne ? | Île-de-France Mobilités (iledefrance-mobilites.fr).

¹³ Le pass navigo est un titre de transport donnant un accès illimité au réseau public francilien.

¹⁴ Les biens de retour sont les biens nécessaires à la fourniture des services aux usagers, réalisés ou acquis par le délégataire ou mis à sa disposition par le délégant et qui sont amortis sur la durée de la délégation.

¹⁵ Les biens de reprise se définissent comme les biens qui n'ont pas été remis par le délégant au délégataire en vue de leur gestion par celui-ci et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public.

¹⁶ CE Ass 21 décembre 2012, Commune de Douai, req. n° 342788.

2.6 L'entretien de l'équipement et son transfert à la SNCF

L'article 13 de la convention d'exploitation tripartite du 19 juin 1990 confiait à EFFIA la charge de l'entretien du parc qui devait constamment être en parfait état notamment en termes de sécurité, de propreté et de salubrité. La responsabilité de l'EPCI était de veiller à ce que cette obligation soit respectée.

Or, la CAPF a indiqué n'avoir jamais organisé les visites techniques périodiques imposées par les articles 7 et 11 de la convention foncière, et auxquelles elle était tenue de convier la SNCF.

Il semble donc que la CAPF ne se soit jamais appropriée les responsabilités qui lui revenaient soit pour assurer directement l'entretien de l'équipement ou encore pour exiger d'EFFIA le maintien en parfait état. Elle précise que ce n'est que dans le cadre des échanges de fin de convention qu'elle a été destinataire, en 2021 et 2022, de documents ayant trait à l'entretien de l'équipement. Elle indique avoir dû effectuer de multiples relances auprès de la SNCF et de la société EFFIA pour s'assurer que les démarches de fin de conventions s'effectuent dans le cadre prévu.

Pour organiser le transfert, un état des lieux a été établi le 29 septembre 2021. Chaque niveau du parking fait l'objet de l'application d'une grille technique (appui des poutres, état du béton, des descentes d'eau, des parois, etc.) avec des appréciations qui vont de « très bon » à « mauvais » état. La totalité des équipements passés en revue sont estimés en mauvais état. Les photos à l'appui de cet état des lieux attestent de la vétusté de l'équipement qui est affecté de nombreux désordres structurels¹⁷. La SNCF fait valoir qu'elle accepté la remise du parking sans exiger la réparation des désordres structurels.

La chambre constate pourtant que dans un document intitulé, « Mémo parc de stationnement de la gare de Fontainebleau-Avon » daté de mars 2020, soit un peu plus d'un an avant l'intervention de l'état des lieux, la CAPF qualifie l'équipement de « *Parking plutôt en bon état au regard de son âge : vigilance sur quelques points d'humidité/corrosion à avoir mais à priori aucune urgence structurelle> le diagnostic structure permettra de faire le point – Attention / ADAP (manque main courante)* ».

Ce même document fait état de l'intervention d'une commission de sécurité du 13 septembre 2018 que la CAPF qualifie de « *plutôt positif* » même si elle semble ne pas avoir été destinataire procès-verbal de cette commission dans son intégralité et qu'elle relève « *que la périodicité est de 5 ans pour les commissions de sécurité, EFFIA est donc à jour vis-à-vis de la réglementation* ».

L'état des lieux précité désignait la CAPF comme propriétaire de l'équipement. Pour autant la CAPF, invoquant l'article 2 de la convention foncière entre la SNCF et le district de l'agglomération de Fontainebleau¹⁸, estime qu'elle n'était pas à proprement parler propriétaire du parc de stationnement, puisque le terrain d'assiette était propriété de la SNCF et donc partie intégrante du domaine de l'État.

¹⁷ Plusieurs poutres présentent des fissurations d'appuis laissant penser que les états limites des matériaux ont été dépassés. La mise sous surveillance des fissures constatées est nécessaire afin de savoir si le bâtiment continue les tassements différentiels etc.

¹⁸ « La SNCF accorde au district, afin d'y construire un parc de stationnement d'intérêt régional, la concession d'un emplacement d'environ 5 000 m² [...]. Cette concession est passée pour une durée de trente années dont le point de départ correspond à la date d'achèvement des travaux ».

Toujours selon la CAPF, la remise de l'équipement à la SNCF ne devait pas faire l'objet d'un acte de transfert de propriété, puisque la rédaction d'un acte spécifique n'a pas été demandée par la SNCF.

La chambre ne partage pas l'analyse de la CAPF. En effet, tout au long de l'exploitation du parking dans le cadre du dispositif conventionnel, la responsabilité de la CAPF en cas d'accident aurait pu être engagée es qualité de propriétaire, quand bien même le terrain ne lui appartenait pas.

2.7 Perspectives relatives la gare de Fontainebleau-Avon

La CAPF indique avoir engagé une réflexion sur le pôle Gare SNCF Fontainebleau-Avon, qui aurait vocation à devenir un pôle d'échange multimodal en intégrant la gare routière¹⁹, mais que compte-tenu des nombreux dossiers actuellement en cours, celui-ci serait mis de côté jusqu'en 2024. Pourtant, cet équipement est stratégique pour le territoire communautaire et ses habitants qui, notamment, se rendent à Paris pour travailler.

Tout en affirmant être très fortement impliquée dans la politique de mobilité, la CAPF ne semble pas avoir engagé d'initiative quant à l'avenir de cet équipement depuis 2021. Elle précise avoir eu alors un certain nombre d'échanges avec la SNCF qui sont restés sans lendemain. La CAPF pourrait, par exemple, relancer la démarche de labellisation auprès d'IDFM afin de renforcer son attractivité. Par ailleurs, elle a indiqué n'avoir aucune idée de l'impact pour les usagers des nouvelles modalités d'exploitation du parc depuis septembre 2022.

La CAPF précise exercer la compétence mobilité sur son territoire uniquement en complément d'IDFM. Dans ce cadre, elle indique avoir mis en place un espace de stationnement pour les vélos sur le site de la Gare de Fontainebleau-Avon, qui devrait être déplacé et doublé en volume en 2024. De tels projets de stationnement pour les vélos sont déjà entrepris pour l'ensemble des cinq gares du territoire communautaire avec le concours et le financement d'IDFM.

La chambre recommande à la CAPF d'intégrer le parking de la gare de Fontainebleau – Avon à sa stratégie communautaire en faveur des mobilités.

En réponse aux observations provisoires, la CAPF fait valoir que les moyens humains limités dont elle dispose pour assumer sa compétence mobilité en retardent l'exercice. La chambre rappelle toutefois à la CAPF qu'il lui revient de se doter des moyens nécessaires au plein exercice de ses compétences.

| |
|--|
| Recommandation performance n°1 Intégrer le parking de la gare de Fontainebleau-Avon à la stratégie communautaire dans le cadre de la compétence mobilité. |
|--|

¹⁹ La CAPF a entamé une réflexion portant sur le fonctionnement de la Gare routière, mais demeure en attente de la mise en œuvre des nouvelles délégations de service public d'Île-de-France Mobilité pour la gestion des itinéraires de bus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) a hérité d'un dispositif conventionnel peu favorable, établi en 1990 par le district de l'agglomération de Fontainebleau, pour la gestion déléguée du parking de la Gare de Fontainebleau-Avon, dont elle n'est plus propriétaire depuis septembre 2022.

Sur l'ensemble de la période, elle a fait preuve de passivité dans la gestion de cet équipement. Pourtant, ce parking qui concerne principalement des usagers pendulaires, attendant à la Gare de Fontainebleau-Avon fréquentée par trois millions de voyageurs en 2022, est un équipement stratégique sur le territoire communautaire.

La CAPF considère qu'elle n'avait aucune prise sur l'exploitation de l'ouvrage, alors qu'elle en avait la propriété. Ainsi, elle ne s'est pas appropriée les responsabilités qui lui revenaient pour exiger du délégataire qu'il assure l'entretien de cet équipement. Ce n'est que dans le cadre d'un état des lieux établi le 29 septembre 2021 que la CAPF a pu prendre la mesure de la vétusté de l'équipement dont la fréquentation était en perte de vitesse.

Elle l'a remis gracieusement à la SNCF à l'expiration de la concession en septembre 2022, alors que le parking in fine a été intégralement financé par le délégant.

Enfin, suite à ce transfert, la CAPF n'a pas intégré cet équipement dans l'immédiat dans sa stratégie de mobilité communautaire, alors qu'il constitue un équipement important pour le territoire.

3 LA GESTION DELEGUEE DU STADE EQUESTRE DU GRAND PARQUET

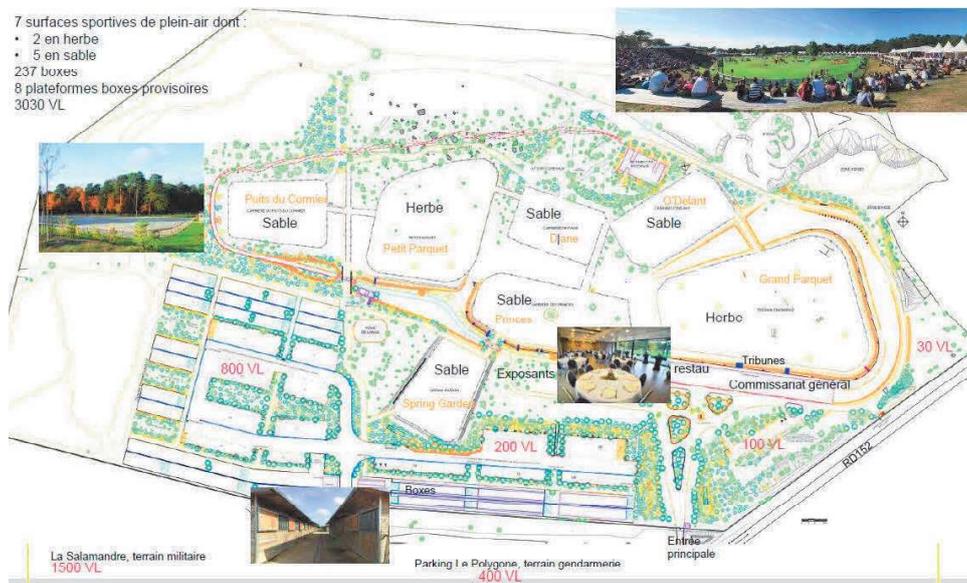
3.1 Présentation de l'équipement

Situé à 1,5 km au sud-ouest de Fontainebleau, le stade équestre du Grand Parquet est un site événementiel dédié à l'équitation situé dans la forêt de Fontainebleau, sur un terrain appartenant à l'Office national des forêts (ONF).

Il dispose de deux terrains en herbe avec gradins (712 places) et tribune (1 125 places), cinq carrières en sable dont une avec gradins, un rond de longe²⁰, 237 boxes en bois avec 2 500 m² de parking (58 places), d'un bâtiment central de 1 300 m² avec un restaurant et un commissariat général, de sept espaces extérieurs d'expositions, et de plusieurs zones de parking à l'intérieur et à l'extérieur du site (8 000 places au total).

²⁰ Un rond de longe est un espace de travail circulaire en extérieur dédié au travail à pied.

Carte n° 1 : Site du stade équestre du Grand Parquet de Fontainebleau



Source : Finance consult, mai 2018

Ce site jouit d'un passé prestigieux dans le milieu hippique national et international, avec l'accueil, dès 1924, de l'épreuve hippique du pentathlon moderne²¹ et d'un concours international de saut d'obstacles. En 1950, s'y est déroulé le 1^{er} championnat de France de saut d'obstacles, et en 1961, de dressage. En 1980, il a accueilli les épreuves du concours complet d'équitation des Jeux olympiques de Moscou, déportées du fait du boycott par plusieurs pays. Le stade a perdu de son lustre à partir des années 1990, mais accueille encore des concours de saut d'obstacles et de cross. Il reste le 2^{ème} stade équestre français en nombre d'engagés accueillis (45 000/an). Il fonctionne avec une dizaine de clients équestres pour une trentaine d'évènements annuels (stages équestres, brocantes professionnelles, séminaires, etc.).

3.2 Le dispositif contractuel de la délégation doit évoluer

3.2.1 La convention d'occupation signée avec l'ONF

Une convention d'occupation du domaine public a été signée le 7 mars 2003 entre la commune de Fontainebleau et l'ONF pour 30 ans.

Elle a fait l'objet de divers avenants, dont le plus récent date du 22 août 2011 et autorise la communauté de communes du pays de Fontainebleau (CCPF devenue CAPF en 2017), qui a pris la gestion du Grand Parquet en 2009²², à procéder à divers travaux.

²¹ Le pentathlon moderne comprend les épreuves de natation, d'escrime, d'équitation, de tir au pistolet et de course à pied.

²² L'équipement a été déclaré d'intérêt communautaire et rattaché à la compétence « entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ».

En contrepartie de l'occupation, la CAPF verse une redevance annuelle à l'ONF. En 2023, elle s'élevait à 47 129 €.

Ces dispositions contractuelles limitent la capacité de développement de l'activité. En effet, l'ONF interdirait la tenue de concerts sur le site et agirait en vue d'une limitation de la capacité de stationnement grand public. Par exemple, pour l'organisation d'événements importants, le Grand Parquet pouvait disposer du site du Montmorillon. Toutefois, depuis 2021, l'ONF a considérablement diminué la durée d'utilisation de celui-ci et a réduit le nombre de véhicules pouvant être accueillis (5 000 au lieu de 7 500) afin de protéger la nidification d'oiseaux.

3.2.2 La convention signée avec l'EPIC Fontainebleau tourisme

Par convention du 29 juillet 2011, la CCPF a confié l'exploitation²³ de ce service public administratif²⁴ à l'EPIC Fontainebleau tourisme (FT)²⁵ pour une durée de trois ans, et renouvelable par tacite reconduction (article 10).

La chambre souligne l'irrégularité de cette disposition contractuelle et invite la communauté d'agglomération à y mettre un terme. En effet, le premier alinéa de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin »²⁶, en vigueur lors de la signature du contrat, précise explicitement que la durée des conventions de délégation de service public doit être limitée²⁷.

Par ailleurs, aucun élément transmis à la chambre ne permet de s'assurer que la convention d'exploitation du 29 juillet 2011 et l'avenant du 31 janvier 2014 singés entre l'EPCI et l'EPIC ont donné lieu à une mise en concurrence préalable. La CAPF indique n'avoir pas eu connaissance de la mise en œuvre d'une mise en concurrence avec d'autres opérateurs et n'être pas dépositaire d'un document expliquant l'absence de mise en concurrence en la matière. En tout état de cause, la chambre relève qu'au moment de la conclusion de la convention et de son avenant, l'article L. 1411-1 du CGCT prévoyait expressément, en son deuxième alinéa, une procédure de publicité permettant la mise en concurrence.

Les motifs qui ont conduit la CCPF à confier la gestion du Grand Parquet à Fontainebleau tourisme n'ont pas été précisés par une délibération. La chambre rappelle pourtant qu'une telle délibération sur le choix du mode de gestion, précédée d'une saisine de la commission consultative des services publics locaux, était obligatoire, en application des articles L. 1411-4 et L. 1413-1 du CGCT.

²³ L'article 1 de ladite convention définit le cadre de la délégation « *la CAPF délègue à Fontainebleau tourisme les compétences de gestion, d'exploitation, de promotion et de commercialisation des espaces du stade équestre du Grand Parquet* ». Il est précisé par ailleurs que « *Cette délégation entrainera automatiquement le transfert des contrats en cours passés par la communauté de communes* ».

²⁴ La Cour administrative d'appel de Paris (4^{ème} chambre, 23 avril 2019) a retenu qu'au vu de la nature des activités, de leur financement, de leur mode de fonctionnement, la mission de gestion et de promotion du Grand parquet confiée à Fontainebleau Tourisme, est conduite dans des conditions exclusives de tout caractère industriel et commercial et doit être regardée comme présentant un caractère administratif.

²⁵ L'EPIC Fontainebleau Tourisme a été créé par délibération du 12 novembre 2009 de la communauté de communes du Pays de Fontainebleau (CCPF). L'office de tourisme met aujourd'hui en œuvre ses missions statutaires fondées sur l'article L. 133-3 du code de tourisme, dans le cadre de la compétence tourisme exercée depuis le 1^{er} janvier 2017 par la CAPF, et d'une convention d'objectifs et de moyens triennale.

²⁶ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

²⁷ Ce qui a été confirmé par la décision d'assemblée du Conseil d'État, *Commune d'Olivet*, du 8 avril 2009 n° 271737.

L'article 7 de la convention précise que Fontainebleau tourisme encaisse l'intégralité des produits d'exploitation du site, assume directement l'ensemble des charges liées au fonctionnement et à l'exploitation du site à l'exception du personnel permanent, alors que la CCPF garantit le versement d'une subvention d'exploitation en conséquence d'un déficit. Par ailleurs, l'article 9 prévoit que l'EPIC remettra chaque année à l'EPCI avant le 30 juin un rapport d'activité et un rapport financier pour l'exercice écoulé, ainsi qu'un rapport d'étape sur l'année en cours.

Visiblement conscientes de la fragilité juridique du dispositif conventionnel mis en place, un avenant à la convention est signé le 31 janvier 2014.

En préambule, les parties soulèvent notamment que le Grand Parquet fait l'objet, depuis le 1^{er} janvier 2012, d'un budget annexe de la CCPF soumis à la TVA « *qui retrace les recettes et dépenses liés à l'équipement* » ce qui aboutit à une « *dissociation* » entre la personne morale ayant assumé le paiement de la TVA sur la réalisation de l'équipement et celle de l'exploitant.

La rédaction de l'article 1 de la convention a été modifiée. La CAPF ne délègue plus mais « *mandate* » Fontainebleau tourisme dans le cadre de ces missions de gestion, d'exploitation, de promotion et de commercialisation des espaces du stade équestre du Grand Parquet. Il est précisé que « *ces missions relèvent des attributions statutaires de Fontainebleau tourisme et ne donnent pas lieu à rémunération* ».

Par ailleurs, le préambule de l'avenant précité précise que « *Fontainebleau tourisme encaissera les produits d'exploitation et engagera les charges de gestion courantes du Grand Parquet, non plus en son propre mais au non et pour le compte de la CCPF, avec inscription dans les comptes de la communauté* ».

Une telle rédaction comporte un certain nombre de risques juridiques et financiers, notamment car à cette date, les fonctions de président de la CCPF et de Fontainebleau tourisme étaient exercées par la même personne. En application de la théorie des apparences et pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts, il aurait mieux valu qu'il délègue une de ces signatures.

Le circuit financier décrit contractuellement, avec des produits qui transiteraient dans un premier temps dans les comptes de Fontainebleau tourisme qui les reverserait ensuite à l'EPCI, qui pourrait constituer une gestion de fait, est démenti par les flux financiers enregistrés entre les deux entités.

En réalité, ainsi que l'ordonnateur l'a confirmé lors de l'entretien de fin de contrôle et que la chambre a constaté dans les comptes, c'est la CAPF qui facture et encaisse les produits aux clients du stade équestre et non Fontainebleau tourisme.

La CAPF estime avoir hérité de l'organisation de l'ancienne CCPF. En ayant identifié les limites de ces modalités d'exploitation, qu'elle qualifie de « *mandat de gestion* », elle a confié à un cabinet extérieur, en 2016, une étude portant sur l'avenir du Grand parquet. Cette dernière est restée sans suite, mais la CAPF a exprimé son souhait d'organiser la délégation de la gestion de l'équipement dans un cadre juridiquement conforme, une fois que seront achevés les travaux de mise en valeur en cours.

Actuellement, la gestion de cet équipement échappe en partie à la CAPF puisque les contrats avec les clients du stade équestre du Grand Parquet sont signés avec Fontainebleau tourisme, qui fixe les tarifs par vote de son comité directeur, en application de l'article 5 de la convention du 1^{er} janvier 2012²⁸. Or, cette clause méconnaît les dispositions de l'article L. 3114-6 du code de la commande publique qui prévoit que le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers.

La CAPF considère que le dispositif contractuel décrit est un héritage de l'ancienne CCPF et qu'il n'est pas assimilable à une délégation de service public, recourant à la notion de « mandat de gestion » qui ne trouve aucun fondement en droit. Elle n'est d'ailleurs pas en mesure de préciser selon quelles dispositions du code général des collectivités territoriales et/ou du code de la commande publique se fonderait cette notion.

Ce dispositif a pour effet que Fontainebleau tourisme est en charge de l'exploitation et de la commercialisation du site, en dehors de tout cadre légal, alors que le risque d'exploitation est *in fine* supporté par l'EPCI. La chambre rappelle que dans le cadre de convention de type concessif, une part substantielle du risque d'exploitation doit être assurée par le concessionnaire.

Eu égard aux risques juridiques encourus, la chambre demande à la CAPF de régulariser la situation dans les meilleurs délais, notamment en dénonçant le dispositif conventionnel en place, qui a méconnu l'article L. 1411-1 du CGCT prévoyant une procédure de publicité permettant la mise en concurrence²⁹, et plusieurs dispositions du code de la commande publique, notamment les articles L. 3114-7 et R. 3114-1 et 2 quant à sa durée, et l'article L. 3114-6 quant à la fixation des tarifs.

Elle recommande également, dans la mesure où la CAPF souhaite poursuivre la délégation de l'exploitation du stade équestre dans le cadre prévu par l'article L. 1121-3 du code de la commande publique, de relancer une procédure de concession dans des conditions conformes à l'article L. 3121-1 du même code.

Recommandation performance n°1 Dénoncer le dispositif conventionnel entre la CAPF et l'EPIC Fontainebleau tourisme, notamment en ce qu'il méconnaît les dispositions du code de la commande publique (articles L. 3114-7 et R. 3114-1 et 2 quant à sa durée et article L. 3114-6 quant à la fixation des tarifs).

Recommandation performance n°2 Relancer une procédure de concession dans des conditions conformes à l'article L. 3121-1 du code de la commande publique.

²⁸ L'avenant du 31 janvier 2014 ajoute simplement que cette commercialisation par Fontainebleau tourisme se fera désormais en lien avec l'EPCI.

²⁹ Obligations dorénavant inscrites à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique.

3.2.3 Un mode de gestion à faire évoluer

LA CAPF a diligenté une étude en 2017 sur l'avenir du stade équestre³⁰. À l'issue d'un état des lieux, celle-ci concluait que « *La CAPF ne dispose que d'une vision limitée de la situation et des modalités de gestion du Grand Parquet. Elle dispose d'un contrôle très partiel sur l'équipement.* » Elle préconisait de « *repositionner contractuellement la communauté d'agglomération comme autorité délégante seule titulaire de la compétence et autorité organisatrice du service : par exemple stipuler qu'elle doit approuver les tarifs des manifestations sans préjudice pour l'office d'octroyer des remises commerciales néanmoins encadrées* ». Ainsi, les irrégularités juridiques relevées par la chambre sont connues de la CAPF depuis 2017.

Selon la CAPF, ce constat serait à nuancer aujourd'hui. Pourtant, six ans plus tard, le mode de gestion n'a pas évolué, ni la gouvernance. La CAPF fait valoir que le volet travaux a été largement mis en œuvre alors que le volet gouvernance sur l'avenir du Grand Parquet a été mis en attente, sans apporter davantage de précision. Pourtant, un comité de pilotage de l'étude précitée avait été institué pour favoriser l'émergence d'une nouvelle gouvernance de l'équipement. Il était composé de l'État, la région Île-de-France, le département de Seine-et-Marne, la CAPF, la commune de Fontainebleau, l'École militaire d'équitation de Fontainebleau, la Société hippique française, et le comité régional d'équitation d'Île-de-France.

La CAPF précise que le souhait unanime, à l'issue de l'étude, a été de mettre en place une structure dédiée, soit une société d'économie mixte soit un syndicat mixte, puis de faire en sorte que cette structure fasse appel à un prestataire privé pour que lui soit confié la gestion commerciale à travers une délégation de service publique.

Toutefois, la chambre observe que compte tenu du déficit structurel d'exploitation du Grand Parquet, la solution d'une société d'économie mixte ne serait pas dénuée de risques financiers pour ses actionnaires. Par ailleurs, un syndicat mixte supposerait que les communes voisines de Fontainebleau s'investissent dans cet équipement, ce qui ne semble pas être le cas. Enfin, la chambre constate que la piste d'une société publique locale n'a pas été envisagée.

La CAPF indique qu'elle a donné la priorité à la réalisation des travaux nécessaires pour une amélioration de la qualité de l'équipement, avant d'envisager de refonder la gouvernance. Ceux-ci devraient s'achever en 2024.

La CAPF fait également valoir que l'ONF ne souhaite pas être associé à l'exploitation du stade équestre autrement que par la convention d'occupation du 7 mars 2003. Cela constituerait, selon elle, un véritable frein à la mise en œuvre d'un cadre juridique solide pour son exploitation. Une étude juridique, commandée par la CAPF et rendue en décembre 2000, souligne l'intérêt pour l'agglomération de pérenniser à long terme l'occupation du Grand Parquet par le biais d'un bail emphytéotique, sur le fondement de l'article L. 451-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Visiblement, la CAPF n'a pas donné suite à cette consultation.

³⁰ CAPF Étude Grand Parquet, Finance Consult, p. 26.

3.3 Les implications économiques, financières et comptables de l'exploitation du Grand Parquet sur les budgets de la CAPF

3.3.1 Dépenses et recettes d'exploitation

Les mouvements financiers et comptables de l'exploitation du Grand Parquet sont individualisés au sein d'une budget annexe de la CAPF. Compte tenu du niveau d'exécution satisfaisant de ce budget annexe et pour disposer des données des plus récentes, la chambre s'est fondée sur le budget primitif 2023 pour présenter les données budgétaires.

Tableau n° 2 : Budget annexe primitif 2023 du Grand Parquet (fonctionnement)

| Budget annexe Grand Parquet | | | | | |
|---|---|-----------------------|---|---|-----------------------|
| Dépenses de fonctionnement | | | Recettes de fonctionnement | | |
| Chapitre | Libellé | BP 2023 | Chapitre | Libellé | BP 2023 |
| 011 | Charges à caractère général | 552 080,00 € | 70 | Produits des services et du domaine | 546 000,00 € |
| 012 | Charges de personnel et frais assimilés | 604 500,00 € | 74 | Dotations subventions et participations | 950 000,00 € |
| 65 | Autres charges de gestion courante | 5 000,00 € | 75 | Autres produits de gestion courante | 65 000,00 € |
| 66 | Charges financières | 89 300,00 € | 77 | Produits exceptionnels | |
| 67 | Charges exceptionnelles | 22 150,00 € | | | |
| 68 | Dotations aux provisions | 5 000,00 € | | | |
| 022 | Dépenses imprévues | - € | | | |
| Total des dépenses réelles de fonctionnement | | 1 278 030,00 € | Total des recettes réelles de fonctionnement | | 1 561 000,00 € |
| 023 | Virement à la section d'investissement | 27 970,00 € | | | |
| 042 | Op d'ordre de transfert entre sections | 400 000,00 € | 042 | Op d'ordre de transfert entre sections | 145 000,00 € |
| Total des dépenses d'ordre de fonctionnement | | 427 970,00 € | Total des recettes d'ordre de fonctionnement | | 145 000,00 € |
| TOTAL | | 1 706 000,00 € | TOTAL | | 1 706 000,00 € |
| D002 | Solde d'exécution négatif reporté | - € | R002 | Solde d'exécution positif reporté | - € |
| Total cumulé | | 1 706 000,00 € | Total cumulé | | 1 706 000,00 € |

Source : CAPF – budget primitif 2023

Pour faire face aux dépenses de fonctionnement, qui s'élevaient à 1,28 M€ au BP 2023, les recettes d'exploitation sont structurellement insuffisantes, principalement du fait de la fermeture du site durant les trois mois d'hiver, de la gratuité d'entrée aux concours pour les spectateurs, et des tarifs appliqués aux professionnels du milieu équestre, exigeants, pour louer les boxes chevaux et utiliser les parcours d'évolution.

Il en résulte que chaque année, le budget principal de la CAPF abonde le budget annexe d'une subvention d'équilibre assez substantielle³¹, puisqu'elle représente chaque année une part non négligeable des subventions accordées par la CAPF.

³¹ La délibération attribuant cette subvention a été attaquée en 2012 par un conseiller communautaire d'Avon, et annulée par le TA de Melun (jugement n° 1301873 du 7 décembre 2016), qui considérait que la mission « Grand Parquet » était un SPIC et devait respecter les conditions de l'article L. 2224-2 du CGCT. En appel, la CAA de Paris (4^{ème} chambre, 23 avril 2019), a annulé ce jugement, estimant qu'au vu de la nature des activités, de leur financement, de leur mode de fonctionnement, la mission Grand Parquet confiée à Fontainebleau Tourisme doit être qualifiée de SPA et non de SPIC, et que de ce fait, l'EPCI « a pu prévenir l'apparition d'un déficit généré par cette activité, sans entacher sa décision d'un détournement de pouvoir au regard des dispositions énoncées par l'article L. 2224-2 du CGCT ».

**Tableau n° 3 : Subvention d'équilibre du budget principal de la CAPF
au Budget annexe du Grand Parquet**

| (en €) | 2017 | 2018 | 2019 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| Subvention d'équilibre | 820 000,00 | 1 100 000,00 | 900 000,00 | 820 000,00 | 820 000,00 | 820 000,00 |

Source : CAPF

Au budget primitif 2023, cette subvention a été ramenée à 770 000 €, et la CAPF a indiqué avoir demandé au Grand Parquet de réduire ses charges de fonctionnement, sans toutefois préciser lesquelles.

La chambre relève que dès le ROB 2019, il était question de réduire de manière significative ce niveau de subvention : « *L'objectif [est] de réduire la subvention annuelle de 300 000 à 350 000 € en confiant à un professionnel la gestion de l'activité tout en maintenant le niveau de service proposé* ». Toutefois, le montant de subvention est demeuré sensiblement équivalent sur l'ensemble de la période examinée.

Au final, la chambre constate :

- les recettes d'exploitation (locations d'espaces événements) représentent environ 1/3 des recettes de fonctionnement ;
- le déficit de la section de fonctionnement est récurrent, de l'ordre de 0,4 M€ à 0,5 M€ annuels, avant subvention d'équilibre ;
- la subvention annuelle d'équilibre de la CAPF s'est élevée à 0,82 M€ de 2020 à 2022, soit près des 2/3 des recettes de fonctionnement.

3.3.2 Dépenses et recettes d'investissement

Le programme pluriannuel de travaux réalisé au Grand Parquet comprend quatre phases³². Il vise la remise à niveau du site pour que celui-ci puisse accueillir des compétitions de niveau international. Les investissements réalisés en 2022 et 2023 devraient s'élever à 4,86 M€. En 2023, c'est la phase 3 qui a été mise en œuvre et la phase 4 en préparation. Ces travaux ont d'ores et déjà des effets positifs avec en 2022, l'accueil d'une compétition de niveau quatre étoiles, et en 2023 une compétition de niveau cinq étoiles, ou encore le Test Event³³ dans le cadre des Jeux olympiques 2024.

Le programme est co-financé par la région Île-de-France, le département de Seine-et-Marne, l'État (dotation de soutien à l'investissement local) et le fonds Eperon³⁴.

³² Voir détail en annexe n° 2.

³³ Le Test Event (événement test) en triathlon est une compétition sportive qui a lieu un an avant les Jeux olympiques d'été. Elle permet aux triathlètes engagés d'obtenir des points en vue d'une qualification pour l'épreuve olympique.

³⁴ Le Fonds Eperon est un organisme financier d'intérêt général au profit de la filière hippique. Il peut apporter un soutien financier aux projets innovants et structurants, grâce à un prélèvement sur les enjeux sur les courses hippiques.

Tableau n° 4 : Dépenses d'investissements du Grand Parquet Budget annexe du Grand Parquet (TTC)

| Opération | 2022 | RAR 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | TOTAL |
|--|-----------------------|---------------------|-----------------------|------------|------------|-----------------------|
| Travaux Grand Parquet phase 1 | 63 199,76 € | - € | - € | - € | - € | 63 199,76 € |
| Travaux Grand Parquet phase 2 | - € | 5 080,00 € | - € | - € | - € | 5 080,00 € |
| Travaux Grand Parquet phase 3 | 1 452 923,19 € | 955 196,94 € | - € | - € | - € | 2 408 120,13 € |
| Travaux Grand Parquet phase 4 | - € | - € | 2 100 000,00 € | - € | - € | 2 100 000,00 € |
| Divers travaux, missions géomètre, SP... | 35 054,41 € | 14 000,00 € | 195 000,00 € | - € | - € | 244 054,41 € |
| Frais d'études | - € | - € | 40 000,00 € | - € | - € | 40 000,00 € |
| TOTAL | 1 551 177,36 € | 974 276,94 € | 2 335 000,00 € | - € | - € | 4 860 454,30 € |

Source : CAPF – rapport sur les orientations budgétaires pour 2023

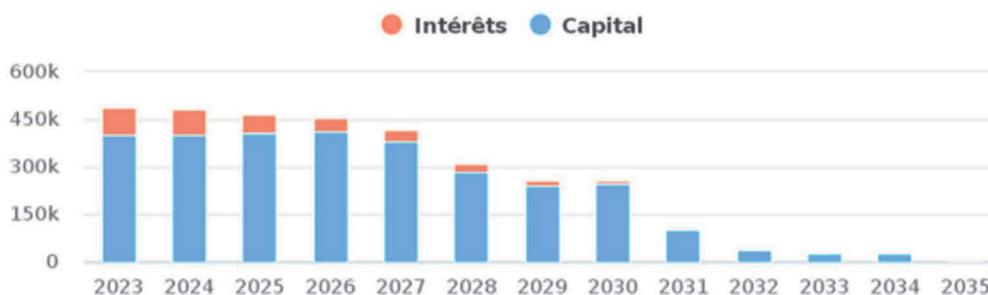
En complément des subventions d'investissement reçues, la CAPF a recours à l'emprunt au titre du budget annexe du Grand Parquet. L'encours s'établit à 2,9 M€³⁵.

Les six emprunts en cours ont été souscrits entre 2010 et 2017 pour un montant initial de 6,1 M€.

La dette actuelle devrait s'éteindre d'ici 2035.

Graphique n° 1 : Profil d'extinction global de la dette du Budget annexe du Grand Parquet

Budget annexe Grand Parquet :



Source : CAPF – rapport sur les orientations budgétaires pour 2023

3.4 Un développement de l'activité contraint même dans le cadre d'une rénovation de grande ampleur

La CAPF est très attentive à développer l'attractivité au Grand Parquet dans les années à venir, sachant qu'à environ 100 jours de manifestations effectives correspondent près de 140 jours montage/démontage comme le montre le calendrier d'occupation du site en 2022.

³⁵ ROB 2023, page 33.

Tableau n° 5 : Calendrier et occupation du site en 2022

| Janvier | Février | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Septembre | Octobre | Novembre | Décembre | |
|---|---------|------|-------|------|------|---------|------|-----------|---------|----------|----------|-----|
| 1 S | 1 M | 1 M | 1 V | 1 D | 1 M | 1 V | 1 L | 1 J | 1 M | 1 M | 1 J | |
| 2 D | 2 M | 2 M | 2 V | 2 D | 2 M | 2 V | 2 L | 2 J | 2 M | 2 M | 2 J | |
| 3 L | 3 J | 3 J | 3 D | 3 D | 3 M | 3 V | 3 L | 3 J | 3 M | 3 M | 3 J | |
| 4 M | 4 V | 4 V | 4 L | 4 L | 4 M | 4 V | 4 L | 4 J | 4 M | 4 M | 4 J | |
| 5 M | 5 S | 5 S | 5 M | 5 J | 5 D | 5 M | 5 V | 5 L | 5 M | 5 S | 5 L | |
| 6 J | 6 D | 6 D | 6 M | 6 V | 6 L | 6 V | 6 S | 6 L | 6 M | 6 D | 6 M | |
| 7 V | 7 L | 7 L | 7 V | 7 D | 7 M | 7 J | 7 D | 7 M | 7 V | 7 L | 7 M | |
| 8 V | 8 M | 8 M | 8 V | 8 D | 8 M | 8 V | 8 L | 8 V | 8 M | 8 M | 8 J | |
| 9 D | 9 M | 9 M | 9 S | 9 L | 9 J | 9 S | 9 M | 9 V | 9 D | 9 M | 9 V | |
| 10 L | 10 J | 10 J | 10 D | 10 D | 10 V | 10 D | 10 M | 10 S | 10 L | 10 J | 10 S | |
| 11 M | 11 V | 11 V | 11 L | 11 M | 11 V | 11 L | 11 J | 11 D | 11 M | 11 V | 11 D | |
| 12 M | 12 S | 12 S | 12 M | 12 J | 12 D | 12 M | 12 V | 12 L | 12 M | 12 S | 12 L | |
| 13 J | 13 D | 13 D | 13 M | 13 V | 13 L | 13 M | 13 S | 13 M | 13 J | 13 D | 13 M | |
| 14 V | 14 L | 14 L | 14 J | 14 S | 14 M | 14 J | 14 D | 14 M | 14 V | 14 L | 14 M | |
| 15 S | 15 M | 15 M | 15 V | 15 D | 15 M | 15 V | 15 L | 15 J | 15 S | 15 M | 15 J | |
| 16 D | 16 M | 16 M | 16 V | 16 D | 16 M | 16 V | 16 L | 16 M | 16 D | 16 M | 16 V | |
| 17 L | 17 J | 17 J | 17 D | 17 M | 17 V | 17 D | 17 M | 17 S | 17 J | 17 L | 17 S | |
| 18 M | 18 V | 18 V | 18 L | 18 M | 18 V | 18 L | 18 J | 18 D | 18 M | 18 M | 18 D | |
| 19 M | 19 S | 19 S | 19 M | 19 J | 19 D | 19 M | 19 V | 19 L | 19 M | 19 S | 19 L | |
| 20 J | 20 D | 20 D | 20 M | 20 V | 20 L | 20 M | 20 S | 20 M | 20 J | 20 D | 20 M | |
| 21 V | 21 L | 21 L | 21 J | 21 S | 21 M | 21 J | 21 D | 21 M | 21 V | 21 L | 21 M | |
| 22 S | 22 M | 22 M | 22 V | 22 D | 22 M | 22 V | 22 L | 22 J | 22 S | 22 M | 22 J | |
| 23 D | 23 M | 23 M | 23 V | 23 D | 23 L | 23 J | 23 S | 23 M | 23 D | 23 M | 23 V | |
| 24 L | 24 J | 24 J | 24 M | 24 M | 24 V | 24 M | 24 M | 24 S | 24 L | 24 J | 24 S | |
| 25 M | 25 V | 25 V | 25 L | 25 M | 25 S | 25 L | 25 J | 25 D | 25 M | 25 V | 25 D | |
| 26 M | 26 S | 26 S | 26 M | 26 J | 26 M | 26 M | 26 V | 26 L | 26 M | 26 S | 26 L | |
| 27 J | 27 D | 27 D | 27 M | 27 V | 27 L | 27 M | 27 S | 27 M | 27 J | 27 D | 27 M | |
| 28 V | 28 L | 28 L | 28 J | 28 V | 28 M | 28 J | 28 D | 28 M | 28 V | 28 L | 28 M | |
| 29 S | 29 M | 29 M | 29 V | 29 D | 29 M | 29 V | 29 L | 29 J | 29 S | 29 M | 29 J | |
| 30 D | 30 M | 30 M | 30 V | 30 D | 30 L | 30 J | 30 S | 30 M | 30 D | 30 M | 30 V | |
| 31 M | 31 J | 31 J | 31 M | 31 V | 31 M | 31 V | 31 L | 31 M | 31 V | 31 M | 31 S | |
| Journée Manif équestre | | 8 | 11 | 15 | | 6 | 8 | 14 | 8 | 11 | 6 | 87 |
| Journée stage accueil chevaux | | 5 | | | | | | | | 5 | 5 | 20 |
| Journée Hors équestre | | | | | | | | FBLD | | | | |
| Journée de Montage et démontage village exposants | | 9 | 19 | 16 | 15 | 10 | 17 | 17 | 10 | 13 | | 126 |
| Total journée d'occupation du GP hors séminaire | | | | | | | | ANNULE | | | | 233 |

Source : CAPF

3.4.1 Un équilibre économique difficile à trouver

Les tarifs sont définis chaque année par un arrêté de Fontainebleau tourisme (voir *supra*). La version en vigueur résulte d'un arrêté 2023-05 en date du 14 février 2023.

L'étude finances Consult précitée estimait que ces tarifs étaient bien inférieurs aux coûts de revient du service, mais que cette situation est classique et se retrouve dans d'autres équipements, le marché équestre exigeant des prix assez bas. Cette réalité met en exergue la nécessité pour le stade équestre de diversifier ses activités et ses clients.

Toutefois, elle se heurte aux limites fixées par la convention conclue avec l'ONF, qui impose au moins 60 % de programmation équestre, ce qui limite le développement d'activité tierces comme l'organisation de concerts. Il résulte des stipulations combinées des articles 3 et 16 de la convention du 7 mars 2003 que toute manifestation non équestre doit être soumise à l'accord de l'ONF, que leur nombre est limitée à quatre par an et qu'elle donne lieu au paiement d'une redevance journalière complémentaire.

Cela est de nature à pérenniser le besoin de recourir à la subvention d'équilibre de la CAPF.

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024

3.4.2 Des perspectives en mitigées pour les Jeux olympiques de 2024

Alors que le Grand Parquet est un des équipements retenus pour être centre de préparation aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, la CAPF relève un certain nombre d'opportunités mais également de contraintes.

En effet, elle espère les retombées positives suivantes :

- la valorisation de l'équipement du Grand Parquet qui démontrerait sa capacité à accueillir un évènement de haut niveau ;
- la valorisation du site événementiel du Grand Parquet et de son territoire, à la fois dans la filière équestre et à l'échelle internationale ;
- la reconnaissance de l'investissement des institutions et structures qui ont participé aux travaux de rénovation ;
- les retombées économique découlant de la présence de délégations sur le territoire ;
- une nouvelle montée en gamme de la qualité de la structure et de son label fédéral de Pôle d'excellence de compétitions obtenu en 2023.

En revanche, la CAPF craint que l'accueil d'au moins une délégation équestre sur une période habituelle de concours empêche le client organisateur de réaliser son évènement. Au-delà de la perte de recettes que cela engendrera, la CAPF craint que cela puisse affecter la fidélité de ses clients habituels.

3.5 La qualité de service pour l'utilisateur et le contrôle des acteurs concourant à l'exploitation du Grand Parquet

3.5.1 Fréquentation, retombées économiques et impact des deux crises sanitaires

La CAPF a manifesté une connaissance assez exhaustive des données de fréquentation par le public des événements organisés au Grand Parquet depuis 2017 et a procédé à diverses évaluations de l'incidence des événements du stade équestre en termes de retombées positives pour le commerce local (restauration, hébergement, etc.)³⁶. Ainsi, hors période Covid-19, la fréquentation annuelle est estimée à plus 300 000 visiteurs les retombées économiques nettes annuelles ont été estimées à 6 M€ sur le territoire communautaire en 2016.

La CAPF indique que les retombées concernent plus généralement l'animation locale portée par Fontainebleau tourisme, et suivie lors des réunions de son comité directeur, sans apporter davantage de précision.

³⁶ Étude des retombées économiques sur la saison 2016 du Grand Parquet, CCI Seine-et-Marne.

Tableau n° 6 : Fréquentation Grand Parquet

| Année | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nombre de visiteurs | 366 000 | 350 000 | 140 000 | 100 000 | 380 000 |

Source : CAPF

Les conséquences de la crise sanitaire sur la saison 2020 ont été une exploitation chaotique qui a contraint le Grand Parquet à fermer son accueil au public et à limiter les compétitions à moins de la moitié de la programmation 2020, avec seulement quatre mois d'exploitation de juillet à fin octobre.

Ce défaut d'exploitation a conduit la CAPF à solliciter une réduction de la redevance annuelle auprès de l'ONF, qui n'a pas été acceptée. La CAPF s'est heurtée à un même refus s'agissant des redevances concernant les terrains affectés aux parkings.

Il est intéressant de relever qu'après la levée des restrictions sanitaires en mars 2021, la filière équestre a subi un nouvel arrêt d'activité en février 2021, avec le développement d'une épidémie virale chez les chevaux (Rhino Equine ou rhinopneumonie) en Europe, qui a entraîné l'interdiction de la circulation de tout équidé et donc de tout rassemblement sportif équestre. Plusieurs événements ont donc dû être annulés.

Ces deux crises sanitaires n'ont pas été sans incidence sur les recettes liées à l'exploitation du Grand Parquet, qui sont passées de 0,58 M€ en 2019 à 0,27 M€ en 2020. Ce n'est qu'en 2022 que les recettes se rétablissent à 0,58 M€.

Tableau n° 7 : Évolution des recettes d'exploitation

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Désignation | HT | HT | HT | HT |
| Location des boxes, paille, foin et prises | 45 804 | 6 851 | 17 413 | 36 208 |
| Forfait eau, électricité | 3 000 | 3 700 | 3 870 | 10 518 |
| Location de salles | 10 988 | 6 450 | 8 608 | 14 645 |
| Restaurant | 4 746 | 0 | 0 | 0 |
| Location terrains de concours | 399 455 | 199 350 | 322 281 | 453 217 |
| Entraînement CROSS et CSO | 4 750 | 10 683 | 5 738 | 1 183 |
| Insertion publicitaire (location d'espace) | 750 | 0 | 0 | 1 000 |
| Produits boutique / Accès Internet | 17 280 | 4 200 | 5 800 | 3 700 |
| Loyer du restaurant | 76 067 | 38 000 | 35 200 | 53 967 |
| Loc. ou achat de matériels/Zone de stockage | 15 349 | 1 690 | 7 050 | 9 474 |
| Total des Ventes Prestation de services et gestion courante | 578 189 | 270 924 | 405 960 | 583 912 |

Source : CAPF

La CAPF précise qu'une nouvelle étude de l'impact économique de l'activité du Grand Parquet a été envisagée en 2022 et sera programmée prochainement en vue d'actualiser les données notamment afin de mesurer l'impact des importants travaux d'infrastructure réalisés.

3.5.2 Suivi du délégataire/mandataire

L'article 9 de la convention du 29 juillet 2011, non modifié par l'avenant du 31 janvier 2014, prévoit que Fontainebleau tourisme remette chaque année à l'EPFI, avant le 30 juin, un rapport d'activité et un rapport financier pour l'exercice écoulé, ainsi qu'un rapport d'étape sur l'année en cours.

La CAPF estime disposer des informations suffisantes sur la qualité et l'efficacité du service rendu. Toutefois, la chambre relève que lesdits rapports ne sont pas conformes aux articles R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique, notamment s'agissant des données financières et comptables. Elle demande à la CAPF d'être plus exigeante vis-à-vis de son délégataire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CAPF précise qu'il partage la position formulée par la chambre quant à la gestion du stade équestre du Grand Parquet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau a hérité d'un dispositif juridique manifestement irrégulier, confiant la gestion du stade équestre du Grand Parquet à l'un de ses satellites.

Pour des questions de sécurité juridique, la chambre constate une certaine urgence à remettre à plat le cadre conventionnel déléguant la gestion du stade équestre.

Les ambitieux travaux de remise aux normes de cet équipement devraient lui permettre de développer son attractivité, notamment en profitant de l'opportunité que constituent les Jeux olympiques 2024, mais sa gouvernance et le cadre juridique entourant la délégation de sa gestion doivent être revus dans les meilleurs délais.

ANNEXES

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1. Programme pluriannuel de travaux réalisés au Grand Parquet | 32 |
| Annexe n° 2. Glossaire des sigles | 33 |

Annexe n° 1. Programme pluriannuel de travaux réalisés au Grand Parquet

Phase 1³⁷ :

Les travaux de la phase 1 concernent la rénovation de la carrière du petit Parquet au stade équestre de Fontainebleau ainsi qu'une remise en état du Spring Garden.

Travaux réalisés en 2020. Derniers mandats réglés en 2022.

Coût de la phase 1 : 541 736 € HT

Subventions notifiées à hauteur de 557 449 € :

- Région Île-de-France : 150 000 €
- Département 77/CID : 257 449 €
- Fonds Eperon : 150 000 €

Phase 2 :

Les travaux de la phase 2 concernent le réaménagement des carrières des Princes et de la carrière de Diane au stade équestre du Grand Parquet de Fontainebleau.

Travaux réalisés en 2021. Mandats réglés sur l'exercice 2021.

Coût de la phase 2 : 1 915 775,69 € HT

Subventions notifiées à hauteur de 2 102 068 € :

- État/DSIL 2020 plan de relance : 1 602 068 €
- Fonds Eperon : 500 000 €

Phase 3 :

Les travaux de la phase 3 font suite à la rénovation de la carrière du petit parquet effectuée dans l'hiver 2019-2020 et la construction d'une grande carrière dite des Princes effectuée dans l'hiver 2020-2021.

Travaux réalisés en 2022 et 2023. Mandats réglés sur les exercices 2022 et 2023.

Coût de la phase 3 : 2 375 504,80 € HT

Subventions notifiées à hauteur de 1 850 000 € :

- Région Île-de-France : 150 000 €
- Département 77 : 1 200 000 €
- Fonds Eperon : 500 000 €

Phase 4 :

Le marché de travaux de la phase 4 n'est pas attribué. Les travaux consisteront notamment à installer une aspersion par le sol par capillarité du terrain en herbe, agrandir une des carrières, mettre aux normes le rond d'Avrincourt et remettre aux normes 200 boxes.

Il est prévu que les travaux soient réalisés en 2023 et 2024 et fassent l'objet d'une AP/CP.

³⁷ Q1. 8.17

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

| Acronymes | Significations |
|------------------|---|
| CAPF | Communauté d'Agglomération du Pays de Fontainebleau |
| CCPF | Communauté de Communes du Pays de Fontainebleau |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPIC | Établissement public à caractère industriel et commercial |
| IDFM | Île-de-France Mobilité |
| ONF | Office National des Forêts |
| STP | Syndicat des Transports Parisien |

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU PAYS DE FONTAINEBLEAU (*)**

(*) 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.

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024



Fontainebleau, le 18 juin 2024

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
6, cours des Roches – Noisiel
BPO 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

N/REF : PG/EB/DL/ 2024 D/1153

Affaire suivie par : Delphine Laroche, Directrice du Pôle finances et informatique

Ligne directe : 01-64-70-10-75

courriel : delphine.laroche@pays-fontainebleau.fr

Objet : Rapport définitif CRC - gestion déléguée

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait parvenir le rapport d'observations définitives que j'ai reçu le 21 mai dernier portant sur la gestion de la Communauté d'Agglomération du Pays de Fontainebleau – Gestion déléguée.

J'ai pu constater que vous aviez pris note des observations que je vous avais fait parvenir suite au rapport provisoire, que les conclusions présentées dans le cadre du rapport définitif n'avaient cependant pas évolué.

Aussi, la présente réponse vise-t-elle à exposer de nouveau le point de vue de notre Communauté d'agglomération à propos de la gestion déléguée du parking de la gare Fontainebleau-Avon.

La Chambre souligne que le dispositif conventionnel mis en place dans le cadre de la création du parc de stationnement sur le site de la gare Fontainebleau-Avon est très défavorable à la collectivité. C'est exactement l'argumentation que soutient la Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau (CAPF) qui, en revanche, souligne qu'elle était liée par ledit dispositif. La Communauté de Communes du Pays de Fontainebleau (CCPF) avait lancé une consultation juridique en 2016 de façon à savoir de quelle marges d'intervention elle disposait dans le cadre de l'application des diverses conventions liées à gestion du parc de stationnement. Cette consultation conclut que la CCPF dispose de très peu de possibilités et souligne que les ouvrages devront être remis à la SNCF à l'expiration de la convention. Aussi, la CAPF ne voit pas à quel titre elle aurait pu s'opposer au cadre de conventions dont elle a hérité et qui prévoyaient explicitement que l'équipement serait remis à la SNCF à leur issue sans aucune contrepartie.

La Chambre souligne toujours que l'EPCI ne semble pas avoir identifié précisément les risques liés à l'exploitation du service. La CAPF ne peut que de nouveau indiquer qu'elle ne pouvait pas avoir les regards nécessaires pour cela sur ladite convention. Ainsi, la CAPF a déjà souligné à la Chambre que dans le cadre même de la fin de la convention qui pourtant prévoyait explicitement un cadre d'échange entre les parties prenantes, elle avait dû effectuer de multiples relances auprès de la SNCF et s'assurer que les démarches de fin de conventions s'effectuent dans le cadre qui était

Accusé de réception en préfecture
1671290072946 20241031 202404405
Date de réception préfecture : 03/10/2024

prévu par celles-ci. De la même manière et pour les mêmes raisons, la CAPF ne voit pas de quelle façon elle aurait pu obtenir des informations plus complètes de la société EFFIA au titre des rapports annuels effectués par celle-ci.

La CAPF maintient sa position en ce qu'elle n'était pas propriétaire de l'équipement et ce, même si l'état des lieux établi entre les parties prenantes et rédigé par la SNCF a pu mentionner que la CAPF était propriétaire.

La CAPF met en œuvre une politique volontariste en matière de mobilité en accompagnement d'Ile-de-France Mobilités, sachant que la Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 met en place un cadre particulier à la Région Ile de France en la matière où les établissements publics de coopération intercommunale disposent d'un rôle moins important que dans les autres régions. C'est ainsi qu'elle a bien le projet d'intégrer le parking de la gare de Fontainebleau-Avon à la stratégie communautaire dans le cadre de la compétence mobilité, cette stratégie se déployant progressivement au rythme de la structuration possible de la CAPF.

Pour ce qui est de la gestion du Stade équestre du Grand Parquet, comme je vous l'indiquais précédemment, l'analyse recoupe assez bien les observations que j'avais pu réaliser et bien entendu, notre Communauté d'Agglomération a la volonté affirmée de remettre à plat le cadre conventionnel déléguant la gestion du Grand parquet afin de le rendre régulier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

Le Président,

Pascal GOUHOURY



Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024



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

Accusé de réception en préfecture
077-200072346-20241003-2024-144-DE
Date de réception préfecture : 03/10/2024