



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 15 avril 2010

Le Président

Références à rappeler : CP-S/ROD II 033025967

Monsieur le Président,

Par lettre du 7 avril 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes, de 2004 à 2007, et à l'examen de la gestion, de 2004 jusqu'à la période la plus récente, de la Communauté de Communes de Montesquieu. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 21 octobre 2009.

Je vous ai fait connaître par lettre du 9 décembre 2009 les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 19 novembre 2009 en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier en date du 5 janvier 2010, enregistré au greffe de la chambre le 7 janvier 2010.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté, au cours de sa séance du 23 février 2010, des observations définitives qui vous ont été notifiées le 3 mars 2010.

Monsieur Christian TAMARELLE
Président de la Communauté de Communes de Montesquieu

Site Montesquieu – 1 allée Jean Rostand

33651 MARTILLAC

Vous avez répondu le 7 avril 2010. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre portant sur la présentation de la Communauté de Communes de Montesquieu et de sa situation financière ainsi que sur une analyse de son service des ordures ménagères. Cette dernière a été conduite dans le cadre d'une enquête nationale relative aux déchets ménagers et assimilés (DMA) menée par les juridictions financières. De plus, cette compétence est l'une des plus anciennes de la CCM et représente encore aujourd'hui le poste le plus important de ses dépenses (37 %).

1 - Présentation de la collectivité

La Communauté de Communes de Montesquieu (ci-après « CCM »), établissement public à fiscalité propre, a été créée et a débuté ses activités le 1^{er} janvier 2002. Elle se compose des 13 communes du canton de La Brède et regroupe un peu plus de 35 000 habitants (dernière estimation 2008). Son siège social se situe au centre de ressources Bordeaux Montesquieu, sur le territoire de la commune de Martillac.

Les statuts de la CCM ont évolué avec l'extension progressive de ses compétences et la dissolution concomitante de syndicats intercommunaux auxquels elle est venue se substituer. Les principales évolutions sont les suivantes :

- 2002 : la prise en charge de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères,
- 2003 : la reprise de 9 zones d'activités économiques, dont la technopole Montesquieu ; prise en charge de la voirie d'intérêt communautaire,
- 2006 : la reprise de la gestion des bassins versants des cours d'eau communautaires et de l'entretien et de la mise en valeur des bords de Garonne,
- 2007 : la reprise de la gestion de l'aérodrome Bordeaux-Léognan-Saucats, la reprise de la gestion du centre de ressources du site Montesquieu, la reprise de la gestion des transports scolaires,
- 2008 : le financement du RASED (*Réseau d'Aides Spécialisées aux Élèves en Difficulté*),
- 2009 : la reprise de la compétence « petite enfance » (transfert des crèches) et la création d'un pôle social au couvent de Bêthanie.

Le conseil communautaire est composé à ce jour de 47 membres titulaires et 47 suppléants, élus au sein des conseils municipaux. Chaque commune membre dispose de trois ou quatre sièges, en fonction de sa taille en termes de démographie. Douze commissions ont été mises en place afin de conduire les différentes compétences que la CCM a prises en charge.

Début 2009, la CCM comptait une quarantaine d'employés, répartis entre le siège et le pôle emploi, situé sur le territoire de la commune de Léognan. Le nombre d'agents devrait augmenter de 70 à 80 personnes d'ici la fin de l'année 2009 avec la reprise de la compétence « Petite Enfance ».

II - L'analyse financière

Les comptes de la communauté de communes de Montesquieu regroupent, outre le budget principal, huit budgets annexes pour isoler certaines de ses compétences.

L'examen de la situation individuelle du budget principal et de chacun des budgets annexes de la CCM sur la période 2004/2008 n'a pas révélé de signes de fragilisation significatifs.

Tous budgets confondus, les dépenses de fonctionnement représentent près de 14 millions d'euros et les dépenses d'investissement 1,9 million d'euros.

Si le développement progressif des compétences de la communauté a entraîné une augmentation conséquente du volume des dépenses (+13 % d'évolution moyenne annuelle), il s'est accompagné d'une progression concomitante des financements (+ 12 % d'évolution moyenne annuelle des recettes).

L'évolution des bases d'imposition à la taxe professionnelle témoigne de l'attractivité du territoire pour les entreprises.

L'excédent brut de fonctionnement du budget consolidé est en 2008 en augmentation de 24 % par rapport à celui de 2004. La capacité d'autofinancement brute est également en progression de 24 %. Enfin, la diminution de la CAF nette disponible est liée au remboursement sur trois exercices, à partir de 2007 et jusqu'en 2009, d'une dette relative à l'achat au département de la Gironde de terrains pour l'extension du site Montesquieu.

Compte tenu de l'extension progressive des compétences, les ratios de dépenses et de recettes par habitant sont, depuis 2006, supérieurs aux moyennes des communautés de communes à TPU selon les données de la DGCL (Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur). A noter toutefois que la taille moyenne des communautés de communes à TPU en nombre d'habitants est inférieure à celle de la CCM.

Parmi les dépenses, seules les charges générales sont supérieures aux moyennes. Cela s'explique en premier lieu du fait que l'exercice des services publics relatifs à l'élimination des ordures ménagères ou des transports scolaires s'appuie sur des marchés publics ou des délégations de services publiques ; en contrepartie, les charges de personnel sont faibles par rapport aux communautés de communes de la même strate. En second lieu, le niveau élevé de charges générales tient aux dépenses d'aménagement réalisées dans les zones d'activité.

S'agissant des recettes, la chambre note que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par habitant est sur toute la période supérieur aux moyennes. Le taux n'a en revanche pas augmenté depuis 2007.

Les produits des services et du domaine représentent en 2008 près de 9 % des produits de gestion de la communauté et ont fortement progressé, passant de 50 000 euros en 2004 à plus de 1,3 million d'euros en 2008, du fait du développement des activités gérées par la CCM.

Pour ce qui est des investissements, ces derniers sont en grande partie couverts par l'autofinancement de la CCM et la vente des lots de terrain situés dans les zones d'activités des Pins verts et du site Montesquieu. L'endettement, principalement lié à l'acquisition de terrains pour l'extension du site Montesquieu en 2005, puis en 2009 à l'achat du couvent de Béthanie, est resté maîtrisé sur la période contrôlée.

L'année 2009 constitue une année charnière pour la CCM. Adopté par le conseil communautaire du 24 février 2009, le budget primitif 2009 est marqué par trois orientations maîtresses : l'achat du couvent de Béthanie, la mise en place d'une dotation de solidarité (200 000 €) reversée aux communes et la reprise de la compétence « petite enfance ». Au premier septembre 2009, l'ensemble des crèches (bâtiments et personnel) du territoire a en effet été transféré à la Communauté de Communes de Montesquieu. La chambre souligne le fait que l'intégration de cette compétence, structurellement déficitaire, pourrait à l'avenir peser fortement sur les marges de manœuvre financières de l'EPCI. La réponse du Président de la CCM indique que la reprise de cette compétence « a coïncidé avec la mise en place d'une démarche prospective » et que « le déficit structurel de cette compétence (estimé à 600 000 € nets par an) est jugé compatible avec un Plan pluriannuel d'investissements qui prévoit pour environ 12 millions d'euros d'investissements d'ici 2014 ».

3 -La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés

3.1. L'organisation de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés

3.1.1 Les compétences de la CCM en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés

Dès sa création en 2002, la Communauté de communes de Montesquieu s'est vue transférer par les 13 communes qui la composent une compétence générale en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement. Cette compétence couvre notamment les champs de la valorisation et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés. Comme pour d'autres compétences de la CCM, elle est isolée au sein d'un budget annexe « ordures ménagères » à compter de 2006.

Avant le 1^{er} janvier 2002, la collecte était assurée par un syndicat de ramassage, le SIROM, qui regroupait 9 des 13 communes du canton de La Brède, les 4 autres communes assurant elles-mêmes cette compétence. S'agissant du traitement des déchets, l'ensemble des 13 communes du canton était réuni dans un autre syndicat, le SITOM, adhérant lui-même à un syndicat mixte plus large, l'UCTOM (Union des Syndicats Cantonaux pour le Traitement des Ordures Ménagères de Labrède-Podensac), lequel regroupe également le territoire de la communauté de communes voisine de Podensac.

La création de la CCM a permis de simplifier et d'étendre le périmètre de coopération en matière de collecte ; le SIROM a été dissous et la CCM assure désormais la collecte pour l'ensemble des 13 communes qui la composent.

Concernant le traitement et la valorisation, la CCM s'est substituée au SITOM au sein de l'UCTOM. Ce dernier n'assure plus à ce jour qu'un rôle d'intermédiaire entre la CCM et l'usine d'incinération d'Astria située à Bègles.

3.1.2. Les modalités d'exercice des compétences de la CCM en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés

Pour assurer ces compétences, la CCM fait appel à des entreprises avec lesquelles ont été conclus des contrats de marchés publics de fourniture ou de prestations de services. Une vingtaine de marchés sont actuellement en cours pour couvrir l'ensemble des activités de pré-collecte (location de bacs, fourniture de sacs destinés à la collecte des déchets recyclables, fourniture de composteurs), de collecte (en porte à porte et en points d'apport volontaire), de traitement (tri, incinération, compostage, enfouissement) et d'exploitation de deux déchèteries.

La CCM ne détient donc pas en propre de matériels ni d'équipements spécialisés pour la collecte ou le traitement des déchets, en dehors des deux déchèteries de l'Arnahurt (située sur la commune de La Brède, construite en 2001) et de Migelane (commune de Léognan, construite en 2003). Dans ces déchèteries, les prestations d'accueil, de gardiennage et d'entretien (haut de quai) ainsi que la rotation des bennes en aval (bas de quai) sont également confiées à des entreprises. Il est à noter que ces deux déchèteries se sont vues décerner par l'Ademe et le Conseil général le label « Qualitri » dans le cadre de la charte qualité de l'accueil et de l'environnement des déchèteries en Aquitaine. La construction d'une troisième déchèterie est prévue.

Le transfert des compétences collecte et traitement des DMA à la CCM s'est traduit par une homogénéisation du service sur l'ensemble des communes membres et une rationalisation des marchés.

En premier lieu, le nombre de zones géographiques de collecte qui découlait de l'histoire (adhésion ou non des communes au SIROM) est progressivement passé de 5 à une seule zone couvrant toute la communauté. Le calendrier de renouvellement des marchés s'en trouve logiquement moins morcelé, ce qui en assure une meilleure cohérence.

Lors du renouvellement des marchés, la collecte et le traitement ont été séparés en marchés distincts, ce qui a contraint les entreprises à afficher le coût réel de chacune des deux opérations dans les différentes filières, notamment pour les marchés de collecte sélective / tri ou encore haut / bas de quais dans les déchèteries. Par ailleurs, l'allotissement du marché de gestion des déchèteries lors de son renouvellement en 2006 a permis à des entreprises de plus petites tailles de se porter candidates pour certains lots et donc de renforcer la concurrence.

S'agissant de la collecte sélective, les marchés conclus durant la période examinée contiennent des clauses de revente pour certains matériaux recyclables (papier, emballages, cartons, ferrailles), ce qui n'était pas toujours le cas précédemment. Ceci permet de générer depuis des recettes supplémentaires.

Concernant les plus gros marchés (collecte en porte à porte notamment), il convient de constater que peu d'entreprises se sont portées candidates lors du dernier renouvellement (seuls les groupes Nicollin et Véolia ont présenté des offres lors du renouvellement en 2005 du marché de la collecte des déchets résiduels et déchets recyclables). Pour autant, l'agent en charge de l'examen des offres a estimé que la concurrence entre les candidats était réelle. Bien que considéré comme entrant sur le marché géographique du Sud-Ouest de la France, le groupe Nicollin a été retenu et a donné pleine satisfaction. Les critères de choix lors du renouvellement de ce marché en 2009 ont été pondérés de la façon suivante :

prix : 45 % ;
valeur technique de l'offre : 40 % ;
valeur environnementale et sociale : 15 %.

S'il est difficile d'affirmer au final que la réorganisation des marchés a véritablement permis de réaliser des économies, compte tenu de l'évolution des périmètres à la fois géographiques (évolution vers un zonage unique) et matériels (nouvelles filières), la chambre constate que l'augmentation des volumes de déchets collectés et traités ne s'est pas accompagnée d'une évolution proportionnelle du taux de la TEOM sur les quatre dernières années, ce qui tend à démontrer l'efficacité de la gestion des DMA exercée par la CCM depuis sa création.

Enfin, la chambre note que la rationalisation des marchés s'est accompagnée d'une homogénéisation des collectes sur l'ensemble des territoires avec la mise en place d'une collecte sélective en porte à porte pour les emballages et le papier (1 collecte des ordures ménagères résiduelles – OMR - et 1 collecte sélective par semaine). D'après vos services, l'homogénéisation totale pourrait ne pas être optimale dans la mesure où une partie du territoire couvert est faiblement urbanisée et qu'une collecte sélective toutes les deux semaines pourrait suffire sur cette zone. Pour autant, le Président de la CCM a précisé en réponse ne pas avoir fait « *le choix d'une collecte une semaine sur deux, qui aurait été dommageable en termes de lisibilité du service et aurait introduit un coin dans l'égalité des administrés devant les charges publiques. Nous privilégions la mise en place progressive de points de regroupement pour traiter ce qu'il est convenu d'appeler les « écarts » et réduire le coût écologique et financier des tournées* ».

Le suivi de l'exécution de ces marchés s'effectue essentiellement par le contrôle des pesées, qu'il s'agisse de la collecte en porte à porte ou de la collecte en apport volontaire ou en déchèterie. Les pesées des collectes en porte à porte sont vérifiées mensuellement (des pénalités d'un montant de 25 000 € ont ainsi été infligées en 2008 pour des prestations non-conformes). Les déchèteries sont quant à elles contrôlées sur place de façon hebdomadaire.

3.1.3. Le rôle d'intermédiaire de l'UCTOM

Par délibération du conseil communautaire en date du 16 janvier 2002, la Communauté de Communes de Montesquieu s'est substituée au SITOM, syndicat de traitement des ordures ménagères, pour adhérer concomitamment à l'Union des Syndicats Cantonaux pour le Traitement des Ordures Ménagères de Labrède-Podensac (UCTOM). Depuis février 2004, l'UCTOM ne comprend plus que deux membres : la CCM et la communauté de communes du canton de Podensac (ci-après CdC de Podensac).

Le rôle de l'UCTOM vis à vis de la CCM se limite depuis 2004 à regrouper ses commandes d'incinération avec celles de la CdC de Podensac à l'égard de l'usine d'Astria.

Le recours à la structure de l'UCTOM permet de réaliser des économies d'échelle, dans la mesure où elle peut bénéficier de tarifs d'incinération plus intéressants que si la CCM devait passer directement un marché avec l'usine d'Astria pour son seul compte¹. De fait, l'UCTOM a obtenu en 2005 un alignement de ses conditions tarifaires sur celles de deux syndicats voisins, sous réserve que l'ensemble apporté par les trois syndicats atteigne un volume minimum de 50 000 tonnes par an. La chambre constate que l'amélioration des conditions tarifaires découle d'abord du regroupement dans l'UCTOM mais aussi et essentiellement, compte tenu des tonnages apportés, du regroupement avec les deux autres syndicats voisins. Le Président a indiqué sur ce point que ce groupement de commandes devrait permettre de réaliser en 2010 une économie estimée à 100 000 euros.

¹ A noter que le montant de la prestation d'incinération d'Astria, refacturé ensuite à la CCM par l'UCTOM a représenté environ 769 000 € en 2005, 782 500 € en 2006 pour atteindre 817 000 € en 2008.

Le président de la CCM a fait également remarquer que l'UCTOM dispose d'un site qui pourrait constituer une alternative de stockage non négligeable dans deux cas. D'une part, dans l'éventualité où l'usine d'Astria serait amenée à refuser d'accepter les déchets de la CCM. D'autre part si l'éloignement du nouveau lieu de traitement préconisé par le schéma départemental pour la zone 3, dont fait partie la CCM, nécessitait de disposer d'un lieu de stockage et de compactage des ordures ménagères résiduelles.

La chambre souligne toutefois que les économies réalisées par l'intermédiaire de l'UCTOM doivent être nuancées compte tenu de la participation des deux communautés aux frais de fonctionnement de ce dernier (la répartition entre les deux collectivités s'effectue au prorata du nombre d'habitants, la part de la CCM correspondant à environ 75 % de l'ensemble de la population des deux communautés de communes). La participation de la CCM a ainsi atteint 78 000 € en 2005 pour se stabiliser aux environs de 68 600 € en 2007 et 2008². En réponse, le Président de la CCM a informé la chambre que le site de l'UCTOM est depuis peu de temps valorisé financièrement (location à l'entreprise COVED). Par ailleurs, il a précisé que l'UCTOM s'était engagé dans des économies de ses frais de fonctionnement (révision de son assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties et une diminution de sa police d'assurances).

Enfin, la chambre souligne le fait que la chargée de mission qui pilote le service Environnement de la CCM consacre une part significative de son temps de travail à des missions d'assistance à l'UCTOM. La chambre regrette qu'aucune convention n'ait été prévue pour encadrer ce dispositif. En réponse, le Président estime que ce temps de travail passé par les services de la CCM aux affaires de l'UCTOM était lié à la passation de ses marchés, qu'il était à présent révolu et ne nécessitait donc plus d'être conventionné. La chambre prend acte de cette réponse mais souligne que si une coopération de cette nature devait se reproduire à l'avenir, notamment à l'occasion du renouvellement du marché concerné, il sera alors nécessaire de conclure une convention pour clarifier les relations entre la CCM et l'UCTOM.

3.2. Le personnel du service en charge des ordures ménagères

Dans la mesure où la CCM n'effectue pas elle-même les opérations de collecte et de traitement qui sont effectuées par des entreprises sur la base de marchés publics, le personnel du service en charge de la gestion des ordures ménagères est nécessairement réduit. Ce dernier assure les missions de communication, de formation et de suivi des marchés de collecte et de traitement.

² En 2007, compte tenu d'excédents importants réalisés par l'UCTOM, le tarif de refacturation aux communautés membres des frais d'incinération ont été revus à la baisse, ce qui a eu pour effet de neutraliser le montant des frais de fonctionnement. Ce dispositif n'a toutefois pas été renouvelé en 2008.

A mi-2009, le personnel de la CCM en charge des déchets ménagers et assimilés comprenait deux conseillers du tri dont un à mi-temps et une chargée de mission pour 25 % de son temps (l'ensemble représente ainsi 1,75 équivalent temps plein). Les frais de personnel (55 300 € en 2006, 69 000 € en 2007 et 54 025 € en 2008) sont pris en charge par le budget principal de la CCM et sont remboursés ensuite par son budget annexe « ordures ménagères ».

Compte tenu de l'augmentation des missions du service en termes de campagnes de sensibilisation et de gestion (suivi de la distribution des composteurs, mise en place de la collecte des déchets d'équipement électrique ou électronique (D3E) et des déchets de soins à risque infectieux (DASRI), suivi de la facturation des prestataires, formation des éboueurs), le service est contraint de faire appel depuis plusieurs années à un vacataire sur une période de 6 mois pour assurer la distribution des sacs jaunes en porte à porte. La création d'un troisième poste de conseiller du tri permanent est aujourd'hui envisagée pour renforcer la présence et la communication sur le terrain, assurer la surveillance des collectes et mettre en place les projets de nouvelles filières de collecte.

La chargée de mission (fonctionnaire titulaire, ingénieur, échelon 3) assure quant à elle le suivi technique, administratif et financier de la compétence Ordures Ménagères, ainsi que le pilotage des nouveaux projets de filières de collecte. En poste depuis la création de la CCM, elle est en charge en particulier du lancement et du suivi des marchés publics (description des besoins, choix des procédures, rédaction des pièces, passation des marchés, analyse des offres, constitution des dossiers, contrôle de légalité, suivi des relations avec les prestataires, etc.). La chambre note que la répartition budgétaire ne comptabilise la charge salariale qu'elle représente que pour 25 %, alors qu'elle y consacre en réalité 40 % de son temps de travail. La répartition de sa charge salariale devrait donc être révisée pour mieux tenir compte de la ressource ainsi mobilisée au titre de cette compétence. La chambre prend note de la décision du Président de la CCM de réaffecter dès 2010 cette charge dans le budget annexe.

3.3. Les outils de pilotage

Les principales orientations stratégiques du service d'ordures ménagères depuis son origine ont été élaborées sur la base d'études d'optimisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés et de connaissance des coûts (2003, 2007, 2009). Les objectifs du service sont ceux du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Par ailleurs, la comparaison avec des collectivités proches en termes de taille ou d'habitat constitue pour les services de la CCM une information précieuse pour orienter les efforts à fournir. Cette comparaison s'effectue notamment à partir de deux principaux documents :

- En premier lieu, la cellule départementale d'analyse et prospective mise en place par le département de la Gironde centralise les données relatives à la collecte et au traitement et réalise un bilan annuel de qualité permettant aux collectivités à la fois de suivre les évolutions principales du secteur dans le département et de situer leurs performances respectives. Les données de ce document recourent à peu près celles du rapport d'activité de la CCM en ordre de grandeur.
- En second lieu, la CCM s'appuie sur les documents Eco-Repères élaborés par Eco-Emballage dans le cadre de son programme de subvention. Ce document est destiné à dresser un bilan global du service et d'une étude des coûts. Il permet en outre de situer les performances de la collectivité en termes d'efficacité (volumes) et d'efficience (coûts) par rapport à une moyenne nationale des collectivités qui recouvrent un même type d'habitat (semi-rural pour ce qui concerne la CCM). Les services de la CCM considèrent que cette comparaison avec les moyennes nationales leur a permis d'identifier les points forts, mais surtout les pistes d'amélioration possible de son organisation, dont en particulier :
 - la réduction de la fréquence de la collecte des emballages et journaux d'une fois par semaine à une fois tous les 15 jours sur tout le territoire ;
 - la création d'une nouvelle déchèterie ;
 - le renforcement du niveau d'équipement en bacs de compostage individuel ;
 - la densification des points d'apport volontaire du verre et le repositionnement de certains d'entre eux en fonction du taux d'utilisation des points actuels.

Afin d'améliorer encore les possibilités de comparaison avec d'autres organismes, la CCM s'est engagée à mettre en place au sein de son budget annexe « ordures ménagères » une comptabilité analytique fondée sur la méthodologie « comptacoût » mise au point par l'ADEME. Cette dernière a été lancée en 2008.

3.4. L'articulation avec le plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés

L'actuel plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés a été adopté par délibération du conseil général le 27 octobre 2007. Son élaboration a découlé d'une procédure de concertation lancée en juillet 2004 à laquelle a pu participer la CCM. La CCM est également associée aux instances de pilotage du plan à travers le conseil départemental des déchets, où siègent un élu titulaire et une élue suppléante. D'autre part la chargée de mission responsable du pôle Environnement de la CCM siège au sein du comité technique. Cette association à l'élaboration puis au pilotage du plan constitue aux yeux de la CCM une forte incitation à respecter les objectifs du plan.

Outre de nombreuses recommandations en matière de prévention et de réduction des gisements de déchets, le plan départemental a fixé des objectifs quantitatifs à atteindre pour 2011 et 2016, à partir d'un état des lieux effectué pour 2004. Ces objectifs sont détaillés par zone géographique. La CCM fait elle-même partie de la zone 3 Est et Sud-Gironde.

Objectifs du plan départemental pour la zone 3 (en kg par habitant)

	objectifs 2004	objectifs 2011	objectifs 2016
1- Recyclables hors déchèterie (emballages, JRM, verre)	66	82	94
2- Recyclables déchèteries (D3E, recyclerie, ferrailles, bois, carton)	26	34	36
3- Déchets verts (collectés en PAP et en déchèterie)	40	56	56
Total déchets valorisé (1+2+3+ autres non précisé)	143	194	214
Résiduels	389	321	280
Total non valorisé (enfouissement - classe 3)	13	8	4

(Source : annexe 8 du plan de gestion des DMA de la Gironde)

Résultats CCM (en kg par habitant)

	2005	2006	2007	2008
1- Recyclables hors déchèterie (emballages, JRM, verre)	78	86	100	96
2- Recyclables déchèteries (D3E, ferrailles, bois, carton)	26	26	23	21
3- Déchets verts (collectés en PAP et en déchèterie)	118	137	132	132
Total déchets valorisé (1+2+3+ autres non précisé)	286	315	320	314
Résiduels (<i>incinération</i>)	277	277	279	260
Total non valorisé (déchets inertes) (enfouissement - classe 3)	64	75	82	81

(Source : données transmises en réponse par la CCM pour la confection des tableaux annexés au présent rapport)

- **Du point de vue de la prévention**, l'action de la CCM s'inscrit bien dans le cadre tracé par le plan, en particulier avec le déploiement de kits de compostage depuis 2005 (près de 12 % des foyers équipés en 2008, l'opération étant subventionnée à 40 % par le département et 20 % par l'ADEME). Une réflexion sur la création d'une recyclerie est en cours ainsi que sur une communication adaptée pour la prévention de la production de déchets verts de jardins.
- **En termes de tonnages collectés**, le résultat global de la CCM est encourageant ; si la population et le tonnage total de déchets collectés ont augmenté sur la période contrôlée, le ratio kg par habitant a diminué (passé notamment de 680 kg/hab en 2007 à 655 kg/hab en 2008).

Ce résultat est d'ailleurs conforme aux objectifs nationaux des conclusions du Grenelle de l'environnement et de l'accord du 20 décembre 2007 qui préconise une diminution de 5 kg de la production de déchets par habitant et par an d'ici 2012 (hors déchets verts et encombrants, la CCM étant ainsi passée de 462 kg/hab en 2007 à 438 kg/hab en 2008, soit une diminution de 23 kg/hab sur une seule année). De même, les résultats obtenus sur les déchets résiduels sont positifs (en diminution sur la période et largement conformes aux objectifs 2016 du plan).

En revanche, la collecte des matériaux recyclables en déchèterie peine à augmenter. S'agissant de la collecte des déchets verts, si la tendance à la hausse est respectée, c'est davantage le tonnage qui est inquiétant dans la mesure où il représente plus du double du tonnage fixé par le plan pour la zone 3. Ceci est dû aux caractéristiques de l'habitat largement dominé par le pavillonnaire avec jardin. L'augmentation du tonnage de déchets verts sur la période examinée (passé de 118 kg/hab en 2004 à 132 kg/hab en 2008) tend cependant à se stabiliser.

- **En termes de tonnages valorisés**, le niveau de recyclage matière atteint au moins 38% des déchets collectés en 2008 (l'objectif préconisé par l'accord du Grenelle de l'environnement est de 35% d'ici 2012 et 45% d'ici 2015). Les tableaux de la page précédente montrent également que la collecte sélective hors déchèterie est performante par rapport aux objectifs fixés par le plan départemental.

Il convient en outre de préciser que l'incinération des ordures résiduelles et une partie de l'enfouissement sont générateurs d'énergie. Ce type de valorisation n'est pas expressément précisé dans le tableau d'objectifs du plan départemental tel que reproduit à la page précédente. Il convient donc de souligner que le chiffre correspondant au total des déchets valorisés transmis par la CCM prend en compte le tonnage des déchets enfouis donnant lieu à valorisation sous forme de biogaz.

A l'inverse, le tonnage de déchets inertes enfouis et non valorisables (essentiellement collectés en déchèterie) est encore très largement supérieur aux objectifs du plan.

- **En ce qui concerne les actions de communication**, on peut relever les efforts réalisés par la CCM. Une plaquette expliquant les règles de la collecte est distribuée chaque année aux habitants avec la distribution des sacs spécifiques à la collecte sélective en porte à porte. De la documentation est également systématiquement distribuée aux nouveaux arrivants. Des actions de sensibilisation sont également menées à l'attention de publics ciblés et en particulier les jeunes. Une enquête de satisfaction auprès de la population a été effectuée en 2008. Elle a révélé notamment un taux de satisfaction élevé de la population pour ce qui concerne la collecte sélective en porte à porte et la politique de communication de la CCM sur ce sujet. Parmi les leviers d'amélioration possibles, les réponses des habitants ont davantage mis l'accent sur une meilleure information sur le tri et ses impacts et sur le compostage à domicile que sur le développement des déchèteries.

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service de la CCM fournissent chaque année un schéma de répartition entre les différents modes de traitement des déchets : incinération, enfouissement, compostage et recyclage.

La chambre regrette au passage que des données sur la production énergétique (issue de l'incinération ou de l'exploitation du biogaz) estimée par filières de retraitement ne soient pas incorporées dans ces rapports. Il s'agirait là d'une information complémentaire utile. La chambre prend acte de la décision du Président de la CCM de les intégrer à compter de 2010.

3.5. Le coût et le financement de la gestion des déchets managers et assimilés

3.5.1 Le coût du service

➤ Les charges fonctionnelles du service d'élimination des déchets

Les charges fonctionnelles du service d'élimination des déchets représentent moins de 3 % du montant total des charges et ont diminué entre 2004 (188 034 €) et 2007 (78 716 €) pour augmenter à nouveau légèrement en 2008 (95 515 €). La masse salariale devrait augmenter à nouveau à partir de 2010 avec le recrutement d'un troisième conseiller du tri.

La chambre observe toutefois qu'une partie des charges générales a été imputée sur le budget général et qu'elle n'a pas été réintégrée dans le budget annexe, contrairement aux recommandations de la méthodologie « comptacoût » de l'ADEME. La CCM s'est engagée à réaliser les retraitements nécessaires lors de l'analyse des coûts 2008.

➤ Les charges techniques

Le coût total de la collecte est passé de 1 451 759 € en 2004 à 1 476 961 € en 2008. L'instauration en 2005 de la collecte sélective en porte à porte en lieu et place de la collecte en apport volontaire ne s'est pas traduite par un surcoût significatif sur la période.

Les coûts de l'exploitation des déchèteries ont en revanche fortement augmenté en raison d'une montée en charge de leur activité sur la période (hausse des coûts de 46 % entre 2005 et 2008 pour une hausse de la fréquentation de 18 % et une augmentation du tonnage collecté de 28 %). La plus forte hausse a été enregistrée en 2006 (+29 % des coûts pour une augmentation de 20 % du tonnage collecté). L'augmentation des coûts est essentiellement liée au mode de gardiennage et notamment à l'amplitude des horaires d'ouverture le week-end. Il est d'ailleurs envisagé de reprendre l'activité de gardiennage (accueil et gestion des hauts de quais) en régie directe, dans le but de réduire les coûts, mais aussi pour accroître la qualité de l'accueil (meilleure implication des gardiens, meilleure information générale des utilisateurs

sur la gestion des déchets et remontées d'informations plus complètes et régulières). Le coût d'exploitation des déchèteries doit d'autant plus être pris en considération que la construction d'une troisième déchèterie est prévue pour répondre aux exigences du plan départemental de gestion des déchets ménagers.

Les charges du traitement ont, quant à elles, augmenté essentiellement du fait de la mise en œuvre du tri en aval de la collecte des déchets recyclables. Le poste représente presque 500 000 € en 2008.

Le coût de l'incinération est, pour sa part, passé de 737 600 € en 2004 à 880 200 € en 2008 (y compris les frais de participation au fonctionnement de l'UCTOM). Cette augmentation provient de l'évolution des tarifs de la tonne incinérée et ce malgré la renégociation du contrat d'incinération passé entre l'UCTOM et l'usine d'incinération.

Au total, il faut néanmoins souligner que, rapportés aux volumes collectés ou au nombre d'habitants, les coûts du service sur la période examinée sont restés contenus, voire ont diminué. Ainsi le coût global brut par tonne collectée et traitée est passé de 164 € en 2005 à 159 € en 2008, tandis que le coût global brut par habitant est passé de 103 € à 104 € sur la même période (selon les données transmises par les services de la CCM). Déduction faite des reventes de matériaux et des subventions, le coût de la tonne collectée est passé de 150 € en 2005 à 130 € en 2008 et le coût global net du service par habitant de 94 € en 2004 à 84 € en 2008.

3.5.2 Les sources de financement

➤ La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

A la création de la CCM en 2002, la situation présentait une grande disparité en matière de TEOM entre les communes membres. En 2004 subsistaient encore 5 zones de perception pour lesquelles était voté un produit correspondant à des taux compris dans une fourchette allant de 12,08 % à 19,23 % (taux moyen de 14,64 %) ³. En 2005, le nombre de zones distinctes était réduit à 3, avec un taux compris entre 12,9 % et 15,57 % (taux moyen de 13,63 %).

L'année 2006 a marqué le passage à un taux unique de 13,66 % pour l'ensemble du territoire de la CCM. Ce taux est ensuite passé à 13,92 % en 2007 et n'a pas augmenté sur les exercices 2008 et 2009. Le taux de TEOM est donc resté relativement stable sur la période contrôlée.

³ Jusqu'en 2004, les EPCI et syndicats mixtes compétents votaient chaque année un produit de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les taux étant ensuite calculés par les services fiscaux. A compter de 2005, les communes et leurs groupements votent un taux de TEOM et non plus un produit comme auparavant. Cette mesure avait pour objectif d'éviter que le vote du produit, sans connaissance des bases d'imposition, puisse se traduire par des hausses importantes pour le contribuable, parfois totalement imprévues.

Le produit de la TEOM a augmenté quant à lui de 16 % entre 2005 et 2008 : +4 % en 2006 par rapport à l'exercice précédent, +7 % en 2007 et + 4 % en 2008. La part de la TEOM sur l'ensemble des recettes est passée de 89 % en 2004 à 82 % en 2008 du fait de l'augmentation d'autres sources de financement et notamment des recettes issues de la revente de matériaux recyclables.

➤ La redevance spéciale

L'article L. 2333-77 du CGCT dispose que « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes qui n'ont pas institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76 [redevance d'enlèvement des ordures ménagères] créent une redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets visés à l'article L. 2224-14 [déchets assimilés]* ».

Le financement du service « déchets ménagers » de la CCM par la TEOM implique donc l'obligation de mettre en place une redevance spéciale pour les professionnels, afin de financer l'élimination des déchets professionnels assimilés à ceux des ménages.

L'instauration d'une redevance spéciale a certes fait l'objet d'une étude en 2006 et d'un débat au sein du conseil communautaire. Toutefois, selon les services de la CCM, la mise en place de la redevance serait très complexe et onéreuse au regard des gains potentiels. La chambre constate qu'elle n'est donc à ce jour pas encore mise en œuvre et que le service d'enlèvement des déchets assimilés s'effectue sur le fondement de contrats privés passés individuellement entre les entreprises concernées et des prestataires de services.

Sur ce point, le Président a indiqué en réponse que « *la mise en place de la redevance spéciale, en plus d'être une obligation légale, constitue un objectif politique de notre collectivité, pour appliquer le principe du « pollueur-payeur* ». La chambre prend acte de cette réponse.

➤ L'accès payant aux déchèteries pour les professionnels

L'accès aux deux déchèteries est gratuit pour les particuliers. En revanche, il est devenu payant pour les déchets professionnels depuis le 16 mars 2009. Les professionnels usagers doivent se munir d'une carte individuelle prépayée pour pouvoir avoir accès aux deux déchèteries. Les tarifs sont les suivants :

Type de matériaux	Tarif 2009 (en €/tonne)
Papiers, cartons ferrailles	gratuit
Tout venant, bois, végétaux, gravats, verre, huiles de moteurs usagées, batteries, D3E	13,40 €/tonne
Déchets toxiques en quantité dispersée (DTQD)	1,5 €/kg
Ordures ménagères, déchets industriels, pneus, sacs jaunes, bouteilles de gaz	Déchets refusés

A mi-2009, une trentaine de cartes prépayées avait été distribuée. Le gisement d'entreprises susceptibles de recourir à ce service n'est toutefois pas connu.

➤ La vente de matériaux

Les ventes de matériaux ont sensiblement augmenté sur la période examinée, parallèlement à la mise en place progressive de la collecte sélective et du tri accompagné de vente des certains matériaux recyclables. C'est notamment le cas de la ferraille et du carton qui ne génèrent des recettes que depuis l'entrée en vigueur du marché d'exploitation des déchèteries en 2006.

Ventes de matériaux recyclables (en €)

	2005	2006	2007	2008
Verre	21 985	13 946	23 281	18 872
Journaux, Revues, Magazines	28 426	17 061	92 551	145 179
Emballages ménagers recyclables	31 242	57 711	102 729	78 530
Déchèteries (cartons, ferrailles, D3E)	-	-	23 400*	28 151*
Autres				16 256
TOTAL	81 653	88 718	241 961	286 990

Sources : compte administratif du budget principal 2005, comptes administratifs du BA Ordures Ménagères 2006, 2007 et 2008, croisés avec d'autres documents transmis en réponse par la CCM.

* composé à plus de 80 % par les ventes de ferrailles.

Les recettes issues de la revente de matériaux sont passées de 81 600 € en 2005 à presque 287 000 € en 2008. Ceci explique la diminution du coût de la tonne de déchets traités sur la période (passé de 150 € la tonne en 2005 à 128 € la tonne en 2008 selon les données transmises par les services de la CCM).

Il convient toutefois de noter que les recettes issues de la revente des matériaux, particulièrement élevées en 2008, auront tendance à se rétracter fortement en 2009, en raison de la chute brutale des prix d'achat de certains de ces matériaux et notamment des journaux/revues/magazines, les emballages ménagers recyclables et les ferrailles.

➤ Les subventions

Les subventions reçues par la CCM en matière de collecte ou traitement de DMA sont composées à plus de 80% du soutien financier d'Eco-Emballage, lié aux performances de la collecte sélective. Le reliquat provient du département de la Gironde et de l'ADEME, en lien avec le déploiement des composteurs individuels.

Au total, les subventions ont sensiblement augmenté entre 2005 (252 000 €) et 2007 (481 000 €) pour se contracter légèrement en 2008 (443 000 €).

En conclusion sur cette partie, la chambre rappelle que le taux de couverture des dépenses d'exploitation du BA « ordures ménagères » par les recettes d'exploitation est passé de 93 % en 2004 à 109 % en 2008. Il devrait toutefois probablement se contracter en 2009 du fait de la chute des recettes issues des ventes de matériaux recyclables.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de votre réponse deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes