

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 23 mai 2005

Référence à rappeler :

Gref/ n°996

Lettre recommandée avec AR n°703441686

Monsieur le Président,

Par courrier du 14 avril 2005, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Busching pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat de Valorisation des Ordures Ménagères de la Région de Forcalquier (SYVALOM) à partir de 1997, arrêté par la chambre lors de sa séance du 17 mars 2005.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel est jointe la réponse adressée dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

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

Monsieur Gilbert COMBE

Président du SYVALOM

Hôte de Ville

Le village

04300 LIMANS

Le président,

Bertrand SCHWERER

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2ième section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION

DU SYNDICAT DE VALORISATION DES ORDURES MÉNAGÈRES DE LA RÉGION DE  
FORCALQUIER (SYVALOM)

(Alpes de Haute Provence)

à partir de 1997

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat de valorisation des ordures ménagères (SYVALOM) de la région de Forcalquier (Alpes de Haute Provence) à partir de l'année 1997 qui a été confié à M. Jean-Michel Sansoucy, premier conseiller. Par lettres en date du 22 juin 2004 et du 25 juin 2004, le président de la chambre en a informé M. Claude-Émile Busching, président jusqu'au 7 octobre 2003 ainsi que M. Gilbert Combe, président du Syvalom du 8 octobre au 31 décembre 2003. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 10 septembre 2004 avec M. Combe, en présence de M. Busching et le rapporteur.

Lors de sa séance du 28 septembre 2004, la chambre, 2ème section, a arrêté ses observations provisoires à partir de 1997. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Claude-Émile Busching et Gilbert Combe et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a arrêté, le 17 mars 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M Pierre Rocca, président de section, président, M. Jean-Pierre Reynaud, premier conseiller, et M. Jean-Michel Sansoucy, premier

conseiller - rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 14 avril 2005 à M. Gilbert Combe, président en fonctions ainsi qu'à M. Busching, précédent ordonnateur. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Busching a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le syndicat de valorisation des ordures ménagères (SYVALOM) de la région de

Forcalquier (04), qui avait été créé par un arrêté préfectoral n° 80.2686 du 15 juillet 1980, possédait, à l'origine, une compétence pour les études et la réalisation de la collecte des ordures ménagères. Il comptait trois communes : Dauphin, Mane et Saint-Michel-l'Observatoire.

Il a acquis la compétence pour la collecte et le traitement des ordures ménagères en février 1985 puis, en janvier 2001, cette compétence a été étendue au traitement de ces mêmes déchets ainsi qu'à l'exploitation de la déchetterie, à la collecte par point d'apport volontaire (PAV) enfin, au tri sélectif et au compostage.

C'est l'arrêté préfectoral du 5 mai 2003 qui a autorisé la poursuite de l'exploitation du centre de traitement des ordures ménagères sur le site des " Truques ".

Le 1er septembre 2003, le préfet des Alpes de Haute Provence a accepté la démission de ses fonctions de président présentée par M. Busching. Le comité syndical du 4 octobre 2003 a procédé à l'élection de M. Gilbert Combe, maire de la commune de Limans, en qualité de président du syndicat.

Un arrêté préfectoral du 30 décembre 2003 a mis fin à l'existence du Syvalom, à compter du 31 décembre 2003. Cet arrêté précisait que le comité syndical devrait se réunir pour déterminer les conditions de transfert de l'actif et du passif du syndicat et pour voter le compte administratif avant le 30 juin 2004.

Selon la collectivité, le vote sur les comptes et la délibération sur la dévolution de l'actif et du passif du syndicat sont intervenus le 24 novembre 2004.

Dans le cadre de l'examen de la gestion du Syvalom, à partir de l'année 1997, la chambre a examiné la situation budgétaire et financière du syndicat (I), la gestion des personnels sous l'angle des remboursements des frais de déplacement (II) et la commande publique (III).

## I - la situation budgétaire et financière

### I.1 les documents budgétaires et comptables

La chambre a constaté que les documents budgétaires produits au soutien des comptes du syndicat ne contenaient ni les annexes obligatoires notamment celle relative à l'état du personnel ni l'état d'actif pour les exercices 1999 et 2002. Si les états du personnel ont été obtenus en cours d'instruction la chambre a observé qu'ils avaient été renseignés pour l'occasion.

La comptabilisation des restes à réaliser ne respecte pas les prescriptions édictées par les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14. En premier lieu, la chambre a noté l'existence de restes à réaliser inscrits à la section de fonctionnement du compte administratif pour 2001 alors que cette pratique est proscrite.

Par ailleurs, elle n'a pas pu obtenir la totalité des justifications des inscriptions des restes à réaliser figurant à la section d'investissement du compte administratif pour 2002, à hauteur de 159 962 euros en recettes et de 134 634 euros en dépenses. Les restes à réaliser en recettes n'étaient pas appuyés de tous les arrêtés attributifs de subventions de la région, du département ou de l'ADEME, notamment pour la mise en place d'une collecte sélective. En dépenses, aucun reste n'a pu être justifié. La chambre souhaite attirer l'attention du syndicat sur cette lacune qui pourrait influencer sur l'opération en cours de dévolution de l'actif et du passif de l'organisme et qui altère la sincérité des comptes.

Enfin, alors que les dispositions des articles L. 2321-2 alinéa 27 et R. 2321-1 du CGCT et des instructions déjà citées, imposent aux communes et aux groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants de procéder à l'amortissement de leurs immobilisations, le Syvalom, qui comptait 14 565 habitants en 2000, dont 4 375 pour la seule commune de Forcalquier, n'a pas réalisé cette opération durant la période étudiée. Or, la lecture de l'état d'actif établi en 2000 et en 2001, a fait ressortir une dépense de construction d'une usine de broyage, en 1996, pour une valeur initiale de 272 108 euros qui aurait dû être amortie tout comme le GMC et le matériel d'usine pour des montants respectivement de 5 335 euros et 609 euros.

### I.2 la situation financière

#### I.2.1 l'exploitation

Le Syvalom était chargé de traiter, par enfouissement et recyclage, les déchets ménagers banals. Cette prestation a toujours été confiée à la société Sita sud. La charge correspondante, qui constitue la principale charge supportée par le syndicat s'est élevée à environ 770 000 euros en 2003 contre 135 000 euros en 1997. Elle a donc été multipliée par 5,7 entre 1997 et 2003 mais, durant cette période, le périmètre d'intervention et le champ des compétences du syndicat ont été maintes fois modifiés rendant difficile toute comparaison.

Par ailleurs, les charges de personnel, nettes des remboursements du CNASEA au titre des emplois aidés par l'État, s'établissaient à 2 700 euros en 1997, à 4 602 euros en 2001, à 6 448 euros en 2002 et à 150 651 euros en 2003.

Les facteurs expliquant cette hausse sont multiples, un contrat d'agent administratif à temps non complet de 15 heures par mois en 1997 est passé à 30 heures mensuelles, à compter du 1er décembre 1999. Mais, le syndicat qui comptait un seul agent travaillant à temps partiel en 1997, employait trois agents en 2002. Surtout, il a été contraint d'assumer, en 2003, les charges salariales des quatre conducteurs spécialisés du Sivom qui lui ont été affectés lors de sa dissolution, le 31 décembre 2002.

En contrepartie, le syndicat facture aux collectivités adhérentes le montant des prestations de traitement des ordures ménagères, au prorata du nombre d'habitants de chaque commune selon le recensement de 1990 et à raison de 2,5 habitants par résidence secondaire sur quatre mois de l'année. Le poids estimé des ordures ménagères brutes qui était, à l'origine du syndicat, de 0,365 tonne par an et par habitant est passé à 0,530 tonne en 2003. Le prix de base du traitement, en 1992, était de 32,66 euros HT ; il est aujourd'hui de 36,86 euros HT.

Jusqu'en 1995, le poids des déchets apportés à la décharge était estimé et ne résultait pas réellement d'un pesage. Depuis 1995, à la demande du syndicat, un système de pesée, avec contrôle des accès au site par badge, a été mis en place par le prestataire. A cette occasion, le syndicat a pu constater que des apports extérieurs, non autorisés, étaient effectués. En conséquence, il avait infligé une pénalité de 36 590 euros au prestataire. Depuis, les relevés du prestataire sont systématiquement rapprochés de ceux issus de l'ordinateur présent à l'entrée du site et qui sont récupérés périodiquement par les agents du syndicat.

S'agissant des ressources du syndicat, la participation des collectivités a été multipliée par trois entre 1997 et 2002, passant d'environ 170 000 euros à plus de 518 700 euros et a cru de 49 % entre 2002 et 2003 où son montant s'est élevé à près de 772 000 euros consécutivement à la prise en charge de la collecte brute qui incombait auparavant au Sivom, jusqu'en décembre 2002, au développement de la collecte sélective et à la mise en place du nouveau marché de traitement des ordures ménagères, en juin 2003.

D'une manière générale, sur la période 1997 à 2003, les charges de fonctionnement ont été multipliées par six alors que les produits étaient multipliés par cinq.

## I.2.2 l'investissement

Jusqu'en 2000, le syndicat n'a réalisé aucune opération d'équipement. A partir de 2001, il a procédé à l'acquisition de bennes, à l'achat de colonnes et de bacs pour la collecte sélective, au déplacement d'une ligne électrique à haute tension enfin à l'acquisition de micro-ordinateurs. En 2002, une opération d'aménagement des points d'apport volontaire (PAV) a été conduite par le syndicat.

Enfin, le syndicat avait souscrit, le 5 juillet 2001, auprès de DEXIA, une ligne de trésorerie de 152 449 euros (1 MF) qui avait été renouvelée, pour une année en juin 2002. Elle a été entièrement remboursée en juillet 2002.

## II- la gestion des personnels

En premier lieu, la chambre a constaté que tous les ordres de mission ont été établis a posteriori, au retour de la mission, en contradiction avec les dispositions de l'article 7 alinéa 2 du décret n° 91-573 du 19 juin 1991 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 1er du décret précise, in fine, que ces dispositions s'appliquent à toute personne dont les frais de déplacement sont à la charge des budgets des collectivités ou de leurs établissements.

Ainsi, en 2002, tous les ordres de mission ont été signés, postérieurement aux missions soit, le 21 mai 2002 pour huit missions datant de mai 2001 à avril 2002. Au surplus deux remboursements ont été effectués sans qu'aucun ordre de mission n'ait été établi, seule était jointe une délibération du conseil syndical du 12 juin 2002 car le comptable avait rejeté la dépense au motif qu'aucune délibération ne l'autorisait.

Enfin, la chambre a constaté que le syndicat avait procédé au remboursement de frais de mission sur la base de frais réels, alors qu'à défaut d'une délibération contraire du conseil syndical, ce sont les dispositions de l'article 1er du décret du 19 juin 1991 modifié qui doivent être appliquées.

## III- la commande publique

La chambre a constaté qu'à plusieurs reprises, notamment lors de la conclusion du marché d'exploitation du centre d'enfouissement technique au lieu dit " Les Truques " et du marché de fourniture des contenants destinés à la collecte sélective aucun appel à la concurrence européenne n'avait été effectué alors que le montant des prestations, sur les périodes envisagées, était supérieur au seuil d'appel de 198 183 euros HT (1,3 MF HT).

Elle a également observé que, dans de nombreux cas, la motivation du rejet de l'offre de certains candidats ne figurait pas de manière explicite dans le procès verbal relatif au choix du titulaire du marché proposé par la commission d'appel d'offres.

La chambre s'est plus particulièrement attachée à analyser les conditions de dévolution du marché relatif à l'exploitation et à l'aménagement du centre de stockage des Truques, en 2003.

En mars 2002, le conseil syndical avait décidé de faire réaliser une étude préalable pour l'exploitation du centre d'enfouissement technique (CET) qui devait arriver à saturation fin 2002. Par ailleurs, cette étude répondait aux exigences de l'arrêté ministériel du

9 septembre 1997 relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés.

Au cours du comité syndical du 20 novembre 2002 ont été évoqués la non reconduction du marché d'exploitation du CET des Truques et le lancement d'un nouvel appel d'offres après résiliation du marché avec le prestataire.

Le principe d'un appel d'offres sur performances, jugé plus avantageux par le syndicat, dans la mesure où ce sont les entreprises qui proposaient les solutions techniques, a été retenu. Une procédure identique a été inscrite dans l'article 36 relatif à la procédure de dialogue compétitif du code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004.

Un avis d'appel public à concurrence pour un appel d'offres sur performances avait été publié au BOAMP du 3 décembre 2002 et au JOCE du 3 décembre 2002 pour un marché unique d'exploitation d'un centre de stockage des déchets ultimes (CSDU) d'une capacité inférieure à 20 000 tonnes par an.

Alors que cinq entreprises s'étaient portées candidates, la commission d'appel d'offres qui s'est réunie le 11 mars 2003 avait constaté qu'un seul candidat avait finalement remis une offre.

Le rapport de présentation à la commission d'appel d'offres, du 15 mai 2003, était basé sur 11 000 tonnes de déchets pour le calcul du prix de revient, à la tonne, du traitement des lixiviats (résidus liquides). Ce même rapport évoquait un poids de 1 200 tonnes de lixiviats à traiter par an alors que le programme fonctionnel détaillé de l'appel d'offres sur performances indiquait, page 5/14, que le volume hebdomadaire de lixiviats produits serait de 275 m<sup>3</sup> soit environ 275 tonnes par semaine. La chambre a donc effectué, sur cette base hebdomadaire, une estimation qui fait ressortir le poids des lixiviats à 14 300 tonnes par an soit 12 fois plus que les quantités figurant dans le bordereau des prix unitaires sur lequel repose l'engagement du prestataire (cf. § 3.2 et 3.3 de l'annexe au bordereau des prix unitaires basé sur 14 000 tonnes de déchets où figurent " collecte, transport et traitement de 1 200 m<sup>3</sup> maximum par an ").

Toutefois, les volumes réellement traités s'avèrent nettement inférieurs comme en témoignent les deux factures adressées à la chambre par le syndicat en réponse à ses observations provisoires. Ainsi, pour le mois de janvier 2004, le volume s'était élevé à 364,44 tonnes soit environ 91 tonnes par semaine. Pour les mois de février et mars 2004, traditionnellement pluvieux, le volume traité a été de 811,12 tonnes soit environ 101 tonnes par semaine alors que des eaux de pluie s'étaient jointes aux lixiviats. Le syndicat concluait qu'en conséquence, le chiffre mentionné dans le programme fonctionnel était erroné ; le délégataire admet, pour sa part, des ambiguïtés entre les documents contractuels, tout en relevant que c'est le volume réellement collecté, transporté et traité qui a été facturé au syndicat.

En outre, alors que le programme fonctionnel détaillé ayant servi à la conclusion du marché prévoyait une option pour la couverture des casiers pleins, cette option n'avait pas été retenue.

Par ailleurs, l'agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME) a confirmé à la chambre que cette opération n'était pas éligible aux subventions qu'elle octroie. Seules des aides des collectivités locales sont possibles.

Les points 6-2 et 6-3 de l'ordre du jour du comité syndical du 20 juin 2003 traitaient de marchés dit de régularisation et d'un paiement de factures sans marché qui sont critiquables.

Le premier marché dit de régularisation était consécutif à la dénonciation, à compter du 1er janvier 2003, du marché de traitement des ordures ménagères. Mais, alors que le titulaire de ce marché n'était plus prestataire du Syvalom, il avait continué à assurer le service jusqu'à la notification du nouveau marché. A cette occasion, une incohérence dans la date de dénonciation du marché, le 1er janvier selon les termes de la délibération du 20 novembre 2002 ou le 1er mars si l'on tient compte du courrier adressé au titulaire par le syndicat, le 10 décembre 2002, pour dénoncer le marché, a été constatée.

Sur la base d'une dénonciation du marché à compter du 1er janvier 2003, la chambre a chiffré à 102 549,76 euros, le montant des prestations payées, jusqu'au 17 juin 2003, en l'absence de marché.

En outre, elle a noté qu'un second marché dit de régularisation avait été conclu pour la collecte sélective. Des factures ont donc été honorées pour la période du 12 mai 2003 au 21 juin 2003 en l'absence de marché.

Enfin, elle a également constaté que la construction du nouveau casier d'enfouissement avait débuté le 16 avril 2003 alors que le marché n'avait été notifié que le 17 juin 2003.

Alors que le coût hors TVA et hors taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) était de 32,66 euros en 1992, le nouveau marché conclu, en 2003, indique un coût de 36,86 euros HT par tonne. Ce coût inclut les coûts d'aménagement et d'exploitation du CET qui sont à la charge du

titulaire du marché. Par ailleurs, il importe de noter que la TGAP, 9,15 euros par tonne en 2003, est reversée à l'Ademe et qu'elle ne constitue donc pas un produit pour le syndicat.

En conclusion, la chambre note que le coût global de la tonne de déchet traitée reste inférieur au coût moyen constaté en milieu rural.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

réponse de l'ordonnateur :

[PAO23050501A.pdf](#)