



Marseille, le 7 MAI 2014

Référence à rappeler : Greffe/BM/VB 983
Recommandée AR n° 201406368236495

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Six-Fours-Les-Plages à partir de l'exercice 2007.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Jean-Sébastien VIALATTE
Maire de la commune de Six-Fours-les-Plages
Hôtel de Ville
Place du 18 juin 1940
BP 97
83183 SIX-FOURS-LES-PLAGES

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion de la commune de Six-Fours-Les-Plages

- À compter de l'exercice 2007 -

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Six-Fours-Les-Plages à partir de l'exercice 2007. Par lettre en date du 23 avril 2012, la présidente de la chambre en a informé M. Jean-Sébastien Vialatte, maire. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 14 février 2013.

Lors de sa séance du 18 mars 2013, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean Sébastien Vialatte et, pour les parties qui les concernent, aux personnes mises en causes.

M. Jean Sébastien Vialatte a répondu par courrier enregistré au greffe le 29 juillet 2013 et a été, à sa demande, auditionné par la chambre le 10 octobre 2013.

La Société EIFFAGE Travaux Publics Méditerranée, par l'intermédiaire de son avocat, a répondu par courrier enregistré au greffe le 7 août 2013.

La chambre, a arrêté, le 11 octobre 2013, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 1^{er} avril 2014 à M. Jean-Sébastien Vialatte, maire.

M. Jean-Sébastien Vialatte a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

1. <u>LES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 2003</u>	4
1.1. Sur la gestion du personnel	4
1.2. Sur les dépenses de carburants	5
1.3. Sur les subventions aux associations	5
2. <u>ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE</u>	6
2.1. L'évolution des charges et des produits de gestion	6
2.2. L'autofinancement	7
2.3. Les dépenses d'investissement et leur financement	8
2.4. L'encours de la dette	8
2.5. La structure de la dette	9
3. <u>LA GESTION DES PLAGES CONCEDEES</u>	10
3.1. Le régime juridique des concessions	10
3.2. Le respect des procédures d'attribution des concessions	11
3.2.1. <i>Les consultations pour l'attribution des deux lots plages seuls</i>	11
3.2.2. <i>Les consultations pour l'attribution des lots restaurant et plage</i>	12
3.2.3. <i>Le cas particulier du restaurant La Frégate</i>	13
3.3. Les redevances	13
3.4. Le contrôle des délégataires	14
4. <u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	15
4.1. Les marchés publics ne suscitant pas d'observations ou des observations marginales	15
4.2. Les marchés de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux (2009-2010 et 2011-2013)	16
4.2.1. <i>Le marché de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux 2009-2010</i>	16
4.2.2. <i>Le marché de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux (2011-2013)</i>	18

SYNTHÈSE

Le présent rapport porte sur les suites apportées aux observations faites par la chambre lors de son précédent contrôle, sur l'analyse de la situation financière, sur la gestion des délégations de service public pour l'exploitation des plages concédées, et sur la commande publique.

Le rapport d'observations définitives de 2003 sur la gestion de la commune, durant la période 1995-2002, avait préconisé des pistes d'amélioration sur certains points de la gestion communale. Des améliorations ont été effectivement apportées en matière de gestion du personnel dans la tenue du tableau des effectifs et dans le versement des primes, domaine dans lequel la commune s'est en outre engagée à mettre fin dès 2014 à la modulation irrégulière de la prime de fin d'année. De même, l'approvisionnement en carburant des véhicules municipaux est désormais mieux contrôlé. Les améliorations apportées dans le suivi des subventions aux associations méritent d'être poursuivies par une valorisation comptable des prestations en nature offertes aux associations et la fixation dans les conventions passées avec les bénéficiaires d'objectifs opérationnels, identifiés, négociés et mesurables.

La situation financière de la commune de Six-Fours-Les-Plages s'est améliorée depuis 2007. Ses produits de gestion ont progressé plus rapidement que ses charges, ce qui lui a permis d'accroître son épargne et de faire face de manière plus aisée à un volume d'endettement pourtant augmenté. La commune doit cependant porter une attention particulière au suivi de ses emprunts structurés qui pourraient entraîner, si les conditions des marchés financiers lui sont défavorables, une forte augmentation de ses frais financiers.

La procédure d'attribution des délégations de service public des plages conduite en 2007 appelle de la part de la chambre quelques observations tenant à une définition parfois insuffisamment ou parfois trop précise des attentes de la collectivité ayant pour effet de placer le titulaire sortant en position favorable. Les procédures ultérieures, qui incluent désormais la gestion de restaurants, qui relèvent normalement d'autorisations d'occupation temporaires, n'appellent globalement pas de critiques. La commune exerce bien ensuite sa mission de contrôle technique et répond ainsi à une recommandation émise dans le rapport d'observations définitives de 2003. Par contre, elle devrait faire porter son effort sur une meilleure analyse et une exploitation des comptes rendus des délégataires, notamment sur le plan financier, et préciser et harmoniser les modalités de fixation des redevances à la charge des délégataires.

La commune a accompli de réels efforts d'organisation de sa commande publique, même si certains points de contrôle et de suivi peuvent être améliorés. Les contrôles effectués sur les conditions de passation d'un échantillon de marchés publics n'ont dans la majeure partie des cas pas révélé d'anomalies, à l'exception notable des marchés de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux. Pour ces marchés, l'insuffisante définition du délai d'intervention constituant l'un des trois critères de jugement des offres, et plus encore l'estimation sans lien avec la réalité des quantités servant de base à l'analyse des prix, qui constituait un autre critère, ont eu pour effet de procurer au titulaire sortant un avantage d'information qui lui a permis de présenter l'offre en apparence la plus intéressante, mais qui s'avère, au vu de l'exécution, plus coûteuse que celle d'un concurrent non retenu.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Assortir les conventions signées avec les associations, d'objectifs opérationnels, identifiés, négociés et mesurables, par des indicateurs chiffrés permettant à la commune d'en assurer le suivi.

Recommandation n° 2 : Fixer le montant des redevances d'occupation du domaine public communal selon un mode de calcul clairement établi comportant une part fixe en fonction de la surface, de l'emplacement et de la nature du commerce et une part variable tenant compte du chiffre d'affaires et des investissements réalisés.

Recommandation n° 3 : Demander aux délégataires de concession de plages d'indiquer dans leur rapport financier la répartition du chiffre d'affaires entre l'activité commerciale de restauration et la mission de service public de plagiste.

Recommandation n° 4 : Procéder à l'exploitation des rapports annuels adressés par les délégataires des lots de plage afin d'améliorer la connaissance des activités concédées, établir des comparaisons entre les établissements, observer et analyser les évolutions et disposer des données objectives et chiffrées nécessaires à la comparaison des offres au moment de la consultation.

Recommandation n° 5 : Améliorer l'efficacité des contrôles pour les marchés de nettoyage en diffusant le cahier des charges aux personnels chargés de vérifier la bonne exécution des prestations.

Recommandation n° 6 : Compléter « la fiche de liaison », mise au point en 2010 par la direction de la commande publique, par une rubrique permettant de vérifier l'existence et les résultats d'un bilan d'exécution des marchés à bons de commande.

La commune de Six-Fours-Les-Plages est une station balnéaire de la côte provençale située dans le département du Var. Elle compte une population d'environ 35 500 habitants qui atteint plus de 78 000 habitants en période estivale, lui permettant ainsi de bénéficier d'un surclassement démographique.

Depuis 2002, elle adhère à Toulon-Provence-Méditerranée (TPM), établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

M. Jean-Sébastien Vialatte est maire de la commune de Six-Fours-Les-Plages depuis 1995. Il est également vice-président de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée.

Le présent rapport porte sur les suites apportées aux observations faites par la chambre lors de son précédent contrôle, sur l'analyse de la situation financière, sur la gestion des délégations de service public pour l'exploitation des plages concédées, et sur la commande publique.

1. LES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE 2003

Le rapport d'observations définitives de 2003 sur la gestion de la commune, durant la période 1995-2002, avait préconisé des pistes d'amélioration sur certains points de la gestion communale. Les suites qui y ont été données sont examinées ci-après.

1.1. Sur la gestion du personnel

Dans son rapport, la chambre avait recommandé la remise à jour du tableau des effectifs en raison de la distorsion constatée entre emplois budgétaires et emplois réels, cette différence ne permettant pas au conseil municipal d'exercer son contrôle dans des conditions satisfaisantes. La chambre constate

que la commune a suivi cette recommandation en procédant successivement à sept mises à jour du tableau des effectifs entre 2004 et 2010. En 2012, une nouvelle refonte du tableau des effectifs a été actée par délibération du conseil municipal.

Le rapport de 2003 avait également relevé l'attribution irrégulière à huit agents de la prime informatique prévue par le décret du 29 avril 1971 modifié. Dans un courrier du 22 octobre 2012, la commune confirme que la prime informatique a été supprimée en octobre 2003 pour les huit agents concernés.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a par ailleurs constaté que les agents de la commune, du centre communal d'action sociale et de la caisse des écoles percevaient une prime de fin d'année qui, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, était, selon une pratique alors courante, versée par l'intermédiaire d'une association, le comité des œuvres sociales pour Six-Fours. Depuis, ces primes, qualifiées « d'avantages collectivement acquis », peuvent être maintenues à la double condition d'avoir été instituées avant 1984 et d'être prises en compte dans le budget de la collectivité. La jurisprudence du Conseil d'Etat a par ailleurs rappelé que les modalités définies à l'origine pour l'attribution de ces avantages ne pouvaient être modifiées, ni en revalorisant le montant de la prime, ni en prévoyant de l'attribuer sur de nouveaux critères. Or la prime de fin d'année versée par la commune à ses agents a été modulée, 13 % des agents percevant des montants déterminés en fonction de critères basés sur l'assiduité ou l'exercice de responsabilités en 2011. Cette manière d'opérer n'est conforme ni à la jurisprudence ni à la délibération du conseil municipal du 13 juin 1986 qui, au regard de la pratique antérieure, avait décidé le principe d'un versement uniforme à l'ensemble des personnels. La chambre prend acte de l'engagement de la commune de régulariser cette situation à compter de l'année 2014 en attribuant des montants uniformes de prime de fin d'année à ses agents.

1.2. Sur les dépenses de carburants

Le rapport de 2003 avait recommandé d'améliorer le contrôle de l'approvisionnement en carburant des véhicules municipaux.

Selon les informations obtenues de la commune, les marchés de carburants, élaborés en association avec le Service des marchés, sont suivis depuis l'exercice 2010 par le service Garage Mécanique qui collecte mensuellement les tickets de relevés d'approvisionnement délivrés aux conducteurs par les stations-services et les rapproche des factures émises par le prestataire. Ce service tient également depuis un tableau de bord qui permet de contrôler mensuellement les consommations par véhicule et d'établir un état des consommations annuelles par service utilisateur. La chambre constate que la mise en œuvre de la recommandation a été tardive mais est désormais réalisée.

1.3. Sur les subventions aux associations

Dans son rapport d'observations définitives de 2003, la chambre avait relevé que les subventions étaient très souvent accordées sur la base de demandes peu motivées et imprécises, sans exigence particulière d'emploi des fonds, sans conventionnement et sans valorisation comptable des prestations offertes par la ville (mise à disposition de locaux, de matériels ou de personnels).

En réponse, l'exécutif s'était engagé à rationaliser le montant global des subventions versé aux associations, d'étendre le principe du conventionnement à l'ensemble des associations subventionnées et de valoriser les avantages en nature offerts par la municipalité.

En 2011, la commune de Six-Fours a versé un montant annuel total de subventions d'environ 1,06 M€ en 2011, quasiment stable par rapport à 2007 (1,05 M€). Environ 140 associations en bénéficiaient en 2007 contre 117 associations en 2011. Au cours de la même année, 61 % du montant des subventions ont été versés à une dizaine d'associations à vocation sociale, sportive, culturelle ou d'animation et le solde a été attribué à une centaine d'associations, la moitié percevant entre 100 € et 2 000 €.

La chambre constate que le conventionnement a été mis en œuvre pour les associations qui perçoivent un montant supérieur à 23 000 € par an conformément à la réglementation en vigueur. En revanche, la chambre constate que la commune a mis en œuvre seulement à partir de juin 2012 une démarche de valorisation comptable des prestations portant notamment sur la mise à disposition de locaux à partir des estimations locatives pratiquées par les agences immobilières. Ce processus devra être généralisé et pérennisé.

Les différentes actions entreprises pour améliorer le circuit d'instruction des demandes des subventions et de renforcer le contrôle sur l'utilisation des aides accordées, couplées à la concentration des aides sur un nombre réduit d'associations pour éviter « le saupoudrage », démontrent une réelle volonté de rationalisation dans l'octroi des subventions et de professionnalisation des équipes de gestion. Mais pour s'assurer de la réelle efficacité des aides accordées, la commune devrait mieux préciser les termes des conventions qui, actuellement, sont rédigées dans des termes trop généraux et bien souvent identiques sans exigence particulière sur les objectifs à atteindre.

Dès lors que la commune souhaite aider une association, la chambre recommande, au-delà des orientations générales, d'assortir les conventions, d'objectifs opérationnels, identifiés, négociés et mesurables par des indicateurs. Cette manière d'opérer permettrait d'apporter de la visibilité aux gestionnaires sur les orientations de la commune, d'enrichir les échanges avec le secteur associatif et d'évaluer le bon emploi des deniers publics à travers la vérification des résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de pérenniser sa démarche actuelle de valorisation comptable des prestations en nature offertes aux associations et d'assortir les conventions, d'objectifs opérationnels, identifiés, négociés et mesurables.

Recommandation n° 1 : Assortir les conventions signées avec les associations, d'objectifs opérationnels, identifiés, négociés et mesurables par des indicateurs chiffrés permettant à la commune d'en assurer le suivi.

2. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière a été réalisée pour les exercices 2007 à 2011 sur la base des comptes de gestion à l'aide du logiciel des chambres régionales des comptes (DELPHI). Elle porte essentiellement sur le budget principal de la commune, les budgets annexes n'étant cités qu'en cas d'influence financière significative.

Les montants sont exprimés en euros courants tels qu'ils sont indiqués dans les comptes de la commune, c'est-à-dire sans être corrigés de l'évolution de l'indice des prix à la consommation calculée entre décembre 2007 et décembre 2011, soit environ 6 % (*source Insee*).

2.1. L'évolution des charges et des produits de gestion

En euros courants, les charges de gestion ont augmenté de 7,9 % (37,9 M€ en 2011 contre 35,2 M€ en 2007) depuis 2007 tandis que les produits de gestion ont progressé de 16 % (45,6 M€ en 2011 pour 39,2 M€ en 2007).

Evolution des charges de gestion (en millions d'€)

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation
Charges de personnel	19,2	20	20	20,5	21,3	10,7 %
Charges à caractère général	10,1	9,8	10,3	10,2	10,1	0,1 %
Subventions	2,9	2,9	2,7	2,8	3	5,5 %
Autres charges	2,9	3	3,6	3,3	3,5	18,1 %
Charges de gestion	35,2	35,7	36,7	36,8	37,9	7,9 %

Source : Delphi

Evolution des produits de gestion (en millions d'€)

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation
Contributions directes	18,8	19,6	20,8	21,8	22,6	20,2 %
Autres impôts et taxes	10,2	10,2	9,8	10,8	11	8,0 %
DGF	6,1	7,1	7,5	7,5	7,3	21,9 %
Autres dotations, subv. et part.	1,9	2,3	2,3	2,1	2,3	14,3 %
Produits des services et du domaine	1,5	1,4	1,5	1,4	1,3	- 10,2 %
Autres recettes	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	38,8 %
Produits de gestion	39,2	41,5	42,7	44,4	45,6	16,1 %

Source : Delphi

Le total des charges réelles de fonctionnement représente 1 203 € par habitant contre 1 367 € pour la moyenne des communes situées dans la même strate.

Les charges de personnel ont augmenté de 10,7 % (dont 3,7 % en 2011) au cours de la période (21,3 M€ en 2011 contre 19,2 M€ en 2007), soit une moyenne annuelle de 2,6 %. Premier poste de

dépenses, elles représentent environ 53 % des charges réelles de fonctionnement en 2011 (52 % en 2007), la moyenne régionale se situant à 57 %.

L'évolution des charges à caractère général est maîtrisée (10,13 M€ en 2011 contre 10,11 M€ en 2007). Leur poids dans les dépenses réelles de fonctionnement diminue (25 % en 2011 contre 27 % en 2007) mais reste supérieur au taux moyen de la strate (23 %).

Les subventions augmentent de 5,5 % à environ 3 M€ en 2011 contre 2,8 M€ en 2007, principalement sous l'effet de l'augmentation de la dotation au centre communal d'action social, les subventions aux associations (1,3 M€ en 2011) ayant globalement diminué sur la période (1,55 M€ en 2007).

Enfin, les autres charges de gestion, dont la plus importante est la contribution versée au SDIS (2,17 M€), ont augmenté de 18,1 % (3,5 M€ en 2011 contre 2,9 M€ en 2007).

Élevé en début de période (57 %), le ratio de rigidité des charges structurelles, qui mesure le poids des dépenses incompressibles (charges de personnel + contingents + charges financières) par rapport aux produits de fonctionnement, s'est amélioré pour atteindre 55 % en 2011 (54 % pour la moyenne régionale), soit 10 points en dessous du seuil d'alerte (65 %).

En ce qui concerne les produits de gestion, l'augmentation enregistrée depuis cinq ans est d'environ 16 % (45,5 M€ en 2011 contre 39,2 M€ en 2007) principalement sous l'effet de la fiscalité et des dotations de l'État.

Le poids de la fiscalité dans les produits de gestion est constant (74 %) pendant la période 2007-2011 et la part des contributions directes prépondérante (50 %). Le produit fiscal s'élève à 22,6 M€ en 2011, en progression de 20 % sur cinq ans (18,7 M€ en 2007), ce rythme soutenu (4,7 % en moyenne annuelle) étant davantage dû à la progression des bases fiscales qu'à l'augmentation des taux des impôts locaux.

Les bases fiscales ont en effet progressé en raison, d'une part des évolutions annuelles votées par les lois de finances et, d'autre part, de la politique fiscale communale qui s'est notamment traduite, en 2010, par la réduction de l'abattement général à la base de la taxe d'habitation, de 15 à 10 %, la création d'un abattement de 5 % pour les personnes de condition modeste et la suppression de l'exonération de deux ans sur la taxe foncière pour les constructions nouvelles.

Les taux des impôts locaux n'ont quasiment pas varié au cours de la période. Les taux de la taxe d'habitation (13,13 %) et de la taxe sur le foncier non bâti (42,04 %) sont les mêmes depuis 2007 et sont inférieurs aux taux moyens de la strate (17,95 % pour la taxe d'habitation, et 59,08 % pour la taxe sur le foncier non bâti). Seul le taux de la taxe sur le foncier bâti (22,22 % en 2011) a augmenté de 1,4 % en moyenne annuelle sur cinq ans mais il reste aussi inférieur aux taux moyen de la strate (23,61 %).

Les autres impôts et taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droit de place et de stationnement, taxe sur l'électricité, taxe additionnelle sur les droits de mutation ...) ont augmenté de 8 % (11 M€ en 2011 contre 10,2 M€ en 2007). Le produit de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (4,6 M€) a augmenté de 33,5 % pendant la période (3,4 M€ en 2007) par une mise à niveau progressive par rapport au coût du service. Ainsi, en 2012, le produit de la taxe est égal à 135 € par habitant pour un coût de 133 €.

Enfin, le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation qui constitue le deuxième poste de recettes (2,65 M€ en 2011) a cru de 30 % au cours de la période (2,4 M€ en 2007).

2.2. L'autofinancement

Compte tenu d'une plus forte progression des recettes que des dépenses, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'est amélioré au cours de la période. En 2011, il enregistre un solde positif de 7,6 M€, en progression de 87 % par rapport à 2007 (4,1 M€).

La capacité d'autofinancement brute, qui conditionne la possibilité pour la commune, après avoir remboursé l'annuité en capital de sa dette, de dégager un autofinancement pour ses investissements, est en progression. Elle a plus que doublé pour s'établir à 5,96 M€ (2011) contre 2,57 M€ en 2007.

Après remboursement du capital de la dette, la capacité d'autofinancement disponible est également en hausse pour atteindre 3,3 M€ en 2011, alors qu'elle était négative en 2007 (- 392 000 €). Elle représente l'équivalent de 95 € par habitant contre 82 € pour la moyenne de la strate.

Calcul de l'autofinancement

	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. moy.
Produits de gestion	39,2	41,5	42,7	44,4	45,5	3,80 %
Charges de gestion	35,2	35,7	36,7	36,8	37,9	1,91 %
Excédent brut de fonctionnement	4,1	5,8	6	7,6	7,6	16,92 %
Résultat de fonctionnement	1,6	2,9	3,7	4,8	4,8	31,61 %
Capacité d'autofinancement brute	2,6	4,2	4,8	5,9	6	23,33 %
<i>Amortissement du capital de la dette</i>	2,9	2,7	2,2	2,3	2,6	- 2,99 %
Capacité d'autofinancement disponible	- 0,4	1,5	2,6	3,6	3,3	21,22 %

Source : Delphi

2.3. Les dépenses d'investissement et leur financement

De 2007 à 2011, la collectivité a investi environ 60 M€, soit une moyenne de 12 M€ par an (avec des montants plus élevés en début qu'en fin de période), ce qui représente un ratio moyen de 349 € par habitant sur 5 ans, légèrement supérieur à la moyenne sur cinq ans des communes de 20 000 à 50 000 habitants (317 €).

Le financement des investissements est composé majoritairement (44 %) de ressources propres (CAF nette, produits de cessions et recettes d'investissement non affectées comme le fonds de compensation de la TVA) tandis que les subventions en représentent 24 % et le recours à l'emprunt 36 %.

Le fonds de roulement a augmenté de 4 M€ depuis 2007 pour atteindre 12,3 M€ fin 2011. Cette variation provient il est vrai d'éléments exceptionnels, à savoir d'une part un recours anticipé fin 2011 à 2,6 M€ d'emprunts destinés à couvrir des besoins de l'exercice 2012, et d'autre part de l'intégration des résultats (1,4 M€) du budget annexe de l'assainissement dont la compétence a été transférée en janvier 2009 à Toulon-Provence-Méditerranée.

2.4. L'encours de la dette

La décision de recourir à l'emprunt relève de la compétence du conseil municipal. Par délibération du 31 mars 2008, cette compétence a été déléguée au maire par le conseil municipal en vertu de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

Depuis 2007, la collectivité a emprunté environ 41 M€, 19 M€ au titre de renégociations d'anciens emprunts et 22 M€ d'emprunts nouveaux. L'encours total de la dette du budget principal a ainsi augmenté d'environ 10 M€ (+ 24 %) entre janvier 2007 et décembre 2011, passant d'environ 37,8 M€ à 47,7 M€.

L'encours représente 1 344 € par habitant en 2011, en augmentation de 18 % par rapport à 2007 (1 138 €). A titre de comparaison, ce ratio/hab. est de 1 063 € pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants et de 1 488 € pour les communes touristiques du littoral maritime de plus de 10 000 habitants.

Encours de la dette (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Encours de dette au 01/01	37,8	37,8	40,3	42,3	43,7
Encours de dette au 31/12	37,8	40,3	42,3	43,7	47,7
Variation de l'encours	- 0,1	2,6	2	1,4	4,1
Annuité	3,9	4,2	3,7	3,9	4,3
<i>dont capital</i>	2,5	2,7	2,2	2,3	2,6
<i>dont intérêt</i>	1,53	1,45	1,53	1,63	1,64

Source : comptes administratifs de la commune

La chambre a relevé une différence d'encours de la dette au 31 décembre 2009 entre le compte administratif et le compte de gestion. Elle correspond à un emprunt de 4 895 990 € transféré à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée au titre du transfert de la compétence de l'assainissement mais qui est restée inscrit, par erreur, dans le compte de gestion. Une écriture de régularisation a été effectuée en 2012 et, au 31 décembre 2012, le montant de l'encours des emprunts du budget principal au compte de gestion est conforme à l'état global de la dette de la commune.

La commune dispose désormais d'une épargne d'un niveau satisfaisant par rapport à son encours de dette. Sa capacité de désendettement (rapport de l'encours de dette à la CAF brute) est d'environ 8 années en 2011 contre près de 15 ans en 2007.

2.5. La structure de la dette

Au 31 décembre 2011, la commune détient un encours total de 47,7 M€ au titre d'emprunts contractés principalement auprès de la banque Dexia Crédit, premier établissement prêteur de la ville (60 %). Viennent ensuite la Société générale (22 %) et le groupe Caisse d'Épargne (14 %). Le Crédit Agricole, le Crédit foncier de France et la Caisse des dépôts et consignations intervenant pour le surplus.

Si les emprunts à taux fixe (qui représentent 46% de l'encours) permettent à la commune d'avoir une bonne visibilité de ses frais financiers, les intérêts des emprunts comportant plusieurs tranches de taux (41 % de l'encours), après une première phase avantageuse et sécurisée, sont calculés dans une seconde phase plus longue selon des formules complexes pouvant entraîner un accroissement conséquent des charges financières de la commune. Les six emprunts structurés détenus par la commune de Six-Fours, et qui présentent des niveaux de risques plus ou moins élevés au regard de la Charte Gissler, entrent ou vont entrer précisément dans cette deuxième phase (trois en 2012, deux autres en 2013 et le dernier en 2016).

Quatre d'entre eux, pour un encours d'environ 10,78 M€, sont indexés sur des risques de structure (D à E) et d'indice importants (3 à 5). Ils ont été contractés auprès de la Banque Dexia Crédit Local et sont indexés sur divers indices (Euribor¹, Libor², CMS³ EUR 30 ans, écart entre CMS EUR 30 ans et CMS EUR 2 ans). Compte tenu du niveau des indices sous-jacents au début du mois d'octobre 2013, le taux d'intérêt des emprunts entrés dans leur deuxième phase n'a pas été impacté.

Les deux emprunts les plus risqués ont été contractés en 2008 pour 20 ans auprès de deux établissements : la banque Dexia Crédit Local (3,97 M€) et le Groupe Caisse d'Épargne (5,94 M€). Au 31 décembre 2011, le capital restant dû sur ces deux emprunts est de 8,9 M€, soit environ 19 % de l'encours total de la dette communale. Ces deux emprunts classés hors charte sont indexés sur la variation de la parité entre le dollar américain (USD) et le franc suisse (CHF). Ils sortiront de leur phase sécurisée en décembre 2013 et juillet 2016.

La chambre a procédé à une simulation de la variation du taux des emprunts sur la base d'une parité à son plus bas niveau historique mensuel sur dix ans, enregistrée en août 2011. Pour l'emprunt « Dexia » le taux d'intérêt augmenterait de 3,84 % à environ 13 %. Pour l'emprunt « Caisse d'Épargne » le taux d'intérêt passerait de 2,45 % à 28,68 %. En réponse, la commune a fait valoir que l'application des taux effectivement constatés en juin 2013 démontrerait certes une augmentation conséquente des intérêts annuels (135 330 € pour le Dexia et 273 000 € pour le Caisse d'Épargne), mais que la commune aurait la capacité d'y faire face.

Compte tenu de sa structure, la gestion de la dette nécessite donc une surveillance accrue de la part de la commune pour saisir des opportunités de renégociation à des conditions financières acceptables même si pour certains contrats les possibilités de sortie semblent très réduites. Pour l'assister, la commune a recours depuis plusieurs années à un cabinet spécialisé dont le contrat prévoit l'apport de prestations de support et d'expertise et un accès sécurisé à un service en ligne (suivi de la dette, connexion aux marchés financiers, mise à jour automatique des échéanciers, simulation des perspectives financières, ratios et alertes programmées).

Fort de cette expertise la commune a cherché à sécuriser ses emprunts en faisant « remonter » au sein de la charte Gissler ceux qui sont indexés sur des risques de structures et de sous-jacents importants. Les négociations avec les banques n'ont toutefois pas permis d'obtenir des conditions financièrement acceptables pour les deux emprunts indexés sur la parité USD/CHF. Avec ce type d'emprunt, la commune n'a en réalité que de faibles possibilités de sortie sauf à payer une indemnité très élevée. A titre d'exemple, au 31 décembre 2011 la valorisation du prêt de la Caisse d'Épargne s'élevait à environ 13,42 M€ pour un capital restant dû de 5,29 M€ et un prêt initial de 5,94 M€.

1 L'Euribor est le taux interbancaire offert entre banques dans la zone euro.

2 Le Libor USD (London interbank offered rate) est un taux interbancaire pratiqué à Londres.

3 Le CMS (Constant Maturity Swap) est un index usuel sur les marchés de taux et un index de référence pour les cotations de taux fixes.

Si dans l'immédiat, les conditions des marchés restent encore favorables, la structure de la dette pourrait donc en cas de détérioration des marchés financiers entraîner une hausse importante des frais financiers susceptibles de réduire la capacité d'épargne de la commune.

Les risques induits par les emprunts structurés ont vocation à être provisionnés en application de l'avis rendu le 3 juillet 2012 par le Conseil de normalisation des comptes publics. Même si les textes nécessaires à la bonne application de ce principe n'ont pas encore été publiés, la commune peut d'ores et déjà s'y préparer.

3. LA GESTION DES PLAGES CONCEDEES

L'État a attribué à la commune de Six-Fours-Les-Plages des concessions pour les plages du Cros, de Bonnegrâce et de la Coudoulière.

La plage naturelle du Cros a été concédée pour une période de 12 ans, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2017. Le site ne fait l'objet d'aucune exploitation commerciale de type location de matelas et parasols ou de restauration.

La plage artificielle de Bonnegrâce a été initialement concédée en 1988 pour une durée de 30 ans et a fait l'objet de trois avenants. Un projet d'avenant n° 4 portant concession d'utilisation du domaine public maritime est actuellement en cours d'instruction. Sur cette plage, la commune est propriétaire de cinq restaurants. Quatre sont gérés par des exploitants du secteur privé dans le cadre de délégations de service public⁴. Trois restaurants, Le Drakkar (142 m² de bâti et 99 m² de terrasse), Le Coquelicot (208 m² de bâti et 110 m² de terrasse) et La Vague (192 m² de bâti et 128 m² de terrasse) sont situés sur le domaine public communal en front de mer à l'arrière de la plage et disposent au droit du bâti d'un lot plage d'une surface de 200 m² destiné à la location de matelas et de parasols. La Frégate (442 m² de bâti et 350 m² de terrasse) est un établissement de restauration, avec un bar au rez-de-chaussée et huit chambres au 1^{er} étage. Le bâti est situé sur le domaine public communal à l'arrière de la plage et la terrasse accolée est sur le domaine public maritime. L'établissement ne bénéficie pas d'une zone réservée à la location de matelas et de parasols.

Le troisième site concédé par l'État est la plage naturelle de la Coudoulière. La concession, attribuée à la commune pour 12 ans (de janvier 2006 à décembre 2017), dispose d'un lot plage d'une surface de 200 m², pour la location de matelas et de parasols, situé sur le domaine public maritime. A quelques mètres, la ville est propriétaire du restaurant La Brise Plage (128 m² de bâti et 53 m² de terrasse) implanté sur le domaine public portuaire limitrophe.

Les contrôles effectués par la chambre ont porté sur le régime juridique des contrats de concessions attribués par la commune pour la gestion des lots plage et des restaurants, sur le respect des procédures d'attribution des délégations de service public, le niveau des redevances payées par les exploitants et l'effectivité et la qualité des contrôles des délégataires qui incombent à la commune.

3.1. Le régime juridique des concessions

Les concessions de plages, comme le rappelle un arrêt du Conseil d'État du 21 juin 2000 « SARL Chez Joseph et Fédération nationale des plages restaurants », sont des délégations de service public au vu de l'étendue des missions de service public confiées par le concessionnaire (salubrité de la baignade, sécurité des usagers et intérêt du développement de la station balnéaire). Un décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage concédées sur le domaine public maritime soumet les conventions d'exploitation, appelés « sous-traités », à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par la loi Sapin dès lors que la commune sous-traite les activités pour répondre aux besoins du service public balnéaire. Il impose notamment que les installations soient démontables ou transportables, sans ancrage au sol durable et que les plages doivent être libres de toute occupation au moins six mois par an. A l'exception de la plage naturelle de la Coudoulière, située sur le domaine public maritime, les lots plages de la commune de Six-Fours sont désormais situés pour la plupart sur le domaine public communal et ne relèvent pas du décret de 2006.

Les obligations de publicité et de mise en concurrence des lots plage ont été appréhendées par la commune dans un cadre intégrant désormais la gestion de restaurants.

⁴ Le restaurant Le Golfe n'était pas concédé au moment du contrôle.

Sur la plage de Bonnegrâce, les restaurants (Le Drakkar, Le Coquelicot, La Vague) sont en effet situés sur le domaine public communal. Depuis quelques années, la commune a en effet volontairement déplacé les lots plage qui étaient initialement sur le domaine public maritime pour les placer au droit des restaurants. Ces zones dédiées à la location de matelas et de parasols sont donc désormais, comme les restaurants, sur le domaine public communal.

Selon la commune, cette politique a permis de libérer une partie du domaine public maritime et de faciliter l'exploitation des établissements, par l'attribution simultanée, au sein d'une même concession, de la gestion du restaurant et du lot plage à un gestionnaire unique. En procédant de la sorte, la commune indique avoir notamment voulu éviter les conflits de proximité entre deux gestionnaires différents, l'un pour la restauration et l'autre pour la location de matelas et de parasols, tout améliorant l'offre de services à la clientèle estivale.

Pour pouvoir désigner un gestionnaire unique par établissement, la commune a de ce fait regroupé au sein d'un même contrat, le service public des bains de mer lié à l'activité de plagiste soumis aux dispositions du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage⁵ et une activité commerciale de restauration, le restaurateur se voyant confier la mission de service public d'entretenir les sanitaires et les douches pour les usagers de la plage. La même logique a également prévalu pour le restaurant La Brise Plage sur la plage naturelle de la Coudoulière.

La commune a ainsi pu attribuer une concession globale par établissement (restaurant et lot plage) dans le cadre d'une délégation de service public après publicité et mise en concurrence conformément à la procédure prévue par loi Sapin du 29 janvier 1993. En procédant de la sorte, la commune a fait valoir qu'elle s'était imposée une procédure plus contraignante que l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public afin de garantir les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Cette globalisation ne saurait cependant s'appliquer uniformément à l'ensemble des restaurants appartenant à la commune. En effet, dans la mesure où l'établissement La Frégate exerce une simple et unique activité de restauration/hôtellerie, qui n'a pas, en principe, le caractère d'un service public et relève du régime de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT)⁶.

Cette alternative n'empêcherait pas la commune de faire jouer la concurrence. En effet, s'il n'existe aucune obligation générale de publicité ou de mise en concurrence préalable à la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public, le Conseil d'État⁷ a rappelé que, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire a la faculté de mettre en œuvre une procédure de publicité et, le cas échéant, de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, notamment dans le but de valoriser son domaine public.

3.2. Le respect des procédures d'attribution des concessions

Entre 2007 et 2011, la commune a lancé sept consultations pour renouveler les concessions selon la procédure prévue par la loi Sapin du 29 janvier 1993, deux uniquement pour les lots plage en 2007, quatre pour les restaurants avec les lots plage attenants, et une pour l'attribution de la terrasse du restaurant la Frégate.

Pour l'ensemble des consultations la commune a sélectionné les offres sur la base d'un règlement de consultation qui prévoyait trois critères pondérés : la qualité du projet (50 %), le montant des redevances (30 %) et le montant des investissements (20 %) proposés par les candidats.

3.2.1. Les consultations pour l'attribution des deux lots plages seuls

⁵ Le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage soumet les conventions d'exploitation sur le domaine public maritime, appelés « sous-traités », à une procédure de publicité et de mise en concurrence, définie par la loi Sapin, dès lors que la commune sous-traite les activités pour répondre aux besoins du service public balnéaire. Le texte limite l'aire d'exploitation à 20 % du linéaire et 20 % de la surface de la plage (50 % dans le cas d'une plage artificielle) et impose que les installations soient démontables ou transportables, sans ancrage au sol durable et que la surface concédée soit libre de tout équipement en dehors de la période de concession qui ne peut excéder 6 mois.

⁶ CE, 12 mars 1999, Ville de Paris.

⁷ CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris - Association Paris Jean Bouin, n^{os} 338272, 338527.

En 2007, la commune a procédé à l'attribution, sous forme de délégation de service public, de deux lots plages situés devant les restaurants La Vague et La Brise Plage.

La concession pour l'exploitation du restaurant « La Vague » avait été attribuée pour une durée de 7 ans de janvier 2004 à janvier 2011 et celle du restaurant La Brise Plage l'avait été pour 6 ans d'octobre 2006 à septembre 2012. Les concessions des deux lots plage attenants arrivant à échéance, la commune a lancé une consultation en avril 2007 afin de désigner un exploitant pour le début de la saison estivale, le 1^{er} mai 2007. Au terme de la procédure, les lots plage ont été tous deux attribués aux gestionnaires des restaurants, jusqu'au 30 septembre 2010, échéance prolongée par avenant jusqu'au 30 septembre 2011, s'agissant du lot La Vague, et jusqu'au 30 septembre 2012, s'agissant du lot La Brise Plage.

Pour chaque consultation, les deux offres reçues ont été analysées selon trois critères pondérés : la qualité du projet (50 %), le montant des redevances (30 %) et le montant des investissements (20 %) proposés par les candidats.

L'imprécision du règlement de la consultation sur certains points, et son excessive précision sur d'autres, ont placé le gestionnaire sortant en situation favorable par rapport à son concurrent.

Les règlements demandaient ainsi la production d'une « fiche tarif à destination des usagers » sans préciser si les candidats devaient proposer des tarifs à la journée, à la demi-journée ou autres formules. Or, les deux rapports d'analyse ont chaque fois relevé l'absence de formules et de tarifs à la demi-journée pour le candidat non retenu. Une définition plus précise de l'attente de la collectivité aurait permis aux deux candidats de proposer une offre satisfaisant son attente.

Les règlements de consultation prévoyaient également que les lots plage ne pouvaient recevoir aucune construction démontable, le délégataire devant débarrasser, chaque soir, son lot de plage. La commune justifie cette exigence par sa volonté constante de libérer la plage à destination des usagers et d'en assurer le nettoyage aisé, tout en préservant la plage de l'aspect inesthétique des structures démontables. Cette prescription, qui allait au-delà des exigences du décret du 26 mai 2006, a eu pour effet de faciliter la réponse de l'exploitant en place, lequel pouvait utiliser son restaurant mitoyen pour entreposer le matériel, et d'obliger la concurrence à proposer des solutions plus contraignantes (location d'un véhicule utilitaire) pour débarrasser chaque soir les matelas et les parasols. La chambre constate que la concession suivante concernant le même établissement, délivrée à compter du 1^{er} janvier 2012, ne comportait pas la même exigence, ce qui affaiblit la portée des arguments invoqués. L'article 3.1.1 du contrat prévoit en effet que : « *Seuls seront autorisés sur la partie plage, les équipements et installations démontables ou transportables, ne présentant aucun élément de nature à l'ancrer au sol ...* ».

Par ailleurs l'analyse des offres apparaît insuffisamment poussée sur leurs aspects financiers. La commission a porté ainsi des appréciations sur la vraisemblance des chiffres d'affaires prévisionnels des candidats sans analyse approfondie et notamment sans référence aux résultats de la gestion précédente dont la commune aurait dû exiger d'avoir connaissance dans le cadre des obligations d'information pesant sur le délégataire.

Enfin, la chambre constate que l'offre classée première par la commission pour le lot La Brise Plage a été écartée au motif de l'inexpérience de la société dans l'activité de plagiste et de diverses réserves, dont des problèmes de stockage du matériel et des charges excessives. L'inexpérience aurait dû être examinée au niveau de la candidature, en fonction des exigences du règlement de la consultation.

3.2.2. Les consultations pour l'attribution des lots restaurant et plage

Les contrôles effectués par la chambre en ce qui concerne l'attribution des concessions pour les restaurants avec leur lot plage font apparaître que de manière générale les offres sont correctement analysées et les candidats sont classés en respectant la pondération des notes, à l'exception de la consultation lancée en janvier 2009 pour l'attribution de la concession Le Drakkar et de son lot plage. La chambre a en effet constaté que le rapport d'analyse était très succinct et que les offres ont été classées sans utiliser la pondération annoncée dans le règlement de la consultation.

Comme l'autorise la réglementation⁸, le maire a généralement choisi de négocier avec le candidat classé en première position par la commission d'analyse des offres, sauf, en 2011, pour l'attribution du

⁸ L'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales précise qu'« au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre »

restaurant La Vague avec son lot plage attenant, pour lequel conformément à la proposition du rapport d'analyse des offres, la commune a négocié avec trois candidats sur la base des points techniques et financiers proposés par la commission. A la suite des négociations et compte tenu des compléments apportés par les trois candidats, un classement a été établi sur la base de notes pondérées pour chaque critère conformément au règlement de la consultation.

3.2.3. **Le cas particulier du restaurant La Frégate**

La concession du restaurant La Frégate avait été attribuée depuis 2004 jusqu'en mai 2013. Le renouvellement de la concession de l'exploitation de la terrasse attenante, située sur le domaine public maritime, qui arrivait à échéance en 2010 a fait l'objet d'une consultation lancée en 2009. Deux candidats ont soumissionné mais seul l'exploitant de La Frégate a remis une offre. Il ne pouvait en effet en être autrement car l'exploitation de la terrasse, sans disposer du restaurant géré par un concurrent, n'avait aucun sens. L'obligation de lancer une délégation de service public en application du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages ne pouvait ainsi qu'être formelle, mais permettait du moins d'accorder la durée des deux conventions à la même échéance de mai 2013.

3.3. **Les redevances**

Le code général de la propriété des personnes publiques fixe les conditions dans lesquelles l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. L'article L. 2125-3 prévoit notamment que le montant des redevances est fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territorialement compétente, en fonction d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupée, et d'une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public.

En ce qui concerne la commune de Six-Fours-Les-Plages, le montant des redevances pour les lots plage, pour le bâti des restaurants et pour les terrasses attenantes est fixé par le conseil municipal sur proposition de l'autorité exécutive, sans que toutefois les modalités de fixation, effectuées selon la commune au regard des loyers des établissements situés à proximité, soient explicitées. Il s'agit d'un niveau de redevance qui garantit à la commune un minimum annuel, au-delà duquel les candidats peuvent proposer un montant supérieur. Le niveau de la redevance est un des critères de choix de la consultation et peut faire l'objet d'une négociation.

Les redevances perçues pour les lots plage (matelas et parasols) sont relativement homogènes. Elles se situent à 7 000 €, soit 35 €/m², pour les plus récentes.

Les redevances perçues au titre de l'exploitation des restaurants ont été réévalués au moment du renouvellement des concessions. Ainsi, en mai 2010, la redevance versée par La Frégate pour la terrasse a été revalorisée de 72 % par rapport à la précédente, celle de La Vague (hors lot plage) de 80 % en 2011 par rapport à 2007, celle du Drakkar de 84 % entre 2004 et 2010 (21 900 €). Pour La Brise Plage, le renouvellement de l'exploitant en 2012 a permis d'augmenter la redevance du restaurant (hors lot plage) à 24 000 € contre 9 000 € en 2011.

Des disparités existent entre les établissements, particulièrement en regard des chiffres d'affaires, comme le montre le tableau ci-dessous.

Redevances perçues en 2011

Restaurant	Surface restaurant	Surface du lot plage	Redevance restaurant	Redevance lot plage	Redevance du restaurant au M² mensuel	CA 2011 (Millions €)	Redevance restaurant par rapport au CA
Le Drakkar	241 m ²	200 m ²	21 900 €	6 000 €	7,6 €	0,46 M€	6,00 %
Le Coquelicot	318 m ²	200 m ²	18 000 €	4 600 €	4,7 €	1,25 M€	1,80 %
La Vague après 2011	320 m ²	200 m ²	35 000 €	7 000 €	9,1 €	1,63 M€	2,60 %
La Frégate	792 m ²		42 629 €		4,5 €	2,27 M€	1,90 %
La Brise Plage (avant 2012)	181 m ²	200 m ²	9 000 €	5 200 €	3,7 €	Non connu	

La Brise Plage (en 2012)	181 m ²	200 m ²	24 000 €	7 000 €	11,0 €	Non connu
--------------------------	--------------------	--------------------	----------	---------	--------	-----------

Ces ratios permettent en première analyse de constater que les loyers au m²/mois s'échelonnent entre 4,5 € et 11 € et que le pourcentage de la redevance par rapport au chiffre d'affaire reste différent selon les établissements.

La commune pourrait disposer de marges de revalorisation supplémentaires par rapport au chiffre d'affaires et par rapport aux prix des locations de commerce à Six-Fours-les-Plages. Même si la valeur locative d'un bien comparable n'est qu'un élément facultatif du calcul, la chambre observe, à titre comparatif, qu'un simple local commercial pour des bureaux (surface 500 m²) se loue environ 7 700 € TTC/mois, soit un peu plus de 15 €/m², niveau deux ou trois fois supérieur aux redevances actuelles. Seule la redevance négociée en 2012 (11 €/mois/m²) avec le nouveau délégataire du restaurant « La Brise Plage » s'en rapproche. Le simple alignement des redevances sur le prix au m² payé par La Brise Plage permettrait à la commune d'encaisser un montant supplémentaire d'au moins 100 000 € par an.

Même si les redevances ont fait l'objet d'importantes revalorisations ces dernières années qui, selon la commune, les ont portées à un niveau très satisfaisant en regard des concessions voisines, et si leur fixation contractuelle doit bien entendu intégrer divers paramètres et notamment les investissements à la charge des exploitants, la commune pourrait donc gagner, par une information complète du conseil municipal, à examiner les marges d'augmentation des redevances en fonction à la fois de la valeur locative des propriétés privées comparables et de l'avantage procuré par cette jouissance privative du domaine public.

La commune pourrait dans ce cadre, conformément à l'article L. 1411-2 du CGCT, préciser les modes de calcul des redevances versées par le délégataire, alors qu'actuellement, seule la formule de révision est mentionnée dans les conventions. Ce mode de calcul pourrait comporter à la fois une part fixe en fonction de la surface, de l'emplacement et de la nature du commerce et une part variable tenant compte du chiffre d'affaires et des investissements réalisés.

Recommandation n° 2 : Fixer le montant des redevances d'occupation du domaine public communal selon un mode de calcul clairement établi comportant une part fixe en fonction de la surface, de l'emplacement et de la nature du commerce et une part variable tenant compte du chiffre d'affaires et des investissements réalisés.

3.4. Le contrôle des délégataires

L'article L. 1411-3 du code général des collectivités locales prévoit que « *le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte* ».

Le contrôle exercé par le délégant doit lui permettre de s'assurer du respect par le délégataire de ses obligations contractuelles. Il doit comporter une partie technique permettant de s'assurer de l'exécution des obligations du délégataire, au besoin par des visites d'installation pour en vérifier l'état, l'entretien ou les éventuels travaux effectués, et une partie financière, consacrée pour l'essentiel à l'exploitation des rapports financiers annuels obligatoires.

Le contrôle technique est assuré par une visite effectuée une fois par an, pendant la saison estivale, par le responsable du service des affaires générales, un agent des bâtiments communaux et le responsable du service sécurité plages, qui contrôlent la position des lots matelas, la surface, les sanitaires, les accès du bâtiment et l'état du bâtiment. Ces contrôles donnent lieu à comptes rendus ; de nombreux courriers adressés aux responsables des établissements rappelant leurs obligations contractuelles en matière d'hygiène des sanitaires publics et de propreté des abords des établissements et du terrain concédé. La commune exerce bien sa mission de contrôle technique et répond ainsi à une recommandation émise dans le rapport d'observations définitives de 2003.

S'agissant du contrôle financier, pour la période 2007-2011 qui montre un progrès par rapport au constat fait par la chambre en 2003, la majorité des délégataires ont produit les rapports financiers à l'exception d'un exploitant qui n'a remis aucun document sans autre forme de sanction que les lettres

de rappel qui lui ont été adressées par la commune. La commune par contre n'exploite pas les rapports financiers transmis pas les délégataires. Elle devrait en conséquence porter son effort sur leur analyse, en exigeant que les comptes du délégataire distinguent le chiffre d'affaires de l'activité de restauration et celui relatif à l'activité de plagiste.

La chambre recommande également à la commune d'exploiter qualitativement les rapports annuels adressés par les délégataires afin d'améliorer la connaissance des activités concédées, d'établir des comparaisons entre les établissements, d'observer et analyser les évolutions et de disposer de données objectives et chiffrées particulièrement nécessaires pour comparer les offres au moment de la consultation.

Recommandation n° 3 : Demander aux délégataires de concession de plages d'indiquer dans leur rapport financier la répartition du chiffre d'affaires entre l'activité commerciale de restauration et la mission de service public de plagiste.

Recommandation n° 4 : Procéder à l'exploitation des rapports annuels adressés par les délégataires des lots de plage afin d'améliorer la connaissance des activités concédées, établir des comparaisons entre les établissements, observer et analyser les évolutions et disposer des données objectives et chiffrées nécessaires à la comparaison des offres au moment de la consultation.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

A partir de 2006, la commune a procédé à une analyse de ses achats qui a conclu à la nécessité d'améliorer la prise en compte des besoins des différents services municipaux et de promouvoir les bonnes pratiques en matière de procédure d'achats publics.

Dans un premier temps, la ville a créé et diffusé auprès des services un guide des procédures internes d'achat, a informatisé la saisie des marchés et a eu recours, pour certains achats, à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et au Syndicat intercommunal d'aide aux achats divers (SIVAAD) qui est un groupement de commandes regroupant une cinquantaine de communes du Var.

En 2009, la commune a mis en place une direction de la commande publique (8 agents) qui regroupe les missions de l'ancien service des marchés et celles du service politique des achats. Elle a pour missions d'assurer la passation des marchés dont le montant estimé est supérieur à 15 000 € HT, de lancer les procédures de passation des délégations de service public, d'améliorer le recensement et la prise en compte des besoins, et d'assister et conseiller les services acheteurs. Pour les marchés inférieurs à 15 000 € HT, les services disposent, s'ils le souhaitent, de la liberté d'achat sous réserve de respecter les principes de mise en concurrence, de transparence et d'égalité.

En avril 2009, la direction de la commande publique a mis à la disposition des chefs de service un nouveau guide interne des achats, régulièrement mis à jour, qui rappelle les grands principes de la commande publique et définit les procédures sous forme de fiches pratiques. Un intranet dédié aux achats publics avec des documents types (CCAG, RC, AAPC ...) est également accessible.

La direction de la commande publique a également mis en place, à partir de 2010, une « fiche de liaison ». Ce document consigne par écrit les caractéristiques (objet, nature, durée, critères de sélection, montant prévisionnel ...) de l'achat envisagé par les services prescripteurs et lui permet de disposer de l'ensemble des informations utiles pour établir les pièces administratives du marché.

La création d'une direction de la commande publique a permis de clarifier les rôles et les responsabilités des services et d'améliorer les procédures d'achat d'autant que les agents de ce service ont bénéficié d'un important effort de formation dans le domaine de l'achat public leur permettant de disposer des compétences nécessaires pour accomplir leurs missions dans de bonnes conditions.

4.1. Les marchés publics ne suscitent pas d'observations ou des observations marginales

Au cours de la période 2007 à 2011, la commune a passé en moyenne une centaine de marchés par an, tous types confondus (fourniture, service et travaux). Le contrôle a porté sur un échantillon réduit de marchés choisis en fonction de la nature des prestations, du montant estimé et du mode de passation.

Certains marchés ont fait l'objet d'un contrôle limité à la procédure de passation. Il s'agit des marchés de travaux d'aménagement du boulevard des Écoles, de la rue Rouveau et de la place des Poilus, des

marchés pour la gestion de la déchèterie municipale (période 2008-2010 et 2010-2013) et du marché de nettoyage des bâtiments communaux au titre de l'année 2010.

Pour ces marchés la chambre a pu constater que la procédure de passation a été conforme aux dispositions du code des marchés publics, que le choix des titulaires a été motivé au regard des critères et des sous-critères et que les offres ont été classées en fonction des notes pondérées conformément au règlement de consultation.

S'agissant du marché pour le nettoyage des bâtiments communaux, un correspondant par site est chargé de surveiller le respect des heures dues et la réalisation des prestations et, chaque fin de mois, un état de vérification est transmis au service en charge de la gestion du marché. Les correspondants ne disposent pas du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) qui précise la nature exacte des prestations dues par le titulaire du marché.

La chambre recommande donc d'améliorer l'efficacité des contrôles pour ce type de marchés en diffusant le cahier des charges aux personnels chargés de vérifier la bonne exécution des prestations.

Recommandation n° 5 : Améliorer l'efficacité des contrôles pour les marchés de nettoyage en diffusant le cahier des charges aux personnels chargés de vérifier la bonne exécution des prestations.

4.2. Les marchés de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux (2009-2010 et 2011-2013)

Au cours de la période 2007-2011, la ville de Six-Fours-les-Plages a passé trois marchés de travaux à bons de commande sur appel d'offres ouvert pour l'aménagement au sol des espaces communaux. Un premier couvrant la période 2007-2008, un second de deux ans (2009-2010), suivi d'un marché triennal (2011-2013).

Les prestations de ces trois marchés concernaient des travaux de réfection ou de rénovation de chaussées et trottoirs, des travaux de modification, démolition et réfection de bordures et caniveaux, de remises en état de maçonneries diverses, ainsi que des travaux de réparation ou de restructuration de réseaux divers.

4.2.1. Le marché de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux 2009-2010

Le contrôle a porté sur la procédure de passation et sur l'exécution du second marché (2009-2010) dont le montant total (4 M€ TTC) représente un tiers du total des dépenses mandatées par la commune (13,2 M€) pour les marchés de travaux de ces deux années.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié en septembre 2008 et deux candidats ont remis une offre. Après avis du service technique « Etudes et travaux » de la commune, le choix du titulaire a été effectué en novembre 2008 par la commission d'appel d'offres sur la base des trois critères pondérés indiqués dans le règlement de la consultation : le prix (50 %), la valeur technique (35 %) et le délai d'intervention pour les travaux signalés urgents (15 %).

Si l'analyse de la valeur technique des offres n'appelle pas d'observation, les modalités de sélection des candidats au regard des critères du délai d'intervention pour les travaux signalés urgents et du prix sont discutables. Elles n'ont en effet pas garanti l'égalité de traitement des candidats et ont engendré un surcoût financier important pour la commune.

4.2.1.1 Le critère du « délai d'intervention pour les travaux signalés urgents »

L'analyse de ce critère conduit la chambre à émettre deux observations, la première sur la clarté de la notion de délai d'intervention, la seconde sur l'absence de contrôle par la commune sur le respect de ce critère en cours d'exécution du marché.

L'article 3-2 du règlement de consultation du marché précisait que pour « *les travaux signalés urgents le délai d'intervention est laissé à l'initiative des candidats. Ce délai ne pourra toutefois dépasser le délai plafond de 14 (Quatorze) heures* ». Le même article renvoyait les candidats à l'article 6 de l'acte d'engagement pour proposer leur délai.

L'acte d'engagement précisait en effet qu' « ... en ce qui concerne les travaux signalés urgents, l'entreprise attributaire du marché s'engage à intervenir dans un délai de (...) ⁹ heures après appel au conducteur de travaux, afin d'exécuter les travaux demandés, sur appel téléphonique du responsable des services techniques, ou par tout moyen de communication défini lors de la notification du marché. Une équipe devra donc être joignable et disponible (radio ou portable, etc...) à tout instant. Quel que soit le moyen de communication utilisé, la demande d'intervention d'urgence sera SYSTÉMATIQUEMENT CONFIRMÉE PAR FAX ».

Selon la commune, cette clause a été introduite pour permettre une intervention très rapide dans un souci de mise en sécurité du site concerné. En effet, la commune ne dispose plus, depuis quelques années, de moyens d'intervention en régie pour des opérations de voirie (agents équipés de matériels et de moyens suffisants) pour entreprendre ces travaux de sécurisation et/ou remise en état dans un délai très court.

La commune a considéré que le délai d'intervention correspond au délai compris entre la demande faite auprès de l'entreprise par des moyens essentiellement téléphoniques et son arrivée sur le site des travaux, non pas dans tous les cas pour exécuter des travaux mais parfois pour simplement mettre en sécurité, par la pose de barrières de signalisation, des sites détériorés (déformation de chaussée, effondrement des structures de voies, éboulements de talus, mise en sécurité de carrefour ou autre). Selon la nature du désordre, les travaux sont ensuite exécutés dans un délai plus au moins long.

Cette conception est donc moins exigeante que la formulation utilisée dans l'acte d'engagement qui spécifie bien que le délai d'intervention est celui dans lequel l'entreprise se rend sur place « afin d'exécuter des travaux ». A défaut d'avoir repris précisément dans l'acte d'engagement le sens qu'elle donnait à ce délai, la commune s'exposait à des erreurs ou divergences de compréhension de la part des candidats.

De fait, l'entreprise non retenue, qui n'avait pas demandé de précisions à la commune, a proposé un délai de 24 heures dans l'acte d'engagement, supérieur au délai butoir (14 heures) imposé par le règlement de la consultation, tout en indiquant dans son mémoire justificatif un délai d'une demi-journée pour les actions de mise en sécurité. La commune lui ayant demandé par fax de préciser son offre, l'entreprise a confirmé son délai de 24 heures.

La commune reconnaît que la demande de précision par la commission, qui portait sur un élément substantiel de l'offre, ne pouvait aboutir à une modification de l'acte d'engagement.

Dès lors l'offre de l'entreprise, irrégulière au sens de l'article 35 du code des marchés publics, ne pouvait qu'être écartée.

Sauf à admettre que l'entreprise s'était elle-même délibérément exclue en proposant une offre irrégulière, cet épisode révèle l'ambiguïté de la consultation sur ce point, que la commune aurait pu prévenir par une rédaction plus précise. La commune qui se trouvait alors placée devant une candidature unique aurait également pu, puisqu'elle s'était aperçue de cette ambiguïté par les précisions demandées après le dépôt des offres, relancer l'appel d'offres puisque cette ambiguïté portait, comme elle le constate, sur un élément essentiel de la consultation.

Le groupement d'entreprises retenu avait quant à lui proposé un délai d'intervention d'une heure et la commission lui avait attribué la note maximale. Si ce délai apparaît réaliste, la chambre constate cependant que dans la pratique le délai d'intervention pour les travaux signalés urgents n'a jamais été contrôlé au cours du marché précédent (période 2007-2008) et ne l'a pas été pour le marché en question (2009-2010). La commune, n'ayant jamais confirmé par fax ses demandes d'intervention d'urgence, comme prévu - en majuscules - à l'article 6 de l'acte d'engagement, ne pouvait dès lors pas vérifier si le délai d'intervention était réellement respecté.

4.2.2.2. La conception et l'analyse du critère du prix

Le document de consultation des entreprises du marché comprenait un bordereau de prix unitaires composé de 171 prestations référencées pour lesquelles étaient indiquées des estimations de quantités annuelles. Le total obtenu en multipliant les quantités estimées par les prix unitaires proposés par les entreprises a permis de classer les offres au regard du critère « prix ».

⁹ Le délai est proposé par le candidat.

Ainsi calculée, l'offre de prix du groupement d'entreprises retenu est ressortie à 889 274 € TTC tandis que celle du candidat éliminé s'élevait à 1 376 945 € TTC.

Toutefois, les estimations des quantités portées au bordereau de prix unitaires s'avèrent, a posteriori, très différentes des quantités effectivement commandées, au point que l'offre du candidat évincé à cause du critère « délai » aurait permis à la commune de substantielles économies.

En appliquant les prix unitaires proposés par chacun des deux candidats aux prestations réellement exécutées (hors 216 738 € de commandes hors bordereau des prix unitaires), les prestations payées au groupement titulaire ont en définitive coûté 3 815 548 € TTC, soit 653 462 € TTC (+ 21 %) de plus que celles qui auraient résulté du bordereau de prix de l'entreprise éliminée, soit 3 162 086 € TTC.

La différence se concentre sur une quinzaine de prestations référencées et en particulier sur deux d'entre elles, lesquelles ont fait l'objet de commandes jusqu'à plus de 100 fois supérieures aux estimations indiquées par la commune dans le bordereau de prix unitaires.

L'incertitude inhérente à une prévision de commandes ne peut justifier un tel écart, d'autant que l'examen de l'exécution du marché précédent (2007-2008) fait ressortir que ces deux références avaient déjà fait l'objet de commandes entre 120 et 160 fois supérieures aux estimations indiquées par la commune dans le BPU. Estimées à 20 tonnes pour les deux années, les commandes s'étaient respectivement élevées à 2 537 et 3 254 tonnes. La reprise dans le marché de 2009-2010 des quantités du bordereau de prix unitaires alors que les résultats de l'exécution de la première campagne de travaux étaient connus en septembre 2008 est donc injustifiable.

Les distorsions ainsi apportées à la structure des coûts dans l'information apportée aux candidats confèrent en outre au titulaire sortant, qui connaissait les quantités commandées en 2007-2008, un avantage dans la prévisibilité des quantités qui seront commandées. La capacité qu'aurait eu son concurrent d'avoir accès aux pièces d'exécution du marché précédent, invoquée par la commune, ne saurait à cet égard justifier de sa part la production d'une évaluation des quantités sans lien avec la réalité du marché précédent.

Cette situation peut dès lors permettre au candidat sortant d'adapter ses offres de prix unitaires en profitant des erreurs de pondération du bordereau de prix unitaires, en augmentant le prix des prestations dont les quantités étaient sous-estimées et, en sens inverse, en baissant les prix des prestations surestimées.

De fait, la comparaison des tarifs entre les bordereaux de prix unitaires des deux marchés successifs attribués au même groupement fait ressortir des augmentations de 42 % et de 79 % de certains prix unitaires, par ailleurs cinq fois à six fois plus élevés que les tarifs pratiqués par l'entreprise éliminée. Elle révèle également des stagnations ou de fortes baisses, jusqu'à 80 %, sur d'autres prestations, permettant au titulaire sortant de proposer un montant global apparemment compétitif en hausse de 15 % par rapport à son offre de 2007, et d'être bien noté sur le critère prix.

Ces fortes variations de tarifs auraient dû normalement attirer l'attention de la commune, qui reconnaît que la non-actualisation du bordereau a contribué à une forte augmentation du coût pour la commune.

4.2.2. *Le marché de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux (2011-2013)*

Les mêmes insuffisances en matière de définition des délais et de bordereau de prix se retrouvent dans le marché portant sur le même type de prestations a été attribué sur appel d'offres pour la période 2011-2013.

Pour ce marché trois entreprises ont répondu. Deux d'entre elles, associées au sein du groupement titulaire du marché précédent, ont répondu séparément et la troisième est l'entreprise qui n'avait pas été retenue en 2009-2010. L'entreprise titulaire du marché précédent a remporté le marché avec un offre à 1,08 M€ TTC, suivie par celle de son ancien partenaire (1,12 M€ TTC). L'offre de la société non retenue en 2009 a été classée en troisième position (1,85 M€ TTC).

S'agissant du critère du « délai d'intervention d'urgence », les deux entreprises associées au sein du groupement titulaire du marché précédent ont proposé des délais d'une heure et de 30 mn. La société

non retenue lors du marché précédent a proposé un délai de 12 heures dans l'acte d'engagement et de 4 heures pour les travaux exceptionnels d'urgence. La durée de douze heures portée sur l'acte d'engagement ne dépassait pas cette fois le délai plafond de 14 heures, mais entraînait pour elle l'attribution d'une mauvaise note sur ce critère.

Or il n'est pas établi que l'entreprise n'ait pas été une nouvelle fois victime d'une interprétation erronée de l'attente de la commune sur ce point. La commune estime que le délai de 12 heures proposé n'était pas lié à un problème de distance à partir du dépôt de l'entreprise mais à l'organisation interne de la société, et à l'absence d'une équipe d'astreinte. Cela ne paraît pas être le cas, le rapport d'analyse faisant état d'une équipe d'astreinte de 10 à 13 personnes.

La commune a par ailleurs reconnu que pas plus que dans le marché précédent elle n'avait établi de fax de confirmation permettant de vérifier le respect du délai contractuel.

En ce qui concerne le critère « prix », la comparaison des coûts par rapport aux quantités effectivement commandées et payées pour les quatre opérations les plus importantes de l'exercice 2011 conduit à constater que les paiements à l'entreprise titulaire (603 396 €) sont supérieurs d'environ 32 % à ceux qui auraient été facturés par l'entreprise classée en troisième position (458 169 €). L'entreprise classée deuxième aurait été la plus chère (629 780 €).

En conclusion, la conception des marchés pour des travaux d'aménagement au sol des espaces communaux passés pour la période 2009-2010 et 2011-2013 a conduit la commune à choisir un titulaire en apparence mieux disant alors même qu'il s'est avérée le plus cher au regard des prestations réellement effectuées.

Instruite de ces expériences, la commune a indiqué à la chambre que dans le cadre du marché de travaux d'aménagement au sol des espaces communaux pour la période 2014-2016 elle procédera à une actualisation du Bordereau de Prix Unitaires et du devis estimatif prévisionnel et qu'elle s'assurera du respect des délais en procédant aux commandes urgentes par téléphone avec signature d'un bordereau horodaté à l'arrivée sur le site.

Plus globalement, la collectivité se doit de définir et d'évaluer précisément ses besoins afin d'apporter le même niveau d'information à l'ensemble des candidats, condition impérative pour acheter dans les meilleures conditions économiques. Pour les établir sur des bases réelles, il est impératif pour la commune d'effectuer un bilan d'exécution de ses marchés dès lors qu'il s'agit de prestations régulièrement commandées. Pour faciliter cette tâche la chambre recommande à la commune d'améliorer son document intitulé « fiche de liaison », en y ajoutant une rubrique bilan d'exécution.

La commune a informé la chambre qu'elle a déjà mis en œuvre cette recommandation.

Recommandation n° 6 : Compléter « la fiche de liaison », mise au point en 2010 par la direction de la commande publique, par une rubrique permettant de vérifier l'existence et les résultats d'un bilan d'exécution des marchés à bons de commande.