



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MAMOUDZOU

Département de Mayotte

Exercices 2014 et suivants

Cahier n° 2 : La commande publique

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 juillet 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
1 PROCÉDURE	6
2 OBSERVATIONS DÉFINITIVES	6
2.1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION.....	7
2.1.1 La direction de la commande publique.....	7
2.1.2 Les procédures internes	10
2.1.3 Les risques	13
2.2 LA MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES	19
2.2.1 La couverture des besoins de la collectivité	20
2.2.2 Les procédures de passation	23
2.2.3 L'exécution des contrats	30

SYNTHÈSE

Concentrant la plupart des structures administratives, institutionnelles et commerciales, ainsi que la majorité de la population de l'île de Mayotte, la commune de Mamoudzou affiche une politique d'achat et d'investissement ambitieuse. Entre 2014 et 2017, les dépenses d'équipement ont été multipliées par quatre.

En 2016, la collectivité a réorganisé ses services afin de créer une direction de la commande publique ayant pour mission de recenser les besoins, de planifier et programmer les achats, et de mettre en œuvre les procédures de mise en concurrence.

Laissée à la charge des différentes directions opérationnelles, la commande publique n'a pas été optimisée et a donné lieu à une désorganisation du service initialement chargé de la mettre en œuvre. La répartition « éclatée » de la commande publique semble procéder de la volonté de diffuser une « culture de la commande publique » au sein de la collectivité, sans pour autant pouvoir identifier clairement les responsabilités correspondantes, contrairement à l'organigramme.

En l'absence de centralisation de la fonction achat, la collectivité n'a pas une connaissance exhaustive de ses contrats en cours, de leur nombre, de leur objet, de leur durée, et de leur montant. L'archivage des dossiers n'est pas satisfaisant et la traçabilité des procédures n'est pas effective, à l'instar du marché de collecte des ordures ménagères d'un montant de 6,3 M€. Faute de cartographie des achats, de définition des besoins, et de procédures internes formalisées pour l'engagement de la dépense, des achats de l'ordre de 5 M€ sur la section de fonctionnement et de 2 M€ en section d'investissement sur la période 2014-2017 ont été effectués en dehors de toute application des dispositions du code des marchés publics. Lorsque les achats et les travaux sont réalisés en référence à cette réglementation, leurs procédures sont fréquemment entachées d'anomalies.

Plutôt que de solliciter l'appui de la direction dédiée, les services acheteurs ont fait appel, dans des conditions de mise en concurrence contestables, à des bureaux d'études et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette pratique a conduit la collectivité à une externalisation de ses missions.

Certaines procédures de marché de service n'ont également pas prospéré, sans que la collectivité n'ait pu justifier de difficultés particulières. Les marchés de fournitures et de services révèlent une insuffisance dans la caractérisation du besoin. Les procédures de passation présentent des fragilités en matière d'appel à la concurrence et de sélection des entreprises.

Les travaux de rénovation des écoles repris à la suite de la dissolution du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM) n'ont pas amélioré les pratiques de la collectivité. Le recours à des avenants supérieurs à 20 % du montant initial du marché en témoigne ; à titre d'exemple, un marché pour l'assainissement conclu pour un montant de 297 958 € a été porté à 446 937 € à la suite d'un avenant, ce qui correspond à une augmentation de 50 %. Malgré l'existence de marchés, la collectivité a satisfait certains de ses besoins par des commandes hors marchés, de l'ordre de 700 000 € en 2017.

Au vu de ce qui précède, l'organisation et les pratiques hétérogènes en matière de commande publique présentent des faiblesses. Elles constituent un chantier prioritaire pour que le respect des principes de liberté d'accès à l'achat public, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures soit garanti. L'objectif inhérent d'efficacité de la commande publique et de bonne utilisation des deniers publics associé à ces principes ne pourra être atteint que par une réflexion aboutie sur la base de l'ensemble des constatations.

RECOMMANDATIONS¹

RÉGULARITÉ						
N°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Organisation de la fonction	Mettre en place des tableaux de bord permettant le suivi interne de l'état d'avancement de l'ensemble des marchés, ainsi que la publication externe de ceux supérieurs à 25 000 € en application de l'article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.			X	14
2	Organisation de la fonction	Archiver un exemplaire de chaque dossier de marché public au sein de la direction de la commande publique, et assurer sa conservation conformément aux dispositions de l'article 108 du décret du 25 mars 2016.			X	15
3	Mise en œuvre des procédures	Mettre en œuvre une nomenclature interne de classification des dépenses en vue de la computation des seuils conformément aux dispositions du chapitre II du titre III du décret du 25 mars 2016.			X	21
4	Mise en œuvre des procédures	Généraliser le recours aux procédures de marchés publics pour satisfaire les besoins de la commune en matière de travaux, de fournitures et de services, conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et des articles 25 et suivants du décret du 25 mars 2016.			X	23
5	Mise en œuvre des procédures	Respecter le principe d'allotissement des marchés publics conformément aux dispositions de l'article 12 du décret du 25 mars 2016.			X	24
6	Mise en œuvre des procédures	Respecter l'article 59 du décret du 25 mars 2016 en éliminant les offres irrégulières.			X	26

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

7	Mise en œuvre des procédures	Respecter les seuils de publicité et de mise en concurrence obligatoire conformément aux articles 31 à 37 du décret du 25 mars 2016.			X	26
8	Mise en œuvre des procédures	Attribuer les marchés à l'offre économiquement la plus avantageuse en application de l'article 62 du décret du 25 mars 2016 au terme d'une appréciation objective et impartiale de l'ensemble des offres recevables.			X	30

PERFORMANCE

N°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Organisation de la fonction	Mettre en œuvre un plan de formation des acteurs de la commande publique.			X	8
2	Organisation de la fonction	Normaliser le contenu des dossiers afin de pouvoir justifier, le cas échéant, du respect des principes de traçabilité et de transparence des procédures d'achat.			X	16
3	Organisation de la fonction	Conforter les moyens de la direction de la commande publique à travers l'allocation de moyens humains supplémentaires et l'adoption d'un règlement intérieur unifiant et actualisant l'ensemble des procédures d'achat.			X	17
4	Organisation de la fonction	Définir des critères de sélection des assistants à maîtrise d'ouvrage au regard des besoins que ses ressources en interne ne sont pas en mesure de satisfaire.			X	19
5	Mise en œuvre des procédures	Procéder à une cartographie des achats par service et à des plans pluriannuels d'acquisitions des fournitures et services.			X	23
6	Mise en œuvre des procédures	S'attacher à mieux maîtriser l'analyse préalable des besoins ainsi que les phases de conception et d'exécution des travaux, afin de limiter le recours aux avenants.			X	32

1 PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Mamoudzou a été ouvert le 2 mai 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Majani, ordonnateur en exercice sur l'ensemble de la période de contrôle. Le contrôle de la commande publique, objet de ce second cahier, a débuté le 27 septembre 2017, date qui clôturait l'instruction du premier cahier portant sur les finances et les ressources humaines.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 février 2018 avec l'ordonnateur.

Dans sa séance du 22 mars 2018, la chambre a adopté des observations provisoires transmises au maire.

Seule la société de conseil X, destinataire d'un extrait, a répondu.

La chambre, dans sa séance du 24 juillet 2018, a arrêté, après avoir examiné cette réponse, les observations définitives suivantes :

2 OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Chef-lieu de Mayotte, Mamoudzou est la commune la plus peuplée du département et concentre l'ensemble des structures administratives, institutionnelles, ainsi que la majorité des activités économiques de l'île avec la zone artisanale et commerciale de Kaweni. De ce fait, elle est aussi la commune la plus attractive en terme d'emplois : 94 000 personnes et 14 000 véhicules affluent chaque jour pour y travailler. Cette particularité fait de Mamoudzou une ville avec des enjeux importants dans le domaine des transports, de l'aménagement des espaces publics et du stationnement, ainsi que de la sécurité des biens et des personnes.

Le projet d'investissement en 2014 s'inscrit dans ce contexte, et s'est traduit notamment à travers l'adoption par délibération en mars 2016 d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) pour les années 2016 à 2020. Ainsi, relèvent entre autres d'opérations prioritaires d'investissement : le renouvellement urbain de Kaweni pour 1,4 M€, la réhabilitation de l'habitat insalubre pour 9,5 M€, le schéma directeur de l'éclairage public pour 13,2 M€, ou encore la mise en place de la vidéo-protection pour 4,8 M€. Ces opérations, d'un montant initial de 49 M€, ont été réévaluées à 64,9 M€ fin novembre 2017.

La collectivité a lancé d'autres chantiers importants qui ne sont pas inclus dans le PPI : la réorganisation du service de collecte des déchets ménagers d'un montant de 20 M€, ou encore la rénovation et la construction des écoles dont le coût total est estimé à 69 M€. Compte tenu de la dissolution du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM), les communes se sont vues réattribuer cette compétence, avec un accompagnement financier de l'État par l'intermédiaire de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES). La délibération de novembre 2015 valide les opérations de programmation pluriannuelle 2016-2019 de construction des écoles pour 10,9 M€, et de rénovation pour 7 M€, et sollicite cette dotation.

Les dépenses d'équipement connaissent en conséquence une évolution sur la période, passant de 4,5 M€ en 2014 à 21,6 M€ en 2016. Elles s'établissent à plus de 18 M€ au compte de gestion 2017. Les dépenses d'équipement ont ainsi été multipliées par quatre sur la période.

Parallèlement, la collectivité a souhaité placer cette nouvelle mandature dans le cadre d'une maîtrise des dépenses à caractère général. Celles-ci ont effectivement diminué de 2 M€ entre 2014 et 2017.

Dans ce contexte, l'organisation de la commande publique au sein de la collectivité et la maîtrise de sa fonction achat constituent des enjeux en matière de dépenses publiques et de performance de la gestion.

Le précédent rapport d'observations de la chambre en 2011 avait notamment porté sur la fiabilité des comptes et la gestion de la commande publique.

Sur ce dernier point, plusieurs de ces recommandations sont en cours de mise en œuvre plus de sept années après : une partie des opérations déléguées sous mandat à la SIM, à hauteur de 12 M€, a été progressivement réintégrée dans les comptes ; si le service gestionnaire des marchés publics a été conforté et l'information du conseil municipal en matière de passation des marchés publics effective depuis 2016, la commande publique reste perfectible. L'organisation et les procédures de passation et d'exécution des contrats demeurent contestables. Ces constats seront développés dans le rapport ci-après.

2.1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION

Dans le précédent rapport, l'existence d'un service de la commande publique fusionné avec le service juridique, une organisation déconcentrée et une politique autonome de certaines directions en matière d'achat avaient été soulevées. En réponse, une direction de la commande publique avait été créée en juillet 2011. La mise en place d'une direction de la commande publique au sein du département en charge des finances et de la commande publique, sous la responsabilité directe du directeur général adjoint (DGA), n'a été effective que courant 2016, suite au recrutement de son directeur le 1^{er} août 2016, soit cinq années après. Jusqu'à cette date, l'organisation est restée à l'identique : chaque service instructeur préparait son marché, avec l'assistance de la directrice des affaires juridiques qui vérifiait le respect de la procédure ; elle lançait les publications validées par le maire.

2.1.1 La direction de la commande publique

2.1.1.1 L'organisation des services acheteurs

La restructuration a pour objet de sécuriser la commande publique par le biais d'une liaison étroite avec les directions des finances, de l'aménagement et des services techniques en centralisant toutes les commandes, après définition des besoins par les directions et transmission des éléments techniques.

Cette restructuration fait suite aux précédentes recommandations de la chambre ainsi qu'aux préconisations d'un audit interne de l'organisation des achats réalisé par un cabinet extérieur en novembre 2016 ; ce dernier avait diagnostiqué un service déstructuré et une

fonction achat éclatée dans l'ensemble des services. Une deuxième phase de cet audit consistait à assister techniquement les agents à la mise en œuvre de la fonction achat ; cette prestation n'a pas été réalisée et la collectivité n'a pas été en mesure d'en expliquer la raison.

Suivant ses préconisations, la direction de la commande publique était jusqu'à récemment composée d'un directeur (cadre A²), d'une secrétaire, d'un gestionnaire marchés publics (cadre B³), d'un responsable des moyens généraux et d'un responsable magasin. Deux postes, un acheteur et un contrôleur, restaient à pourvoir.

En réalité, en dépit de la création de cette nouvelle direction dédiée, l'organisation de la commande publique demeure éclatée dans les différents services, tels que les services techniques et de l'aménagement. La multiplicité des acteurs et des pratiques, le manque de communication, voire les différends entre les services, et l'absence de connaissance réelle de ses marchés par la collectivité n'ont pas facilité les travaux de la chambre.

A titre d'illustration, le poste d'acheteur vacant à la direction de la commande publique a été transformé en poste de responsable des marchés de travaux, rattaché à la direction générale adjointe des services techniques (DGAST), ce recrutement ayant pour objet de renforcer cette direction dans la rédaction et le suivi des marchés publics. Selon la chambre, ce type de poste doit être transversal entre l'ensemble des services acheteurs de la commune afin de sécuriser les procédures et de définir une cartographie des achats. Chaque direction opérationnelle ne disposant pas de référent marché, de nombreux agents peuvent donc être concernés par la commande publique, à l'instar des chargés d'opération auprès de la DGAST.

Peu d'agents se forment aux procédures d'achat public, alors que ce domaine vient de faire l'objet d'une importante réforme réglementaire⁴. En 2015, 12 agents ont suivi une formation spécifique auprès du CNFPT, 8 en 2016 et 6 en 2017. Au cours des trois années de référence, aucun agent de la direction de la commande publique n'a suivi ces formations ; seul le directeur a une formation spécifique à la commande publique ; le gestionnaire des marchés publics, faisant fonction d'adjoint, est quant à lui titulaire d'un certificat d'études juridique et immobilière. Aucun plan de formation n'avait été élaboré au sein de la direction de la commande publique. Dans ces conditions, la chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre un plan de formation des acteurs de la commande publique.

2.1.1.2 Les missions de la direction de la commande publique

La mission générale d'une direction de la commande publique est d'assister les services dans la passation des marchés publics et d'effectuer un suivi des procédures d'achat.

Tel que présenté dans l'organigramme, la collectivité dispose d'une direction de la commande publique en charge du recensement des besoins, de la planification et de la programmation des achats, de la mise en œuvre des procédures d'achat et du conseil dans les choix des procédures. La fiche de poste du directeur lui confie au surplus la gestion administrative et juridique des procédures, le contrôle, la notification, et les suivis financiers et comptables des marchés.

² Agent d'encadrement supérieur.

³ Agent d'encadrement intermédiaire.

⁴ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

En réalité, le service de la commande publique n'assure pas le recensement des besoins, chaque service agissant de façon autonome. Il ne gère pas non plus les plannings de mise en concurrence et le suivi des procédures en cours, qui sont assurés par les directeurs opérationnels. De même ce service n'effectue pas le suivi des seuils d'achats à partir desquels une procédure formalisée doit être mise en place.

Alors que les procédures internes prévoient son intervention en appui administratif et juridique pour les marchés supérieurs à 25 000 €, il s'avère que ces derniers ne lui sont pas systématiquement soumis. Pour les achats inférieurs à ce seuil, les services sont totalement autonomes, la direction se limitant à rappeler la nécessité de deux devis ; le contrôle effectué par le DGA finances au stade du mandatement sur le logiciel finances SEDIT apparaît insuffisant dès lors que les dépenses ont fait l'objet d'un engagement vis-à-vis d'un tiers.

Elle est également dessaisie avant même que les marchés soient notifiés puisque les réponses aux candidats non retenus ainsi que les notifications sont effectuées par le service gestionnaire qui va suivre l'exécution du marché. Toutefois, cette direction peut être questionnée sur la régularité d'avenants ou d'éventuels risques contentieux. Dans ce cas, il apparaît difficile pour elle d'apporter des réponses précises sans être associée en amont à la procédure d'achat.

La chambre relève une dilution de l'activité de commande publique entre les différentes directions ; elle souligne que la désorganisation du service est contraire à l'organigramme affiché. Ces constats laissent transparaître de réelles difficultés quant aux partages des missions et des tâches, et l'absence d'arbitrage réel de la hiérarchie permettant de clarifier les responsabilités de chacun.

Au 1^{er} octobre 2016, la commune a fait le choix de dématérialiser les procédures pour les marchés d'un montant égal ou supérieur à 90 000 € en application de l'article 43 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui pose le principe de la généralisation de l'obligation de dématérialisation. Cette démarche a été communiquée à l'ensemble des opérateurs économiques début octobre 2016 par voie de presse.

En sa qualité d'administratrice sur la plateforme www.achatpublic.com, seule la direction de la commande publique a les droits d'accès permettant la dématérialisation des procédures. Il a été néanmoins précisé que les marchés ne se trouvent sur cette plateforme que dans la seule mesure où la direction en est effectivement informée. Lorsqu'elle n'a pas été associée à la rédaction d'un dossier de consultation des entreprises (DCE), elle se déporte en communiquant au service acheteur les codes administrateur pour qu'il effectue lui-même la publication du DCE. Par conséquent, la commune ne peut justifier de l'exhaustivité de la dématérialisation des procédures d'un montant supérieur à 90 000 €.

Concernant l'ouverture des plis dématérialisés, la direction n'y est aujourd'hui plus associée. Elle fait office de « boîte aux lettres » en transférant ces plis aux services acheteurs.

2.1.2 Les procédures internes

2.1.2.1 L'adoption d'une procédure interne de publicité et mise en concurrence

Dans sa démarche de restructuration de la commande publique, la commune a élaboré en juin 2017 une procédure interne définissant les règles de publicité et de mise en concurrence des marchés à procédure adaptée (MAPA). Son application s'impose donc à l'ensemble des services municipaux, et est opposable aux tiers.

Tableau n° 1 : procédure interne de publicité et de mise en concurrence des MAPA

Toute opération d'achat doit avoir obtenu l'accord du Maire à l'issue d'un contrôle d'opportunité, opéré sur la base d'un rapport d'opportunité élaboré par le ou les services instructeurs et la direction de la commande publique.

Seuil HT	Mise en concurrence	Publicité	Ouverture	Formalisation	Analyse	Avis et choix
< 25 000 €	Décision du Maire					Maire
≥ 25 000 € et < 90 000 € Tous les marchés FCS	Consultation de 1 à 3 entreprises	Site de la Ville et/ou presse écrite (si nécessaire)	Service instructeur & DCP	DCE simplifié : RC - AE - CCP simplifié	RAC & RAO effectués par le service instructeur & la DCP	Maire
≥ 90 000 € et < 209 000 € Tous les marchés FCS	AAPC	BOAMP et/ou JAL Site de la Ville Revue spécialisée (si nécessaire)	CoMapa	DCE complet : RC - AE - CCAP - CCTP, annexes.	RAC & RAO effectués par le service instructeur & la DCP	CoMapa et Maire
≥ 500 000 € et < 5 225 000 € Marchés de travaux	AAPC	BOAMP et/ou JAL Site de la Ville Revue spécialisée (si nécessaire)	CoMapa	DCE complet : RC - AE - CCAP - CCTP, annexes	RAC & RAO effectués par le service instructeur, le maître d'œuvre & la DCP	CoMapa et Maire

Source : Délibération n° 67/CMDZ/2017 du 30 juin 2017

Cette procédure rappelle les règles de seuils des procédures et marque la volonté d'améliorer l'organisation et les procédures de passation de marché public. Elle s'avère insuffisante et restrictive car limitée aux marchés à procédures adaptées, d'autant que la commune ne dispose pas de guide interne pour aider les services dans la préparation et le suivi de leurs procédures, ni même de nomenclature des fournitures et services.

A ce règlement interne s'ajoutent des notes de service relatives à la mise en œuvre de la réforme du code des marchés publics par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 aux procédures adaptées, à l'usage des bons de commande ainsi que du progiciel de gestion des marchés publics (MARCO).

Ces documents paraissent parfois contradictoires ; ainsi, le service de la commande publique a présenté le projet de règlement intérieur des achats suite à l'audit, qui prévoyait une consultation de trois devis en dessous de 25 000 € et un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) au-delà. Ces formalités n'ont pas été reprises dans la décision fondatrice. La direction des finances a pourtant présenté un projet de note en décembre 2017 ayant pour objet d'imposer aux services acheteurs la production de deux devis minimum pour les achats inférieurs à 25 000 €. La chambre observe que ce document prévoit une consultation simplifiée avec trois devis seulement pour les marchés supérieurs à 25 000 € et inférieur à 90 000 €, la mise en concurrence n'étant pas organisée pour les marchés inférieurs à ces montants. En conséquence, l'ensemble de ces prescriptions mériterait d'être clarifiées.

La chambre a constaté l'existence de pratiques diverses en matière d'achats de faibles montants, lesquels sont effectués sous forme de lettres de commandes ou de consultations, sans que la direction de la commande publique ait pu définir la différence entre ces procédures d'achat.

L'étude de plusieurs actes d'achat confirme la méconnaissance du règlement interne par les services : une lettre de consultation relative à l'installation d'un écran LED extérieur d'un montant de 82 550 € sans publicité prévoit une consultation de trois entreprises mais les seules pièces établissant la réalité de cette consultation sont un tableau comparatif des offres et une lettre à l'un des candidats non retenus ; cette lettre de consultation figure dans la liste des marchés passés par la collectivité (MAPA). À l'inverse, des lettres de consultation relatives à l'achat de véhicules ne figurent pas dans le tableau des marchés. Une lettre de commande pour l'achat de deux groupes électrogènes pour un montant de 59 660 € a fait l'objet d'une consultation directe sans devis ni tableau comparatif. Une lettre de commande relative à des travaux de remplacements de projecteurs plateau polyvalent Kaweni est présentée sous la forme d'un « marché valant cahier des charges ». Enfin, lors d'une visite sur place en février 2018 il est apparu que de nombreux bons de commandes étaient pris sur la base généralement d'un seul devis ; ces bons sont gérés par le service des finances : chaque direction fait sa demande de devis et le transmet, parfois accompagné d'une note explicative, au service finances qui saisit alors le bon sur SEDIT.

Aucun document global ne fixe d'objectifs communs notamment en matière d'utilisation des critères d'insertion, de marchés réservés, d'usage des critères de jugement des offres (valorisation du mieux disant ou du moins disant, utilisation de critères spécifiques, etc.) et de négociation.

Afin de renforcer le pilotage et la sécurité juridique de la commande publique, la commune a fait l'acquisition en 2016 du progiciel MARCO qui permet la rédaction simplifiée des dossiers de consultation, la gestion en temps réel de l'ensemble des achats publics et la planification des achats.

Ce logiciel n'a été utilisé que quelques mois plus tard en 2017. Une formation de deux jours a été organisée pour les agents de divers services : services techniques, service juridique, PRU, développement durable, service finances et direction de la commande publique. Alors qu'une note de service d'avril 2017 recommande son utilisation pour l'ensemble des achats dès le premier euro, et le rend obligatoire pour les achats supérieurs à 90 000 €, l'ensemble des marchés en cours n'est pas saisi sur cet outil qui apparaît sous-employé, notamment dans la rédaction des pièces du dossier de consultation des entreprises. La mise en place de ce logiciel représente une dépense annuelle de l'ordre de 12 500 € correspondant au paiement de la licence et au contrat de maintenance. Depuis son acquisition en 2016, la chambre observe que ce logiciel, à la fois performant et sous-utilisé, a représenté un coût de 33 000 € pour un usage modéré.

Concernant les consultations à faible montant (CFM), la direction de la commande publique a indiqué que ce module existait sur le logiciel ; il n'est pas utilisé de façon systématique par les services acheteurs.

2.1.2.2 Le circuit décisionnel

La direction de la commande publique a indiqué que des rapports d'opportunité avaient été instaurés en 2016 pour les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € ; ils sont désormais expressément prévus depuis fin juin 2017 sur le règlement interne. Il s'agit du premier document formalisé dans la procédure d'achat ; rédigé et présenté par le service acheteur, il doit permettre à la direction des finances de vérifier la disponibilité des crédits et au maire de s'assurer du réel intérêt de la demande d'achat. En réalité, ce rapport se fait de manière sporadique et non standardisée ; par exemple, pour l'achat de scooters en 2017, l'un des bons de commande contient uniquement trois devis, l'autre contient deux devis et une note d'opportunité.

Conformément aux dispositions de l'article 22 du code des marchés publics en vigueur jusqu'au 31 mars 2016, reprises dans la version actuelle de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), cinq membres titulaires et cinq membres suppléants ont été élus pour composer la commission d'appel d'offres (CAO) de la commune.

Concernant les modalités pratiques des réunions de ces CAO, un échantillon représentatif des convocations et des dossiers soumis à consultation sur les exercices 2014 à 2017 n'a pu être constitué par la chambre : seuls des dossiers de 2017 et un de 2016 ont pu être remis par la direction de la commande publique. Ces dossiers ne contiennent pas les copies des convocations aux commissions, ce qui fait obstacle à la vérification du respect des délais réglementaires de convocation tels que prévus aux articles L. 2121-11 et L. 2121-22 du code précité.

Ces convocations sont traitées par la direction des affaires juridiques, sans concertation préalable avec la direction de la commande publique, contrairement à ce que permet le logiciel MARCO. Cette absence de transversalité peut expliquer des dysfonctionnements dans les délais de convocation mais aussi dans la bonne tenue des dossiers. Les propositions de l'audit CITIA confiaient à la direction de la commande publique le soin d'assurer le secrétariat des commissions, ce qui aurait permis une homogénéisation et une rigueur dans les pratiques. La collectivité maintient pourtant l'attribution de cette tâche à la direction des affaires juridiques.

Concernant les marchés d'un montant inférieur aux seuils européens, la commune a institué un comité des MAPA (CoMapa) dans le cadre de l'article 27 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics ; il prévoit pour certains marchés une procédure adaptée dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Le règlement intérieur des achats mentionné ci-avant prévoit ainsi la consultation de ces CoMapa pour rendre des avis sur le choix des titulaires de marchés publics au vu des rapports établis par les services pour les procédures adaptées d'un montant supérieur ou égal à 90 000 €. Avant l'adoption de ce règlement intérieur, les conditions de réunion des CoMapa étaient aléatoires. La réalité des convocations à ces commissions n'a pu être établie en dépit des demandes faites par la chambre aux services concernés.

2.1.3 Les risques

L'organisation de la commande publique apparaît instable et préjudiciable au respect des règles de la commande publique ; les tableaux de bord et de suivi des marchés sont incomplets ; la tenue des dossiers ainsi que leur archivage souffrent de nombreuses insuffisances. Bien que récente, l'organisation paraît régulièrement modifiée, ce qui fait obstacle à une connaissance par les agents des responsabilités et rôles de chacun. Alors que 25 agents tous services confondus ont bénéficié de formations spécifiques en marchés publics, et que l'audit du cabinet privé avait pour objet l'assistance technique dans la mise en place de procédures, la collectivité se prévaut d'un manque de personnel qualifié pour justifier soit des irrégularités constatées, soit du recours à des cabinets d'études.

2.1.3.1 Dans le suivi des dossiers

➤ *Le défaut de tableaux de bord*

La direction de la commande publique ne dispose pas de tableaux de bord de gestion et de suivi de l'exécution des marchés publics en cours. Des achats sont réalisés hors marchés publics alors même que ceux-ci existent ; à titre d'exemple, alors que la direction de la commande publique et celle des finances avaient indiqué que les marchés de fournitures et d'entretien avaient été passés à compter de 2016, et que les dépenses antérieures relevaient ainsi de dépenses hors marché, un marché à bons de commande, toutes fournitures confondues, était en cours d'exécution depuis 2013.

En dépit de nombreuses demandes, la collectivité n'a pu communiquer une liste fiable des marchés passés durant la période de contrôle ; elle a transmis plusieurs listes progressivement complétées. Celles-ci comprennent des erreurs sur le mode de passation, la première liste indiquant que tous les marchés avaient été passés en MAPA. De même, alors que le tableau identifie un marché de 4,8 M€ passé en 2017 avec la société A pour des travaux de mise en œuvre d'un dispositif de vidéo protection urbaine, le rapport d'analyse des offres de ce marché établit le prix de la prestation de cette entreprise à 375 933 €. La chambre observe que cette liste mentionne la passation de marchés dont la commune n'a pas la maîtrise d'ouvrage, à l'instar du marché passé avec la société B en 2016 pour la fourniture et pose de conteneurs de semi-enterrés, qui relève de la communauté d'agglomération Dembény-Mamoudzou (CADEMA), ou encore du marché de collations scolaires qui a été signé par le maire en cette qualité alors que cette compétence relève de la caisse des écoles. Il en va de même du marché d'assistance à la collecte des ordures ménagères qui a été lancé alors que le processus de transfert de cette compétence à la CADEMA était connu ; ce marché a été signé le 24 décembre, une semaine avant son transfert effectif ; la commune a continué à exécuter ce marché jusqu'au 19 avril 2016 et à émettre des mandats entre 2015 et 2016 pour un montant total de 26 794 €.

La lisibilité des achats est rendue difficile par l'attribution de numéros de marché différents selon les lots, voire l'attribution de deux numéros pour un même lot, alors que la numérotation doit se faire par opération. Chaque direction opérationnelle a ses propres numérotations et suivis des marchés ; la direction de la commande publique tient un double enregistrement, informatique et sur support papier, des marchés auxquels elle attribue un numéro après la notification ; consciente de ces difficultés, elle proposait en novembre 2017 d'y remédier en établissant une liste exhaustive des achats.

Selon le dernier tableau actualisé transmis en février 2018, les marchés passés par la collectivité entre 2014 et 2017, hors bons de commande, représenteraient a minima un volume de 112 M€.

Tableau n° 2 : Liste des marchés passés depuis 2014

type de MP selon procédures	2014		2015		2016		2017	
	nombre	volume en €	nombre	volume en €	nombre	volument en €	nombre	volume en €
Mapa sans publicité	55	5 873 435 *	203	13 145 065	390	35 799 717	497	49 076 620
Mapa avec publicité								
procédures formalisées**					20	3 254 799	39	5 680 227

* ne sont pas comptabilisés les marchés de formation dont le prix n'a pas été communiqué

** les nombres ne reflètent pas le nombre d'opérations puisque attribution d'un numéro par lot

source : direction des finances de la collectivité

L'ancien article 133 du code des marchés publics imposait la publication au cours du premier trimestre de chaque année d'une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Pour les marchés publics conclus à compter du 1^{er} avril 2016, les acheteurs sont soumis au respect de l'article 107 du décret du 25 mars 2016, lequel prévoit que l'acheteur propose sur son profil d'acheteur, au plus tard le 1^{er} octobre 2018, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 € HT. Dans ces conditions, la chambre rappelle à la collectivité la mise en place de tableaux de bord permettant le suivi interne de l'état d'avancement de l'ensemble de ses marchés, ainsi que la publication externe de ceux supérieurs à 25 000 € en application de l'article 107 du décret du 25 mars 2016.

➤ *Le défaut d'archivage et de traçabilité*

L'organisation aboutit à une tenue désordonnée des dossiers. Les documents papiers sont conservés de manière dispersée, soit au sein des directions et services, soit au sein de la direction de la commande publique. Chaque porteur de projet procède à un archivage selon sa propre méthode.

L'absence de rigueur dans le suivi des pièces des marchés par les services et le défaut de conservation des pièces justificatives ont été relevés ; à titre d'exemple, la chambre a dû solliciter la préfecture pour analyser le marché relatif à la mission de maîtrise d'œuvre relative aux opérations de rénovation des établissements scolaires 2017 qui n'a pas pu être retrouvé dans les archives de la direction de la commande publique. Des difficultés ont été rencontrées pour reconstituer les dossiers dans leur ensemble et notamment pour disposer des offres des candidats. Certains marchés n'ont pu être communiqués faute de réponse des services instructeurs, à l'instar du marché passé en 2015 avec le bureau d'études CET concernant des études « environnement, urbanisme, aménagement du territoire, socio éco ». Certains plis n'ont pas été retrouvés dans les archives, s'agissant par exemple du marché de rénovation de l'école élémentaire PFF Kaweni passé avec l'entreprise C.

Les documents échangés dans le cadre des procédures de marchés publics doivent être triés et conservés afin de répondre au principe de communicabilité de plein droit des archives publiques, prévue par l'article L. 213-1 du code du patrimoine, mais aussi de permettre à la commune d'assurer au mieux sa défense dans le cadre des litiges qui pourraient l'opposer à un fournisseur. Ces dispositions imposent à l'acheteur de conserver les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public. L'acheteur conserve également les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché public. Passé ces délais, seuls quelques éléments essentiels tels que le procès-verbal de la commission d'ouverture des plis, le rapport d'analyse des offres ou le procès-verbal de la commission d'attribution sont conservés définitivement. Les autres sont triés ou détruits. La méconnaissance de ces dispositions pourrait engager la responsabilité non seulement de la collectivité mais également des élus et des agents. La chambre rappelle à la collectivité les dispositions applicables, récemment réitérées par l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, en matière d'archivage et de conservation des dossiers.

Parallèlement, la collectivité doit veiller à mettre en œuvre la réglementation relative à la dématérialisation des comptes dans le secteur public local. L'examen de la fonction achat a démontré que très peu de dépenses étaient « typées » dans le logiciel finances SEDIT lorsqu'elles sont passées dans le cadre d'un marché public. L'absence de rigueur de la collectivité et des services du comptable public font obstacle à un contrôle fiable des achats et alourdit le montant des dépenses recensées « hors marché », sauf à procéder à une vérification au cas par cas des références mentionnées ou non sur les pièces justificatives.

➤ *Le défaut de qualité des dossiers*

Les dossiers examinés souffrent de l'absence de certaines pièces ou éléments de procédures. Ainsi, sont parfois absents aux dossiers les rapports d'analyse des offres ou équivalents ; certaines pièces ne sont pas signées, comme l'acte d'engagement ou le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), ou ne sont pas datées. Ces insuffisances fragilisent la sécurité juridique des procédures en cas de recours contentieux : l'ignorance de la date de signature d'un marché fait obstacle au départ des délais de recours contentieux ; le défaut de signature d'un marché constitue un vice du consentement qui invalide le contrat.

La chambre observe aussi une hétérogénéité des documents de consultation, d'analyse des offres, et d'attribution selon les services. De telles différences font obstacle au contrôle interne de la fonction achat par la collectivité.

Par ailleurs, les procès-verbaux de la CAO devraient être plus explicatifs : bien qu'aucune disposition réglementaire ne régit la rédaction du procès-verbal, celui-ci doit retracer le processus décisionnel et indiquer le nom des entreprises attributaires ; à défaut, l'ordonnateur n'est pas en mesure de donner suite à la procédure. En pratique, les procès-verbaux ne sont pas complets et renvoient au rapport d'analyse des offres pour le choix de l'attributaire ; certains procès-verbaux revêtent uniquement la signature des membres sans évoquer le déroulement de la consultation, ni le classement des offres et les décisions d'attribution. La seule lecture des documents ne permet pas de connaître les décisions prises. Ces insuffisances soulignent le rôle défaillant des commissions.

L'engagement par l'ordonnateur d'un projet de réorganisation de l'ensemble de la fonction achat au sein de la collectivité qui devrait aboutir à plus d'encadrement et de formalisme dans la tenue des dossiers pourrait constituer une piste d'amélioration. La chambre recommande à la collectivité de procéder à une normalisation du contenu de ses dossiers afin de pouvoir justifier, le cas échéant, du respect des principes de traçabilité et de transparence.

2.1.3.2 Dans la structure interne :

➤ *Une organisation instable*

La direction de la commande publique s'efforce d'assister les services dans le processus d'achat lorsqu'elle est sollicitée ou qu'elle a connaissance de la passation de marchés. Elle exerce malgré tout son devoir d'alerte, comme cela a pu être le cas dans la passation du marché de la mairie annexe de Kaweni par la DGAST, où le rapport d'analyse des offres était partiel et le délai à respecter entre l'attribution du marché et sa signature était méconnu.

Ce défaut de pilotage et de stratégie peut conduire la direction à désengager sa responsabilité et refuser parfois de rédiger les lettres de rejet des candidatures lorsqu'elle ne partage pas l'analyse des services, ou bien à ne pas assurer ses obligations sur la plateforme dématérialisée.

Une note interne provisoire redéfinissant la répartition des tâches de préparation, passation et exécution des marchés a été diffusée, sans que l'ensemble des cadres supérieurs ne soit assuré de son caractère exécutoire. La direction de la commande publique se limiterait au contrôle de la procédure pour les marchés de travaux supérieurs à 209 000 €, la diffusion des DCE aux entreprises pour les marchés de travaux compris entre 90 000 € et 209 000 €, et la réception des plis, outre une mission de conseil et d'appui auprès des services acheteurs qui en feraient la demande. Un projet de note de service générale sur la procédure de passations des marchés par la ville a été présentée, ayant pour objet d'homogénéiser les pratiques des services et sécuriser les procédures. Le présent rapport est cependant fondé sur les constatations effectuées au sujet de l'organisation antérieure à la délibération du 21 décembre 2017, laquelle perdurait fin juillet 2018⁵.

La surcharge de travail de la direction susmentionnée aurait conduit à ce choix selon la collectivité. Cette réorganisation serait temporaire et ferait suite à des mesures conservatoires. Une telle décision impliquerait qu'il y ait un responsable achat ou un acheteur public dans chaque service, ce qui n'est pas le cas. Cette volonté ne participe pas à la résolution des difficultés : elle va à l'encontre des procédures préalablement initiées et du bon fonctionnement du service alors que la chambre a pu constater que ce type d'organisation expose la commune à plusieurs risques.

En décembre 2017, la collectivité a supprimé et regroupé les directions des affaires juridiques, des assemblées et assurances et de la commande publique en une seule direction, sous la responsabilité du DGA secrétaire général. Cette réorganisation conduit à la création d'un poste de « directeur des affaires juridiques, assemblées, assurances et contrats », auprès de qui sera placé un chargé de mission ; aucune mission de ce nouveau directeur ne fait spécifiquement référence à la commande publique ; il est seulement fait mention de sa mission « d'assistance et conseil juridique des services de la ville ». L'organisation revient à un service

⁵ La collectivité n'a pas informé la chambre d'un changement de situation avant cette date.

de la commande publique fusionné avec le service juridique et met à mal les tentatives d'amélioration de l'organisation de cette fonction. Le directeur de la commande publique jusqu'alors en poste a été réaffecté dans une autre direction.

En parallèle, trois nouveaux postes de chargé d'opération au sein de la DGAST, dont un poste de responsable des marchés de travaux, ont été créés en septembre 2017. La collectivité défend cette nouvelle réorganisation en arguant d'un pilotage des achats par le chef du projet au soutien duquel sont mobilisés tant les services juridiques que techniques. Elle envisage néanmoins de rattacher ce dernier poste d'ingénieur territorial, aux missions très larges en termes d'organisation et de coordination des achats du service technique, à la nouvelle direction des affaires juridiques et de la commande publique ; un tel rattachement avait été suggéré lors de l'audit privé et assurerait le caractère transversal de ce poste.

La commune a aussi informé la chambre de son souhait d'activer la direction « logistique et manifestation », avec pour mission d'effectuer en interne des prestations et de mettre en place une régie de petits travaux. Inversement, celles qui nécessitent une expertise particulière, comme en matière de contentieux et dommages de travaux publics, seraient externalisés.

Eu égard à la déconcentration des compétences en matière de commande publique, la commune aurait à gagner à adopter un guide de procédure détaillé, présentant les principales notions et caractéristiques des marchés publics. Bien que non obligatoire, il permettrait de sécuriser les procédures pour l'ensemble des achats, mais aussi de faciliter l'appropriation et la compréhension par les agents des textes relatifs aux marchés publics. Parallèlement, la collectivité doit renforcer la direction en charge de la commande publique en lui donnant les moyens humains et matériels d'exercer sa mission transversale d'assistance et de contrôle interne. Dans ces conditions, la chambre recommande à la collectivité de conforter les moyens de cette direction à travers l'allocation de moyens humains supplémentaires et l'adoption d'un règlement intérieur unifiant et actualisant l'ensemble des procédures d'achat.

➤ *Le recours aux bureaux d'études*

Pour l'assister dans la réalisation de ses missions, la commune conclut des marchés d'assistance, d'études, de diagnostics et de maîtrise d'œuvre. La totalité de ces marchés recensés par la chambre s'élève à un montant de 4,5 M€ sur la période de contrôle. Les marchés de maîtrise d'œuvre, lorsqu'ils sont identifiés en tant que tel dans la liste des marchés fournie, représentent 2,3 M€.

Certaines études requièrent un degré de technicité justifiant le recours à des prestataires externes. Il en va ainsi notamment pour des études sur des aléas naturels, l'élaboration d'un plan paysage, l'élaboration d'un plan communal de lutte contre l'habitat indigne ou encore l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement lumière ou d'un plan de déplacement communal. À l'inverse, certaines études semblent relever d'une volonté d'externalisation des missions malgré les compétences disponibles au sein de la collectivité.

À ce titre, la « mission de maîtrise d'œuvre relative aux études pour la réhabilitation des trois établissements scolaires » a été attribuée en 2015 à la société D pour un montant de 13 800 €. La chambre observe que les diagnostics constituent des examens visuels de l'état général des écoles ; ainsi, concernant « l'école Kaweni stade », le diagnostic fait état de vitres manquantes, de portes et sanitaires cassés, de rambardes délabrées, autant de constats qu'auraient pu réaliser les services techniques de la collectivité. De même, le bureau d'étude se réfère fréquemment aux observations du contrôle sécurité VERITAS dont les diagnostics pouvaient permettre d'évaluer une partie des travaux de rénovation. Concernant la mission DCE, celle-ci pouvait être réalisée en interne compte tenu du transfert d'un ingénieur du SMIAM à la collectivité pour assurer les projets de rénovations, ainsi que des nombreux travaux en cours lesquels présentent des similitudes permettant une optimisation du travail de rédaction des pièces contractuelles.

La collectivité a passé un accord cadre relatif à une mission d'assistance à l'instruction de permis de construire avec le cabinet E le 3 novembre 2017 pour un montant de 73 475 €. La prestation concerne l'assistance dans l'instruction de permis de construire et la mise en place de procédures au travers notamment la formation et l'accompagnement des agents. Si ce besoin paraît justifié au regard du nombre de recours contentieux en matière d'urbanisme dont fait l'objet la collectivité, ainsi que des spécificités de son territoire qui subit une forte pression démographique, la chambre appelle toutefois l'attention de la commune sur le fait que les activités d'instruction et d'autorisation d'urbanisme ne peuvent, par leur nature liée à l'exercice de prérogatives de puissance publique, être déléguées à des prestataires privés. La mission du cabinet doit ainsi être circonscrite à l'assistance.

Plusieurs prestations ont été confiées au Cabinet X, qui se définit comme le premier laboratoire de recherche, de conseil et de formation, spécialisé dans le développement durable, installé à Paris et à Mayotte. Sa spécialité à Mayotte est la gestion des déchets. Ce cabinet est aussi sélectionné par la commune pour des missions diverses d'accompagnement, de diagnostic, de contrôle, de communication ou encore de formation des contrats aidés (CUI).

Le premier marché analysé est celui relatif à une mission d'assistance, de contrôle et de communication dans le cadre des marchés de collecte des ordures ménagères et assimilées et du marché de collecte des encombrants pour un montant de 157 935 €, passé le 24 décembre 2015 et transféré de plein droit à la CADEMA dès la semaine suivante. La convention prévoit une mission d'une durée de deux ans, inférieure à la durée du marché de collecte de cinq ans, alors que l'objet premier de la mission est de « mettre en place un système de management de la qualité » par le « contrôle des prestations délivrées par le prestataire de collecte ». Compte tenu de l'objet et du montant de la prestation, qui correspond à l'équivalent de deux emplois temps plein, la collectivité pourrait réaliser cette prestation en interne. Au sein de la direction de la propreté urbaine, un agent est en charge de la coordination de la propreté urbaine et de l'entretien des abords de points de regroupement ; il est parfois amené à effectuer sa mission sur place simultanément avec le cabinet.

Sur conseil de ce cabinet, la collectivité a passé le 12 août 2016 un marché relatif à la fourniture et à la pose de conteneurs semi enterrés pour la collecte des déchets ménagers avec la société B d'un montant de 74 670 €. Cette prestation ne satisfait aucun besoin compte tenu du transfert de compétence de la collecte des déchets ménagers. Même si le transfert du marché est intervenu après sa signature et la charge financière a été au final supportée par la CADEMA, la commune a assuré la mise en œuvre et le suivi de ce marché avec les coûts liés à la publication et à la mobilisation de son personnel administratif. Alors que la mission de contrôle et

communication confiée au cabinet X est concomitante à la passation du marché de collecte, ce type d'extraction des déchets n'était pas prévu initialement, les pièces contractuelles prévoyant l'expérimentation de nouveaux contenants au moyen de colonnes externes, et non au moyen de conteneurs semi-enterrés tels que proposés par la société B. L'acquisition de ces conteneurs a nécessité la conclusion d'avenants avec les prestataires, peu de temps après la conclusion du marché pour cinq années.

Le second marché analysé est un marché d'expertise et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir le projet culturel et les modalités de gestion et de fonctionnement de la MJC de M'Gombani, pour un montant de 39 650 €. L'objet de la mission consiste en premier lieu à conseiller les élus, qui auraient pu s'appuyer sur les compétences de la collectivité pour recruter, sous réserve de la recherche d'un profil particulier, un directeur culturel et vie associative dont les missions apparaissent être couvertes par ce marché.

Le troisième marché sélectionné dans l'analyse des marchés conclu avec X a été signé le 15 mai 2017 pour un montant de 24 800 €. Il concerne une mission d'accompagnement à l'anticipation de la requalification de la voirie communale. Ce marché a pour objet d'aider la DGAST afin de mettre en place des processus efficaces et pérennes permettant d'interagir avec les riverains et concessionnaires et de piloter les interventions visant à une durée de vie satisfaisante des voiries. La chambre relève que cette prestation aurait pu être menée par le service de la voirie.

De façon plus générale, la collectivité dispose d'agents qualifiés pour la passation des marchés publics : outre la direction de la commande publique, la DGAST regroupe 150 agents dont 20 administratifs ; pilotée par un attaché territorial en qualité de directeur général adjoint, elle dispose de quatre ingénieurs et de trois chargés d'opération en charge des écoles, des voiries et des cimetières, ainsi que d'un cadre pour des marchés de travaux en voie de recrutement. Ce vivier constitue une ressource pour traiter d'une majorité de ses besoins sans avoir recours à des bureaux d'études. En effet, le recrutement d'un assistant à maîtrise d'ouvrage intervient généralement pour des opérations de travaux complexes lorsque le maître d'ouvrage ne dispose pas en interne des compétences nécessaires ou des ressources suffisantes. Dans ces conditions, la chambre recommande à la collectivité de définir des critères de sélection des assistants à maîtrise d'ouvrage au regard des besoins que ses ressources en interne ne sont pas en mesure de satisfaire.

2.2 LA MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES

La chambre a procédé à l'examen d'un échantillon représentatif de marchés passés entre 2014 et 2017. Il a été composé de telle sorte à réunir des marchés de fournitures et services et des marchés de travaux, des procédures formalisées et des procédures adaptées de tous montants, ou bien des procédures concernant des besoins récurrents, notamment en matière de fournitures et services, ainsi que des marchés de prestations intellectuelles. L'échantillon inclut aussi des dépenses passées en dehors de tout marché formalisé.

Pour la constitution de l'échantillon spécifique à la passation et à l'exécution des marchés, la collectivité n'a pas été en mesure de remettre à la chambre l'ensemble des dossiers. À titre d'exemple, au 24 juillet 2018 les offres des candidats non retenus au marché public de

collecte des déchets ménagers signé n'ont toujours pas été produites en dépit des sollicitations pour les besoins du contrôle.

2.2.1 La couverture des besoins de la collectivité

L'examen des achats de la collectivité a révélé des faiblesses dans la définition de ses besoins qui se traduisent par un recours inefficace aux procédures de marchés publics.

2.2.1.1 Le défaut de computation des seuils

En application des articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, pour déterminer la procédure à mettre en œuvre, l'acheteur doit procéder au calcul de la valeur estimée du besoin. En matière de fournitures, il doit notamment se baser soit sur le montant des fournitures acquises au cours de l'année précédente, en l'actualisant des besoins prévisibles à venir, soit sur la valeur estimée des fournitures à acquérir au cours de l'année suivant la conclusion de marché. Tout fractionnement des achats ou toutes modalités de calcul différents conduisant à contourner l'application des règles de passation des marchés publics sont proscrites.

Conformément aux dispositions du chapitre II du titre III du décret du 25 mars 2016, les marchés inférieurs à 25 000 € HT peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalable, à condition que les collectivités veillent à choisir une offre pertinente et à ne pas contracter systématiquement avec la même entreprise. Entre 25 000 et 90 000 € HT, elles doivent recourir à une procédure adaptée, dont elles déterminent librement les modalités en fonction des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre d'entreprises susceptibles d'y répondre et des circonstances de l'achat. La publicité de ces achats doit également être adaptée aux circonstances. À partir de 90 000 € HT, la publicité par insertion d'une annonce au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ou d'un journal d'annonces légales, est obligatoire. Au-delà de 209 000 € HT pour les fournitures et services, ou 5 225 000 € HT pour les travaux, les collectivités doivent recourir à l'une des procédures formalisées listées par la réglementation.

Malgré l'existence d'une direction de la commande publique, en charge notamment du recensement des besoins et de la planification et programmation des achats, chaque dépense est organisée par chaque service utilisateur sur la base de la rédaction d'un DCE, de lettres de commande ou de lettres de consultation en fonction du montant prévisionnel de l'achat et du service. En pratique, lorsque des besoins nouveaux sont pressentis, les services estiment l'enveloppe financière selon des modalités inconnues et peuvent consulter le service marché pour savoir s'il faut avoir recours à une procédure particulière. À défaut de règles internes, et en l'absence d'une nomenclature et cartographie des achats propres à la commune, les seuils de procédures sont souvent dépassés. Cette absence de suivi dans la gestion des petits achats, tels que les fournitures et petits équipements, a été constatée, la direction de la commande publique n'ayant pas la maîtrise des achats de fonctionnement.

L'ensemble des commandes analysées et conclues hors procédures de marché public relevées sur la période 2014-2017 s'élève à plus de 5 M€ sur la section fonctionnement et plus de 2 M€ en section d'investissement.

L'examen des dépenses de fonctionnement a révélé des défaillances dans la gestion des achats et le respect du droit de la commande publique. Au cours de l'année 2016, la quasi-totalité des achats hors marché dépasse le seuil de procédure obligatoire de 25 000 €, et parfois celui de publicité formalisée obligatoire de 90 000 €. Il en va ainsi notamment de l'achat de vêtements de travail, d'un montant total de 186 296 €, ou l'achat de billets d'avion pour 176 385 €. Certaines dépenses dépassent le seuil des marchés formalisés fixé à 209 000 € pour les fournitures et services, comme par exemple, les dépenses de fournitures et petits équipements d'un montant total de 290 308 €.

Ces achats dépassent les seuils de publicité et de mise en concurrence chaque année pour la plupart ou en cumulant plusieurs exercices pour certains, révélant ainsi l'existence d'un besoin régulier de la collectivité. L'irrégularité est d'autant plus importante lorsque la commune fait appel de façon récurrente aux mêmes prestataires, comme c'est le cas dans certains domaines : 466 745 € ont été dépensés auprès de l'agence de voyage F sur l'ensemble de la période de contrôle ; des vêtements de travail ont été acquis pour un montant cumulé de 140 315 € avec la seule entreprise G.

Compte tenu des prévisions budgétaires pour ces dépenses, cette situation ne semble pas résulter du seul défaut d'organisation en termes de planification et de globalisation des besoins de la commune. Bien que ces anomalies se répètent d'un exercice à un autre, la collectivité ne prend pas de mesures pour adapter ses modalités d'achat alors que les exécutions budgétaires caractérisent des dépassements des seuils. La chambre observe que la définition des besoins de la collectivité en amont des procédures n'est pas assurée.

Dans ce contexte, il serait de bonne gestion que la direction de la commande publique, en charge aussi de la gestion des stocks, centralise le recensement annuel des besoins et la recherche de prestataires. Pour ce faire, la commune doit établir la nomenclature interne de ses dépenses. La chambre lui rappelle que cette nomenclature est nécessaire au respect des seuils de publicité prévus par les dispositions du chapitre II du titre III du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

2.2.1.2 Des besoins insuffisamment couverts par les marchés conclus

Pour satisfaire ses besoins en fournitures d'entretien et en fournitures administratives, la collectivité a passé des marchés à bons de commande par deux appels d'offres décomposés chacun en quatre lots, conclus respectivement les 26 mars et 26 juin 2016, et reconductibles trois fois.

Alors qu'il s'agit de groupements de commandes avec le centre communal d'action sociale (CCAS) et la caisse des écoles, les montants minimums des marchés, de 17 781 € pour les fournitures administratives et de 4 509 € pour les fournitures d'entretien, ne sont pas conformes aux prévisions budgétaires qui établissent ces dépenses à une moyenne de 90 000 € par an ; la commune ne fait pas l'effort d'évaluer ses besoins au plus proche de ses consommations. En retenant un minimum trop bas et en ne fixant pas de maximum, les prix sont majorés dès lors que l'attrait des marchés à bons de commande pluriannuels pour les entreprises réside dans une garantie d'un volume d'achat en contrepartie de prix minorés.

Des dépenses sont effectuées hors marchés. Concernant les fournitures administratives, ces dépenses s'élèvent selon la collectivité à 75 582 € au cours de l'année 2016, en dépit du marché passé dès le mois de juin. Alors que ces quatre lots ont été reconduits le 1^{er} août 2017, les dépenses hors marché s'élèvent à 7 739 € au 31 décembre 2017. Si un marché de fournitures à bon de commande ne peut anticiper tous les besoins de la collectivité, celle-ci ne peut passer des achats hors marché qu'en ce qui concerne des dépenses spécifiques. Ainsi, l'achat d'étiquettes et de registres photos non prévu au marché paraît justifié. À l'inverse, l'achat hors marché de 500 stylos quatre couleurs, alors que le lot 1 prévoit l'achat de stylos de couleurs différentes, ne paraît pas justifié. La collectivité doit se conformer au marché passé pour couvrir ses besoins récurrents.

Concernant les fournitures d'entretien, selon les services de la commune ce marché ne couvre pas la palette des besoins ce qui explique les dépenses hors marchés. Les contrats ont pourtant été reconduits par courrier du 4 octobre 2017 malgré l'intention de la collectivité de relancer la procédure avec des nouveaux bordereaux de prix unitaires (BPU) actualisés. Paradoxalement, alors que la collectivité admet l'insuffisance de ce marché, les dépenses hors marché d'un montant de 32 420 € en 2016 ont chuté à 460 € en 2017 ce qui implique qu'il couvrirait en réalité les besoins de la commune. Certaines de ces dépenses paraissent justifiées car non prévues dans les lots tel l'achat de shampoing de carrosserie. À l'inverse, l'achat de seaux, serpillères et détergents pour les écoles pouvait être couvert par les lots « matériel de nettoyages » et « produits nettoyants ». Pareillement, le lot « papiers d'hygiène et sacs poubelle » prévoit la fourniture de sacs poubelles de 110 L ; l'achat de sacs poubelles noirs de 130 L hors marché pour un montant de 8 482 € en décembre 2017, au surplus avec l'entreprise attributaire de ce lot, ne paraît ainsi pas justifié.

Un accord cadre à marchés subséquents de quatre ans a été notifié le 4 janvier 2017 à deux entreprises pour les services de traiteurs et livraisons des repas au groupement comprenant la commune, le CCAS et la caisse des écoles. Ce marché bien que signé et notifié, n'a fait l'objet d'aucune exécution ; selon la directrice des finances, cet accord cadre ne répondait pas aux besoins réels de la collectivité et une résiliation du marché serait actuellement examinée. Par conséquent, la collectivité continue en 2017 à passer des bons de commandes sur ces prestations, avec des entreprises qui n'ont pas répondu à l'appel à la concurrence, à hauteur de 31 688 € de commandes. La commune passe des commandes hors marché identiques à celles prévues dans le bordereau des prix unitaires du titulaire prestataire H, pour un montant de 51 000 €. À l'inverse, elle n'a effectué que 18 300 € de commandes auprès de la société I, pourtant classée première dans l'ouverture des plis. Au total les dépenses couvertes par l'objet du marché et passées hors marché s'élèvent à plus de 74 000 € en 2017.

La gestion par la collectivité de ses besoins en matériels roulants ne paraît pas non plus satisfaisante. En 2015, un marché a été attribué pour un montant de 155 100 € à l'entreprise J concernant l'acquisition de nacelles et de véhicules utilitaires. Malgré ce marché, il a été relevé l'acquisition d'autres matériels roulants au cours de cet exercice (7 véhicules, deux scooters, des vélos à assistance électrique) pour un montant total de 117 656 €. Pareillement, alors qu'un marché a été conclu en octobre 2016 relatif à l'acquisition de camion 26 T, camion 10 T, deux véhicules sans permis et des véhicules citadins, la commune a fait des acquisitions hors marchés de même nature pour un montant total de 124 330 €. En 2017, aucun marché n'a été publié et 76 553 € d'achat ont ainsi été effectués hors marchés publics. En périphérie, la chambre observe qu'aucun contrat n'a davantage été passé concernant les prestations d'entretien des véhicules, lesquelles sont systématiquement passées hors marché avec les mêmes sociétés. Sur la période 2014 à 2017, ces dépenses se cumulent à un montant de 309 873 €.

Au regard de ces constats, la chambre recommande à la collectivité de procéder à une cartographie des achats par service et à des plans pluriannuels d'acquisitions des fournitures et services, lesquels lui permettront d'optimiser les achats en termes de sécurité des procédures et de maîtrise des coûts. Elle l'invite à généraliser le recours aux procédures de marchés publics pour satisfaire ses besoins en matière de travaux, de fournitures et de services, conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et des articles 25 et suivants de son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

2.2.2 Les procédures de passation

La méconnaissance par la collectivité des obligations en matière de publicité et de sélection des entreprises porte atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique.

2.2.2.1 Les obligations de publicité

La publicité a pour objet d'informer les acteurs économiques d'un secteur donné du lancement d'une procédure d'achat et de susciter leur concurrence afin d'accroître les chances d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour être efficace, elle suppose de donner suffisamment d'audience et de clarté à cette information.

L'examen des procédures de publicité a révélé, lorsqu'elles sont organisées, leur caractère insuffisant voire dissuasif. Elles ne permettent pas de solliciter un panel satisfaisant de candidats.

➤ L'absence de publicité :

La commune a lancé en 2014 un marché d'acquisition de matériels roulants ; suite aux observations de la préfecture, elle a été contrainte de le retirer puisque les offres avaient été ouvertes avant la date limite de dépôt fixée par le règlement de consultation, et leur analyse effectuée avant la réunion de la CAO ; malgré ce retrait, les matériels roulants seront acquis en 2014 pour un montant total de 218 107 €. Le 13 janvier 2015 un AAPC a été publié concernant l'acquisition d'une nacelle et d'un véhicule utilitaire aménagé. Le bordereau de prix fait état de l'acquisition de deux scooters 50 cm³ non répertoriés dans l'ensemble des pièces du DCE ; le marché a été attribué dans sa totalité pour un montant de 155 100 € à l'entreprise J. En 2016, un marché décomposé en quatre lots a été lancé ; alors que deux entreprises avaient répondu à l'appel d'offre, le lot 4 concernant la fourniture et livraison de véhicules citadins a été déclaré sans suite pour motif d'intérêt général, sans que ce point n'ait été justifié dans le procès-verbal de la CAO.

Dans l'attente de la livraison du groupe scolaire Tsoundzou T24, la commune a passé un marché de transport scolaire avec l'entreprise K couvrant la période du 1^{er} octobre 2014 au 28 février 2016. À son échéance, la collectivité a envisagé de procéder au renouvellement de ce marché, mais en a finalement abandonné l'idée. Ce service demeure assuré par l'entreprise K sans que la commune ne justifie d'une procédure de mise en concurrence ; son maintien en qualité de prestataire résulte d'une note du service de la vie scolaire, non datée et dont la qualité du signataire n'est pas renseignée, qui informe souhaiter poursuivre ce marché sans le relancer et sans passer d'avenant, sur la base du même BPU. Le service financier justifie ce maintien

par l'imminence de livraison de l'école. Le contrat étant arrivé à échéance en février 2016, avant l'ordre de service de redémarrage des travaux de cette école, dont la livraison n'est toujours pas intervenue en juillet 2018, la chambre observe que la collectivité ne respecte pas les règles de la commande publique.

Ainsi qu'il a été vu, 466 748 € de frais liés aux déplacements et voyages des agents ont été engagés sur la période de contrôle avec la société F, en l'absence de toute procédure. Afin de couvrir ces dépenses, un marché public aurait été lancé en novembre 2016, publié sur le profil acheteur, au BOAMP, au JOUE ainsi que dans la presse locale, sans qu'aucun justificatif ni même le marché ne justifie des démarches engagées ; seule la décision de déclaration d'infructuosité a été communiquée. Ce premier appel d'offres n'aurait reçu qu'une seule proposition de l'agence M; il aurait été demandé de relancer le marché pour insuffisance de concurrence. Toutefois, aucun élément étayant cette infructuosité n'a pu être produit. Un deuxième marché est alors lancé sous la forme d'un accord cadre à bons de commande en février 2017, l'AAPC est publié dans les journaux locaux, et fait référence à des publications au BOAMP et JOUE dont la réalité n'a pu être justifiée ; cet AAPC respecte l'obligation d'indiquer que la nouvelle procédure fait suite à une déclaration de procédure infructueuse. Pour ce deuxième marché, seule l'agence F a fait acte de candidature ; alors qu'elle a rendu une offre répondant aux exigences du règlement de consultation, ce deuxième marché ne semble pas abouti, sans que la direction de la commande publique ne puisse en justifier la raison ; la CAO n'a pas été réunie afin de décider de la suite à donner à ce marché, et le candidat n'étant lui-même pas informé. Aucun marché n'a été notifié et les dépenses sont réalisées hors marchés en toute illégalité.

Une opération de rénovation de l'école pré professionnelle de formation (PPF) de Kaweni a été lancée en septembre 2015 en marché unique de sept « affaires » tout corps d'état. Sur sept offres reçues, quatre ont été déclarées irrecevables car les sociétés ont candidaté sur quelques « affaires » qu'elles ont considérées comme des lots. Au vu de ce constat, la commune aurait dû publier un nouvel AAPC, lequel ne paraissait pas suffisamment clair quant à l'objet du marché. Au demeurant, et ainsi que l'a relevé le contrôle de légalité, le terme « affaire » n'est pas utilisé dans le code des marchés publics et s'apparente plus dans ce contexte à celui de « lot » prévu par l'article 10 de ce code. Outre l'obligation pour la collectivité de diffuser des appels à la concurrence dénué d'ambiguïté, la chambre lui rappelle le principe d'allotissement des marchés publics, désormais prévu à l'article 12 du décret de 2016, afin d'assurer un large accès des entreprises à la commande publique.

La société C a été retenue pour un montant de 421 620 €, soit 20 % supérieur à l'enveloppe affectée à l'opération. La commune a justifié le choix de cette procédure « tout corps d'état » par des contraintes budgétaires et calendaires très restreintes qui l'a conduite à une gestion de l'opération en maîtrise d'œuvre interne par le biais d'un marché global. Le délai contractuel est d'un mois et deux jours de préparation, ce qui paraît bref pour des travaux de cette envergure, et ce d'autant plus que cette entreprise accuse de nombreux retards sur des marchés passés avec la collectivité, concomitants à celui-ci. Les deux autres entreprises dont l'offre avait été jugée recevable proposaient un délai de trois mois de travaux, dont 15 jours de préparation de chantier.

Concernant la mission confiée au bureau D, si l'intitulé du marché sur le tableau de suivi fait mention d'un marché d'études, il apparaît qu'il constitue à la fois un marché d'études (diagnostics de rénovation) et un marché de maîtrise d'œuvre avec préparation des DCE pour les travaux de rénovation. Ce marché a été attribué pour un montant de 13 800 € ; la même année, cette société a bénéficié d'un marché de maîtrise d'œuvre « rénovation de trois établissements scolaires » identiques à ceux concernés par les études pour un montant de 29 300 €. Dans ces conditions, la séparation des deux opérations en deux marchés distincts ne paraît pas pertinente, d'autant plus que la réunion des deux pour un montant total de 43 100 € dépassait le seuil de publicité obligatoire.

Le marché passé avec le cabinet X concernant une mission d'accompagnement à l'anticipation de la requalification de la voirie a été passé à la suite d'une note d'un chargé d'opération voirie à l'attention du maire en mai 2017, proposant l'offre de ce cabinet accompagnée de la convention d'assistance pour un montant de 24 800 €. Il semblerait ici qu'il s'agisse d'un marché de gré à gré bien que la procédure n'ait pas été précisée dans la convention. Cette procédure peut être utilisée si le montant du marché est inférieur à 25 000 € en application de l'article 30 du décret du 25 mars 2016 ; en général, il a un coût plus élevé par défaut de mise en concurrence, et la collectivité doit se prémunir de recourir systématiquement au même prestataire. La chambre observe que la prestation proposée par ce cabinet se situe juste en dessous de ce seuil de publicité et de mise en concurrence obligatoire et aurait pu être complétée par des devis comparatifs.

➤ *Une publicité insuffisante*

A l'inverse de ce qu'il a été constaté concernant le marché de déplacements, la commune n'a pas souhaité relancer des procédures pour lesquelles les consultations n'avaient abouti qu'à une seule offre régulière. Dans un tel cas, le pouvoir adjudicateur peut décider d'analyser l'offre et de procéder à l'attribution du marché à la seule entreprise candidate, dès lors que le principe d'égalité accès à la commande publique a été respecté, et qu'une concurrence effective a pu s'observer. Toutefois, il peut décider de déclarer cette procédure sans suite, s'il estime qu'il n'a pas eu tous les éléments pour faire un choix objectif.

En novembre 2016, la direction de la commande publique a lancé une consultation pour un accord cadre à marchés subséquents de quatre ans pour les services de traiteurs et de livraison des repas, par groupement de commande avec le CCAS et la caisse des écoles. Ce marché a été passé selon la procédure négociée comme le permet l'article 28 du décret de 2016 s'agissant d'une prestation de service spécifique, sans montant minimum ni maximum. Alors que le règlement de consultation prévoyait l'attribution aux quatre premières entreprises, seulement deux ont répondu à l'appel à la concurrence et se sont donc vues notifier le marché le 4 janvier 2017. Selon le rapport d'analyse des offres, l'AAPC a été publié dans trois journaux locaux le 10 novembre 2016 ainsi que sur le profil acheteur de la ville, et laissait 25 jours aux entreprises pour répondre. Le premier rapport d'analyse des offres en date du 22 décembre 2016 fait état de l'irrégularité de l'entreprise H qui n'a pas fourni sa simulation financière comme l'imposait l'article VII.1 du règlement de consultation ; un délai de cinq jours lui a été imparti conformément à l'article VIII.1 du règlement de consultation par courriel du 23 décembre 2016. Dans un premier temps, l'offre de ce candidat a donc été déclarée irrégulière en application de

l'article 59 du décret⁶. Un deuxième rapport d'analyse a été dressé le 26 décembre 2016 avant l'expiration du délai de cinq jours imparti à cette entreprise, alors que celle-ci n'a pas communiqué sa simulation financière, pourtant expressément prévue par le règlement de consultation au titre des pièces composant le dossier de candidature. Alors que le pouvoir adjudicateur estime lui-même que cette simulation était utile à la comparaison des offres des candidats et à l'appréciation du critère du prix, le deuxième rapport admet la recevabilité de cette seconde offre et classe cette entreprise au 2^e rang. Il méconnaît ainsi l'article VIII.2 du règlement de consultation qui stipule que les offres qui demeurent irrégulières sont éliminées. Si la collectivité semble justifier cette démarche par l'absence d'autres candidats, sans urgence invoquée elle pouvait déclarer le marché sans suite pour défaut de concurrence suffisante, ou bien conclure avec le seul candidat dont l'offre était régulière. La chambre lui rappelle que les offres irrégulières doivent être écartées en application de l'article 59 du décret 25 mars 2016.

Début décembre 2015, un AAPC concernant une mission de conception, réalisation et mise en œuvre d'un plan de communication pour la réglementation du stationnement est publié sur les journaux locaux pour un montant compris entre 40 000 € et 90 000 €. Le marché a été notifié mi-janvier 2016 pour un montant global de 89 655 € et une durée de 24 mois à la société N. La procédure de publicité semble insuffisante au vu du montant estimé entre 40 000 € et 90 000 €, à la limite des seuils de publicité formalisée, et alors qu'une seule candidature d'un prestataire mahorais a été réceptionnée. L'élargissement de la publicité au niveau régional, voire national, aurait pu permettre une mise en concurrence plus conséquente. L'insuffisance de concurrence aurait pu être mise en avant pour déclarer la procédure sans suite et affiner le besoin dès lors que la fourchette de prix annoncée dans l'AAPC ne permet pas de mesurer le niveau d'assistance que la commune requiert réellement pour la réalisation de cette mission, puis relancer la procédure avec une publicité élargie.

Pareillement, la publicité effectuée au BOAMP, au JOUE et dans la presse locale pour l'appel à la concurrence d'un accord cadre relatif à la mission d'assistance à l'instruction de permis de construire publiée le 4 mai 2017 n'a suscité le dépôt d'aucune offre. Début juin 2017, l'appel d'offre est donc déclaré infructueux et relancé sous la forme d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable. La SARL E est alors consultée par courriel courant juin 2017 pour transmission d'une proposition avant la fin du mois. La commune a ainsi préféré passer le marché de gré à gré sans que des motifs d'urgence à conclure n'aient été avancés.

La chambre invite la collectivité à respecter les seuils de publicité et de mise en concurrence obligatoire conformément aux articles 31 à 37 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

➤ *Une publicité contre-productive*

Les mentions figurant dans les AAPC peuvent être de nature à faire obstacle à une réelle concurrence selon qu'elles sont contradictoires ou apparaissent trop contraignantes pour les entreprises susceptibles de candidater.

⁶ « Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation notamment parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale. »

Ainsi concernant le marché de fournitures administratives passé en 2016, la chambre observe dans un premier temps que l'AAPC prévoit un délai contradictoire de « maximum 10 (quinze) jours » de livraison à compter de la date fixée par l'ordre de service qui prescrira de commencer la livraison. Seulement cinq entreprises ont répondu à l'appel d'offres, toutes ayant leur siège à Mayotte et ce malgré un délai de deux mois ouvert pour candidater. L'absence de candidatures d'entreprises hors département peut être liée à un délai trop court de livraison exigé par le règlement de consultation, qui est pondéré à 25 % dans les critères de jugement des offres.

Le même constat peut être fait concernant le marché de fournitures d'entretien où seulement trois entreprises mahoraises ont répondu à l'appel à la concurrence. Dans ce marché, le règlement de consultation prévoit un délai de livraison de 10 jours ; ce critère est pondéré à 30 %. La chambre observe que ce délai, de nature à restreindre la concurrence, n'est au demeurant pas exigé par la collectivité au stade de l'exécution du marché. À titre d'exemple, une commande passée par la commune le 5 décembre 2016 à la société G a fait l'objet d'une livraison plus d'un mois après, soit bien au-delà du délai de livraison de 10 jours ; aucune pénalité de retard n'a été mise à la charge du fournisseur en dépit des dispositions du cahier des clauses administratives particulières de ce marché.

Eu égard à l'objet de ces marchés, un délai de livraison adapté aux spécificités locales pourrait être envisagé pour permettre aux entreprises de répondre.

2.2.2.2 La sélection des offres

Le processus de sélection des entreprises comporte nécessairement deux étapes, d'abord la sélection des candidatures, qui consiste à apprécier, de manière globale, les capacités professionnelles, techniques, et financières des entreprises soumissionnaires, et ensuite la sélection des offres, qui consiste en l'analyse des propositions au regard du cahier des charges, selon des critères de jugement annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation. L'examen des rapports d'analyse des offres de l'échantillon a révélé des irrégularités commises par les services instructeurs, de nature à fausser la concurrence.

L'adéquation des notes attribuées aux offres des candidats et la réalité de leur proposition soulèvent des remarques. À titre d'exemple, la passation du marché de collation scolaire s'effectuait au regard de la valeur technique de l'offre (60 points) et du prix (40 points). La société O a bénéficié du lot n° 3 en ayant fourni l'offre économiquement la plus avantageuse classée au 1^{er} rang. La chambre observe néanmoins que si le critère de la valeur technique, pondéré à 60, est détaillé en six sous-critères, le rapport d'analyse des offres ne permet pas de connaître les motifs d'attribution des notes à chaque candidat ; la société O a ainsi obtenu 10/10 à tous les sous-critères et obtient le marché, bien qu'elle ait présenté le prix unitaire le plus élevé. Dans tous les cas, la procédure de consultation de ce marché est irrégulière dès lors que c'est la CAO de la commune et non celle de la caisse des écoles qui a attribué ce marché.

Pour le marché d'assistance sur la maison des jeunes et de la culture (MJC) de M'Gombani attribué au Cabinet X, le procès-verbal de la CAO fait apparaître le choix du candidat retenu sans qu'aucune analyse des offres ne soit présentée. Les conditions d'attribution de ce marché n'ont pu être examinées en l'absence de production du dossier de l'autre société candidate. Le scénario produit par le cabinet X à l'appui de son offre correspond en tous points au contenu de la mission attendue.

Le marché d'assistance à la collecte des ordures confiés au cabinet susmentionné soulève des remarques. Début juillet 2015, date de remise des plis, cinq offres ont été réceptionnées par l'acheteur ; le mémoire technique remis par la collectivité concernant la société attributaire est une version du 26 octobre 2016, postérieure à la signature du marché. Sur ces cinq offres, des écarts de prix ont été relevés, deux propositions étant au-dessus du seuil des 209 000 €. Dans son analyse des offres, la commune écarte les deux offres, des montants respectifs de 647 395 € et 472 100 €, en leur attribuant la note de zéro ; l'AAPC ne fixant pas de prix maximum à la consultation, ces offres ne sont pas irrégulières. Compte tenu de l'absence d'évaluation du besoin par la collectivité, celle-ci aurait dû recourir à un appel d'offres et non à une procédure adaptée.

L'offre de la société L est rejetée car la proposition financière effectuée est sur 12 mois au lieu de 24 comme demandé dans le règlement de consultation. Dans ce cas, l'offre devait être rejetée au stade de sa recevabilité, conformément à l'article 35 du code des marchés publics et à l'article 8.2 du règlement de consultation, et non au stade l'analyse pour se voir attribuer la note de 0.

Les modalités d'attribution des offres sont fixées par le règlement de consultation à 10 pour la valeur technique et 10 pour le prix soit 50 % de pondération pour chaque critère. Les modalités de calcul du prix ne paraissent pas adéquates : la commune a retenu pour le calcul du prix la formule suivante : $10 - ((\text{offre} * 10) / \text{offre minimale}) - 10 = \text{note}$. Pour les sociétés qui ont présenté une offre avec un important écart de prix, cela revient à leur attribuer une note négative ; les formules de notation permettant l'octroi de notes négatives ou supérieures à la note maximum peuvent donner lieu à des contentieux⁷. Dans son guide sur les prix, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances conseille d'utiliser à cet effet la formule la plus répandue parmi les méthodes proportionnelles : $\text{Note sur 10} = (\text{prix le plus bas} / \text{prix de l'offre examinée}) * 10$. Elle considère que c'est la méthode la plus simple et la plus neutre car elle octroie à l'offre recevable la plus basse la meilleure note, les autres offres étant notées proportionnellement à celle-ci. La chambre observe que c'est la méthode usuellement pratiquée par la collectivité dans la passation de ses marchés. En l'espèce, l'application de cette méthode aurait conduit à attribuer la note de 10/10 à X, 8,01 à P (et non 7,6), 3,3 à Q et 2,4 à R.

Si l'offre d'X d'un montant de 157 935 € est la moins-disante, la décomposition de son prix révèle qu'elle englobe pour le volet communication, d'un coût estimatif de 34 580 €, uniquement les prestations intellectuelles à l'exclusion des supports de communication tels les spots radio, les dépliants, affiches, magnets et autres badges, dont le coût global est évalué à 10 000 €⁸. Or le CCAP et l'acte d'engagement prévoyaient que, pour le volet sensibilisation-communication, le mémoire technique devait comprendre une proposition financière incluant les prestations intellectuelles, le coût des insertions presse et les livrables réalisés ainsi que le coût des événementiels. Dès lors, compte tenu du caractère global et forfaitaire du prix, de l'absence de variante autorisée et autre option, du caractère indissociable des prestations intellectuelles et des supports de communication pour réaliser ce volet, non seulement l'offre de prix n'était pas conforme au règlement de la consultation mais l'offre était incomplète au regard de l'objet du marché.

⁷ CE, 18 décembre 2012, Département de la Guadeloupe, n° 362532

⁸ La société présente également une option à 9 000 € sans les badges.

Concernant la valeur technique des offres, il est observé que la société P a obtenu 4/3 au sous critère organisation ; le dernier sous-critère noté sur 3 points a pour objet d'évaluer « la motivation et l'explication de la proposition chiffrée », ce critère paraît surpondéré et insuffisamment détaillé. La société P a obtenu la note de 3/3 alors que sa proposition financière n'est pas détaillée entre les missions de contrôle de collecte, communication et assistance, la dernière rubrique cumulant la totalité de l'offre à 647 395 €. P n'obtient que la note de 2/3 alors que sa proposition financière est motivée et différenciée. En tous les cas, le rapport d'analyse des offres ne mentionne aucune remarque permettant d'apprécier la notation des candidats et justifier les écarts de notation. Le procès-verbal d'attribution, non signé, n'est pas davantage explicite. Il est coché la case « élimination des offres » alors qu'aucune offre n'a été déclarée irrégulière.

Concernant le marché passé avec la société B, plusieurs irrégularités caractérisent la procédure de passation de ce marché. Outre la circonstance que la compétence collecte appartient depuis 2016 à la CADEMA, la procédure de passation a été effectuée par le cabinet X, sans bénéficier d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage. La convention d'assistance, contrôle et communication des marchés de collecte des ordures ménagères, et notamment son article 5, ne prévoit pas une telle délégation en matière de rédaction des pièces contractuelles et analyses des offres. C'est aussi ce cabinet qui a signé le document attestant de la livraison des marchandises et le suivi des travaux.

Dans ce marché, l'offre de la société A a été jugée irrecevable au motif de dépassement du seuil de 208 999 € pour les procédures adaptées, et de présentation de deux conteneurs semi enterrés, alors que les variantes étaient autorisées dans le règlement de la consultation. La chambre observe que compte tenu de l'objet de la prestation qui concerne des fournitures avec pose, l'entreprise pouvait estimer présenter une offre dans le cadre d'un marché de travaux. Bien que l'analyse des offres soit complète et détaillée, le prix proposé par la société B paraît anormalement bas par rapport aux propositions des autres candidats, étant deux fois moins élevé que la proposition de la société S et 3,7 fois moins élevé que la proposition de la société A. La chambre observe que l'offre de B pour l'importation depuis la métropole et la pose de quinze conteneurs semi enterrés est de 74 670 €, soit moins de 5 000 € par conteneur. Selon l'article 53 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur exige que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre. Aucune précision ne semble avoir été demandée à la société B sur le contenu de son offre financière. En dépit de ces écarts de prix significatifs, la société X n'a pas alerté la commune sur les risques d'attribution du contrat à ce prestataire.

Les méthodes de notation des offres n'assurent pas une sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse. Ainsi pour le marché d'étude confié à D, les critères de jugement des offres étaient le prix (60 %) et la pertinence de la note méthodologique (40 %). Seulement trois entreprises ont remis une offre, le 7 avril 2015 : D, T et U. T a présenté l'offre la moins-disante en termes de prix mais obtient la note la plus basse en terme de capacité technique. Alors que D n'a pas de références en rénovation scolaire, ce dernier obtient la même note que les autres candidats ; ceux-ci n'obtiennent que la note de 0,75 alors que la collectivité indique qu'ils ont des références solides et ont déjà travaillé avec le SMIAM. Dès lors que seulement 0.17 point distingue les offres d'D et T, l'attribution de la même note en termes de références a conduit à attribuer le marché à D, lequel n'a « pas les références souhaitées ». Néanmoins, l'offre du candidat T communiquée par les services communaux à la chambre ne contient aucun document établissant les références de ce bureau d'étude ; est seulement présentée une « note méthodologique » succincte de six pages. Concernant l'offre du candidat

retenu, il s'agit d'un mémoire méthodologique de 13 pages, dont la moitié composée des CV détaillés des trois personnes composant ce bureau. Les références sont limitées et ont seulement trait à des travaux sur réseaux d'eau avec le SIEAM. La description des moyens est sommaire. À l'inverse, le mémoire technique, complété d'un dossier de présentation, du bureau d'études U est complet. Il méritait notamment la note de 1 en références. Néanmoins, eu égard à la pondération du prix et à l'attribution de minimum 0,25 point par sous-critère technique (correspondant à des moyens insuffisants), le bureau d'études U ne pouvait obtenir le marché même avec l'attribution de seulement un point aux autres BET sur la valeur technique.

L'appréciation des offres par la collectivité apparaît parfois critiquable. Les modalités de sélection et de jugement des offres dans le cadre du marché de traiteur n'appellent pas d'observations particulières : les critères de sélection sont détaillés, celui relatif à la valeur technique (60 %) est divisé en quatre sous-critères eux-mêmes pondérés ; l'analyse des offres est détaillée et permet de contrôler les motifs d'attribution des notes aux candidats. La chambre observe néanmoins des anomalies quant au jugement des candidats sur la valeur technique de leur offre : le traiteur I obtient la note de 97,5 %, les appréciations révélant qu'il s'agit d'un professionnel notoire dont les moyens logistiques dépassent les besoins de la ville ; l'entreprise H obtient la note de 77 % sur la valeur technique alors que les appréciations révèlent des lacunes dans son offre et se bornent à relever qu'il s'agit d'une entreprise « en pleine expansion ». Dans la mesure où quatre candidats devaient être retenus et seulement deux ont répondu à l'appel d'offres, ces anomalies sont à relativiser. Néanmoins, la décision de la collectivité de retenir l'offre de H, malgré son irrégularité, est d'autant plus surprenante qu'en dépit de la notification du marché aux entreprises, celui-ci ne figure pas dans la liste des marchés transmise par la collectivité et n'a jamais été exécuté.

Au vu de ce qui précède, la chambre invite la commune à attribuer les marchés à l'offre économiquement la plus avantageuse en application de l'article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics au terme d'une appréciation objective et impartiale de l'ensemble des offres recevables.

2.2.3 L'exécution des contrats

Le suivi de l'exécution des marchés de travaux de rénovation des écoles et des marchés de fournitures et de services a été mal assuré par la commune.

2.2.3.1 Les travaux dans les écoles

Suite à la dissolution du SMIAM, la commune a retrouvé sa pleine compétence en matière de construction et rénovation des écoles maternelles et primaires ; la collectivité a l'obligation de continuité de service par transfert des marchés passés via la conclusion d'un avenant de changement de maître d'ouvrage. C'est le cas en particulier pour la reprise du marché des travaux pour la réalisation du groupe scolaire Tsoundzou I T18 et T6 (devenu I T24).

Parallèlement, la collectivité a lancé un plan pluriannuel de rénovation des écoles qui ne concerne que onze écoles sur quelques secteurs seulement : école maternelle T9 de Kaweni, école maternelle T9 de Doujani, le groupe scolaire de MGombani, les écoles élémentaires de Cavani sud 1 et sud 2, les écoles maternelle et école élémentaire de Passamainty stade, l'école élémentaire de Mtaspéré Bonovo, les écoles maternelles de Vahibé, Jardin Fleuri, et Cavani Sud.

➤ *Le cas du groupe scolaire Tsoundzou I T24*

Pour la continuation de cette opération divisée en 17 lots, la collectivité a poursuivi les marchés passés par le SMIAM en 2009, 2011 et 2012 pour les lots 2 à 11 et 14, et a publié un AAPC le 16 février 2016 pour la réattribution des lots 12 à 17 en procédure adaptée. Aucun élément n'a permis de déterminer les motifs d'une procédure différenciée entre les premiers et les derniers lots de cette opération, ces derniers ayant aussi fait l'objet d'un commencement d'exécution avec le SMIAM.

Concernant la poursuite des lots conclus avec le SMIAM, la possibilité de recours aux avenants pour poursuivre les travaux a été méconnue par la commune. L'article 20 de l'ancien code des marchés publics indiquait que le montant cumulé des avenants ne devait pas engendrer un bouleversement de l'économie du marché, dont le seuil a été fixé à 15 % par les jurisprudences. Au-delà, les acheteurs publics pouvaient recourir à un « marché complémentaire », négocié sans publicité ni mise en concurrence, qui permettait une augmentation allant jusqu'à 50 % du montant initial du marché.

L'article 139-6° du décret du 25 mars 2016 crée un seuil précis d'encadrement : désormais, les avenants dont le montant est inférieur à 15 % (pour les marchés de travaux) et 10 % (pour les marchés de fournitures et de services) du montant du marché, sont en toutes circonstances réputés légaux. S'il est possible de conclure des marchés complémentaires selon la procédure négociée sans publicité et sans mise en concurrence dans le secteur d'achat des fournitures, pour les travaux ou services, on ne parle plus de marché complémentaire mais d'avenant supplémentaire au marché initial. L'encadrement des avenants a pour objet d'empêcher la modification substantielle du contrat qui impliquerait une remise en concurrence des entreprises évoluant sur le marché.

S'agissant de l'école Tsoundzou T 24, les avenants sur certains lots ont souvent pour effet d'augmenter le montant du marché, par l'intégration de prestations ou de produits supplémentaires au marché et pour un montant significatif. Certains avenants ont augmenté jusqu'à 50 % le montant initial du marché, sur les lots de plomberie, de menuiserie intérieure, de peinture et d'assainissement. Outre des irrégularités tenant à leur montant, des avenants souffrent d'irrégularités entachant leur validité à raison de défaut de signature par les membres de la CAO ou par l'ordonnateur.

La chambre observe par ailleurs qu'un « marché valant cahier des charges » a été passé en octobre 2017 avec la société V pour la reprise du lot 6 relative à la réalisation des faux plafonds pour un montant de 71 394 €. Ce marché était confié à la société W, pour un montant initial de 126 000 € et aucune pièce au dossier n'établit que ce marché a pris fin ni a été réceptionné. Il s'agit d'une reprise de lot de gré à gré par la commune en octobre 2017 sans publicité ni mise en concurrence.

S'agissant des lots relancés par la commune, la chambre observe que pour le lot 12 relatif aux travaux de métallerie, la CAO consultée s'est écartée de la proposition du maître d'œuvre dans le rapport d'analyse désignant l'offre de l'entreprise C comme économiquement la plus avantageuse. Elle a décidé d'attribuer le marché au deuxième dans l'ordre, l'entreprise Y, au motif que l'entreprise C accusait de nombreux retards sur des marchés en cours.

Pourtant, si la collectivité semble avoir été vigilante quant au relancement de ces marchés afin de se voir livrer le groupe scolaire, il apparaît que peu après la notification, de nombreux avenants ont été passés, pour des montants parfois significatifs dépassant les 25 %. Dans ces conditions, la chambre recommande à la collectivité de s'attacher à mieux maîtriser l'analyse préalable des besoins ainsi que les phases de conception et d'exécution des travaux, afin de limiter le recours aux avenants.

Alors que le délai de livraison de ces travaux relancés par la commune était de 10 mois, conformément aux actes d'engagement, le groupe scolaire n'est toujours pas livré en juillet 2018, et accuse près d'une année de retard. En application des dispositions combinées du CCAP et de l'article 20 du CCAG travaux auquel celui-ci renvoie sans y déroger, la collectivité est fondée à réclamer des pénalités du simple fait de la constatation du retard par le maître d'œuvre. Ces pénalités journalières sont fixées à 1/3000 du montant de l'ensemble du marché éventuellement modifié par avenant. À ces pénalités s'ajoute celle forfaitaire prévue par le CCAP de 1/1000 du montant du marché en cas de non-respect de la date limite d'achèvement ou du délai d'exécution des travaux.

A titre d'exemple, pour l'exécution du lot 13 « clôture » signé le 24 juin 2016 avec la société Y, l'article 3 de l'acte d'engagement fixe le délai d'exécution à 10 mois. L'ordre de service de démarrage des travaux notifié le 8 juillet 2016 prévoit un commencement d'exécution le 11 juillet suivant. Compte tenu du délai de 10 mois, et des 15 jours d'intempéries réputées prévisibles, les travaux devaient être exécutés le 26 mai 2017. Au regard du montant total du marché fixé à 121 134 € après avenant, au 26 juillet 2018 la commune peut donc prétendre à 427 pénalités journalières, soit 17 241 €, auxquelles s'ajoute la pénalité forfaitaire de 121 €, représentant un total de 17 362 €.

➤ *La mise en œuvre de la programmation pluriannuelle*

Concernant le plan pluriannuel de rénovation des écoles, un marché de maîtrise d'œuvre de quatre lots a été passé en 2017 pour un montant de 3 840 000 €. Alors qu'aucuns travaux n'ont fait l'objet de publication à ce jour, des travaux de clôture, menuiseries intérieures et extérieures, électricité et plomberie ont été effectués dans le groupe scolaire de M'Gombani (lot 1) pour un montant de 308 041 € en 2016. Pareillement, des travaux de rénovation de carrelage d'une salle de classe, rénovation et réparation de sanitaires, réhabilitation du réfectoire au niveau peinture, électricité et soudure dans les écoles élémentaires Cavani sud 1 et Sud 2 ont été réalisés en dehors des lots 2 et 4 qui y pourvoient.

De manière générale sur l'année 2017, des bons de commandes ont été passés pour des travaux dans les écoles, en dehors de toute procédure de mise en concurrence, notamment pour des travaux dépassant un montant de 25 000 €. La totalité des achats passés selon ce procédé s'élève à plus de 700 000 €. À titre d'exemple, des travaux de rénovation d'un sanitaire, réhabilitation des deux salles de classe de l'école Primaire et la réalisation de deux points d'eau dans deux salles de classe, réhabilitation électrique de la salle de réfectoire maternelle de Tsoundzou 2, ont été attribués à la société Z pour un montant de 29 705 €.

Des prestations concernent des opérations de rénovation des sanitaires, dont la totalité des bons de commande en 2017 s'élèvent à plus de 274 000 €. La collectivité a fait valoir une situation d'urgence nécessitant une intervention sans délai lors de la rentrée scolaire 2017, eu égard à l'insalubrité des locaux et aux mécontentements des usagers, conformément à l'adoption d'une enveloppe budgétaire de 500 000 € par le maire pour faire face à ces besoins urgents. Néanmoins, il a pu être observé que certaines lettres de commande intervenaient sur des marchés lancés ou en cours de programmation. À tout le moins, ce procédé révèle un défaut d'anticipation et une méconnaissance de la collectivité de ses besoins les plus urgents, alors que le plan de rénovation a été adopté dès novembre 2015 sans que les marchés de travaux n'aient encore été lancés.

Enfin, l'examen des bons de commandes communiqués à la chambre, lesquels ne sont pas exhaustifs, révèlent près de 15 000 € de fournitures de plomberie qui s'ajoutent aux marchés de rénovation des sanitaires déjà évoqués. La collectivité a fait part de ses réflexions concernant la passation d'un marché de fournitures de plomberie et la réalisation de ces travaux en régie, à l'instar des interventions d'ores et déjà effectuées dans les écoles par les services communaux.

2.2.3.2 Les marchés de fournitures et de services

L'exécution des marchés de fournitures et de services ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux tant au niveau des délais que des prestations.

S'agissant de l'exécution du marché passé relatif à l'acquisition de camions et véhicules, les lots 1 et 2 relatifs à l'acquisition d'un camion 26T et de deux camions 10T auprès de la société AA, pour des montants respectifs de 308 000 € et 116 500 €, n'avaient pas été mandatés au 15 février 2018 alors que les dépenses ont été engagées sur le budget 2017. Les actes d'engagements de ces deux lots ont été signés par le maire le 28 décembre 2016, avec des délais de livraison de neuf mois hors décembre et août, à compter de la notification du bon de commande. Les pièces communiquées à la chambre attestent de bons de commandes signés fin mars 2017 et reçus par le titulaire le 15 mai 2017. Une erreur de rédaction a dû se glisser dans ces bons de commande qui indiquent une notification du marché début décembre 2017, soit plus de sept mois après leur réception par le titulaire.

Certaines conventions ne prévoient aucune durée du marché en méconnaissance des dispositions de l'article 39 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et de l'article 16 du décret du 25 mars 2016, à l'instar de la convention conclue avec le cabinet X concernant une mission d'accompagnement à l'anticipation de la requalification de la voirie de Mamoudzou. Cette convention n'est au demeurant pas datée.

Concernant le marché d'assistance à la collecte, aucun bilan ou compte rendu de la mission réalisée en cours ou fin de celle-ci ne semble avoir été réalisé contrairement aux stipulations de l'article 11 de la convention, ce qui a été confirmé par le directeur de la commande publique.

Enfin, la commune a sollicité un cabinet d'avocat fin août 2016 afin de réaliser une contre-expertise de l'analyse effectuée par le cabinet X, en détaillant les avantages et inconvénients des scénarios proposés, et de vérifier la sécurité juridique de la proposition d'X quant à la gestion de la MJC par une association, pour des honoraires de 4 000 €, Cette prestation aurait pu être incluse dans la mission de conseil initiale, ou bien être traitée par le service juridique de la collectivité à réception des travaux.

CONCLUSION

L'article 1 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 consacre la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures comme les principes fondamentaux de la commande publique. Ils permettent d'assurer « l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ». L'organisation interne de la commune devra veiller d'une part, à l'efficacité de la fonction achat et d'autre part, à garantir la sécurité juridique des procédures suivies.

En termes de dépenses de fonctionnement courantes, la commune doit également veiller à mettre en place une cartographie des achats afin de recenser ses besoins et optimiser ses dépenses. Celles de fournitures ou de prestations, notamment, doivent faire l'objet d'un seul marché couvrant plusieurs exercices.

En termes de dépenses d'investissement, les réflexions doivent porter sur les choix des acteurs⁹ et les modalités de passation et d'exécution des marchés dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Ces démarches permettront de veiller à la sécurité juridique des actes correspondants ; elles faciliteront la réception des travaux selon les règles fixées sur le plan technique et les délais contractuels.

⁹ Maître d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte