



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne

Le Président

RS/DSC/FB – n° 11-ROD2-GF-01

Dijon, le 21 janvier 2011

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Président,

Par une lettre du 13 décembre 2010, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la gestion de la **Communauté de l'Auxerrois** afin que vous puissiez lui apporter une réponse. A cette même fin, le rapport a été également communiqué à votre prédécesseur.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives ci-dessus mentionné, auquel n'a été apportée aucune réponse.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport d'observations définitives à l'organe délibérant de votre organisme, dès sa plus proche réunion.

En conséquence, ce rapport, doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Guy FEREZ
Président de la Communauté de l'Auxerrois

2 ter rue Faillot
B.P. 58
89010 AUXERRE Cédex

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception, il deviendra communicable aux tiers en vertu des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières. Je vous saurais donc gré de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département.

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

Roberto SCHMIDT

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN

DE LA GESTION DE LA COMMUNAUTE DE L'AUXERROIS

- EXERCICES 2004 ET SUIVANTS -

(DEPARTEMENT DE L'YONNE)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a examiné la gestion de la Communauté de l'Auxerrois pendant la période allant du début de l'exercice 2004 à la date de clôture de l'instruction.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- Les compétences et le fonctionnement de l'intercommunalité.
- La sincérité et la fiabilité des comptes.
- La situation financière de la communauté de l'Auxerrois.
- La gestion de la collecte et du traitement des déchets ménagers.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de l'établissement public, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 25 février 2010 avec M. Guy FEREZ, ordonnateur en fonctions et M. Hubert Moissenet.

Dans sa séance du 3 mai 2010, la chambre a formulé les observations provisoires ci-après présentées sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

Celles-ci ont été transmises le 2 juin 2010 à l'ordonnateur en fonctions et à son prédécesseur qui n'y ont pas répondu. Cette absence de réponse a fait l'objet d'une confirmation téléphonique par le directeur général des services de la communauté de l'Auxerrois le 16 novembre 2010.

Dans sa séance du 2 décembre 2010, la chambre a arrêté ses observations définitives ci-après présentées.

* * *

1. PRESENTATION GENERALE

La communauté de l'Auxerrois, communauté de communes, regroupe 19 communes et environ 65 000 habitants autour de la ville centre d'Auxerre qui compte 38 000 habitants.

Le conseil communautaire compte 31 membres ; les communes sont représentées au conseil communautaire par un délégué à l'exception des communes d'Auxerre (11 délégués), Monéteau (2 délégués) et Saint-Georges-sur-Baulche (2 délégués).

Les compétences de la communauté, telles qu'elles résultent de l'arrêté préfectoral du 20 septembre 2005 et des arrêtés ultérieurs, sont larges.

Les compétences obligatoires sont l'aménagement de l'espace communautaire et les actions de développement économique.

Les compétences optionnelles sont nombreuses dans les domaines les plus variés : transports urbains, logement et cadre de vie, politique de la ville, protection et mise en valeur de l'environnement, équipements culturels et sportifs, eau potable et assainissement, voirie. D'autres compétences ne sont rattachées à aucun grand secteur.

Une réflexion est actuellement engagée en vue de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération.

Les comptes de la Communauté de communes sont composés d'un budget principal et de 8 budgets annexes (l'alimentation en eau potable, les transports urbains et 6 budgets annexes consacrés à des zones industrielles ou zones d'activités). Ensemble, ces budgets représentent un total de dépenses de 12 298 k€ en 2008 ; le budget principal, de 8 134 k€, en représente 66 %

2. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE DE L'AUXERROIS

2.1. Le budget principal

2.1.1. Le fonctionnement (budget principal)

Montant en milliers d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes de fonctionnement	8 125	7 421	7 888	8 602	9 251
Dépenses de fonctionnement	7 526	7 142	7 089	7 713	8 134
Résultat de fonctionnement de l'exercice	599	279	799	889	1 117

Compte tenu de l'augmentation plus importante des produits (+ 1 126 k€) que des charges de fonctionnement (+ 608 k€), le résultat de fonctionnement a augmenté entre 2004 et 2008 de 519 k€ (+ 87 %).

2.1.1.1 Les produits de fonctionnement

De 2004 à 2008, les produits de fonctionnement ont augmenté de 14 % et cette hausse a principalement concerné la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 1 191 k€) et les attributions et participations (compte 748 : + 598 k€).

La communauté de communes est dotée d'une fiscalité additionnelle et d'une taxe professionnelle de zone dont le taux est resté inchangé de 2004 à 2009, à hauteur de 14,20 %.

Le produit de la fiscalité a augmenté de 274 k€, soit + 32 % de 2004 à 2008, en raison notamment de la hausse des taux d'imposition de la fiscalité additionnelle en 2006 et 2007. Les taux sont restés inchangés en 2008 et 2009.

Le budget principal a bénéficié de recettes de participation des budgets annexes imputées au compte 70841 « mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes » et au compte 7488 « autres attributions et participations », pour un montant total de 244 k€ en 2007. Ces participations des budgets annexes ont ainsi évolué durant la période contrôlée :

Montants en euros

	2004	2005	2006	2007
Compte 70841	54 000	164 000	164 000	177 000
	* BA transports : 31 000	* BA transports : 97 000	* BA transports : 97 000	* BA transports : 97 000
	* BA eau : 23 000	* BA eau : 67 000	* BA eau : 67 000	* BA eau : 80 000
Compte 7488	* BA eau : 23 000	* BA eau : 55 000	* BA eau : 55 000	* BA eau : 67 000
TOTAL	77 000	219 000	219 000	244 000

La chambre observe que les modalités de fixation de cette participation demeurent opaques. Interrogé sur la justification de ces recettes, l'ordonnateur reconnaît que « *les participations des budgets annexes au budget principal relèvent d'une reconduction que l'on peut qualifier « d'historique » quant à leur montant...* ».

La juridiction recommande à la Communauté de communes de procéder à une analyse économique des participations des budgets annexes au budget principal afin d'en déterminer précisément le montant.

2.1.1.2. Les charges de fonctionnement

De 2004 à 2008, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 8 % (+ 608 k€) et cette hausse a principalement concerné les charges de personnel (chapitre 012 : + 519 k€) et les prestations de service (+ 407 k€).

Ce dernier poste de dépenses concerne essentiellement les paiements réalisés au profit de la société Sita Centre Est chargée de la réception et du stockage des déchets ménagers et assimilés.

En 2007, les charges de gestion courante (chapitre 65) ont augmenté de 234 k€ et atteignent 809 k€ en raison principalement de la hausse des subventions aux organismes privés et des participations liées à la création du Syndicat mixte de la fourrière animale du centre Yonne. Ce chapitre comprend également les reversements de la dotation générale de décentralisation « transports scolaires » au département.

2.1.2 L'investissement (budget principal)

Montant en milliers d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes d'investissement	1 716	1 204	927	1 326	2 530
Dépenses d'investissement	2 007	843	1 080	988	2 973
Résultat d'investissement	- 291	361	- 153	338	- 443

Le besoin de financement de la section d'investissement s'élève à 188 k€ de 2004 à 2008.

Les dépenses d'équipement (5 202 k€) ont été financées en grande partie par des ressources propres (2 881 k€ d'excédents de fonctionnement capitalisés et 1 313 k€ d'amortissements des immobilisations) ainsi que par des subventions d'investissement (1 151 k€). La dette bancaire a été soldée en 2007.

2.1.3. Résultat de l'exercice et résultat final

Montant en milliers d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de l'exercice	308	640	646	1 227	675
Résultat final (N-1)	1 286 (977)	1 554	1 671	2 181	1 591

Le résultat final a augmenté de 614 k€ de la fin de l'exercice 2003 à 2008. Cette évolution positive est principalement due aux excédents de fonctionnement et plus spécifiquement à l'évolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

2.2. Les budgets annexes

2.2.1 Présentation générale

Le tableau suivant présente l'évolution du résultat final des divers budgets annexes :

Montant en milliers d'euros

Budgets annexes	2004	2005	2006	2007	2008
Service des eaux	655	448	805	44	383
Transports urbains	1 843	1 989	1 916	1 480	1 447
Zone d'activité des Macherins	837	837	941	941	978
Centre des affaires Boutisses	247	259	259	273	233
Parc d'activité de l'Auxerrois	10	46	- 21	42	14
Zone industrielle Les Champoulains	/	- 447	- 438	- 2	- 2
ZAEC à Montigny-la-Resle	/	/	2	15	15
ZAEC d'Appoigny	/	/	- 9	25	498
Total	3 592	3 132	3 455	2 818	3 566

Le résultat final des budgets annexes a augmenté de 25 k€ de la fin de l'exercice 2003 à 2008.

Le résultat déficitaire du budget annexe « ZI Les Champoulains » a été résorbé par la vente du bâtiment en 2007. Aucune opération n'a été comptabilisée en 2008.

Globalement, les budgets annexes ont alimenté la trésorerie du budget principal (solde créditeur du compte de liaison d'un montant de 2 393 k€ au 31 décembre 2008) et plus spécifiquement le budget annexe des transports urbains (solde créditeur du compte de liaison correspondant d'un montant de 1 582 k€ au 31 décembre 2008).

Compte tenu des masses financières en jeu, les budgets annexes de l'eau et des transports urbains font l'objet d'une présentation plus détaillée.

2.2.2 Le budget annexe de l'eau

Montant en milliers d'euros

BA EAU	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de fonctionnement	219	171	417	188	167
<i>Recettes de fonctionnement</i>	968	883	1 159	1 041	1 063
<i>Charges de fonctionnement</i>	749	712	742	853	896
Résultat d'investissement	- 787	22	277	- 747	550
<i>Recettes d'investissement</i>	1 063	1 119	4 210	1 792	1 620
<i>Dépenses d'investissement</i>	1 850	1 097	3 933	2 539	1 070
Résultat de l'exercice	- 568	193	694	- 559	717
Résultat final	655 (1 223)	448	805	44	383

Les évolutions des produits et charges de fonctionnement ont eu pour conséquence la baisse du résultat de fonctionnement de 24 % entre 2004 et 2008 (- 52 k€).

2.2.2.1. La section de fonctionnement du budget annexe de l'eau :

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 10 % de 2004 à 2008 (+ 95 k€) et sont constitués pour l'essentiel de la surtaxe eau prélevée sur les usagers et reversée par la société délégataire « Lyonnaise des eaux » (934 k€ en 2008, soit 88 % des recettes de fonctionnement). Le montant de cette surtaxe a peu évolué de 2004 à 2008 (+ 48 k€).

On notera qu'une recette exceptionnelle a été comptabilisée en 2006 pour un montant de 238 k€ au titre de « pénalités liées au rendement » versées par la société délégataire.

Les charges de fonctionnement ont davantage augmenté que les produits de fonctionnement, soit une progression de 20 % de 2004 à 2008 (+ 147 k€). Elles sont essentiellement constituées des dotations aux amortissements des immobilisations (511 k€ en 2007, soit 60 % des charges de fonctionnement), de subventions à une association dans le cadre de la protection des captages (84 k€ en 2007) et de la participation du budget annexe aux charges du budget principal (147 k€ en 2007).

Cette participation a ainsi évolué :

Montants en euros

	2004	2005	2006	2007
Participation du budget annexe eau au budget principal dont	46 000	122 000	122 000	147 000
<i>Mise à disposition personnel</i>	23 000	67 000	67 000	80 000
<i>Participation</i>	23 000	55 000	55 000	67 000

Elle appelle une remarque particulière :

Si au regard de la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 9 avril 1999, commune de Bandol), le budget général peut domicilier les excédents dégagés par un budget annexe d'un service public industriel et commercial, c'est sous la réserve qu'ils ne soient pas nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme. Or, il apparaît ici qu'un emprunt de 1 300 k€ a été souscrit en 2006 afin de contribuer au financement d'importants travaux d'alimentation en eau potable au cours du même exercice. Ainsi, les excédents auraient dû être maintenus au sein du budget annexe de l'eau afin d'en alimenter l'autofinancement et de réduire en conséquence ce recours à l'emprunt.

Au surplus, l'ordonnateur n'a pu produire aucun élément de liquidation justifiant ces mouvements.

2.2.2.2. La Section d'investissement du budget annexe de l'eau

De 2004 à 2008, le besoin de financement de la section d'investissement a été de 684 k€, en raison principalement de la réalisation de dépenses d'équipement d'un montant total de 5 688 k€, montant retraité des reversements de TVA. Ces dépenses ont été essentiellement financées par l'autofinancement (1 316 k€ d'excédents de fonctionnement capitalisés et 2 350 k€ d'amortissements des immobilisations) et par l'emprunt (1 680 k€).

Les principaux investissements sont le renouvellement des conduits et branchements, la réhabilitation d'ouvrages tels que des réservoirs, des travaux d'extension du réseau d'eau potable et d'amélioration de la pression.

2.2.2.3. Le résultat final du budget annexe de l'eau

Le résultat final du budget annexe de l'eau a fortement baissé (- 840 k€), de 2003 à 2008.

Il est à noter que par délibération du 3 février 2010, le conseil communautaire a fixé la surtaxe eau à 0,4098 €/m³, alors qu'elle était de 0,2673 €/m³ en 2009.

2.2.3 Le budget annexe des transports urbains

Montant en milliers d'euros

BA	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de fonctionnement	171	39	119	- 296	-1
<i>Recettes de fonctionnement</i>	<i>2 680</i>	<i>2 547</i>	<i>2 789</i>	<i>2 754</i>	<i>3 054</i>
<i>Charges de fonctionnement</i>	<i>2 509</i>	<i>2 508</i>	<i>2 670</i>	<i>3 050</i>	<i>3 055</i>
Résultat d'investissement	11	107	- 192	- 140	116
<i>Recettes d'investissement</i>	<i>11</i>	<i>107</i>	<i>3</i>	<i>115</i>	<i>198</i>
<i>Dépenses d'investissement</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>195</i>	<i>255</i>	<i>82</i>
Résultat de l'exercice	182	146	- 73	- 436	115
Résultat final (N-1)	1 843 (1 661)	1 989	1 916	1 480	1 447

Les produits de fonctionnement du budget annexe des transports urbains ont augmenté de 14 % de 2004 à 2008 (+ 374 k€) et l'essentiel des ressources est constitué du versement transport (2 340 k€ en 2007, soit 85 % des recettes de fonctionnement) et de subventions d'exploitation telles que la dotation générale de décentralisation du département au titre des transports scolaires

Les charges de fonctionnement ont plus augmenté que les produits de fonctionnement, soit une progression de 22 % de 2004 à 2008 (+ 546 k€). Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées du paiement des prestations assurées par la société de transport « Les Rapides de Bourgogne », et plus spécifiquement de la contribution forfaitaire versée à cette société délégataire (compte 611 : 2 779 k€ en 2008, soit 91 % des charges de fonctionnement).

Le résultat déficitaire de la section de fonctionnement en 2007 (- 296 k€) est lié à une diminution du versement transport (- 111 k€) et à une augmentation des charges de prestations de service de transport (+ 334 k€). Ces dernières charges ont augmenté de plus de 300 k€ en 2006 et en 2007, en raison notamment de la mise en place de navettes pour desservir le centre ville d'Auxerre.

Le besoin de financement de la section d'investissement a été de 98 k€ de 2004 à 2008.

De 2004 à 2008, le résultat de l'exercice du budget annexe transports urbains a diminué de 67 k€ (- 37 %) en raison de la baisse du résultat de fonctionnement et de la réalisation de dépenses d'équipement autofinancées. Compte tenu de l'évolution de ce résultat et du prélèvement sur les réserves, le résultat final a diminué de 214 k€ de 2003 à 2008.

2.3. Résultat de l'exercice et résultat final

2.3.1. Le résultat final global

Montant en milliers d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Budget principal (N-1)	1 286 (977)	1 554	1 671	2 181	1 591
Budgets annexes (N-1)	3 592 (3 541)	3 132	3 455	2 818	3 566
Résultat final global (N-1)	4 878 (4 518)	4 686	5 126	4 999	5 157

Le résultat final global, à savoir le résultat final du budget principal et des budgets annexes, a augmenté de 639 k€, soit + 14 %, de 2003 à 2008.

Cette augmentation est la combinaison de l'évolution positive du résultat final du budget principal (+ 614 k€) et des budgets annexes relatifs aux zones d'activités (+ 1 079 k€) et de l'évolution négative des budgets annexes « eau » (- 838 k€) et « transports urbains » (- 214 k€).

Pour les budgets annexes relatifs aux zones d'activités, ce sont principalement le résultat final du budget annexe « zone d'activité des Macherins » (+ 460 k€, en raison notamment de la cession de terrains) et du budget annexe « zone d'activité d'Appoigny » (+ 498 k€, en raison de la souscription d'un emprunt de 500 k€) qui ont augmenté.

Enfin, l'encours de la dette bancaire globale a augmenté de 421 k€, soit + 53 % de 2004 (788 k€) à 2008 (1 209 k€) et, en 2008, seuls les budgets annexes domiciliaient de l'encours de dette bancaire (500 k€ pour le budget annexe « zone d'activité d'Appoigny » ; 448 k€ pour le budget annexe « eau » et 261 k€ pour le budget annexe « centre d'affaires des Boutisses »).

2.3.2. En conclusion, la chambre relève que seule l'évolution du budget annexe « eau » de la Communauté de l'Auxerrois est préoccupante. La faible évolution du produit de la surtaxe eau (+ 48 k€ de 2004 à 2008) laisse toutefois supposer que son montant n'a pas été fixé à un niveau assez élevé eu égard aux besoins de financement de ce budget annexe.

3. LES DECHETS MENAGERS

Selon l'article L.2224-13 du CGCT, « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages...* ».

Le service de collecte et de traitement des déchets ménagers de la communauté de communes a été inclus, à compter du 1^{er} janvier 1995, dans ses compétences optionnelles.

La compétence collecte et traitement des ordures ménagères constitue l'essentiel des produits et des charges du budget principal, notamment au niveau de la section de fonctionnement. La fonction 812 « collecte et traitement des ordures ménagère » représentait, en 2007, 75 % des dépenses de fonctionnement et 70 % des recettes de fonctionnement du budget principal de la Communauté de l'Auxerrois

La Communauté de l'Auxerrois a repris depuis 2004 en régie directe la gestion de la collecte des ordures ménagères, assurée jusqu'alors par les services techniques de la ville d'Auxerre pour le compte de la communauté de communes.

3.1. La Communauté de l'Auxerrois et le plan départemental d'élimination des déchets ménagers

3.1.1. Selon l'article L.541-14 du code de l'environnement, chaque département est couvert par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers, lequel est approuvé, depuis la mise en œuvre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, par délibération du conseil général.

Le dernier plan en vigueur a été approuvé en juin 2003 par le préfet du département de l'Yonne et une procédure de révision a été mise en œuvre en 2009 par le département en vue d'une redéfinition des objectifs du plan départemental

La chambre relève que l'incinération n'est pas retenue comme mode de traitement des ordures ménagères dans cette zone. Le précédent plan insistait sur la nécessité d'une action rapide en matière d'enfouissement des déchets ultimes, puisque l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) de Monéteau, centre de traitement géré par le groupe SITA disposant d'une capacité autorisée de 50 000 tonnes/an, avait alors une durée de vie limitée à 4 ou 5 ans. Il demeure urgent de régler ce problème et de favoriser la valorisation biologique des déchets alors que le zonage maintenu dans le plan départemental va conduire la Communauté de l'Auxerrois à exporter ses déchets vers le département du Loiret à partir du 1er septembre 2010, l'exploitation du centre d'enfouissement ayant été prolongée jusqu'à cette date seulement, par un arrêté préfectoral du 15 juin 2009.

Un autre acteur public, le Syndicat mixte d'études pour la valorisation et le traitement des déchets du Centre Yonne est chargé d'étudier des scénarios de filières conformes au plan départemental d'élimination des déchets ménagers.

3.1.2. Lors de l'instruction, l'ordonnateur a indiqué les points forts et les points faibles de la Communauté de l'Auxerrois par rapport aux objectifs fixés par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers :

Points positifs	Points faibles
- territoire de la communauté de communes couvert par trois déchèteries (Auxerre ; Monéteau et Augy) ; - signature de la charte régionale d'accueil des professionnels en déchèterie ; - Taux de recyclage se rapprochant des objectifs : en 2008, 21% des déchets collectés en porte à porte ont suivi une filière de recyclage et 18 % ont été recyclés ; - contractualisation avec les organismes Eco-Emballages et Adelphe pour la valorisation des déchets ménagers recyclables ; - depuis 2007 opérations de promotion du compostage domestique ;	- il reste quelques zones situées au-delà des 10 km et/ou 10 mn d'une déchèterie (étude en cours pour solutionner ce point) ; - taux de captage et qualité des emballages inférieurs aux objectifs ; - pour des raisons économiques, absence de mise en place d'un captage de la totalité de la fraction fermentescible des ordures ménagères ;

La collecte traditionnelle en porte à porte est entièrement traitée en centre d'enfouissement et seuls les déchets issus de la collecte sélective font l'objet d'une valorisation : en 2008, 91 % des déchets issus des sacs jaunes (corps creux) et bleus (corps plats) ; 100 % des cartons des commerces ; 98 % des déchets en colonne d'apport volontaire et 76 % des déchets reçus en déchèteries.

Selon l'ordonnateur, le taux de valorisation des déchets collectés (tous déchets confondus, toutes filières confondues et en incluant les déchèteries) était de 32 % en 2008 (27 % en 2005).

3.2. L'élaboration d'un schéma global de gestion des déchets

Le 5 mars 2009, la Communauté de l'Auxerrois a signé un marché de services avec le bureau d'études ANTEA pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration d'un schéma global de gestion des déchets sur le territoire communautaire, l'optimisation du service collecte de la communauté, la mise en place de la redevance spéciale et l'élaboration des rapports « Eco-Emballages » relatifs à la connaissance des coûts et des leviers d'optimisation de cette gestion.

Le bureau d'études ayant présenté trois scénarios, par délibération du 16 décembre 2009, le conseil communautaire a opté pour le plus ambitieux, qui prévoit des investissements et des objectifs de valorisation et de réduction des tonnages de déchets enfouis conséquents. Les mesures prévues sont les suivantes :

- le tri en porte à porte sur toutes les communes du territoire (au lieu de quatre communes actuellement) ;
- la création d'un service de collecte saisonnière des déchets verts sur toutes les communes en conteneurs normalisés ;
- la réduction de fréquence de collecte des ordures ménagères résiduelles et du tri ;
- une mise en conteneurs systématique des ordures ménagères résiduelles et du tri ; est prévu dans ce cadre un traitement particulier de l'habitat collectif avec la mise en place de conteneurs semi-enterrés ;
- deux mini-déchèteries supplémentaires sur les zones non desservies par le réseau actuel et des bennes gardiennées sur les communes éloignées des déchèteries ;
- la collecte des cartons sur les zones d'activité.

Ce nouveau schéma global de gestion des déchets sur le territoire communautaire, devrait être mis en œuvre dès la fin du 1^{er} semestre 2010 pour aboutir à une réalisation de tous les axes retenus, sous forme de programme pluriannuel, d'ici 2014.

La chambre régionale des comptes constate que la communauté de communes n'a pas encore mis en place une solution pérenne d'élimination des ordures ménagères et devra dans ce cadre se référer aux objectifs de valorisation retenus par les directives européennes sur les déchets.

3.3. L'information des citoyens :

La chambre régionale des comptes observe que la communauté de communes ne tient pas à jour le document prévu à l'article R.125-3 du code de l'environnement qui précise :

« 1° - La quantité des déchets ménagers collectés ainsi que les modalités de leur élimination ou de leur valorisation ;

2° - La nature et la quantité des déchets autres que les déchets ménagers qui sont collectés ainsi, éventuellement, que leurs modalités spécifiques d'élimination ;

3° - Les mesures prises pour prévenir ou atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations de collecte et d'élimination des déchets ».

Certes, l'annexe de ce document, à savoir le dossier établi par l'exploitant de l'installation d'élimination des déchets, prévue par les articles R.125-2 et R.125-3 du code de l'environnement, a été produite pour les exercices 2004 à 2008, mais il convient de relever qu'un élément d'information essentiel n'apparaît pas dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, à savoir les mesures prises pour prévenir ou atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations de collecte et d'élimination des déchets. Seul le rapport de l'exercice 2004 précise « ... *En termes de gestion des impacts environnementaux, il faut noter que le biogaz, produit par la décomposition organique des ordures, est collecté par des puits de captage pour être incinéré par une torchère, de façon à détruire les substances nocives et malodorantes qui le composent* ».

La chambre a relevé que la Communauté de l'Auxerrois semble ne pas se mobiliser suffisamment pour évaluer sa politique de gestion des déchets ménagers en termes d'impact environnemental et sanitaire et se prive ainsi de la possibilité d'en corriger les éventuels effets néfastes et d'en tenir compte dans ses choix de gestion.

3.4 L'organisation de la collecte et du traitement des déchets ménagers

3.4.1. La collecte des déchets ménagers

Jusqu'en 2003, le service de la collecte des déchets ménagers était assuré par les services techniques de la ville d'Auxerre puis, en 2004, cette activité a été reprise totalement par la communauté de communes en régie directe.

Les effectifs dédiés à la collecte des déchets ménagers, y compris les personnels contractuels rémunérés à l'heure et les agents d'une entreprise d'insertion, ont augmenté de 8 % de 2004 (61 Equivalent Temps Plein Travaillé, ETPT) à 2008 (66 ETPT). Ils représentaient en 2007 environ 80 % des effectifs de la communauté de communes.

Le territoire communautaire est sectorisé en deux parties, la ville d'Auxerre et les autres communes. Ce zonage, impliquant des fréquences de collecte différentes selon la densité de la population, est en cours de révision.

Pour l'heure, la collecte traditionnelle en porte à porte des ordures ménagères résiduelles (OMR) est assurée trois fois par semaine dans la ville d'Auxerre et une fois par semaine dans les autres communes. Le tonnage des déchets issus de cette collecte a diminué d'environ 7 % de 2004 à 2008. La baisse du tonnage en 2006 s'explique toutefois principalement par le départ de la Communauté de l'Auxerrois de la commune de Beine.

2004	2005	2006	2007	2008
23 192 tonnes	23 189 tonnes	22 896 tonnes	22 846 tonnes	21 649 tonnes

3.4.2. Les déchèteries

Depuis 2004, la communauté de communes assure en régie la gestion des déchèteries (accueil et gardiennage), après avoir repris dans ses effectifs deux agents de la société SITA jusque-là titulaire du marché public de réalisation et d'exploitation d'une déchèterie site central, de deux mini-déchèteries et de 28 espaces-propreté.

La Communauté de l'Auxerrois est dotée de trois déchèteries situées à Auxerre, Monéteau et Augy.

Compte tenu de l'objectif de couverture des déchèteries prévu au plan départemental d'élimination des déchets ménagers, à savoir habiter à moins de 10 minutes d'une déchèterie, le scénario retenu par la Communauté de l'Auxerrois au titre du schéma global de gestion des déchets prévoit la mise en place de deux mini-déchèteries supplémentaires au nord-est et au nord-ouest du territoire communautaire.

3.4.3. L'organisation du traitement des déchets ménagers en site d'enfouissement.

En matière de traitement des déchets ménagers, la Communauté de l'Auxerrois est en relation avec des sociétés prestataires de services, que ce soit pour les déchets ménagers résiduels ou pour le tri sélectif, lequel s'effectue en porte à porte et en apport volontaire.

3.4.3.1. Le traitement des déchets ménagers résiduels

Les camions-bennes de la communauté de communes déposent les déchets ménagers résiduels dans un centre d'enfouissement, l'Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND) du Petit Pien, situé sur la commune de Monéteau à 8 km d'Auxerre.

➤ Le traitement des déchets ménagers résiduels est assuré par la société SITA Centre Est.

Le marché en date du 10 février 2003 établit un prix à la tonne traitée de 45,73 € HT (48,24 € TTC, hors taxe générale sur les activités polluantes). Ce marché, dont la date de début était fixée au 16 février 2003, a été conclu pour une durée de trois ans, reconductible une fois.

Exercices	Quantités (tonnes)*	Prix/tonne HT (hors TGAP)	Coût prestation
2004	24 939,40	46,86	1 168 660,28
2005	24 405,68	50,19	1 224 921,08
2006	23 824,79	53,16	1 266 525,84
2007	23 903,06	54,12	1 293 633,61
Total	97 072,93 T	/	4 953 740,81 €

* Tonnages : tonnages des ordures ménagères résiduelles (OMR) + tonnages assimilés relatifs aux déchets produits par les communes tels que les balayures, les caissons de services techniques et les déchets des gens du voyage.

➤ L'évolution des quantités de déchets traités :

Les quantités de déchets ménagers traités (ordures ménagères résiduelles, OMR) ont diminué sur la période 2004-2008 en raison du développement de la collecte en tri sélectif (emballages ménagers recyclables, EMR), notamment dans certains quartiers de la commune d'Auxerre.

La population desservie par la collecte en tri sélectif en porte à porte est ainsi passée de 32 000 habitants en 2004 (50 % de la population communautaire) à 48 200 habitants en 2008 (78 % de la population communautaire).

	2004	2005	2006	2007	2008
Tonnages OMR*	23 191,50	22 544,56	22 019,32	21 889,20	21 043,56
Tonnages assimilés	1 747,90	1 861,12	1 805,47	2 013,86	1 423,20
Tonnages total	24 939,40	24 405,68	23 824,79	23 903,06	22 466,76
Tonnage EMR**	4 312,34	4 427,85	4 817,86	5 009,69	5 548,82

* OMR : Ordures ménagères résiduelles

** EMR : Emballages ménagers recyclables

3.4.3.2. Le devenir du site d'enfouissement:

Interrogé sur le devenir du site de traitement, l'ordonnateur a indiqué que « *le centre ISDND du Petit Pien, géré par SITA, bénéficie d'une prolongation exceptionnelle d'exploitation jusqu'en septembre 2010, afin de combler le vide de fouille. Le marché actuel prévoit soit une extension du site, soit une exportation des déchets vers le centre ISDND de Chevilly dans le Loiret (à 150 km d'Auxerre).*

La possibilité pour la société SITA d'étendre son site dépend de la modification du PLU de la commune de Monéteau, ou sur demande de la Préfecture de l'Yonne par l'intermédiaire d'un PIG. Le contexte actuel est plutôt défavorable puisque le site actuel d'enfouissement est à caractère privé ».

Depuis le 1^{er} septembre 2010, les déchets ménagers sont transportés dans un centre d'enfouissement situé dans le Loiret. Dans ce cadre, un nouveau quai de transfert a été implanté sur des terrains de la commune d'Auxerre afin de stocker les déchets temporairement, pendant 24 heures, avant de les transférer dans le Loiret.

Les services de l'ordonnateur ont évalué à 500 k€, en année pleine, le coût du transport des déchets vers le site d'enfouissement situé dans le Loiret.

La chambre observe que cette solution qui accentue la dépendance de la communauté de l'Auxerrois à l'égard du délégataire, gestionnaire de ce centre, est génératrice de surcoûts énergétiques et financiers.

A terme, la Communauté de l'Auxerrois devra trouver un nouveau site d'enfouissement. La chambre prend acte de ce que l'actuel ordonnateur souhaite que la communauté de communes ou le « syndicat mixte d'études pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés Centre Yonne » en soit propriétaire.

Pour l'heure, la chambre recommande à la collectivité de procéder à une étude comparative, tant sur le plan économique que sur le plan environnemental, de l'ensemble des solutions de traitement des ordures ménagères qui existent sur le territoire départemental.

3.5 Le financement du service des ordures ménagères.

3.5.1. La Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le service des déchets ménagers est principalement financé par une ressource fiscale, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dont le montant a augmenté de 27 % de 2004 à 2008, en raison de l'augmentation des bases d'imposition.

	2004	2005	2006	2007	2008
TEOM* (k€)	4 419	4 697	5 060	5 427	5 610
% Recettes OM**	89,60 %	90,73 %	90,31 %	89,51 %	/
% recettes budget général	54,39 %	63,29 %	64,15 %	63,09 %	60,64 %

* compte 7331 « taxe d'enlèvement des ordures ménagères »

** recettes OM : données issues des documents spécifique TEOM annexés aux comptes administratifs

En vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu et donc d'instaurer une équité territoriale, la communauté de communes vote trois taux différents qui correspondent à trois zones de perception (Zone A : Auxerre avec trois collectes ; Zone B : Saint-georges, Monéteau, Perrigny avec deux collectes ; Zone C : les autres communes avec une seule collecte). Les taux votés en 2007 sont restés inchangés en 2008 et 2009, et cette stabilité devrait se poursuivre en 2010.

	2005	2006	2007
Zone A			
Valeur locative	40 319 570 €	41 243 058 €	42 188 252 €
Taux	8,62 %	9,03 %	9,43 %
Zone B			
Valeur locative	8 067 164 €	8 412 330 €	8 883 006 €
Taux	7,58 %	7,94 %	8,29 %
Zone C			
Valeur locative	10 559 968 €	10 728 989 €	11 275 388 €
Taux	5,77 %	6,05 %	6,32 %
Produit attendu	4 696 348,11 €	5 041 290,97 €	5 427 357,88 €
Produit réel*	4 696 842 €	5 059 060 €	5 427 350

* compte 7331 « taxe d'enlèvement des ordures ménagères »

Pour les exercices 2004 à 2007, la Communauté de l'Auxerrois a voté, conformément aux dispositions de l'article 1521-III-4 du code général des impôts (CGI), des exonérations de la TEOM pour des locaux situés dans des parties des communes membres où le service d'enlèvement des ordures ménagères ne fonctionne pas.

Elle n'a pas décidé de plafonner les valeurs locatives des locaux à usage d'habitation, possibilité ouverte par l'article 1522 du CGI.

3.5.2. La Redevance spéciale

En complément de la perception de la TEOM, les collectivités compétentes ont l'obligation de percevoir, conformément aux dispositions de l'article L.2333-78 du CGCT, une redevance spéciale pour le service de collecte et de traitement des déchets assimilés aux déchets ménagers. Cette redevance est destinée à assurer l'élimination des déchets sans sujétions techniques particulières produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires.

La chambre observe qu'en violation de ces dispositions, la Communauté de l'Auxerrois n'a pas instauré cette redevance spéciale.

Toutefois, elle prend acte de ce que l'acte d'engagement du marché public de services, signé le 5 mars 2009 avec le bureau d'études ANTEA, inclut dans les missions du prestataire une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de la redevance spéciale.

La chambre recommande donc la mise en place rapide de la redevance spéciale, pour le service de collecte et de traitement des déchets assimilés aux déchets ménagers.

3.5.3. Les recettes de valorisation

Aux termes de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, la valorisation des déchets recouvre le réemploi, le recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie.

Le montant des recettes de valorisation liées à la reprise des matériaux a ainsi évolué :

Montants en euros

	2005	2006	2007	2008
Verre	36 034,66	31 122,31	30 704,43	33 130,77
Aluminium	649,58	1 151,80	5 098,03	2 323,02
Plastiques (PET, PEHD)*	21 275,18	41 170,55	56 093,01	55 181,48
Acier	3 714,33	5 059,89	5 395,47	12 119,63
Briques alimentaires	/	/	/	/
Cartonnettes 5.02	6 351,25	7 039,91	26 009,84	24 947,39
Papiers 1.11**	38 464,53	93 480,40	122 808,59	120 162,83
Ferraille (déchèteries)	4 374,39	45 729,20	48 820,71	45 268,62
Carton (déchèteries)	2 793,32	4 240,21	6 787,07	4 337,83
Palettes (déchèteries)	1 123,59	946,14	913,44	1 259,35
DEEE *** (déchèteries)	/	/	4 817,12	18 225,48
Total	114 780,83	229 940,41	307 447,71	316 956,40

* PET : Polyéthylène Téréphtalate : bouteilles en plastique transparent blanc ou de couleur ; PEHD : Polyéthylène Haute Densité : bouteilles en plastique opaque ;

** Papiers graphiques triés (désencrage) ; 1.11 : groupe 1 (sortes ordinaires)

*** Déchets d'Equipements Electroniques et Electriques

Les recettes de valorisation ont quasiment triplé sur la période 2005-2008 ; ce sont principalement les recettes issues de la reprise des papiers (+ 82 k€ sur la période), de la ferraille (+ 41 k€ sur la période) et des plastiques (+ 34 k€ sur la période) qui ont fortement augmenté.

3.5.4. Les recettes de soutien d'organismes agréés

Montants en euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Adelphe	5 684,28	1 088,81	12 218,91	- 5 000	6 641,23
Eco-Emballage	224 748,12	271 175,15	139 258,87	157 519,70	514 818,94
Ecofolio	/	/	/	/	30 391,66
Ocad3E	/	/	/	/	1 000
Total*	230 432,40	272 263,96	151 477,78	152 519,70	552 851,83

* sommes imputées au compte 7488 « autres attributions et participations »

La principale contribution émane de la société Eco-Emballages. L'importante augmentation en 2008 des versements de cette société est due principalement au décalage dans le temps du versement des troisième et quatrième trimestres 2007 pour environ 200 000 € et à la compensation du manque à gagner dû à l'adoption d'un nouveau barème de soutien à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, pour 95 000 €.

3.6. Le coût du service des ordures ménagères :

3.6.1. Les moyens mis en œuvre pour connaître les coûts

Depuis 2005, la Communauté de l'Auxerrois a mis en place une comptabilité analytique sur la base de trois outils : des tableaux de bord, la matrice des coûts de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) et le logiciel e-coûts développé par Eco-Emballage.

Les tableaux de bord des exercices 2005 à 2008 sont joints aux rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les états correspondants comprennent les indicateurs techniques et financiers suivants :

- flux de gestion des déchets : les tonnages collectés, triés, valorisables, expédiés et traités sont détaillés par activité, à savoir la collecte en porte à porte (collecte traditionnelle et collecte sélective), et l'apport volontaire (points d'apport volontaire et déchèteries) ;
- tonnages et coûts de la collecte sélective (collecte sélective en porte à porte et en points d'apport volontaire) et des déchèteries ;
- recettes de reprises et de soutien de la collecte sélective (collecte sélective en porte à porte et en points d'apport volontaire) ;
- coût d'enfouissement des balayures et des ordures ménagères non recyclables ;
- coût d'exploitation du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- dépenses et recettes de fonctionnement, relevant de la fonction 812, présentées par compte.

En 2009, la communauté de communes a utilisé pour la première fois le logiciel e-coûts, développé par Eco-Emballage, pour réaliser le diagnostic du service dans le cadre de l'étude relative à la réorganisation du service et à la définition d'un éventuel schéma global des déchets.

Interrogé sur l'exploitation de l'analyse des coûts, l'ordonnateur a indiqué que cette analyse ne s'intégrait pas encore dans une stratégie mais qu'elle relevait plutôt d'une démarche de connaissance approfondie du coût du service, permettant à terme d'identifier certains leviers d'optimisation.

Interrogé sur une éventuelle corrélation entre l'évolution de la TEOM et l'évolution des coûts du service, l'ordonnateur a indiqué que cette corrélation était recherchée.

3.6.2 Les données de cadrage issues des tableaux de bord du service des ordures ménagères :

3.6.2.1 Les flux en tonnages

Données en tonnes

	2005	2006	2007	2008	variation
Tonnes collectées dont	36 393,67	36 448,30	38 036,16	37 656,58	+ 3,47 %
<i>Collecte traditionnelle</i>	23 189,30	22 896,85	22 846,30	21 649,26	- 6,64 %
<i>Collecte sélective PAP**</i>	1 517,53	1 967,18	2 161,04	2 676,44	+ 76,37 %
<i>Collecte sélective PAV**</i>	2 745,63	2 731,09	2 754,71	2 827,51	+ 2,98 %
<i>Déchèteries</i>	7 560,42	7 805,65	9 123,41	9 652,24	+ 27,67 %
Tonnes traitées	26 451,47	26 081,17	26 456,86	25 048,19	- 5,31 %
Tonnes valorisables expédiées dont	9 836,38	10 141,42	11 341,99	12 107,60	+ 23,09 %
<i>Collecte sélective PAP</i>	1 323,09	1 608,97	1 749,07	2 013,37	+ 52,17 %
<i>Collecte sélective PAV</i>	2 679,03	2 630,90	2 648,95	2 756,53	+ 2,89 %
<i>Déchèteries</i>	5 669,57	5 781,96	6 850,03	7 304,07	+ 28,83 %
% de déchets valorisés*	27,03 %	27,82 %	29,82 %	32,15 %	/

* Taux de déchets valorisés = tonnes valorisables expédiées / tonnes collectées

** collecte sélective en PAP (porte à porte) et en PAV (points d'apport volontaire).

De 2005 à 2008, la quantité de déchets ménagers collectés a augmenté de 3,47 %, soit une production annuelle par habitant de 607 kg en 2008 (582 kg/hab en 2005 ; 587 kg/hab en 2006 ; 615 kg/hab en 2007).

Selon l'ADEME, pour 2007, la production de déchets par habitant de la communauté de communes (615 kg/hab) était supérieure à la moyenne nationale établie à 594 kg/hab (584 kg/hab pour le département de l'Yonne) ; en revanche, les tonnages collectés en déchèteries (147 kg/hab) étaient inférieurs à la moyenne nationale (182 kg/hab).

La diminution du tonnage collecté en 2008 (- 1 %) est principalement due à une réduction des déchets ménagers résiduels collectés en porte à porte (collecte traditionnelle).

Il convient de relever que les déchets ménagers issus de la collecte traditionnelle ont diminué (- 6,64 %) alors que ceux issus de la collecte sélective ont augmenté. Cette évolution se concrétise par une augmentation du taux de déchets valorisés (taux : tonnes valorisables expédiées / tonnes collectées) passant de 27,03 % en 2005 à 32,15 % en 2008. La hausse des tonnes valorisables expédiées (+ 2 271,22 tonnes de 2005 à 2008) a principalement concerné les déchèteries (+ 1 634,50 tonnes) et la collecte sélective en porte à porte (+ 690,28 tonnes).

La Chambre observe que la communauté de l'Auxerrois devra poursuivre ses efforts à fin de se conformer à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui prévoit au titre des objectifs nationaux une réduction de la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années. Dans ce cadre, la gestion de proximité des déchets organiques par le compostage devra être favorisée.

3.6.2.2. Le coût du service

➤ Sur la base des éléments de comptabilité analytique, il apparaît que les recettes de la TEOM ont davantage augmenté que les dépenses de fonctionnement relatives à la collecte et au traitement des ordures ménagères. La proportion du service couverte par la TEOM est de plus en plus importante : de 92 % en 2004, elle atteint 98 % en 2008.

	2004	2005	2006	2007	2008	variation
TEOM (k€)	4 419	4 697	5 060	5 427	5 610	+ 27 %
Dépenses OM*	4 817	5 147	5 325	5 683	5 738	+ 19 %
Proportion du service des OM couvert par la TEOM	91,74 %	91,26 %	95 %	95,50 %	97,77 %	/

* dépenses : dépenses relatives à la fonction 812 selon l'état annexé au compte administratif de 2004 et notion de coût complet en comptabilité analytique pour les exercices 2005 à 2008

- Les résultats excédentaires contribuent au financement des dépenses d'investissement qui ne sont couvertes que très partiellement par les recettes de FCTVA. Les dépenses d'investissement constatées en 2006 ont principalement concerné l'extension de la déchèterie de Monéteau (190 k€) et l'intégration paysagère des points d'apport volontaire à Auxerre (122 k€).
- Selon l'état des lieux de la gestion des déchets de l'Yonne établi en mars 2009 par le conseil général, le plan départemental estimait, en 2003, un coût/habitant/an de la gestion des déchets ménagers de l'ordre de 72 €/habitant/an TTC [prix comprenant le coût moyen de la collecte, le coût de traitement, le coût de collecte sélective, le coût de déchèterie et le traitement de la FFOM (Fraction Fermentescible des Ordures Ménagères ; collecte et traitement)]. En 2008, le coût total de gestion des déchets variait entre 60 € et 85 €/habitant.

* *

*