

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR le 15 septembre 2000

REF.: Greffe/PPn°2348

Lettre recommandée avec A.R n°9288 5478 5 FR

OBJET:Lettre d'observations définitives relative à la gestion du SITOM Fréjus-St Raphaël

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 24 août 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L.241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président , en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean René Etienne

Président du SITOM Fréjus-St Raphaël

Hôtel de Ville

83600 BAGNOLS EN FORET

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES
ORDURES MENAGERES (SITOM) DE L'AIRE DE FREJUS - St-RAPHAEL (Var)

Année 1995 - 1998

Rappel de procédure

Le président de la Chambre a informé, par lettre du 8 juillet 1999, le président du syndicat intercommunal des ordures ménagères, de l'inscription au programme de la chambre de l'examen de la gestion de cet organisme et de la désignation comme rapporteurs de MM Gomez et Kovarcik.

L'entretien de fin d'instruction, prévu à l'article L.241.7 du Code des juridictions financières, a eu lieu le 17 mars 2000 entre M. Etienne, ordonnateur en fonction au cours de la période en examen, et les rapporteurs.

Dans sa séance du 23 mars 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires sur la gestion du syndicat. En application des prescriptions de l'article R. 241-9 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité au président du syndicat et, pour la partie le concernant, au gérant de la Société Moderne d'Assainissement (SMA). La réponse du président du SITOM a été enregistrée le 18 mai 2000 au greffe de la juridiction. Le gérant de la société SMA n'a pas répondu. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé, en application de l'article L.241.14 du Code des juridictions financière, à être entendus par la Chambre préalablement à son délibéré.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, a délibéré et adopté, le 24 août 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, MM Amigues et Larue, conseillers et M. Kovarcik, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

L'activité du SITOM de l'aire de Fréjus - St Raphaël, créé en 1974, s'inscrit désormais dans le cadre du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, approuvé par un arrêté du préfet du Var du 3 novembre 1998. Le SITOM traite et stocke les déchets en provenance des sept communes adhérentes Fréjus, St Raphaël, Les Adrets, Roquebrune sur Argens, Le Muy, Puget sur Argens et Bagnols en Forêt ainsi que ceux de communes clientes du canton de Flayosç. La population concernée est de l'ordre de 110 000 habitants mais peut être multipliée par 3 en période estivale. Ses installations sont implantées sur un terrain loué à la

commune de Bagnols en Forêt. Depuis l'origine le syndicat a confié, par des conventions successives, l'exploitation de ses installations à la Société Moderne d'Assainissement et de Nettoyage (SMA). La Chambre a constaté que les statuts du syndicat, qui datent de 25 ans, mériteraient une réécriture et une actualisation, certaines de leurs dispositions n'étant plus respectées, d'autres ayant été modifiées par des décisions ultérieures. Le manque de précision dans la rédaction des conventions réglementant les rapports du syndicat avec son exploitant ainsi que les conditions de mise en concurrence des candidats prestataires de services ont occasionné pour le SITOM des surcoûts et une succession de contentieux.

1 -Le fonctionnement du syndicat.

Les statuts produits à la Chambre se présentent sous la forme d'un procès verbal de l'assemblée constitutive du syndicat mêlant les dispositions statutaires proprement dites et des considérations purement conjoncturelles comme celles ayant trait à la convocation des membres par le Préfet. Certaines dispositions de ces statuts ont subi depuis lors des modifications qui mériteraient d'être intégrées dans le document de base. C'est le cas de l'objet social qui, limité à l'origine au "traitement ou (à) la destruction des résidus urbains et, éventuellement, des déchets d'origine commerciale ou industrielle et des épaves automobiles " a été élargi en 1993 "à la collecte sélective et à la récupération des déchets recyclables " par une délibération du 3 mars 1993. A cet égard, le Président du SITOM a fait connaître sa volonté d'accroître le recyclage des déchets par la mise en place d'un ramassage sélectif de portes à portes ainsi que par apport volontaire.

Le recyclage d'une partie des déchets va diminuer le coût du stockage. Incidemment, il aura également pour effet de réduire les recettes que la commune de Bagnols en Forêt tire de la location du terrain, assis actuellement sur le tonnage de déchets stockés, et, qui représente 9% de ses recettes ordinaires annuelles. Le réexamen des statuts pourrait être l'occasion de modifier le mode de calcul du loyer.

Le syndicat est dirigé par un comité composé de deux délégués titulaires désignés par chaque commune pour la durée de la mandature municipale ; le bureau du syndicat était lui statutairement élu pour 3 ans ; dans la pratique, il l'est pour la même durée que le comité. Le comité ne pouvait à l'origine délibérer que si toutes les communes étaient représentées ; le quorum a été fixé à la majorité des membres en 1987. Si les suppléants des délégués titulaires ne prennent part aux votes du comité qu'en cas d'empêchement des titulaires, leur présence dans les commissions d'appel d'offres a pu poser problème, comme le TA de Nice l'a constaté dans son jugement du 14 novembre 1997. Les fonctions de délégués sont depuis l'origine gratuites mais une délibération attribue annuellement, lors du vote du budget, une indemnité au président.

Selon les statuts, le comité syndical devait s'adjoindre les services d'un secrétaire administratif. Cet emploi n'a pas été créé. La gestion quotidienne est assurée par une employée municipale de Bagnols dont 75 % de la rémunération sont remboursés à la commune par le syndicat depuis seulement le 1er janvier 1999. Le syndicat, n'ayant pas non plus jugé utile de recruter un

responsable technique, a recours pour l'examen de certains dossiers à des cabinets d'études. Enfin, statutairement situé à la mairie de Fréjus, le siège social du SITOM a été transféré à Bagnols en Forêt sans décision explicite des instances dirigeantes.

L'ouverture de l'accès aux installations du SITOM à des communes clientes en plus des communes adhérentes conduit par ailleurs à une répartition de la charge du financement du syndicat quelque peu paradoxale.

Ainsi aux termes de l'article 10 des statuts, la participation globale des communes adhérentes, arrêtée chaque année au budget primitif doit équilibrer toutes les dépenses de fonctionnement y compris le service de la dette (capital et intérêts). Cependant les apports de déchets par les communes adhérentes étant inférieurs aux prévisions retenues lors de la création du SITOM, celui-ci a décidé en 1978, conformément à ses statuts, d'accepter les déchets en provenance d'autres clients en particulier des communes membres du SIVOM de la région de Fayence. Or la participation de ces clients est également déterminée par rapport aux mêmes dépenses. La section de fonctionnement est donc en sur-équilibre sans que l'autofinancement dégagé soit adapté aux choix faits en matière d'investissement, les financements externes de la section d'investissement, et au premier chef les emprunts, étant la seule variable d'ajustement. Inversement la hiérarchisation des tarifs qui avait été initialement instaurée, d'une part, en fonction de la taille de la commune adhérente, d'autre part, entre communes adhérentes et communes clientes, est très largement atténuée par la stabilité des coefficients fixes permettant de calculer les participations des communes. Désormais il n'y a plus d'avantage financier à être adhérent au syndicat. On constate qui plus est que le tarif appliqué à une petite commune adhérente comme Bagnols, est supérieur à celui auquel sont soumis les autres clients. Par ailleurs les participations communales sont calculées lors de l'établissement du budget primitif, c'est à dire sur des dépenses et des tonnages estimés sans ajustement en fin d'année.

2 - Les relations contractuelles.

2.1 - La convention de 1986

Depuis l'origine, Le SITOM a confié la gestion de ses installations à la Société Moderne d'Assainissement et de nettoyage (SMA). La convention en vigueur au début de la période sous revue était celle conclue le 31 janvier 1986. Applicable du 1er janvier 1986 au 31 décembre 1995 elle sera prolongée d'un an afin que l'usine de traitement des lixiviats soit achevée avant de lancer un appel d'offres pour désigner le nouvel exploitant. Cette convention passée sans mise en concurrence, établit la rémunération de l'exploitant, sur la base d'un bilan d'exploitation prévisionnel, avec un tarif dégressif au-delà du seuil de 65 000 tonnes. Cette rémunération comprend des charges fixes d'exploitation (frais de personnel - frais d'entretien fixes - frais divers d'exploitation) et des charges proportionnelles intégrant un élément intitulé " exploitation et maintenance de la décharge " constitué des " amortissements des travaux réalisés conformément aux instructions de la DRIR " pour 14,51 F HT par tonne et des " dépenses pour une exploitation

conforme aux instructions de la DRIR " de 7,70F HT la tonne.

La prise en charge par le syndicat des travaux obligatoires de mise en conformité des installations effectués par l'exploitant aurait du, pour le moins, être limitée au tonnage nécessaire pour couvrir le coût des travaux, remarque étant faite que le dépassement du tonnage prévisionnel entraînerait une rémunération de l'exploitant excédant les charges d'investissement, aucun plafond n'ayant été prévu pour la durée de la convention, elle-même prolongée d'un an. En effet, en 1994, le site de stockage arrivant à saturation une demande d'ouverture d'un site n°2 a été présentée au Préfet. A cette fin, le Comité syndical, considérant qu'il s'agissait de travaux classiques d'exploitation, en confie la réalisation à la société SMA. Pour financer ces travaux, évalués à 1,70 MF HT, soit 2,02 MF TTC, il a été décidé, par un avenant n°3, de soumettre jusqu'au 31 décembre 1995, les apports de déchets au paiement d'une " redevance " de 13,04 F HT par tonne. Le SITOM qui n'a pas contrôlé le coût des travaux effectivement réalisés, estimés à 2.024.644,32 F, a supporté le fait de ce mode de répercussion sur la tarification à la tonne, des paiements à raison de 956.063 F en 1994 et 1.656.011 F en 1995. De plus, la prolongation de la convention de 1986, par un avenant n°4, jusqu'au 31 décembre 1996, dans les conditions financières de l'avenant n°3, entraîna le paiement pour les mêmes travaux d'une somme supplémentaire de 1.527 147 F portant la dépense totale à 4.139.221 F pour des travaux évalués initialement, rappelons le, à 2.024.644 F.

La rédaction imprécise de la convention de 1986 va également être la cause de deux contentieux. En effet le nouveau Président élu en 1989 interpréta de façon plus littérale les clauses du marché de 1986. C'est ainsi que, par une délibération du 21 juin 1989, le Comité syndical a décidé de retenir comme taux de rémunération de SMA pour la partie des apports dépassant les 65.000 tonnes, le tarif correspondant à celui de la dernière tonne traitée, dégressif par tranche de 5.000 tonnes. Sur ces bases, a été mis en recouvrement, et recouvré par compensation, pour les trois années de 1986 à 1988, un montant de 2.980.321,81 F. Le même jour, le Comité syndical a également décidé de mettre à la charge de l'exploitant le coût de pompage des eaux polluées de la lagune au motif que cette prestation, qui figurait pour mémoire dans le bilan prévisionnel, relevait de sa compétence et était comprise dans sa rémunération. A cette fin, un titre de recette de 570.567,34 F correspondant aux sommes qui lui avaient été versées à tort a été émis à l'encontre de la SMA. Cette somme a été recouvrée par compensation. Dans le même temps le syndicat a refusé d'honorer les factures émises par SMA, à hauteur de 203.466,47 F, relatives à ses prestations de pompage réalisées en 1989. La SMA a contesté ces deux délibérations devant le Tribunal administratif qui par un jugement du 1er mars 1994 a condamné le SITOM au paiement des sommes en litiges. Cependant, la Cour administrative d'Appel, par un arrêt du 29 janvier 1998 a réduit le montant de la somme à payer de 600.000 F.

2.2 - La construction de l'usine de traitement des lixiviats

Les lixiviats sont les eaux qui ayant ruisselé à travers les déchets se sont chargés biologiquement et chimiquement et qui doivent être purifiées avant leur rejet dans la nature. La construction de

cette usine de traitement des lixiviats a été décidée par une délibération du 9 novembre 1994 et c'est pour permettre son achèvement prévu le 31 mars 1997, que le renouvellement du contrat d'exploitation a été repoussé d'un an.

Compte tenu de la spécificité technique du projet, la procédure de marché par appel d'offres sur performance a été retenue pour la réalisation de cet équipement. Au terme de la procédure de mise en concurrence, après discussion et ajustement des offres, le 25 octobre 1995, la commission ad hoc a retenu une proposition de 7.597.800 F TTC qui n'était pas la moins disante mais paraissait cependant conforme au RPAO qui avait placé en critère de choix n°1 la valeur technique et en n°2 le coût d'utilisation, le prix ne venait qu'en 3ème position. L'investissement s'est finalement élevé à 7 737 426,95 F. L'usine devait être livrée avec une garantie totale de deux ans. Sur les conseils du maître d'ouvrage, le Président a, en octobre 1997, procédé à la réception de l'usine sans réserve, si ce n'est l'adjonction au procès verbal de réception d'une lettre d'engagement du titulaire du marché, alors que le bon fonctionnement de la station n'était pas assuré. Mais jusqu'au 1er août 1999, la société n'a pas été à même de la faire fonctionner suivant les normes définies. Pendant cette période, une partie des lixiviats a dû être pompée et traitée dans d'autres usines au frais du constructeur. Depuis lors les performances sont péniblement atteintes mais au détriment des coûts d'exploitation qui constituaient le critère principal du choix du constructeur. De plus le non-respect des coûts de fonctionnement de l'usine pourrait contraindre l'exploitant à demander une révision de ses tarifs dans la mesure où il s'est engagé à faire fonctionner l'usine au tarif de 27 F le m³ préconisé par le constructeur. Seule une expertise pourra dire si les performances sont conformes à l'engagement du titulaire du marché et définir les responsabilités éventuelles. Dans l'attente, afin de préserver ses intérêts, le syndicat a émis, le 12 octobre 1999, à son encontre un titre de recettes de 9.431.402,40 F conformément aux dispositions de l'article 4-6-2 du CCAP - respect des performances prévoyant de lourdes pénalités pour le titulaire du marché si pendant le délai de garantie les performances annoncées n'étaient pas atteintes. Bien entendu la société a contesté ce titre de recette.

2.3 - La convention de 1996

L'unité de traitement des lixiviats n'était pas encore en état de fonctionner lorsque, le 21 décembre 1996, le Comité syndical autorisa le Président à lancer un appel d'offres restreint afin de désigner le nouvel exploitant. Cette procédure opposa, in fine, deux candidats dont le titulaire sortant, SMA, bénéficiant tous deux d'une expérience et d'une compétence équivalente mais dont les propositions se distinguaient par les coûts et l'appréciation du tonnage de déchets qu'il était possible de stocker sur le site, le concurrent de SMA proposant un tarif moindre mais en s'engageant sur une capacité de stockage inférieure.

Ainsi le syndicat, qui n'avait pas défini la capacité de stockage du site pour tester les compétences des candidats, s'est retrouvé, victime de sa propre stratégie, avec deux offres fort différentes et avec un candidat bénéficiant d'un avantage certain par la connaissance du site qu'il avait été chargé d'aménager. Pour hiérarchiser ces offres, le bureau conseil du SITOM a pondéré les 5

critères retenus dans le RPAO sans en avoir averti au préalable les candidats. Saisi par le Préfet, le Tribunal administratif de Nice a, le 14 novembre 1997, annulé l'attribution de ce marché à SMA. Ce marché est donc censé n'avoir jamais existé or à la date de l'annulation, SMA avait déjà perçu plus de 8 MF au titre des prestations effectuées dans le cadre du dit marché. En outre, à dater de l'annulation du marché, le SITOM se retrouvait sans entreprise pour exécuter la prestation. Le maire de Bagnols en forêt, commune sur le territoire de laquelle est située la décharge, faisant usage de ses pouvoirs de police administrative, a dû réquisitionner, et donc payer, un prestataire de service en l'occurrence SMA. L'avance ainsi faite par la commune pour le compte du SITOM se chiffre à 8.6 MF. Les paiements effectués mensuellement dans le cadre de la réquisition ne devaient comporter que des dépenses courantes évaluées au prix de revient. Toutefois la réalisation de ces prestations nécessitait de poursuivre la politique d'équipement du site. Aussi, pour éviter la trop grande fluctuation qu'auraient connu les paiements mensuels si les dépenses d'investissement avaient été répercutées intégralement et immédiatement, il fut décidé d'affecter à chaque paiement un montant forfaitaire d'investissement et de régulariser en fin de période de réquisition. Tel était l'objet du mandat à l'ordre de SMA de 784.724.09 F émis le 17 décembre 1998 non par le Maire de Bagnols, autorité réquisitionnaire, mais par le Président du SITOM que le comptable a refusé de payer au motif que cette dépense supérieure à 300.000 F dépassait le seuil des marchés public. Le TA a finalement condamné la commune de Bagnols à s'acquitter de cette dette, que le SITOM s'est engagé à lui rembourser.

2.4 - La convention de 1998

Finalemt, par délibération du 4 septembre 1997, le Comité syndical a autorisé le lancement d'un appel d'offres restreint européen pour choisir son exploitant. Au terme de la procédure, à laquelle le concurrent au premier appel d'offres n'a pas participé, SMA a été retenu par la commission du 22 juin 1998. Le marché débute le 1 juillet 1998 et son terme, fixé au 1 juillet 2002, correspond à la date d'échéance de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation de la décharge.

Ce nouveau cadre contractuel fixe à 117,58 F et 57,16 F, toutes taxes comprises, mais hors coût de traitement des lixiviats, le tarif pour le stockage des déchets respectivement avec et sans broyage à un niveau inférieur à ceux pratiqués pendant la période de réquisition et à ceux résultant du marché annulé de 1996 (120,4 F et 107,7 F).

Le président de la Chambre

A. PICHON