



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MANDELIEU-LA-NAPOULE

(Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1 LA PROCÉDURE.....	6
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
3 LES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE PRÉCÉDENT POUR LA PÉRIODE 2013-2017.....	7
3.1 La fiabilité des comptes et des informations budgétaires.....	7
3.2 La gestion des ressources humaines.....	7
3.3 La gestion des ports.....	8
3.4 Les subventions aux organismes de logements sociaux.....	9
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	9
4.1 Le budget principal.....	9
4.1.1 Les performances financières annuelles et la formation de l'autofinancement.....	9
4.1.2 L'excédent brut de fonctionnement en augmentation	10
4.1.3 Un financement propre disponible qui réussit à couvrir une grande partie des dépenses d'investissement	11
4.1.4 Une mobilisation d'emprunt plus importante que les besoins, alimentant le fonds de roulement	13
4.2 Le budget annexe du port de la Rague à compter de l'exercice 2022.....	14
4.2.1 La capacité d'autofinancement.....	14
4.2.2 La politique d'investissement financée par les fonds propres.....	15
4.2.3 La situation bilancielle	15
5 LA GESTION DES PORTS	16
5.1 Présentation générale de la capacité portuaire	16
5.2 Les modes de gestion des ports de la Napoule et de la Rague et la gouvernance associée	16
5.2.1 Les modes de gestion	16
5.2.1.1 Le port de la Napoule, concédé jusqu'au 31 décembre 2029	16
5.2.1.2 Le port de la Rague : une régie directe depuis le 1 ^{er} janvier 2022.....	17
5.2.1.3 La création de la régie de recettes pour l'encaissement des fonds provenant de l'exploitation du port de la Rague.....	18
5.2.2 La gouvernance	19
5.2.2.1 Le port de la Napoule	19
5.2.2.2 Le port de la Rague	20
5.3 Les marchés publics conclus sur le volet de la gestion des ports.....	21
5.3.1 Présentation de l'organisation de la commande publique de la collectivité	21
5.3.2 Les différentes consultations menées.....	21

5.3.3 Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de fin de concession passé conjointement par les communes de Mandelieu-la-Napoule et Théoule-sur-Mer.....	22
5.3.3.1 Une première consultation classée sans suite	22
5.3.3.2 Une seconde procédure lancée en appel d'offres ouvert	23
5.3.4 Les marchés d'acquisition de chariots élévateurs pour l'aire de carénage du port de la Rague	26
5.3.4.1 Le chariot élévateur d'une capacité de 100 tonnes	26
5.3.4.2 Le chariot élévateur d'une capacité de 14 à 16 tonnes	26

SYNTHÈSE

Mandelieu-la-Napoule est une commune littorale située à l'extrémité sud-ouest du département des Alpes-Maritimes, membre de la communauté d'agglomération de Cannes Pays de Lérins. Comptant 21 772 habitants permanents en 2020, la population municipale a diminué de 4 % depuis 2014. Classée en station de tourisme depuis 2015, la commune dispose de multiples installations, telles que des bases nautiques et de loisirs, mais aussi plusieurs ports de plaisance, lui permettant d'accueillir de nombreux estivants.

Sur les sept ports de Mandelieu-la-Napoule, trois sont communaux : la Rague, Riou de l'Argentière et la Napoule. Le nombre total d'anneaux municipaux est d'environ 1 650, les quatre ports privés disposant de près de 2 900 anneaux.

La reprise en régie autonome du port de la Rague est la principale évolution intervenue dans le domaine de la gouvernance de l'activité portuaire durant la période récente. Elle a eu lieu à la suite de l'attribution de l'autorité portuaire à la seule commune de Mandelieu-la-Napoule par arrêté préfectoral du 30 décembre 2021, en lieu et place de l'autorité conjointe exercée jusque-là avec la commune de Théoule-sur-Mer.

Ce changement a entraîné des difficultés dans l'encaissement des recettes par la nouvelle régie, la commune devant sans délai mettre en place un dispositif de contrôle de ses régies comptables. Par ailleurs, les instances de gouvernance du port ne sont pas régulièrement réunies, ce qui contrevient aux dispositions en vigueur, une situation à laquelle la collectivité doit remédier.

La commune doit par ailleurs améliorer l'estimation de ses besoins dans le cadre des procédures de commande publique et renforcer la garantie du principe d'égalité de traitement des entreprises candidates. Ceci vaut notamment dans les domaines de la gestion portuaire, bien que les besoins identifiés soient spécifiques.

L'examen de la situation financière met en évidence une hausse du solde entre les produits de gestion et les charges, l'indicateur passant de 11,9 millions d'euros (M€) en 2018 à 17,9 M€ en 2023. La collectivité dégage ainsi une capacité d'autofinancement de bon niveau lui permettant d'autofinancer en grande partie sa politique d'investissement. Si la capacité de désendettement est inférieure à deux ans, la chambre rappelle que le recours à l'emprunt est destiné au financement des investissements, ce qui n'a pas été le cas en 2021 et 2022. La commune a en effet mobilisé plus de 13 M€ d'emprunts qui n'étaient pas nécessaires pour soutenir sa politique d'investissement, montant venant augmenter le fonds de roulement, en situation très excédentaire à la fin de l'année 2023 (37 M€).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Assurer le contrôle administratif et comptable des régies de recettes, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. : Faire adopter la grille de tarification portuaire par le conseil municipal pour le port de la Napoule, conformément aux dispositions des articles R. 2125-16 du code général de la propriété des personnes publiques et R. 5314-5 et suivants du code des transports.

Recommandation n° 3. : Respecter les dispositions des articles R. 5314-19 et R. 5314-23 du code des transports relatives à la convocation du comité local des usagers permanents et du conseil portuaire de chaque port.

1 LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mandelieu-la-Napoule porte sur les exercices 2018 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 23 octobre 2023 de la présidente de la chambre adressée à Monsieur Sébastien Leroy, maire et unique ordonnateur durant la période contrôlée.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur qui en a accusé réception le 24 juin 2024.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 5 septembre 2024 les observations définitives ci-après.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située entre le fleuve de la Siagne et la mer Méditerranée, au pied des massifs de l'Estérel et du Tanneron, Mandelieu-la-Napoule est une commune littorale située à l'extrémité sud-ouest du département des Alpes-Maritimes. Plus de 70 % de son territoire se situe en zone non urbanisée et les espaces naturels couvrent près de 2 500 hectares. Elle est membre de la communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins.

Avec 21 772 habitants permanents en 2020¹, la population municipale a diminué de 4 % entre 2014 et 2020. En raison de son attrait balnéaire, la collectivité voit cependant celle-ci croître en période estivale et passer de près de 21 000 à plus de 50 000 habitants. Seuls 51 % des logements occupés sont des résidences principales.

La médiane du revenu disponible des ménages fiscaux s'établit à 24 180 € en 2021, montant supérieur à l'ensemble du département des Alpes-Maritimes (23 460 €). Plus de deux tiers des emplois de la collectivité se situent dans le secteur « commerce, transports et services ». La commune est classée station de tourisme par décret du 6 janvier 2015 et dispose d'installations telles que des bases nautiques et de loisirs, mais aussi plusieurs ports de plaisance. La ville compte 4 350 anneaux répartis sur sept ports, soit la première capacité portuaire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹ Source : Insee.

3 LES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE PRÉCÉDENT POUR LA PÉRIODE 2013-2017

La chambre s'est attachée à examiner si les recommandations issues de son précédent rapport d'observations définitives avaient été mises en œuvre et dans quelle mesure leur application a eu un impact sur l'organisation, les procédures en vigueur ou sur la qualité du service rendu aux usagers. Elle s'est notamment appuyée sur la délibération de la commune du 15 novembre 2021 relative au suivi des recommandations du rapport précédent, conformément aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

3.1 La fiabilité des comptes et des informations budgétaires

Une première recommandation portait sur la fiabilisation du suivi budgétaire dans le cadre des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP-CP). La commune a indiqué que la procédure n'a pas été utilisée depuis 2021 en raison du nombre limité d'opération d'envergure. La collectivité a précisé qu'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) a été élaboré cette même année, permettant une gestion des opérations d'investissement en mode projet.

L'outil produit à la chambre s'apparente davantage à un tableau de suivi des dépenses d'équipement qu'à un véritable PPI. Il ne contient pas le recensement pluriannuel des projets d'équipement mentionnant les opérations engagées et les opérations nouvelles, ni les recettes attendues permettant d'apprécier la soutenabilité financière des projets, notamment au regard de la capacité d'autofinancement dégagée par la commune. Celle-ci doit perfectionner les outils de suivi dont elle dispose afin d'élaborer un véritable PPI.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à préparer et suivre l'exécution du PPI dans un logiciel dédié et à réaliser des prospectives budgétaires pluriannuelles.

Une deuxième recommandation avait trait à un renseignement perfectible des annexes aux documents budgétaires de la commune. La chambre constate que depuis 2021 les documents sont assortis des annexes dûment remplies et qu'ils sont mis en ligne sur le site de la commune de Mandelieu-la-Napoule aux fins d'information du citoyen.

3.2 La gestion des ressources humaines

La chambre recommandait à la collectivité d'organiser les entretiens professionnels annuels, conformément au décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

La commune a indiqué que les entretiens professionnels sont réalisés et formalisés dans un compte-rendu, hormis pour quelques personnels d'encadrement. Elle a fourni un récapitulatif des comptes-rendus d'évaluation pour l'encadrement durant les exercices 2020 à 2022. La chambre observe que les évaluations de certains directeurs ou directeurs généraux n'apparaissent toujours pas formalisées.

Une seconde recommandation portait sur la mise en place d'un système automatisé de contrôle du temps de travail, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. La commune a mentionné une mise à l'étude du projet selon les termes de la délibération de novembre 2021 portant sur le suivi des recommandations. Elle a précisé que l'entente préalable entre l'agent et son supérieur hiérarchique pour la réalisation d'heures supplémentaires était plus efficiente qu'un logiciel dédié et avait permis de baisser significativement le nombre d'heures rémunérées. La chambre rappelle que l'accord préalable de la hiérarchie ne peut être considéré comme un moyen de contrôle, mais constitue un prérequis avant la réalisation d'heures supplémentaires par un agent. Seuls deux services disposent d'un système de contrôle automatisé à ce jour.

La collectivité ne souhaite pas étendre le dispositif et s'oriente vers la mise en place d'un système de contrôle d'accès des bâtiments qui aurait également un usage de décompte du temps de travail. La recommandation de la chambre n'est donc pour l'instant pas mise en œuvre.

3.3 La gestion des ports

La première recommandation portait sur la production par le concessionnaire du port de La Napoule du rapport annuel prévu par les dispositions R. 3131-2 et suivants du code de la commande publique. La délibération relative au suivi des recommandations mentionne la production d'informations plus détaillées quant au suivi des immobilisations et l'état du patrimoine.

La seconde recommandation avait pour objet la mise en place d'une procédure d'attribution des places au port du Riou de l'Argentière garantissant l'égalité d'accès des usagers au service public. Dans sa délibération de 2021 sur le suivi des recommandations, la commune a précisé que la réorganisation des services avait permis une traçabilité des demandes, une meilleure information des demandeurs en attente de l'obtention d'une place et une garantie d'une attribution selon l'ordre de la liste d'attente. La collectivité a indiqué avoir amélioré sa procédure en optimisant l'utilisation du logiciel de gestion du port.

La troisième recommandation préconisait la mise en place d'une comptabilité analytique pour les activités du port du Riou, afin d'établir le montant des redevances à due concurrence des coûts et d'assurer l'équilibre des dépenses et des recettes. Dans la délibération précitée, la commune a indiqué que la recommandation est devenue sans objet après l'intégration du budget annexe du port du Riou au sein du budget principal. Une fonction et une activité « Port du Riou » ont toutefois été créées au sein du budget principal afin de cerner le montant des dépenses et des recettes correspondantes et de mieux suivre le financement du service par les usagers.

Par conséquent, les trois recommandations liées à la gestion des ports sont considérées comme étant mises en œuvre.

3.4 Les subventions aux organismes de logements sociaux

La chambre avait formulé une recommandation relative aux délibérations d'attribution de subventions aux bailleurs sociaux qui devaient être accompagnées d'une analyse du bilan prévisionnel de l'opération financée. Depuis la publication du dernier rapport d'observations définitives, la commune de Mandelieu-la-Napoule a voté une seule subvention de ce type, au profit du bailleur social Côte d'Azur Habitat, pour des travaux techniques de sécurisation d'une résidence par délibération n° 113/21 du 27 septembre 2021.

Le bilan prévisionnel lié à ce projet a bien été demandé par la commune et est annexé à la délibération.

La chambre considère la recommandation comme étant mise en œuvre et la procédure devra être pérennisée par la collectivité.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal établi selon la nomenclature M57 depuis le 1^{er} janvier 2021. Le nombre de ses budgets annexes varie durant la période sous contrôle.

En effet, le budget « eau » a été clôturé au 31 décembre 2019 après le transfert de la compétence à un syndicat dédié. Les budgets annexes « activités nautiques » et « programmation culturelle » ont été intégrés dans le budget principal au 1^{er} janvier 2022. Enfin, le budget annexe du port de la Rague a été créé à compter du 1^{er} janvier 2022.

L'examen de la situation financière a été effectué sur la base des comptes de gestion pour les exercices 2018 à 2021, puis du compte financier unique pour les années 2022 et 2023. Il porte principalement sur le budget principal et sur le budget annexe du port de la Rague, créé en 2022.

4.1 Le budget principal

4.1.1 Les performances financières annuelles et la formation de l'autofinancement

La situation financière de la commune s'est appuyée sur une évolution des produits de gestion plus dynamique que celle des charges, avec pour résultat une capacité d'autofinancement (CAF) en hausse pour les exercices 2018 à 2023.

La CAF brute permet de constituer un financement propre destiné à couvrir l'annuité en capital de la dette et tout ou partie du programme d'investissements. La CAF nette a progressé moins fortement, en raison de la hausse de l'annuité d'emprunt à compter de 2021 qui n'a toutefois pas compromis la soutenabilité de politique d'investissement.

Tableau n° 1 : La capacité d'autofinancement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (A) chap 014 inclus</i>	46 836 359	49 347 163	48 774 730	49 510 205	58 608 980	58 676 040
<i>Charges de gestion (B) chap 013 inclus</i>	34 866 244	36 824 199	38 629 995	36 544 231	38 226 442	40 773 521
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	11 970 115	12 522 964	10 144 735	12 965 974	20 382 538	17 902 519
<i>CAF brute</i>	11 838 291	12 210 510	9 887 258	12 782 088	19 955 242	17 191 762
<i>En pourcentage des produits de gestion</i>	25,3 %	24,7 %	20,3 %	25,8 %	34,0 %	29,3 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	577 568	602 512	628 539	1 789 429	3 050 251	3 456 998
<i>CAF nette</i>	11 260 723	11 607 998	9 258 719	10 992 659	16 904 991	13 734 764

Sources : comptes de gestion et CFU.

4.1.2 L'excédent brut de fonctionnement en augmentation

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est le solde formé par la différence entre les produits et les charges de gestion.

Entre 2018 et 2021, le montant moyen de l'EBF s'est élevé 11,90 millions d'euros (M€). Durant cette période, les produits de gestion ont augmenté légèrement plus vite (5,7 %) que les charges corrélatives (4,8 %), principalement en raison de la dynamique des bases d'imposition.

À compter de 2022, la hausse de l'EBF s'est accélérée. Cet exercice est marqué par une augmentation significative des ressources fiscales, qui se sont établies à 45,44 M€, soit une évolution de 20 % par rapport à l'année précédente. Cette progression s'explique par l'augmentation des bases et par l'instauration de la majoration de 50 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

En 2023, le montant des ressources fiscales propres a connu un tassement consécutif à la perte de la dynamique des bases de la taxe d'habitation, après la mise en place de la procédure de déclaration des biens immobiliers par l'administration fiscale. Le produit de fiscalité directe a ainsi diminué d'1,2 M€. De même, le montant de la fiscalité reversée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement est le plus bas de la période, à savoir 1,45 M€. En effet, l'attribution de compensation perçue par la commune se contracte de 500 000 €, passant de 3,14 M€ en 2018 à 2,62 M€ en 2022, du fait de nouveaux transferts de charges à l'intercommunalité, tels que la contribution au financement du SDIS depuis l'arrêté de modification des statuts de l'EPCI du 1^{er} juin 2021.

Les ressources d'exploitation annuelles varient de 7,30 M€ à 7,47 M€ jusqu'en 2021. Elles s'établissent à 9,99 M€ en 2022, puis à 11,19 M€ en 2023. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des recettes allouées par la caisse d'allocations familiales (CAF) après la signature de la convention territoriale globale, mais également par celles versées par les sous-concessionnaires des plages et les usagers des ports, pour lesquels la commune a revu sa politique de tarification.

Enfin, le montant des dotations institutionnelles a été divisé par deux entre le début et la fin de la période sous revue (2,84 M€ en 2018 et 1,42 M€ en 2023). En effet, la dotation globale de fonctionnement a baissé de 528 000 € en six exercices et les attributions de compensation, autres que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, de 497 000 €.

Les charges de gestion, et plus particulièrement les charges de personnel ont progressé de près de 1,88 M€ entre 2021 et 2022, soit une hausse de 8,6 %. L'intégration des dépenses de personnel des budgets « activités nautiques » et « programmation culturelle » au sein du budget principal pour un montant de 475 000 € environ, l'impact des mesures réglementaires, telles que la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, et le glissement vieillesse technicité (GVT), estimés à 920 000 € environ, en ont été les principales causes. La dépense supplémentaire résiduelle de 400 000 € correspond à 11 créations de postes liées à la reprise en régie du port de la Rague et au renforcement des effectifs au sein de services ressources et jeunesse. En 2023, les charges de personnel ont enregistré une nouvelle augmentation, plus mesurée, de 3,8 % par rapport à l'exercice précédent, liée à l'impact en année pleine des mesures réglementaires de revalorisation et au GVT.

4.1.3 Un financement propre disponible qui réussit à couvrir une grande partie des dépenses d'investissement

Le financement propre disponible de la commune pour couvrir ses dépenses d'investissement s'est élevé en cumul à 112,46 M€ durant la période examinée.

Tableau n° 2 : Le financement propre disponible pour les dépenses d'équipement

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
CAF nette	11 260 723	11 607 998	9 258 719	10 992 659	16 904 991	13 734 764	73 759 853
= Recettes d'investissement hors emprunt	8 531 083	5 484 094	9 494 691	6 901 716	4 468 684	3 816 396	38 696 665
Total financement propre disponible (a)	19 791 807	17 092 091	18 753 409	17 894 374	21 373 675	17 551 161	112 456 518
Total des dépenses d'investissement (b)	24 893 604	22 198 668	24 822 222	22 515 525	17 877 587	19 246 616	131 554 223
Dont Dépenses d'équipement	23 994 967	21 924 959	22 677 956	23 208 672	17 436 712	19 764 689	129 007 955
= Besoin (-) ou capacité de financement (+) (a-b)	- 5 101 797	- 5 106 577	- 6 068 813	- 4 621 151	3 496 088	- 1 695 455	- 19 097 705

Sources : comptes de gestion et CFU.

Entre 2018 et 2023, le besoin total de financement résiduel de la collectivité pour financer sa politique d'investissement était seulement de 19,1 M€. Alors que ce dernier aurait pu être couvert par une mobilisation plus importante du fonds de roulement, le cas échéant complété par un recours à l'emprunt limité, la commune a emprunté 22,5 M€ en 2021 et 10 M€ en 2022.

Entre 2018 et 2023, le montant total des dépenses d'équipement s'est élevé à 129 M€, le niveau annuel moyen s'établissant à 22,86 M€ entre 2018 et 2021. Durant cette période, la commune a notamment engagé un plan d'action contre l'inondabilité et acquis des propriétés foncières en vue de la protection des populations et de la re-naturalisation, pour un montant de 4,5 M€. Elle a également entrepris la sécurisation des voies dans les quartiers collinaires pour un coût de 3,6 M€. En termes d'aménagement urbain, elle a mené à bien une politique de rénovation des places, dont la place Fontaine-Château, pour un montant de 8 M€.

Un infléchissement des dépenses d'investissement est constaté à partir de 2022, partiellement expliqué par le retard pris dans le projet d'aménagement du Grand Capitou, estimé *in fine* à 30 M€, mais aussi du projet hydraulique et d'amélioration du cadre de vie du bord de mer. En baisse, les dépenses d'investissement se sont élevées à 17,43 M€ sur cet exercice et à 19,76 M€ en 2023.

4.1.4 Une mobilisation d'emprunt plus importante que les besoins, alimentant le fonds de roulement

Alors que son besoin de financement a atteint 19,1 M€ durant la période contrôlée, la commune a emprunté 32,5 M€, soit un montant de 13,4 M€ non affecté à la conduite de sa politique d'investissement. La collectivité explique notamment cette levée d'emprunt prématurée par une prévision du début des travaux du Grand Capitou au début de l'exercice 2022 qui n'a pu finalement se concrétiser, notamment du fait de la relance du marché de maîtrise d'œuvre. Il en est de même pour le projet d'acquisition d'un ensemble immobilier auprès de la société Escota, dont la promesse de vente a été signée le 2 juin 2022 mais le projet n'a pas abouti à ce jour. Si l'encours de dette a quadruplé entre 2018 et 2023, du fait d'un niveau de CAF brute élevé, la capacité de désendettement ne dépasse pas deux années au cours de la période. La structure de la dette ne présente pas de risque : l'ensemble de l'encours a été contractualisé sur la base d'un taux fixe ou d'un taux variable capé et indexé sur des valeurs telles que l'Euribor.

Tableau n° 3 : Le stock de dettes et la capacité de désendettement

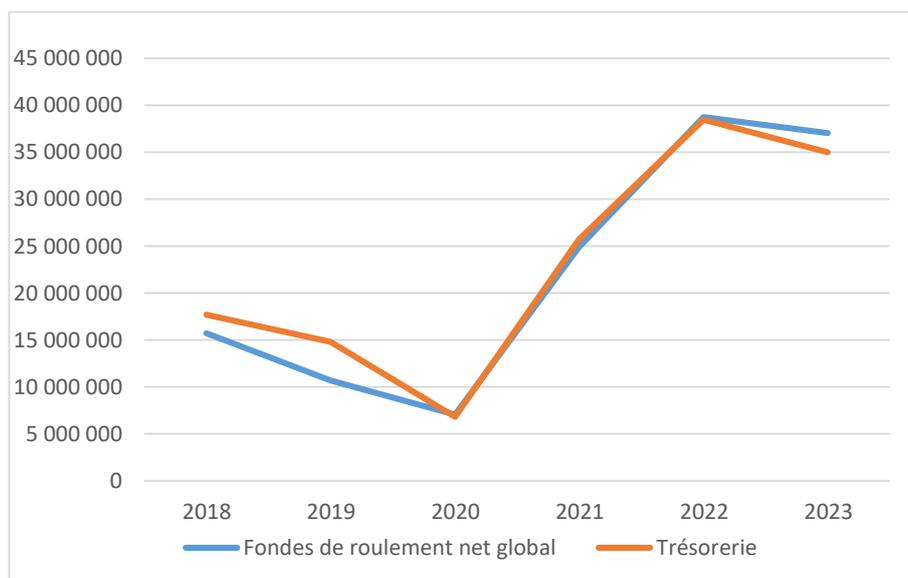
<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	7 736 836	7 154 503	6 536 217	27 288 033	34 252 719	30 862 717
<i>Capacité de désendettement (dette/CAF brute)</i>	0,7	0,6	0,7	2,1	1,7	1,8

Sources : comptes de gestion et CFU.

Le recours à l'emprunt à un niveau supérieur à celui nécessaire pour la réalisation des opérations d'investissement programmées a permis la reconstitution du fonds de roulement, ce qui n'est pas l'objet de sa mobilisation.

La prospective financière établie par la commune ne prévoit pas de levée d'emprunts jusqu'en 2026.

Le fonds de roulement net global, à hauteur de 15,72 M€ en 2018, a évolué par la suite à la baisse jusqu'en 2020. À compter de 2021 et en raison de la mobilisation par l'emprunt de 22,5 M€, il a atteint 24,91 M€ sur cet exercice et 37,04 M€ au 31 décembre 2023. La trésorerie était très excédentaire durant toute la période, particulièrement à compter de 2021, et pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment à propos du fonds de roulement.

Graphique n° 1 : Le fonds de roulement net global et la trésorerie au 31 décembre

Source : comptes de gestion (Anafi).

4.2 Le budget annexe du port de la Rague à compter de l'exercice 2022

Depuis le 1^{er} janvier 2022 et la reprise en régie directe par la commune, un budget annexe a été créé pour gérer les activités du service public industriel et commercial du port de la Rague, selon la nomenclature comptable M4.

4.2.1 La capacité d'autofinancement

La CAF nette de ce budget s'est élevée à 1,81 M€ en 2022 et à 2,53 M€ en 2023. Aucun emprunt n'a été levé durant ces deux exercices.

Le niveau de CAF s'explique par la dynamique des produits de gestion (3,73 M€ en 2022 et 6,14 M€ en 2023). En effet, la restructuration du plan d'eau du port à la suite de la reprise en régie directe par la commune implique le versement systématique d'une redevance par l'occupant sur la base de politiques tarifaires de facturation au réel concernant l'utilisation des services et la consommation des fluides. De même, les redevances versées par les commerçants bénéficiaires d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public ont été revues à la hausse. Enfin, des recettes exceptionnelles telles que l'intégration du résultat d'exploitation excédentaire de l'aire de carénage reprise en régie directe (1,2 M€) ou la recette du protocole de fin de concession (491 000 €) ont été réalisées en 2023.

Concernant les charges d'exploitation, les charges de personnels ont été multipliées par deux en 2023, passant de 787 000 à 1,55 M €. En effet, la reprise de l'activité de carénage a nécessité le recrutement d'employés spécialisés, dont sept agents permanents. De plus, une facturation des services support émise par le budget principal de la ville a été payée par le budget annexe pour un montant de 350 000 €. Enfin, le budget annexe verse une redevance d'exploitation au budget principal, assise sur le chiffre d'affaires et en constante augmentation depuis 2022.

Les produits ayant augmenté plus fortement que les charges, l'excédent brut d'exploitation a atteint 2,92 M€ en 2023 (1,82 M€ en 2022).

4.2.2 La politique d'investissement financée par les fonds propres

Les dépenses d'équipements, d'un montant de 212 000 € en 2022, atteignaient 1 M€ en 2023. Après la reprise de l'exploitation du port en régie directe, la commune a entrepris différents aménagements et travaux tels que l'achat de portiques et de chariots élévateurs, l'acquisition de matériel monétique pour le parking, l'installation de caméras de vidéoprotection.

Le financement propre disponible du port pour couvrir les dépenses d'investissement, de 4,36 M € durant ses deux premières années d'existence, a permis la réalisation de ces opérations sans recourir à l'emprunt. La commune devra cependant veiller à conserver un niveau de financement propre disponible suffisant dans un contexte où un certain nombre de travaux importants vont devoir être réalisés à court terme, d'une part du fait de la vétusté des installations, et d'autre part de la nécessité d'aménager les quais ainsi que les bornes de distribution d'eau et d'électricité en raison de la montée du niveau de la mer.

4.2.3 La situation bilancielle

Dans un contexte budgétaire et comptable n'ayant jusqu'à ce jour pas présenté d'enjeu particulier pour le budget annexe du port de la Rague, le fonds de roulement net global est passé de 1,64 M € en 2022 à 3,2 M € en 2023, la trésorerie nette suivant une tendance similaire (1,68 M€ en 2022 et 3,64 M€ en 2023).

La chambre relève que dans l'attente de la passation des écritures comptables liées au transfert de l'actif et à l'identification des biens propres comme des biens de retour suite à la reprise de la gestion du port en régie, la commune a constitué en 2022 des provisions semi-budgétaires pour un montant de 290 871 €, dont la régularisation a été faite en fin d'exercice 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Durant la période contrôlée, la commune a dégagé une capacité d'autofinancement de bon niveau lui permettant d'autofinancer en grande partie sa politique d'investissement, tout en maintenant une capacité de désendettement inférieure à deux ans. En revanche, la chambre rappelle que le recours à l'emprunt sert au financement des investissements, ce qui n'a pas été le cas en 2021 et 2022, le fonds de roulement net global devenant largement excédentaire au 31 décembre 2023, à hauteur de 37 M€.

5 LA GESTION DES PORTS

5.1 Présentation générale de la capacité portuaire

La commune compte 4 350 anneaux répartis sur sept ports, soit la première capacité portuaire de la région PACA.

Trois ports sont communaux : la Rague (420 places) et le Riou de l'Argentière (122 places), gérés en régie, ainsi que la Napoule (900 places). Ce dernier a fait l'objet d'une concession, dont le terme est fixé en 2029. Le total des anneaux municipaux est d'environ 1 450. Par ailleurs, quatre ports privés (Cannes Marina, Inland, Marco Polo et Marina Park) regroupent près de 2 900 anneaux.

Au titre des installations et activités annexes, une aire de carénage et une station d'avitaillement sont en service au sein des ports de la Napoule et de la Rague.

Le port concédé de la Napoule et celui de la Rague, dont le mode de gestion a évolué durant la période récente, ont fait l'objet d'un examen par la chambre.

5.2 Les modes de gestion des ports de la Napoule et de la Rague et la gouvernance associée

5.2.1 Les modes de gestion

5.2.1.1 Le port de la Napoule, concédé jusqu'au 31 décembre 2029

Le port de la Napoule est géré dans le cadre d'un contrat de concession, signé en mars 1969 (modifié par huit avenants), pour une durée initiale de 50 ans, conformément à l'article R. 5314-30 du code des transports. Depuis les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités, la commune exerce la compétence de création, aménagement et exploitation des ports de plaisance à compter du 1^{er} janvier 1984.

Le rapport précédent de la chambre avait soulevé l'irrégularité de l'avenant n° 8 entériné par la délibération n° 138/15 du 23 novembre 2015 et prolongeant la durée de la concession de cinq années, soit jusqu'au 31 décembre 2029. En effet, l'avenant n° 8 ne respecte ni les dispositions de l'article R. 5314-30 du code des transports fixant la durée maximale de ce type de concession à 50 ans, ni celles de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) recensant les possibilités de prolongation de la durée d'une concession.

Afin de l'assister dans la préparation du nouveau contrat de concession, la commune a indiqué qu'elle allait procéder en 2024, à une consultation pour une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de réaliser un audit technique, juridique, financier et d'exploitation, préalablement au lancement de la consultation aux fins de désigner le nouvel opérateur, à compter du 1^{er} janvier 2030.

5.2.1.2 Le port de la Rague : une régie directe depuis le 1^{er} janvier 2022

Depuis le 1^{er} janvier 1972, l'exploitation du port maritime de la Rague était concédée pour une durée de 50 ans, par arrêté préfectoral du 2 août 1971, à deux sociétés privées : la « société nautique et balnéaire de la Rague » et la « société foncière du port de la Rague ». L'arrêté préfectoral du 2 janvier 1984 a transféré aux communes de Mandelieu-la-Napoule et de Théoule-sur-Mer la compétence de la gestion du port de la Rague et a procédé à la mise à disposition du domaine public maritime situé sur leur territoire respectif.

La concession prenant fin le 31 décembre 2021, les deux communes se sont constituées en groupement de commandes en janvier 2019 pour déterminer le modèle d'exploitation du port pour les années futures, aucun accord sur le futur mode de gouvernance n'ayant été trouvé depuis.

Dans le même temps, et en application des évolutions législatives, notamment celles figurant aux articles L. 5331-5 et L. 5331-6 du code des transports imposant une seule autorité portuaire, l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2021 a confié la compétence portuaire de la Rague à la commune de Mandelieu-la-Napoule pour une durée d'une année. L'arrêté préfectoral du 7 décembre 2022 a reconduit la gestion exclusive au profit de cette seule commune à compter du 1^{er} janvier 2023, pour une durée indéterminée, et a procédé à la révision des limites du port.

Par délibération du conseil municipal du 15 novembre 2021, la commune de Mandelieu-la-Napoule a décidé de gérer le port en régie dotée de la seule autonomie financière. et par délibération du 13 décembre 2021, a créé un budget annexe afférent. La fin de la concession a été marquée par la signature d'un protocole transactionnel par les maires des communes intéressées et les différentes sociétés concessionnaires du site. Le maire de Mandelieu-la-Napoule était autorisé à conclure cet acte par la délibération du 15 décembre 2022 et le protocole est entré en vigueur à la date du 3 janvier 2023. Cette formalité a permis de fixer le montant des travaux de gros entretien prévus, qui n'avaient pas été réalisés par le concessionnaire durant la période d'exploitation par ses soins, et ont donné lieu au paiement de 406 331 € au concédant.

Par la suite, l'exploitation de l'aire de carénage de ce port, exploité par une prestataire titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, a également été reprise en régie par la commune, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2023.

5.2.1.3 La création de la régie de recettes pour l'encaissement des fonds provenant de l'exploitation du port de la Rague

Une régie de recettes a été créée rétroactivement au 1^{er} janvier 2022, par décision du maire du 14 février 2022, afin de permettre l'encaissement des ressources issues de l'exploitation et de la gestion du port de la Rague, pour un montant maximal de 50 000 €. Ce calendrier s'explique par la date de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2021 confiant la compétence portuaire à la seule commune de Mandelieu-la Napoule. Le fonctionnement effectif de la régie n'a débuté qu'au mois d'avril 2022.

Les services de la trésorerie municipale ont rapidement constaté des anomalies graves dans le fonctionnement, telles que des dépassements réguliers du montant de l'encaisse (50 000 €). Au mois d'août 2022, le compte de dépôt de fonds au Trésor présentait ainsi un solde supérieur à 600 000 €, le retard pris dans l'exécution des virements et l'établissement des arrêtés mensuels étant au demeurant fortement préjudiciables à la trésorerie du budget.

Avant la désignation d'un nouveau régisseur par la commune et la réalisation de la remise des services, un contrôle de la régie a été opéré par la trésorière municipale le 29 septembre 2022. Le procès-verbal confirme que les règles de base de la comptabilité publique n'étaient pas respectées, telles que la tenue d'un grand livre des comptes, la délivrance de quittance pour les loyers perçus, l'utilisation du compte de dépôt de fonds au Trésor pour alimenter le fonds de caisse, l'application d'une tarification différenciée non justifiée et l'accord de délai de paiement aux débiteurs.

Après ce contrôle, la commune a diligenté un audit, réalisé par un cabinet d'expertise comptable, afin de l'assister dans les opérations de reconstitution comptable et d'élaboration d'un plan d'action correctif. La collectivité a repris les 1 500 lignes de facturation et les a rapprochées des paiements effectués. De plus, elle a mis en place différentes mesures parmi lesquelles l'acquisition d'un nouveau logiciel d'exploitation portuaire et des dispositions nouvelles en matière de traitement et de règlement comptable.

Certaines des procédures envisagées étant toujours en cours d'élaboration, la commune doit s'attacher à les finaliser dans les meilleurs délais.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les opérations des régies de recettes, des régies d'avances et des régies de recettes et d'avances sont soumises au contrôle administratif et comptable de l'ordonnateur. Ce contrôle interne repose sur un contrôle sur pièces, mais également sur place. En effet, l'ordonnateur est astreint à exercer les vérifications nécessaires de ces opérations (en référence à l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) lors de l'émission des ordres de payer et de recouvrer les montants correspondants. L'efficacité du contrôle interne de l'ordonnateur justifie qu'il opère également des contrôles sur place.

La chambre recommande à la collectivité la mise en place d'un contrôle interne de ses régies, indépendamment de celui incombant au comptable public.

<p>Recommandation n° 1. : Assurer le contrôle administratif et comptable des régies de recettes, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.</p>
--

5.2.2 La gouvernance

5.2.2.1 Le port de la Napoule

L'article R. 5314-19 du code des transports prévoit la création du comité local des usagers permanents du port (CLUP). Ce comité regroupe « *les titulaires d'un contrat d'amodiation ou de garantie d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage et les bénéficiaires d'un titre de location supérieur à six mois, délivré par le gestionnaire du port* ». L'instance doit se réunir au moins une fois par an et reçoit la communication du budget du port. La participation à ce comité relève du volontariat et se fait par inscription sur un registre. Pour l'ensemble de la période contrôlée, la commune n'a fourni qu'un seul compte-rendu retraçant la tenue de cette instance, en date du 18 novembre 2020. Le comité ne s'est donc pas réuni régulièrement, en méconnaissance des dispositions en vigueur, la commune devant désormais veiller à leur bonne application.

Selon les articles L. 5314-12 et R. 5314-23 du code des transports, un conseil portuaire doit se réunir au moins deux fois par an ; il est consulté sur le positionnement stratégique de l'installation portuaire, « *la prise en compte des questions environnementales, la politique de développement du port et notamment sa politique tarifaire et foncière* » : les documents produits à la chambre attestent du respect de ces dispositions durant la période sous revue.

La commune contrôle l'activité quotidienne du délégataire, principalement par la nomination d'un surveillant des ports, à compter de 2023. Ce dernier vérifie notamment le respect du plan de mouillage par l'exploitant, les documents administratifs et d'assurance des navires présents sur le plan d'eau. Par ailleurs, l'ordonnateur a indiqué que des réunions de travail avec la concessionnaire sur l'exécution du contrat ont été mises en place depuis 2024, ce qui paraît tardif par rapport à la date de début du contrat au mois de mars 1969.

Enfin, en application des articles R. 3131-2 et suivants du code de la commande publique, le conseil municipal prend connaissance des rapports annuels d'activité transmis par le délégataire et « *toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le concessionnaire à la disposition de l'autorité concédante, dans le cadre de son droit de contrôle* ». À cet effet et dans le cadre du suivi de l'exécution financière et comptable du contrat, il est important que la commune prenne connaissance des rapports annuels établis par le commissaire aux comptes au vu des renseignements fournis et de l'analyse qui en est faite.

À titre d'exemple, le rapport du commissaire aux comptes du concessionnaire sur l'exercice clos le 31 mars 2023 a établi une réserve. Celle-ci concerne la prise en compte des travaux de dragage alors que « *l'ensemble des marchés était signé, le quantum de prise en charge des travaux défini, et les travaux achevés. Aussi, en respect des articles 322-1 et suivants du plan comptable général, nous sommes fondés à estimer que les factures post-clôture constituent des passifs à rattacher à l'exercice 2022-2023 sous forme de provisions pour risques et charges pour un montant de 201 717,50 € et qu'en conséquence les charges auraient dû être impactées à due concurrence, et que la perte de l'exercice 2022-2023 minorée d'autant* ». Aussi, le résultat de l'exercice est faussé. La chambre rappelle qu'il est d'autant plus important d'examiner la présentation des comptes du concessionnaire que le terme du contrat est proche et qu'un cabinet sera désigné en 2024 pour accompagner la commune dans la préparation de la prochaine consultation.

La chambre confirme à nouveau qu'une des prérogatives du conseil municipal est de se prononcer sur la fixation des tarifs des redevances d'amarrage et d'usage des installations et appareils, conformément aux articles R. 2125-16 du code général de la propriété des personnes publiques et R. 5314-5, R. 5314-8 du code des transports. Au surplus, l'article R. 5314-11 dudit code indique que « *l'autorité compétente mentionnée aux articles R. 5314-5 [...] est l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent* ». Or, la commune publie ses tarifs par voie d'affichage après la seule consultation du conseil portuaire. Aussi, la chambre recommande à la commune de respecter les dispositions réglementaires en vigueur.

Recommandation n° 2. : Faire adopter la grille de tarification portuaire par le conseil municipal pour le port de la Napoule, conformément aux dispositions des articles R. 2125-16 du code général de la propriété des personnes publiques et R. 5314-5 et suivants du code des transports.

5.2.2.2 Le port de la Rague

Après la création de la régie autonome et conformément aux articles R. 2221-64 et suivants du CGCT, la gouvernance est dotée d'un conseil d'exploitation, obligatoirement consulté par le maire sur toutes les questions d'ordre général intéressant son fonctionnement. Selon le règlement intérieur de la régie, les réunions doivent se tenir au moins une fois par trimestre, ce qui est le cas sur la période contrôlée.

En revanche, aucun CLUP n'a été convoqué entre 2018 et 2021. De même, la commune justifie pour les seules années 2018, 2019 et 2022 la tenue de deux réunions de conseil portuaire par an. Cette fréquence est particulièrement faible au regard des prérogatives de cette instance sur la politique de développement du port et en matière de tarification

En conclusion, la chambre recommande à la commune de convoquer les instances participant à la gouvernance des ports municipaux, conformément à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 3. : Respecter les dispositions des articles R. 5314-19 et R. 5314-23 du code des transports relatives à la convocation du comité local des usagers permanents et du conseil portuaire de chaque port.

5.3 Les marchés publics conclus sur le volet de la gestion des ports

5.3.1 Présentation de l'organisation de la commande publique de la collectivité

La commune dispose d'un service de la commande publique dont les principales missions sont la sécurisation des procédures de marchés publics, mais également d'assistance aux services juridiques pour les dossiers de concessions et d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Le service assure également une veille juridique sur l'évolution du droit de la commande publique et a élaboré un guide mis à jour en décembre 2023, pour une diffusion à l'ensemble de services municipaux. Il accompagne particulièrement les personnels du port de la Rague, intégrés parmi les effectifs municipaux depuis le 1^{er} janvier 2022, et qui n'étaient jusqu'alors pas sensibilisés à l'application des règles de la commande publique. Pour ce faire, il a produit une note et une fiche de procédure à leur endroit.

Le service vérifie les bonnes pratiques des achats sur devis compris entre 4 000 € et 39 999 € HT, qui sont des marchés conclus sans publicité ni mise en concurrence préalable mais pour lesquels une proposition de trois devis différents est exigée. Il centralise les procédures supérieures à ce seuil.

Pour les marchés de fournitures courantes et services et de travaux jusqu'à 221 000 € HT, aucune commission *ad hoc* n'est convoquée en vue de leur attribution. Au-delà de ce seuil, le passage à la procédure formalisée exige la convocation de la commission d'appel d'offres (CAO).

Concernant les marchés de travaux, la convocation d'une commission consultative, émanation de la CAO, est requise pour les marchés dont le montant est supérieur à 221 000 € HT, jusqu'au seuil de procédure formalisée (5,54 M€). Elle peut valablement se réunir et délibérer quelles que soient les conditions de quorum constatées.

5.3.2 Les différentes consultations menées

Durant la période sous revue, la commune a lancé différentes consultations intéressant la gestion des ports.

En 2019, une procédure d'assistance et de conseil au maître d'ouvrage pour l'exploitation du port de la Rague des communes de Mandelieu-la-Napoule et de Théoule-sur-Mer a été lancée, sur la base d'un marché à procédure adaptée (MAPA), puis a été classée sans suite. Dans un second temps, la consultation a été relancée en procédure formalisée.

Lors de l'exercice 2022, trois MAPA ont été publiés concernant l'acquisition de matériels de contrôle d'accès, la fourniture d'un élévateur à bateaux d'occasion d'une capacité de levage de 100 tonnes, et enfin la surveillance et le gardiennage du port. Ce dernier marché, conclu pour une durée d'une année, a été relancé selon une procédure d'appel d'offres ouvert en 2023.

En 2023, d'autres MAPA ont été publiés, dont un relatif au nettoyage de locaux et vitrerie et un autre concernant l'acquisition d'un chariot élévateur de capacité de 14 à 16 tonnes (la première consultation ayant été déclarée infructueuse). Enfin, deux procédures en appel d'offres ouvert ont également été lancées pour l'acquisition de bornes électriques et l'acquisition du second chariot élévateur, suite au retrait de la consultation lancée en une procédure adaptée.

En raison de leurs caractéristiques techniques et de leur masse financière, la chambre a choisi d'examiner plus précisément les conditions de passation et d'attribution des prestations objet des deux appels d'offres ouverts lancés sur la période : le marché d'assistance et de conseil au maître d'ouvrage pour l'exploitation du port de la Rague, et le marché relatif à la fourniture de chariots élévateurs.

5.3.3 Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage de fin de concession passé conjointement par les communes de Mandelieu-la-Napoule et Théoule-sur-Mer

5.3.3.1 Une première consultation classée sans suite

Le groupement de commandes, coordonné par la commune de Mandelieu-la-Napoule, a voulu s'attacher les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'exploitation du port de la Rague afin de préparer la fin de la concession au 31 décembre 2029. Une première consultation a été lancée le 5 juin 2019 sous la forme d'un MAPA, pour un montant de la prestation estimé à 190 000 € HT. Quatre entreprises ont soumissionné, mais trois offres ont finalement été retenues, une offre étant arrivée hors délai.

Conformément aux articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du code de la commande publique (CCP), le marché a été déclaré sans suite en date du 13 août 2019, au motif avancé par la commune de la nécessaire redéfinition de son besoin. Au vu des dispositions en vigueur, l'acheteur peut, à tout moment, déclarer une procédure sans suite en communiquant aux opérateurs économiques y ayant participé, dans les plus brefs délais, les motifs de sa décision de ne pas attribuer le marché ou de recommencer la procédure.

Selon la jurisprudence administrative et européenne, cette décision doit être justifiée et les motivations énoncées de façon non équivoque, sans relever d'une faute ou de carences de l'administration.² Certes, la disparition du besoin ou sa redéfinition³ en raison de son inadaptation peut être une cause justifiée de la déclaration sans suite d'une procédure.⁴ Pour autant, dans ce cas précis, cette condition n'est pas remplie.

² CJCE, 7 avril 1992, Compagnia Italiana Alcool SAA di Mario Mariano and co, Aff. C-358/90.

³ CAA Bordeaux, 8 janvier 2008, Société Goppion, n° 05BX01006.

⁴ Fiche Abandon de procédure Direction des affaires juridiques du Ministère de l'Économie et des Finances 1^{er} avril 2019.

En effet, la commune indique que le besoin a principalement évolué de manière à prendre en compte un contexte de transition écologique avec un projet de port vert. Ces prestations relevaient pourtant des deux tranches optionnelles de la consultation. Cette analyse est corroborée du fait de l'intégration des enjeux du développement durable dès la rédaction de l'objectif général de la mission du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de la première procédure, dans son article 2.3, rédaction inchangée dans le CCTP de la seconde consultation.

Cet article prévoit que le candidat retenu devra disposer de compétences dans « *la conception de projets de développement durable et en particulier pour les ports de plaisance de nouvelle génération, en particulier l'expertise en matière de qualité environnementale appliquée aux ports de plaisance. Il apportera notamment toute son expertise auprès du spécialiste du marché de plaisance dans le volet environnemental de son analyse des besoins du service portuaire et d'étudier les possibilités d'amélioration du service, des infrastructures et superstructures* ». En l'occurrence, et sans préjuger de l'affermissement des tranches optionnelles, le soumissionnaire aurait pu élaborer des propositions conformes aux attendus de la commune en termes de prise en compte des enjeux environnementaux et écologiques, conformément à la rédaction du premier CCTP. La compétence attendue du candidat en ce domaine était également mentionnée dès le règlement de consultation (RC) de la première procédure.

Par comparaison et selon les dispositions du code des marchés publics en vigueur avant le 1^{er} avril 2019, le juge administratif admet au titre des « motifs d'intérêt général » la disparition du besoin, mais considère irrégulière une déclaration sans suite motivée par un défaut d'évaluation précise de ses propres besoins par le pouvoir adjudicateur⁵. De plus, une absence ou une insuffisance de motivation constitue une illégalité susceptible d'être soulevée à l'appui du recours contentieux dont peut faire l'objet une telle décision.⁶

5.3.3.2 Une seconde procédure lancée en appel d'offres ouvert

La commune de Mandelieu-la-Napoule a publié le 3 octobre 2019 une consultation sur le même objet en utilisant la procédure formalisée d'un appel d'offres ouvert. La commune explique que la redéfinition du besoin a entraîné une hausse prévisible des honoraires estimés à un montant total de 240 000 €, impliquant le recours à une procédure formalisée. Paru au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE), l'avis initial a fait l'objet d'un avis rectificatif en date du 7 novembre 2019 qui détaillait les motifs de la déclaration sans suite de la précédente consultation.

Ce deuxième marché comprend une tranche ferme de deux phases ainsi que deux tranches optionnelles affermées par le pouvoir adjudicateur. Les prix sont forfaitaires et se calculent suivant une décomposition du prix global et forfaitaire. Son délai d'exécution était contraint par l'échéance de la fin de la concession de plaisance au 31 décembre 2021.

⁵ CAA Nantes, 2 février 2016, « Société Savoir Bien Satisfaire (SBS) », n° 14NT01374

⁶ Conseil d'État, 18 mars 2005, « Société Cyclergie », n° 238752

Il paraît difficile à comprendre que ces enjeux, motivant en grande partie l'abandon de la première procédure, apparaissent en tranches optionnelles, sans l'assurance d'être affermies. Ainsi, la commune n'était pas certaine d'obtenir une réponse à ses nouveaux besoins, qui par ailleurs justifient la déclaration sans suite d'une première consultation.

Le procès-verbal d'ouverture des plis du 25 novembre 2019 mentionne sept candidatures déposées, mais seulement six retenues en raison d'un doublon dans le dépôt d'offres.

Six offres ont été analysées. Une société A est présente comme sous-traitante dans trois offres de groupements de candidats, avec trois cotraitants différents.

L'alinéa 2 de l'article R. 2142-21 du CCP dispose que les documents de consultation peuvent interdire la présentation d'une entreprise « en tant que membres de plusieurs groupements ». La commune ne s'est pas saisie de cette faculté. Aussi, la société A a pu se porter candidate, en tant que sous-traitant, dans les offres portées par trois groupements différents.

Le document DC4 apporte des informations sur le candidat sous-traitant et informe du montant maximum auquel celui-ci pourra prétendre.

Le document a été fourni pour les trois offres dans lesquelles la société A était sous-traitante. La comparaison des trois DC4 montre que les prestations devant être exécutées par la société A étaient différentes dans les trois dossiers, et pas nécessairement très précises pour au moins deux de ces offres (respectivement anonymisées en offre n° 1 et offre n° 2), allant de « l'assistance sur l'audit technique » à des « prestations sur le volet expertise plaisance ». Dans le cas de l'offre n° 3, ces prestations sont plus détaillées dans le DC4 et sont présentées par tranches. Le montant versé à la société A est plus élevé dans l'offre n° 1 (62 476 € HT), que dans les offres n° 2 (32 875 € HT) et n° 3 (15 050 € HT).

Le procès-verbal de la CAO du 16 juin 2020 entérine le choix de l'attributaire du marché ayant présenté l'offre n°1, qualifiée d'offre économiquement la plus avantageuse, pour un montant de 330 466 € HT. Les documents produits attestent que la CAO s'est réunie et que le quorum était atteint. La page de garde du procès-verbal liste les personnes présentes à cette instance. En revanche, il n'est pas possible de s'assurer que les personnes signataires aient effectivement une voix délibérative, car leurs noms ne sont pas mentionnés, les signatures n'étant pas identifiables. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à rendre plus claire la présentation de son procès-verbal sur ce point.

Le candidat retenu co-traite avec différentes sociétés pour les prestations financières, l'expertise des marchés de la plaisance et de l'exploitation d'un port idoine, et enfin les prestations techniques. La société A apparait comme sous-traitante sur la partie des prestations techniques.

L'analyse de la décomposition des prix globaux et forfaitaires démontre que la pondération à hauteur de 35 % sur le critère prix, plaçait le groupement attributaire en cinquième position.

Ce groupement a remporté le marché au regard du critère de la valeur technique de l'offre, affecté de la plus grosse pondération (65 % de la note globale). En effet, le rapport d'analyse des offres indique que l'attributaire a obtenu la quasi-totalité des points prévus pour ce critère, avec un total de 63 points sur 65, ce qui a permis de compenser la note attribuée à l'offre financière qui le plaçait en cinquième position. L'offre n° 2 est classée seconde avec 58 points, et l'offre n° 3 troisième avec 55 points.

Le marché a été notifié au groupement soumissionnaire ayant présenté l'offre n° 1 par la commune de Mandelieu-la-Napoule le 15 juillet 2020.

En conclusion, la chambre rappelle que l'article L. 3 du code de la commande publique dispose que : *« les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics »*.

En l'espèce, la déclaration d'infructuosité ne saurait se justifier au regard du motif invoqué de nécessaire redéfinition du besoin. Au vu de la chronologie des événements, ce besoin n'a pu fondamentalement évoluer entre la date de la déclaration sans suite de la première procédure du 13 août 2019, et la date de publication de la seconde consultation le 3 octobre 2019.

La commune indique que la seconde procédure a été lancée, notamment pour prendre en compte les dispositions d'un arrêté préfectoral du 3 juin 2019, fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires avec un objectif de préservation de la posidonie et des espèces protégées. La chambre estime qu'une commune portuaire doit être au fait de la réglementation, dès lors qu'elle engage une consultation dans le domaine concerné. Or, ces dispositions sont entrées en vigueur peu de temps avant le lancement de la première consultation du 5 juin 2019, et plus de deux mois avant la notification aux entreprises soumissionnaires de la déclaration sans suite de la première procédure.

Par suite, la commune indique que l'estimation financière haussière du besoin impliquait le lancement d'une seconde procédure formalisée, de type appel d'offres. En effet, la prestation redéfinie était évaluée à 240 000 € HT. Or, les éléments d'exécution financière transmis indiquent que la commune a payé 212 000 HT pour la totalité de la prestation, à savoir légèrement en deçà du seuil de procédure formalisée, ne bouleversant pas l'équilibre économique du contrat, au vu des offres reçues par la collectivité lors de la première consultation, soit treize mois auparavant. Les conditions tarifaires évoluent plutôt à la hausse pour ce type de prestations le temps passant.

La chambre rappelle que ni le mandataire du groupement retenu, ni son co-traitant n'avaient déposé d'offres valables en qualité de membres individuels ou de membres d'un groupement lors de la première mise en concurrence.

La chambre engage la commune à s'assurer du respect des principes essentiels de la commande publique et à les appliquer dès à présent, en particulier pour la consultation relative à l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la fin de la concession du port de la Napoule qui doit être publiée en 2024.

5.3.4 Les marchés d'acquisition de chariots élévateurs pour l'aire de carénage du port de la Rague

La commune avait un besoin de deux chariots élévateurs de capacité de levage différente pour son aire de carénage et a ainsi lancé deux consultations spécifiques.

5.3.4.1 Le chariot élévateur d'une capacité de 100 tonnes

Le premier marché avait pour objet l'acquisition d'une capacité de levage de 100 tonnes.

En effet, une société X était titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public pour la gestion de l'aire de carénage jusqu'au 31 décembre 2022 et disposait d'un chariot élévateur d'une capacité de levage de 100 tonnes. La commune ayant décidé de reprendre cette activité en régie à compter du 1^{er} janvier 2023, avait besoin d'un matériel similaire et s'est interrogée sur la possibilité de racheter l'équipement sur site sans procédure de publicité, ni mise en concurrence.

Elle a sollicité un cabinet d'avocat spécialisé pour une étude juridique sur cette opération. Celui-ci a conclu qu'il n'existait pas qu'un seul opérateur pouvant répondre au besoin, que la preuve de conditions financières particulièrement avantageuses pour la commune ne pouvait être établies et que les raisons techniques ou la proximité géographique ne sauraient justifier l'absence de mise en concurrence.

À la suite d'une consultation le 27 septembre 2022 dans le cadre d'un marché à procédure adaptée⁷, avec une date de remise des offres fixée au 20 octobre 2022, une seule proposition conforme au besoin de la commune a été déposée par la société X, d'un montant de 200 000 € HT.

Si ce montant est proche de l'estimation faite par la collectivité au moment de la définition de son besoin, celle-ci a néanmoins entamé une négociation avec l'entreprise soumissionnaire, sans succès. Le choix a été notifié à cette société le 15 novembre 2022.

La collectivité a mené cette procédure en respectant les règles de mise en concurrence dans un contexte d'offres peu nombreuses au vu de la spécificité du matériel recherché.

5.3.4.2 Le chariot élévateur d'une capacité de 14 à 16 tonnes

Dès le début de l'année 2023 et la reprise de l'activité de carénage, un besoin a été identifié par la commune, à savoir les prestations de carénage pour les navires de petite taille.

L'acquisition d'un chariot de capacité de levage de 12 à 16 tonnes a fait l'objet d'une première publicité le 12 avril 2023, la procédure retenue étant celle d'un MAPA. L'avis a été rectifié et publié de nouveau le 26 mai 2023, la date limite de réception des offres ayant été repoussée du 12 juin 2023 au 30 juin 2023.

⁷ Le règlement de la consultation précise que le critère prix représente 70 % de la note finale.

Une seule offre a été déposée. Proposant un matériel qui ne respectait pas les caractéristiques figurant au CCTP, telles que la hauteur du levage et la longueur des fourches, le marché a été déclaré infructueux le 8 septembre 2023, au motif de l'irrégularité de l'offre. La commune indique que le soumissionnaire, dans le cadre d'un début de négociation, a proposé un nouvel engin pouvant correspondre au besoin.

Cette proposition apparaissait comme une modification substantielle de l'offre initiale et ne pouvait être approfondie. La chambre souligne qu'au regard des caractéristiques présentées, différentes de celles exigées dans le CCTP, la négociation n'avait pas lieu d'être.

Un nouvel avis d'appel à la concurrence a été publié le 5 octobre 2023 au bulletin officiel des annonces de marchés publics, pour un MAPA. Il est annulé le 7 octobre 2023 au motif d'un changement de procédure entraînée par une erreur administrative de computation des seuils.

Aussi, une troisième procédure a été lancée sous la forme d'un appel d'offres ouvert. Le CCTP de cette consultation est venu modifier les caractéristiques de poids attendues par rapport à celles mentionnées dans les dossiers de consultation précédent, resserrant la capacité de levage de 14 à 16 tonnes (au lieu de 12 à 16 tonnes). Les critères retenus pour le jugement des offres sont le prix à 60 % et la qualité technique de l'engin à 40 % de la note finale, pour un montant estimé de 180 000 € HT. Une seule candidature a été analysée et jugée économiquement avantageuse, la proposition étant au surplus techniquement opérationnelle dès sa livraison. Le marché a été notifié le 14 novembre 2023 et a fait l'objet d'un avis d'attribution sur le site de la commune en date du 21 novembre 2023.

Tableau n° 4 : Procédures d'acquisition d'un chariot élévateur de 14 à 16 tonnes

Type de consultation	Date de publication	Type de publication	Montant HT en €	Nombre de candidatures	Notification	Commentaire dans le rapport d'analyse des offres
MAPA Fournitures et services	12/04/2023 rectifiée le 26/05/2023	BOAMP	105 000	1	Déclaration sans suite le 8/9/2023 pour offre irrégulière	Procédure infructueuse
MAPA Fournitures et services	5/10/2023	BOAMP			Motif d'annulation : « changement procédure »	
Appel d'offres ouvert Fournitures et services	6/10/2023	BOAMP JOUE	180 000	1	Acte d'engagement notifié le 14/11/2023 ; Avis d'attribution le 21/11/2023	La société propose un engin révisé répondant ainsi à un usage opérationnel dès sa livraison. Offre pertinente

Source : données fournies par la commune.

La chambre observe que le problème de la définition du besoin est récurrent parmi les dossiers analysés, avec pour conséquences la déclaration d'une procédure d'assistance à la maîtrise d'ouvrage sans suite et la modification d'un cahier des charges devenue nécessaire afin de pouvoir relancer le marché pour l'acquisition d'un chariot élévateur de 14 à 16 tonnes.

Ces insuffisances dans la définition du besoin, auxquelles s'ajoute l'erreur de computation des seuils relevée par la chambre, notamment pour le cas de l'acquisition du chariot élévateur de 14 à 16 tonnes, altèrent la qualité et l'efficacité de l'achat public, ne serait-ce qu'en raison de l'annulation des procédures lancées et des délais engendrés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ports de la commune de La Napoule a été marquée par la reprise en régie dotée de l'autonomie financière du port de la Rague à compter du 1^{er} janvier 2022. Des difficultés dans le fonctionnement de la nouvelle régie de recettes ont été mises au jour à la suite de ce changement, décidé en décembre 2021, la commune devant sans délai en renforcer le contrôle, compte tenu des enjeux financiers.

Les instances de gouvernance du port ne sont pas régulièrement réunies conformément aux dispositions en vigueur, ce à quoi la commune doit remédier.

Enfin, la commune doit s'assurer du respect des principes d'égalité de traitement des candidats dans les domaines de la gestion portuaire, bien que les besoins identifiés soient très spécifiques.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur