

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et examiné certains aspects de la gestion du syndicat intercommunal pour la valorisation et l'élimination des déchets de l'agglomération caennaise (SIVEDAC) pour les exercices 1991 et suivants en application des dispositions des articles L. 211-1 à L. 211-8 du code des juridictions financières. Comme vous le savez, ce contrôle a été effectué dans le cadre d'une enquête nationale portant sur la gestion des déchets ménagers et assimilés réalisée par plusieurs chambres régionales des comptes et dont les conclusions pourront figurer dans un rapport public de la Cour des comptes.

Par lettre du 4 novembre 1999, j'ai porté à votre connaissance les observations provisoires décidées par la Chambre lors de sa séance du 12 août. La Chambre a examiné les réponses que vous lui avez apportées par votre courrier, enregistré le 13 décembre cosigné par votre prédécesseur. Ses observations définitives, arrêtées lors de sa séance du 9 février 2000 et figurant sur le relevé d'observations ci-joint, concernent :

- la gestion administrative et les moyens du syndicat
- l'évolution de la situation financière
- l'activité du syndicat
- le contrat d'exploitation de l'usine d'incinération
- l'élimination des déchets hospitaliers
- la récupération de chaleur
- la valorisation des déchets ultimes.
- les travaux de mise aux normes de l'usine d'incinération
- les relations avec les riverains de l'usine et l'information du public

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations définitives devront être communiquées à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Elles devront notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour et être jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres. Le texte de ces observations devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, la Chambre vous serait obligée de bien vouloir lui indiquer à quelle date et selon quelles modalités aura été effectuée cette communication.

Je précise, en outre, qu'en application des dispositions réglementaires, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-payeur général de votre département.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

RELEVÉ DES OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE BASSE-NORMANDIE CONCERNANT LA GESTION DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LA VALORISATION

ET L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DE L'AGGLOMERATION CAENNAISE

RÉSUMÉ :

La Chambre a noté tout d'abord que les missions et les activités du syndicat se sont beaucoup développées et diversifiées depuis quelques années, ce qui le conduit à renforcer ses moyens administratifs et techniques. Elle a relevé, en outre, que la diversification du syndicat, décidée en 1998, vers les opérations de tri des déchets provenant des collectes sélectives et de déchetteries nécessite une clarification du partage des compétences avec les communes.

La Chambre a analysé, ensuite, les relations juridiques existant entre le syndicat et l'exploitant (la SIRAC). Elle a relevé la complexité du dispositif contractuel en vigueur qui comprend un contrat d'exploitation (modifié par douze avenants et prolongé en 1984 jusqu'à 2005) auquel s'ajoutent deux contrats de concession pour le traitement des déchets hospitaliers d'une part et pour la récupération de chaleur d'autre part. Il a été noté, par ailleurs, des insuffisances dans le suivi et le contrôle de l'activité de l'exploitant, notamment en ce qui concerne les informations financières produites au syndicat.

La Chambre a examiné, également, les opérations de mises aux normes de l'usine d'incinération. Elle a constaté que ces mises aux normes, d'un coût très élevé pour le syndicat (environ 67 MF en 5 ans), ont été effectuées dans les délais réglementaires et sans perturber le fonctionnement de l'usine. Elles expliquent l'essentiel de la hausse tarifaire d'environ 40 % intervenue de 1994 à 1999.

La Chambre a examiné, enfin, les modalités de valorisation des déchets ultimes provenant de l'incinération (mâchefers, cendres volantes et boues de traitement des eaux) et constaté les efforts importants accomplis en ce domaine par le syndicat depuis 1997.

SOMMAIRE :

1. La gestion administrative et les moyens du syndicat

2. L'évolution de la situation financière
3. L'activité du rapport
4. Le contrat d'exploitation de l'usine d'incinération
5. L'élimination des déchets hospitaliers
6. La récupération de chaleur
7. La valorisation des déchets ultimes
8. Les travaux de mise aux normes de l'usine d'incinération
9. Les relations avec les riverains de l'usine et l'information du public

1°) La gestion administrative et les moyens du syndicat

Le syndicat intercommunal pour l'étude, la construction et l'exploitation d'une usine d'incinération des ordures ménagères de l'agglomération caennaise a été créé par arrêté préfectoral le 21 février 1969. Il comptait, en 1990, 36 communes adhérentes ; les communes de BRETTEVILLE-SUR-ODON et SANNERVILLE ont adhéré au syndicat en 1991 et 1992.

Avec 38 communes, le syndicat regroupe aujourd'hui une population totale de près de 240.000 habitants. Sa zone de compétences s'étend de BERNIERES-SUR-MER à OUISTREHAM (Côte de Nacre) au nord et d'IFS à FLEURY-SUR-ORNE au sud, englobant les villes de CAEN et HEROUVILLE-SAINT-CLAIR, qui représentent ensemble 59 % de la population bénéficiant des services de l'usine d'incinération des ordures ménagères (tout en représentant environ 5 % des voix au comité syndical).

Par arrêté préfectoral du 12 mars 1998, la dénomination du syndicat est devenue " syndicat intercommunal pour la valorisation et l'élimination des déchets de l'agglomération caennaise " (SIVEDAC) et son objet a été étendu à " l'étude et la mise en oeuvre de tout projet, l'exploitation de toute réalisation concourant à la valorisation et à l'élimination des ordures ménagères et assimilées ".

Les fonctions administratives du syndicat sont exercées, depuis 1992, par cinq agents territoriaux de la ville de CAEN mis gratuitement à disposition à temps partiel. La Chambre a pris acte de votre réponse indiquant que la mise à disposition d'au moins un technicien à temps complet est envisagée et qu'une convention régissant les relations du syndicat avec la ville de CAEN est en cours d'élaboration.

Elle note, également, que la transformation du District du Grand CAEN en communauté de communes ou en communauté d'agglomération, comme le prévoit la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, aura des incidences sur l'organisation et le fonctionnement du SIVEDAC et pourrait être l'occasion de renforcer les moyens du syndicat.

2°) L'évolution de la situation financière du SIVEDAC

De 1991 à 1998, l'évolution de la situation financière a été la suivante :

Voir Tableau

(en millions de francs)								
ANNEES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Produits de fonctionnement <i>dont rétribution des services</i>	16,0 <i>15,1</i>	18,1 <i>18,0</i>	25,1 <i>24,9</i>	30,7 <i>30,3</i>	31,7 <i>31,4</i>	31,2 <i>30,9</i>	37,7 <i>36,7</i>	38,7 <i>37,2</i>
2. Charges courantes de fonction. <i>dont rémunération de l'exploitant</i>	15,3 <i>14,5</i>	16,4 <i>15,7</i>	22,4 <i>21,4</i>	28,3 <i>26,9</i>	28,1 <i>27,0</i>	26,4 <i>24,7</i>	35,3 <i>22,3</i>	33,7 <i>32,3</i>
3. Résultat brut de fonctionnement (2-1)	0,7	1,7	2,7	2,4	3,6	4,8	2,4	5,0
4. Annuité de la dette	1,2	0,8	0	0,3	0,3	1,4	4,9	4,9
5. Marge d'autofinancement courant (3-4)	- 0,5	+ 0,9	+ 2,7	+ 2,1	+ 3,3	3,4	- 2,5	+ 0,05
6. Recettes d'investissement <i>dont emprunt</i>	1,1 <i>0</i>	0,8 <i>0</i>	3,1 <i>3,0</i>	0,1 <i>0</i>	15,9 <i>15,0</i>	36,4 <i>35,0</i>	2,5 <i>0</i>	5,5 <i>0</i>
7. Dépenses réelles d'investissement (acquisitions travaux)	0,2	0,06	5,2	0,4	15,5	35,2	11,9	5,8
8. Résultat d'investissement (6-7)	+ 0,9	+ 0,7	- 2,1	- 0,3	+ 0,4	+ 1,2	- 9,4	- 0,3
9. Fonds de roulement au 31.12	1,8	3,5	4,1	5,9	9,7	14,2	2,3	4,3
10. Total de la dette au 31.12	0,7	0	3,0	2,8	17,7	52,6	50,1	44,5

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- le SIVEDAC tire la quasi-totalité de ses produits de fonctionnement de la rémunération par les communes et les particuliers (sur la base de tarifs votés chaque année par le comité syndical) du service rendu au titre de l'incinération des ordures ménagères. En contrepartie du service rendu, il paie à l'exploitant de l'usine (la société SIRAC) une redevance mensuelle en application d'un contrat d'exploitation du 30 novembre 1970 modifié à 12 reprises. Cette redevance constitue la majeure partie des charges courantes de fonctionnement (hors intérêts) du syndicat ;
- de 1991 à 1998, les charges de fonctionnement ont plus que doublé en raison, essentiellement, de l'augmentation du coût de fonctionnement des nouveaux équipements consécutifs à la mise

aux normes de l'usine d'incinération et du renchérissement de l'évacuation des déchets ultimes ; symétriquement, les produits de fonctionnement ont crû dans une proportion équivalente du fait de la répercussion de la hausse du coût de fonctionnement sur les tarifs de prestations de service appliqués aux clients de l'usine ; la Chambre a noté, par ailleurs, que le syndicat n'avait pratiqué, jusqu'en 1997 inclus, aucun amortissement sur les biens meubles et immeubles acquis ou construits ;

- l'annuité et l'encours de la dette ont crû fortement de 1994 à 1997 du fait du financement par emprunt des lourds programmes d'investissement réalisés dans le cadre de la mise aux normes de l'usine d'incinération (notamment le traitement des fumées) ; ainsi, l'encours de la dette est passé de 2,8 MF fin 1994 à 52,6 MF fin 1996 à la suite des emprunts de 15 MF et 35 MF contractés respectivement en 1995 et 1996 ; cependant, l'endettement a légèrement diminué depuis 1996 en raison des remboursements anticipés d'emprunts effectués en 1998.

Le tableau ci-dessous, qui récapitule les tarifs d'incinération à la tonne appliqués aux communes membres du syndicat depuis 1994, révèle une hausse d'environ 40 % de ces tarifs en 5 ans :

Voir Tableau

ANNEES	1994	1995	1996	1997	1998	1999
- Tarif d'incinération appliqué aux communes membres (en F à la tonne)	235	247	263	314	321	328

La hausse la plus forte enregistrée en 1997 (+ 19,4 %) provient de la répercussion sur les tarifs des investissements de mise aux normes réalisés pour le traitement des fumées.

En dépit d'une augmentation importante ces dernières années, les coûts d'incinération de l'usine

de COLOMBELLES étaient, en 1997, relativement modérés par rapport à des unités de taille comparable si l'on se réfère aux résultats de l'étude sur les coûts de gestion des déchets municipaux réalisée en avril 1998 par la SOFRES à la demande de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de l'association des maires de France (AMF).

Il apparaît, en conclusion, que de fortes contraintes, liées à la sévérité croissante des normes environnementales, pèsent sur la situation financière du syndicat dont l'incinération des déchets ménagers constitue l'activité principale. Cette évolution pourrait se confirmer dans les années à venir avec la mise en œuvre d'un traitement spécifique des dioxines qui nécessitera des investissements supplémentaires très lourds pour l'usine d'incinération.

3°) L'activité du syndicat

3.1. - L'activité de l'usine d'incinération

L'évolution des tonnages incinérés à l'usine de COLOMBELLES depuis 1986 se caractérise par trois phases successives :

- une progression lente et régulière des tonnages de 1986 à 1990 ;
- une forte hausse de 1990 à 1992 s'expliquant, d'une part, par l'extension du périmètre de collecte aux communes de BRETTEVILLE SUR ODON et de SANNERVILLE et, d'autre part, par la progression sensible des apports de la ville de CAEN qui représentent environ 50 % des tonnages incinérés ;
- une quasi-stabilisation entre 1992 et 1998 avec un point bas atteint en 1996 (115.980 tonnes), le tonnage incinéré en 1998 (121.743 tonnes) équivalant à celui de 1991 ; cette dernière évolution s'explique par la baisse des tonnages collectés provenant, à la fois, du ralentissement de la consommation des ménages entre 1993 et 1997 et du développement récent de la collecte sélective.

Par ailleurs, la révision en cours du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) du Calvados engagée en 1998, à la suite de la circulaire du 28 avril 1998 de la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement préconisant un rééquilibrage entre l'incinération et le recyclage, pourrait avoir des conséquences importantes sur l'évolution de l'activité de l'usine d'incinération.

Dans votre réponse, vous avez indiqué que trois facteurs pourraient compenser, à l'avenir, la diminution du tonnage collecté pour l'usine d'incinération induite par le développement de la collecte sélective : la poursuite de la croissance démographique de l'agglomération caennaise (notamment la couronne périurbaine), l'incinération éventuelle des boues des stations d'épuration et l'adhésion de nouvelles collectivités. Vous avez précisé, en outre, que la réalisation éventuelle

d'un troisième four à l'usine d'incinération de COLOMBELLES, évoquée dans le cadre de la révision du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du Calvados, apporterait, compte tenu de l'âge des fours actuels, une plus grande sécurité en matière de continuité du service public.

3.2. - L'extension du périmètre de compétence du syndicat

En 1998, le SIVEDAC a reçu les demandes d'adhésion du SICTOM Orne-Odon (regroupant 11 communes) déjà client de l'usine d'incinération et du syndicat de la rive droite de l'Orne composé de 9 communes dont 6 ne sont pas adhérentes.

Les apports nouveaux induits par ces adhésions pourraient, selon vos services être traités par l'usine actuelle, compte tenu de la réduction du volume global de déchets ménagers incinérés ces dernières années.

Vous avez indiqué, dans votre réponse, que " la complexité du dossier d'extension du périmètre du syndicat exprime bien la confusion qui prévaut actuellement en matière de répartition de compétences entre les différents niveaux de collectivités intervenant dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets ".

3.3 - La diversification des activités du syndicat

Selon l'article 1er de l'arrêté préfectoral du 21 février 1969 autorisant la constitution du syndicat, ce dernier avait, à l'origine, pour objet " l'étude de la construction et l'exploitation d'une usine d'incinération des ordures ménagères ". Par arrêté préfectoral du 12 mars 1998, l'objet du syndicat a été modifié à sa demande pour devenir " l'étude et la mise en œuvre de tout projet, l'exploitation de toute réalisation concourant à la valorisation et à l'élimination des ordures ménagères et assimilés ".

La Chambre constate, tout d'abord, que le syndicat n'avait pas compétence, en 1994, pour faire réaliser, par la société TRIVALOR, une étude d'aménagement de déchetteries. Elle ne met cependant pas en cause l'intérêt pour le syndicat d'une telle étude qui s'inscrivait dans une approche " multifilières " visant à réduire les apports en amont. Elle note, ensuite, l'ambiguïté du terme " élimination " figurant dans les nouveaux statuts du syndicat dans la mesure où, selon l'article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée, l'élimination des déchets comporte l'ensemble des opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement. Vous avez précisé, dans votre réponse, que le terme " élimination " signifiait pour le syndicat toutes les formes de traitement des déchets, par incinération ou valorisation.

4°) Le contrat d'exploitation de l'usine d'incinération

4.1. - Présentation du dispositif contractuel

a) Le contrat initial du 30 novembre 1970

Par contrat en date du 30 novembre 1970 approuvé par le Préfet du Calvados le 30 juin 1971, le syndicat a confié à un groupement de 3 entreprises, l'entretien et l'exploitation de l'usine d'incinération des ordures ménagères de l'agglomération caennaise. Les principales dispositions de ce contrat, d'une durée de 20 ans à compter de la mise en service de l'usine, sont les suivantes :

- l'exploitant doit prendre en charge toutes les dépenses de fonctionnement, d'entretien, de renouvellement et d'exploitation de l'usine ainsi que les impôts et taxes établis par l'Etat, le département ou la ville (sauf la taxe professionnelle et l'impôt foncier) ;
- il doit incinérer les ordures ménagères et les déchets industriels et commerciaux provenant de la collecte du syndicat, de la collecte des communes extérieures au syndicat et des particuliers ;
- en contrepartie du service rendu, l'exploitant perçoit une redevance mensuelle calculée sur la base du tonnage total d'ordures traitées, quelle qu'en soit la provenance. Cette redevance est actualisable à la date de prise en charge par l'exploitant et révisable à compter de cette date selon une formule de révision comportant une partie fixe de 0,10. Elle fait l'objet d'une facturation et d'un règlement mensuels sur présentation d'un décompte établi par l'exploitant ;
- l'exploitant peut commercialiser, avec l'accord du syndicat, les sous-produits provenant du traitement par incinération des ordures (mâchefers ...) mais s'engage à verser en contrepartie au syndicat 50 % de la recette résultant de la vente.

b) Les avenants intervenus depuis 1970

Depuis la signature du contrat en 1970, douze avenants sont intervenus. La plupart de ces avenants ont pour objet de modifier la formule de calcul de la redevance mensuelle versée à l'exploitant ou de constater des modifications dans le groupement partie au contrat d'exploitation.

Ce groupement est constitué depuis fin 1997 de trois entreprises : NOVERGIE-OUEST, Les Combustibles de Normandie (L.C.N.) et SIRAC. La société SIRAC, mandataire du groupement depuis l'avenant n° 1 du 13 novembre 1973 et qui exploite l'usine d'incinération, est une société filiale de NOVERGIE (à 76 %) et de L.C.N. (à 24 %). La société NOVERGIE est, elle-même, une filiale du groupe " SUEZ-LYONNAISE DES EAUX ".

Quatre avenants ont modifié substantiellement les dispositions du contrat initial :

* l'avenant n° 5 du 18 septembre 1984 tire les conséquences, en ce qui concerne le contrat d'exploitation, du traité de concession signé le 18 septembre 1984 confiant à un groupement

d'entreprises la concession des travaux et ouvrages permettant la récupération de l'énergie calorifique et son utilisation pour desservir, par un réseau de distribution, la ville d'HEROUVILLE SAINT-CLAIR. Cet avenant prolonge de 20 ans, à compter de la mise en service de l'installation de récupération de chaleur, la durée du contrat d'exploitation initial qui expirera le 31 décembre 2005 au lieu du 18 décembre 1992. Il réévalue, en outre, avec effet à compter du 1er juin 1995, la part de la redevance versée à l'exploitant correspondant aux frais de gros entretien et de renouvellement des installations pour tenir compte de l'état de vétusté des ouvrages.

* l'avenant n° 8 du 30 juillet 1993 tire les conséquences des modifications intervenues dans l'exploitation de l'usine d'incinération du fait de sa mise en conformité (séparation des cendres volantes des mâchefers). Il retire l'évacuation et le traitement des résidus ultimes du contrat d'exploitation et désigne l'exploitant (la SIRAC) comme mandataire du syndicat pour effectuer cette mission. Enfin, l'avenant n° 8 prévoit le versement à l'exploitant d'une somme forfaitaire de 2.656.640 F T.T.C. pour compenser le déséquilibre du contrat provoqué depuis le début de 1993 par " le renchérissement important de la mise en décharge des résidus ultimes dont le caractère imprévisible est manifeste ". Selon le syndicat, cet avenant tire sa justification de la théorie de l'imprévision dans la mesure où l'institution de la taxe sur les mises en décharge des ultimes n'était pas prévisible lors de la conclusion du contrat initial.

* l'avenant n° 9 du 6 décembre 1996 a pour objet de prendre en compte la mise en service des équipements de traitement des effluents gazeux dont l'exploitation est confiée à la SIRAC. Il instaure, pour ce faire, une redevance mensuelle complémentaire pour l'exploitation, le gros entretien et le renouvellement des lignes de traitement des effluents gazeux. Cet avenant porte, en outre, la date d'expiration du contrat d'exploitation au 31 janvier 2011 (au lieu du 31 décembre 2005) pour la faire coïncider avec celle du contrat de concession de l'installation de traitement des déchets hospitaliers signé avec la SIRAC le 25 février 1992.

* l'avenant n° 10 du 24 juin 1997 a pour objet de prendre en compte les remarques exprimées par le Préfet du Calvados dans le cadre du contrôle de légalité concernant la durée du contrat d'exploitation et le rôle de mandataire confié à la SIRAC par les avenants n° 8 et 9 pour assurer l'évacuation et le traitement des résidus ultimes. Il ramène, en premier lieu, l'expiration du contrat d'exploitation au 31 décembre 2005 (cf :avenant n° 5). Il précise, en second lieu, que seul le syndicat est habilité à passer les contrats concernant l'évacuation, le traitement et la valorisation des résidus ultimes, l'exploitant étant chargé d'organiser le service de l'enlèvement de ces résidus et percevant pour ce service une rémunération forfaitaire de

100.000 F H.T. par an.

4.2. - Observations sur le dispositif et l'application du contrat d'exploitation

a) Observations sur le dispositif contractuel

La durée du contrat d'exploitation, telle que modifiée par l'avenant n° 5 (34 ans au total), semble excessive et a permis à l'exploitant de se maintenir en place depuis la mise en service de l'usine sans nouvelle mise en concurrence ; il convient de rappeler à ce propos que la circulaire n° 86-142 du 19 mars 1986 (certes postérieure à l'intervention de l'avenant en cause) relative au modèle de contrat pour l'exploitation des installations de traitement par incinération des résidus urbains préconise une durée maximale de 15 ans pour les installations importantes et notamment pour celles avec récupération de chaleur ;

La Chambre s'interroge, également sur la nature juridique du contrat liant le syndicat à l'exploitant ; si le contrat d'exploitation originel du 30 novembre 1970 peut s'analyser comme un marché public eu égard, notamment, au critère de la rémunération de l'exploitation (elle ne dépend pas substantiellement des résultats de l'exploitation), les modifications ultérieures (notamment les avenants n° 5 et 9), qui ont allongé la durée du contrat et imposé à l'exploitant d'établir un plan de renouvellement des ouvrages et de constituer une provision de renouvellement, tendent à rapprocher le contrat d'une forme de concession. Compte tenu du contrat de concession passé par ailleurs avec l'exploitant pour la récupération de chaleur, le syndicat n'aurait-il pas intérêt à définir ses relations avec la SIRAC dans le cadre d'un contrat d'exploitation global couvrant l'ensemble des activités de l'usine d'incinération ? Une telle évolution pourrait clarifier les relations contractuelles et faciliter les contrôles assurés par le syndicat sur l'entreprise exploitante.

b) Observations sur l'application du contrat d'exploitation

L'article 8 du contrat d'exploitation précise que les agents dûment accrédités du syndicat pourront procéder, dans l'usine, à toute vérification utile et prendre connaissance de tous les documents techniques et comptables nécessaires à leur mission de contrôle. Il indique, en outre, que l'exploitant doit fournir, chaque mois, un état détaillé des conditions de fonctionnement et d'exploitation de l'usine et, chaque année, un rapport circonstancié d'exploitation ainsi qu'un inventaire tenu à jour des ouvrages et installations.

Il ressort, toutefois, des réponses fournies pendant l'instruction que le syndicat n'a jamais procédé jusqu'ici aux vérifications sur pièces ou sur place prévues par le contrat. De plus, les rapports annuels d'activité remis par l'exploitant au syndicat étaient, jusqu'en 1996, très succincts et contenaient peu d'informations sur la qualité du service rendu. Depuis 1997, ces rapports sont plus détaillés en ce qui concerne les conditions de fonctionnement technique de l'usine et son impact sur l'environnement. Les informations proprement financières sur l'exploitation de l'usine restent encore limitées et se résument, pour l'essentiel, à un compte d'exploitation très agrégé indiquant les réalisations de l'exercice et les principaux soldes intermédiaires de gestion ; ce compte n'est assorti d'aucun commentaire sur l'évolution des principaux postes et sur les modalités de dotation et de reprise aux comptes d'amortissements et de provisions.

De surcroît, l'exploitant n'a produit jusqu'en 1998 au syndicat aucun compte d'exploitation prévisionnel. Enfin, l'inventaire tenu à jour des ouvrages et installations que l'exploitant doit

remettre au syndicat a été réclamé pendant l'instruction mais n'a pas été produit. Toutefois, à la suite de l'intervention de la Chambre, l'exploitant vous a fourni le compte d'exploitation prévisionnel 1999 ainsi qu'un inventaire du matériel utilisé sur le site de l'usine.

Conscient de la nécessité d'améliorer le dispositif contractuel existant, le syndicat a confié, en février 1999, au cabinet d'audit " Service Public 2000 ", une mission d'évaluation juridique et financière des contrats passés avec l'exploitant de l'usine d'incinération. La Chambre a pris connaissance avec intérêt de cet audit et prend acte de votre réponse, indiquant qu'il constitue une base pour ouvrir le chantier de la restructuration du dispositif contractuel et engager des discussions avec l'exploitant en place.

5°) L'élimination des déchets hospitaliers

5.1. - Le traité de concession signé en 1992 avec la SIRAC

Au début de l'année 1991, le syndicat intercommunal a été informé des problèmes rencontrés lors de la réception à l'usine des déchets hospitaliers non anatomiques provenant d'établissements de soins. Il a jugé, alors, nécessaire de mettre en place un dispositif spécifique de destruction des déchets hospitaliers et de laboratoires répondant aux normes de l'arrêté ministériel du 23 août 1989 et de sa circulaire d'application.

Le groupe industriel COFRETH-NOVERGIE auquel appartient la SIRAC (exploitant de l'usine) a présenté, en 1991, une proposition de concession du service d'élimination des déchets hospitaliers. Par délibération en date du 3 décembre 1991, le comité syndical a approuvé le projet de contrat de concession à signer avec la SIRAC. Le syndicat a précisé, pendant l'instruction, que le choix du titulaire, antérieur à la loi du 29 janvier 1993, avait été fait " intuitu personae ".

Le contrat de concession signé le 25 février 1992 avec la société SIRAC (et visé à la Préfecture le même jour) comprend les principales dispositions suivantes :

- objet et durée : le syndicat concède au concessionnaire le droit exclusif d'établir et d'exploiter, sur le site de l'usine, les ouvrages permettant la destruction des déchets hospitaliers dans les fours propriété du syndicat ; la concession prendra fin le 28 février 2011 (soit une durée de 20 ans) avec possibilité de reconductions annuelles d'au plus trois ans ;

- obligations du concessionnaire : la totalité des frais induits par les travaux et l'exploitation sont à sa charge ; il doit verser au concédant une redevance de 100 F H.T. par tonne de déchets hospitaliers traitée, cette redevance étant révisable ; il s'engage à justifier des tonnages traités en communiquant les relevés de pesées des déchets reçus et incinérés par l'installation ; il est autorisé à traiter un tonnage annuel plafonné à 3.000 tonnes ; il exploite à ses risques et périls et assure seul la charge de l'entretien et du renouvellement des équipements ; il doit transmettre chaque année au concédant les bilans d'exploitation techniques et financiers.

- propriété des installations : le financement des installations est réalisé en crédit-bail par une société agréée pour le financement des économies d'énergie (SOFERGIE). Le concédant recevra gratuitement, à l'issue de la durée normale de la concession, la propriété des installations concédées,

- résiliation : en cas de résiliation anticipée, les parties conviennent de négocier d'un commun accord les indemnités qui pourraient être dues.

Par avenant n° 1 du 20 septembre 1993, les modalités de révision de la redevance versée par le concessionnaire ont été précisées. Un avenant n° 2 du 23 décembre 1997 a modifié le contrat initial sur 3 points :

- possibilité d'augmenter, à titre provisoire, de 25 % le tonnage annuel autorisé de 3.000 tonnes pour permettre l'incinération des déchets hospitaliers traités habituellement par l'usine de CRETEIL en cours de rénovation ainsi que des déchets " confidentiels " (produits cosmétiques mis au rebut pour défaut de fabrication) ;

- fixation de nouveaux montants pour la redevance versée par le concessionnaire au concédant, cette redevance devant couvrir également l'élimination des déchets ultimes ;

- versement d'une participation forfaitaire de 402.715 F par le concessionnaire au titre de l'élimination des déchets ultimes et des investissements de mise aux normes pris en charge par le syndicat du 1er août 1993 au 31 décembre 1997.

5.2. - L'analyse du dispositif contractuel et de son application

- tout d'abord, il convient de noter que la fin de la concession (2011) ne coïncidera pas avec celle du contrat d'exploitation de l'usine (2005) ce qui pourrait poser problème en cas de changement d'exploitant (le syndicat devrait, dans ce cas, payer des indemnités à la SIRAC) ;

- sur le plan financier, ensuite, il résulte de l'instruction que les bilans techniques et financiers prévus par l'article XI du contrat de concession ne sont pas produits par l'exploitant, ce dernier se contentant d'un compte rendu succinct dans le rapport annuel d'activité.

5.3. - L'équilibre financier du contrat

L'examen des trois derniers rapports d'activité révèle que le chiffre d'affaires de la SIRAC pour l'incinération des déchets hospitaliers est passé de 3,7 MF à 8,9 MF de 1996 à 1998 et que la marge brute d'exploitation est passée dans la même période de 0,6 MF à 3,3 MF ce qui montre la rentabilité de cette activité pour l'exploitant.

La forte croissance du chiffre d'affaires s'explique par l'accroissement du volume des déchets hospitaliers et " confidentiels " incinérés qui est passé de 2.970 tonnes en 1996 à 8.162 tonnes en 1998. Il convient de noter, toutefois, que le tonnage de 1998 inclut 3.742 tonnes de déchets hospitaliers traitées pour le compte de l'usine d'incinération de CRETEIL en cours de rénovation.

Il ressort des éléments d'information fournis par NOVERGIE-Ouest à la suite des questions posées dans le cadre de l'instruction que le dispositif de traitement des déchets hospitaliers a coûté 8,475 MF T.T.C.

La Chambre estime que la rentabilité de cette activité pour l'exploitant devrait inciter le syndicat à essayer de renégocier le montant de la redevance à la tonne qui lui est versée par la SIRAC. Elle prend acte de votre réponse indiquant qu'une renégociation va s'engager avec l'exploitant.

6°) La récupération de chaleur

En 1984, le syndicat a lancé un concours auprès de sociétés spécialisées afin de mettre en place à l'usine d'incinération un système de récupération de chaleur pouvant alimenter en énergie calorifique le réseau de chauffage urbain de la ZUP d'HEROUVILLE SAINT-CLAIR.

La ville d'HEROUVILLE SAINT-CLAIR ayant décidé d'accorder au groupement d'entreprises " COFRETH - SPIE-BATIGNOLLES - LCN " une concession pour la distribution publique de chaleur sur le territoire de la commune et ayant pour objectif de délivrer l'énergie calorifique récupérée à l'usine aux installations de la ZUP d'HEROUVILLE SAINT CLAIR, le syndicat a décidé d'accorder au même groupement d'entreprises une concession de travaux publics d'une durée de 20 ans relative à la mise en service d'équipements permettant la récupération de chaleur ainsi que des collecteurs départ et retour du réseau de chaleur.

Par délibération en date du 17 mai 1984, le comité syndical a autorisé le président à signer le traité de concession avec la COFRETH ainsi que l'avenant n° 5 au contrat d'exploitation de l'usine (prolongeant de 14 ans la durée initiale du contrat).

Le traité de concession du 18 septembre 1984 reçu à la préfecture le 6 novembre présente les principales caractéristiques suivantes :

- le concessionnaire est autorisé à confier la réalisation des travaux à la CNIM et à SPIE-BATIGNOLLES dans le cadre de contrats d'entreprises ; il disposera, gratuitement pendant toute la durée de la concession, de l'énergie calorifique récupérée à l'usine d'incinération ;
- le concessionnaire exploitera à ses risques et périls les installations, assurera seul la charge de l'entretien et du renouvellement des équipements et souscrira avec l'exploitant de l'usine une police d'assurances ; il sera autorisé à confier à l'exploitant de l'usine l'exploitation des ouvrages et équipements de récupération de chaleur ;

- à l'issue de la concession, le concédant recevra gratuitement la propriété des installations ; le financement de celles-ci sera réalisé en crédit-bail par la société GENEAL agréée pour le financement des économies d'énergie (SOFERGIE).

Selon les éléments d'information communiqués par NOVERGIE-Ouest à la suite de questions posées dans le cadre de l'instruction, le coût total des ouvrages de récupération de chaleur s'est élevé à plus de 90 MF T.T.C. et cet investissement a été financé en crédit-bail.

Par mandat en date du 27 mars 1984, les membres du groupement d'entreprises attributaire de la concession ont désigné le P.D.G. de la COFRETH comme pilote et mandataire commun du groupement. Par avenant n° 1 en date du 26 décembre 1997, la SIRAC a été substituée, à compter du 31 décembre 1997, au groupement d'entreprises dont " COFRETH " était le mandataire commun, afin de placer l'ensemble des installations sous la responsabilité d'un exploitant unique.

La Chambre note que le contrat de concession passé entre le syndicat et la SIRAC rentre dans le champ d'application de la loi du 29 janvier 1993 relative aux délégations de service public. Il conviendrait donc de réactualiser le contrat passé en 1984 pour y intégrer les dispositions prévues par cette loi et reprises aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne notamment les documents que le concessionnaire doit fournir au concédant (rapport annuel assorti d'une annexe sur la qualité du service, comptes annuels ...) et les modalités du contrôle effectué par l'autorité délégante. Elle prend acte de votre réponse indiquant que la réactualisation du contrat pourrait être engagée au cours du second semestre 2000.

7°) La valorisation des déchets ultimes

Par avenant n° 8 du 30 juillet 1993 au contrat d'exploitation, le syndicat a confié à l'exploitant (la SIRAC) un mandat afin de procéder à l'évacuation et au traitement des déchets ultimes (mâchefers, boues et cendres volantes). Sur la base de ce mandat, trois contrats ont été passés de 1993 à 1997 par la SIRAC avec des entreprises sans que les règles de mise en concurrence du code des marchés publics (qui s'imposaient au mandataire) aient été formellement respectées. Lors de l'instruction, vous avez souligné la difficulté pour l'exploitant de trouver, pendant cette période, des décharges ou des centres d'enfouissement pouvant accueillir les déchets ultimes et dont le nombre très restreint créait une situation de monopole de fait. Vous avez également évoqué les efforts du syndicat visant à développer la valorisation des mâchefers.

En 1997, à la suite d'une intervention des services de la Préfecture, le syndicat a lancé des appels d'offres pour l'enlèvement et la valorisation des mâchefers, des boues et des cendres volantes. Cette mise en concurrence a entraîné une diminution sensible du coût d'évacuation des déchets ultimes. Le coût d'enlèvement des mâchefers s'élevait à 120,14 F T.T.C. la tonne en octobre

1998, celui des cendres volantes à 1.755,94 F et celui des boues de traitement des eaux à 1.591,12 F. Vous avez indiqué, dans votre réponse, que ces coûts étaient proches de ceux constatés au plan national dans l'étude de la SOFRES d'avril 1998, voire inférieurs à ces derniers en ce qui concerne l'évacuation des mâchefers.

Le rapport d'activité établi par l'exploitant au titre de l'exercice 1998 indique que 33.760 tonnes de mâchefers ont été valorisées (utilisation dans les travaux routiers) et 2.500 tonnes recyclées en ferrailles ou métaux non-ferreux. Le fonctionnement de l'usine d'incinération a produit, en outre, 1.829 tonnes de cendres volantes et 67 tonnes de boues de traitement des fumées évacuées dans un centre d'enfouissement technique de classe 1. Au total, les produits sortants non valorisés ne représentent que 1,5 % du tonnage et 0,7 % du volume des déchets incinérés.

8°) Les travaux de mise aux normes de l'usine d'incinération

L'usine d'incinération de COLOMBELLES a été construite en 1972 et mise en service en décembre 1973. Depuis cette date, l'usine a fait l'objet de transformations importantes et de plusieurs programmes de mise aux normes :

- en 1986, les fours ont été transformés pour assurer la récupération de chaleur destinée à la centrale de chauffage d'HEROUVILLE SAINT CLAIR et, à cette occasion, l'usine a fait l'objet d'une remise en état complète, les électrofiltres de traitement de dépoussiérage des fumées étant entièrement renouvelés ;
- en 1991, un dispositif spécifique de destruction des déchets hospitaliers (non anatomiques) a été mis en place dans le cadre d'une concession passée avec la SIRAC, société exploitante de l'usine.
- en 1993, en application de nouvelles normes, a été mise en place une installation de séparation et de conditionnement des cendres provenant des électrofiltres de dépoussiérage ;
- enfin, les effluents gazeux ont fait l'objet d'un traitement complémentaire mis en service fin 1996.

8.1. - Le programme de séparation des cendres volantes et des mâchefers

La directive européenne du 6 juin 1989 imposait aux usines d'incinération des ordures ménagères la séparation des cendres et des mâchefers avant le 1er décembre 1992. Par délibération en date du 3 décembre 1991, le comité syndical a décidé de réaliser la mise en conformité de l'usine et de confier la maîtrise d'œuvre à la société NOVERGIE. Ce programme de mise aux normes, d'un coût total de

4,5 MF T.T.C. a été financé par un emprunt de 3 MF et autofinancé pour le solde.

La réalisation du programme appelle une observation en ce qui concerne le choix du maître d'ouvrage. La société NOVERGIE (société-mère de la SIRAC, exploitant de l'usine d'incinération) s'est vu confier, par acte d'engagement du 14 février 1992, une mission de maîtrise d'ouvrage pour " la conception, le suivi et le contrôle de réalisation des équipements de collecte des suies et fines ". Elle a perçu, pour cette mission, une rémunération de 389.860,74 F. T.T.C. compte tenu d'un avenant n° 1 au contrat signé le 2 juin 1993.

La Chambre constate que l'attribution de ce marché négocié n'a pas fait l'objet d'une mise en compétition préalable, qui aurait pu se limiter, en l'espèce, eu égard au montant de la mission, à l'examen des compétences et des moyens des candidats. Elle prend acte de votre réponse justifiant le choix de la société NOVERGIE par le fait qu'elle était la seule société capable d'assurer l'étroite association de l'exploitant à la maîtrise d'ouvrage nécessaire à la poursuite de l'activité de l'usine pendant les travaux.

8.2. - Le programme de traitement des fumées

L'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 transposant la directive européenne du 6 juin 1989 et relatif aux installations d'incinération de résidus urbains a obligé les usines d'incinération existantes à mettre en place un programme de traitement des fumées avant le 31.12.1996. Sur la base d'une étude de faisabilité et de programmation réalisée en 1991 par la société NOVERGIE d'un coût T.T.C. de 263 KF, le comité syndical a décidé, le 3 décembre 1991, la mise en conformité de l'usine d'incinération avec les nouvelles normes.

Le coût total du programme de traitement des fumées s'est élevé à 62,7 MF T.T.C. financé par emprunt pour 50 MF, par autofinancement pour 11,4 MF et par subvention de l'ADEME pour 1,3 MF. Les travaux ont été exécutés dans le respect des délais contractuels (22 mois) et des conditions de prix initialement fixées.

En outre, une mission d'assistance technique et de coordination de chantier a été confiée à la société NOVERGIE par marché du 14 décembre 1992 dont le coût total s'est élevé à 972.742,38 F T.T.C.. La Chambre ayant constaté que le choix de NOVERGIE a été effectué sans mise en concurrence préalable sur la base de l'article 312 bis 2ème alinéa du code des marchés publics. Vous avez indiqué que " ce marché a été passé sans mise en concurrence car l'exigence de continuité du service public rendait indispensable de confier cette mission à l'exploitant, dont NOVERGIE est la maison mère ".

8.3. - Le programme de traitement des dioxines

Une circulaire ministérielle du 24 février 1997, anticipant la transposition de la révision de deux directives européennes de 1989, fixe à 0,1 mg/m³ la valeur limite d'émission de dioxines des nouvelles usines d'incinération. Par lettre de commande en date du 21 décembre 1998, le syndicat a demandé à la société NOVERGIE " d'examiner l'éventualité de compléter les

installations existantes du traitement des fumées par un traitement des dioxines puis par un renforcement du traitement d'autres polluants, en cohérence avec la circulaire de la ministre de l'environnement du 24 février 1997 ".

Un document de synthèse de l'étude de faisabilité réalisée par NOVERGIE comparant les avantages et inconvénients de différentes solutions technique a été présenté au comité syndical le 26 octobre 1999. Vous avez indiqué dans votre réponse que le syndicat attendait maintenant de connaître avec précision les normes applicables avant d'effectuer le choix définitif de la solution technique et de lancer les travaux de mise aux normes.

9°) Les relations du syndicat avec les riverains de l'usine et l'information du public

9.1. - Les relations du syndicat avec les riverains de l'usine

Dès la mise en service de l'usine, en 1973, des litiges sont apparus avec les riverains qui invoquaient à la fois des troubles de jouissance (odeurs, bruits, trafic de poids lourds, aspect visuel du

site, ...) et la dépréciation de leur habitation. Certains riverains ont obtenu, en 1975 et 1980, devant le tribunal administratif de CAEN, une indemnisation partielle du fait du préjudice subi.

Le syndicat semble envisager, aujourd'hui, pour mettre fin au litige un rachat progressif des maisons pour les raser. Les riverains ont fait, avec l'accord du syndicat, un recours auprès du Tribunal administratif pour obtenir une nouvelle indemnisation et fixer la valeur de rachat de leur propriété, déduction faite de l'ensemble des indemnisations déjà obtenues.

Par délibération du 17 juin 1998, le comité syndical a souligné l'intérêt d'envisager une extension du site actuel et de définir un périmètre d'intervention foncière " afin de préserver les perspectives d'évolution de l'usine et de renforcer la qualité de l'environnement " (aménagement de parkings poids lourds et développement des barrières végétales). Pour ce faire, le comité a défini un périmètre d'intervention foncière prévoyant un élargissement dans un premier temps dans les 50 mètres de chaque côté du site actuel d'implantation de l'usine à partir de la route départementale.

La Chambre a noté que, sur la base du jugement du Tribunal administratif fixant le montant des indemnisations et de la délibération précitée du comité syndical définissant un périmètre d'intervention foncière, le syndicat pourrait engager une procédure de négociation avec les riverains concernés et proposer l'acquisition amiable des biens inclus dans ledit périmètre.

9.2. - La commission locale d'information et de surveillance (CLIS)

Par arrêté préfectoral en date du 20 septembre 1994 a été mise en place, conformément aux dispositions légales et réglementaires, une commission locale d'information et de surveillance de

l'usine d'incinération. La commission, renouvelée par arrêté préfectoral du 17 octobre 1997, est présidée par le Préfet du Calvados ou son représentant et comprend des représentants des administrations concernées (DRIRE, DDASS et DDE), des collectivités locales, de la société exploitante et des associations de protection de l'environnement.

Cette commission a pour objet, selon les termes de l'article 8 du décret du 29 décembre 1993, " de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique ". A ce titre, elle doit être tenue régulièrement informée de toutes les décisions relatives au fonctionnement de l'usine ainsi que des incidents ou accidents qui seraient survenus.

L'arrêté préfectoral précise que la CLIS se réunira au moins une fois par an et que l'exploitant présentera à la commission un rapport annuel sur le fonctionnement de l'usine. Depuis son renouvellement en 1997, la commission s'est réunie à deux reprises : le 3 novembre 1998 et le 10 janvier 2000. L'existence de la CLIS contribue à une plus grande transparence du fonctionnement de l'usine, ainsi que le laisse apparaître le compte rendu de la première réunion.

9.3. - L'information du comité syndical et du public

L'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des ordures ménagères destiné notamment à l'information des usagers doit être présenté par le Président de l'établissement public de coopération intercommunale à son assemblée délibérante, au plus tard dans les six mois suivant la clôture de l'exercice. Ce rapport ainsi que l'avis de l'assemblée délibérante sont, en outre, mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales.

La Chambre a pris acte de votre réponse indiquant votre intention de faire établir ce rapport annuel dès que le projet du décret prévu à l'article L. 2224-5 précité et proposant les indicateurs techniques et financiers à y faire figurer vous sera communiqué.