Objet : Observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion du syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région de Châteauneuf-sur-Loire.

Monsieur le Président,

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion du syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région de Châteauneuf-sur-Loire que vous administrez depuis le 4 août 2000. Ses vérifications ont porté sur le fonctionnement du syndicat, sa structure financière, les activités gérées ainsi que sur l'organisation générale retenue pour l'élimination des déchets et son évolution. Elles ont donné lieu le 24 août 2000 à un entretien préalable avec le magistrat rapporteur et moi-même.

Dans ses séances du 14 octobre 1999 et du 13 juin 2000, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 28 novembre 2000 ainsi que votre prédécesseur les 16 et 26 novembre 2000. Réponse a également été reçue le 27 novembre de la société Soccoim-Onyx Centre. En conséquence, la chambre, dans sa séance du 21 mars 2000, a arrêté les observations définitives qui suivent et qu'elle me prie de vous communiquer.

Le syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de la région de Châteauneuf-sur-Loire est issu de la transformation par arrêté préfectoral du 5 août 1976, d'un premier syndicat créé le 7 mai 1975 et dénommé "syndicat d'étude pour la création d'un centre de traitement des ordures ménagères du secteur de collecte de la région de Châteauneuf-sur-Loire".

Le SICTOM regroupait à l'origine 53 collectivités, 61 communes en sont désormais membres représentant une population totale d'environ 70 500 habitants.

I - LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

L'examen du fonctionnement du syndicat conduit la chambre à formuler quelques observations. S'agissant de la tenue des registres, il a pu être constaté que les délibérations n'étaient pas signées par les délégués des communes. La chambre a toutefois pris acte que les comités syndicaux font désormais l'objet d'un compte rendu intégral, soumis au vote pour approbation et signé par les délégués des communes.

L'absence de commission consultative d'usagers a également été notée. L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales en prévoit la création à raison du ou des services publics locaux assurés par le groupement de collectivités. La commission doit comprendre parmi ses membres des représentants des associations d'usagers. Le syndicat a fait état de démarches

entreprises en vue de la création de cette commission, démarches qui n'ont pas à ce jour abouti.

La chambre a relevé par ailleurs que le SICTOM employait deux agents à temps partiel, représentant 1,25 emploi en équivalent temps plein qui assurent principalement le secrétariat du syndicat. L'activité de contrôle de la collecte et de la mise en décharge a été confiée par délibération du 16 juin 1980 à la direction départementale de l'équipement (DDE) qui établit annuellement un rapport sur son activité. Il ressort de cette situation une disproportion apparente entre les masses financières mouvementées, les enjeux que représente la gestion d'une activité en développement et les moyens à disposition du syndicat pour en assurer la maîtrise. La chambre note toutefois que les moyens en personnel ont été progressivement renforcés à partir de fin 1997, particulièrement avec la création récente d'un poste d'ingénieur.

II - LA STRUCTURE FINANCIÈRE DU SYNDICAT

L'examen des comptes montre que la quasi totalité des charges récurrentes du syndicat sont constituées de dépenses directement liées à l'exécution des politiques publiques décidées. Les charges dites de structure, comme les frais de personnel, les fournitures, sont peu élevées. Ainsi, en 1996, ces frais de structure atteignent à peine 250 000 F, montant marginal au regard des 17 MF de dépenses de collecte et de traitement des déchets, hors contribution au financement du syndicat mixte central des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire.

La structure des charges révèle quatre types de dépenses majeures, qui ont également connu une évolution sensible : les frais de collecte des déchets dont l'exécution est confiée à une société spécialisée, l'exploitation des déchetteries progressivement créées à partir de 1992, la prise en charge de la taxe sur le stockage des déchets créée par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 et le versement des contributions au syndicat mixte central de traitement des déchets des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire. Il apparaît dès lors que la maîtrise des engagements financiers, ainsi que celle de leur évolution, est étroitement conditionnée par la capacité du syndicat à maîtriser d'une part les différents contrats qui le lient à ses prestataires, d'autre part les montages juridiques et financiers des projets auxquels il adhère ou qu'il décide de réaliser directement. Cette question est d'autant plus importante que la quasi totalité des ressources du syndicat est constituée par des contributions financières appelées auprès des communes adhérentes. L'intégralité des hausses de coûts, quelle qu'en soit l'origine, est en conséquence assumée en dernier ressort par ces dernières. Ce problème de maîtrise des engagements juridiques et financiers concerne au premier chef les relations avec le syndicat mixte central de traitement des déchets des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire, compte tenu du poids financier des projets mis en ouvre.

L'examen des ressources du syndicat fait ressortir que celui-ci ne bénéficie pas d'un financement direct auprès de l'usager. Le financement du service public, collecte et mise en décharge des déchets, exploitation des déchetteries, frais de fonctionnement du syndicat, est assuré au moyen de participations des communes membres. Les contributions communales ont ainsi représenté, en

1996, 94 % des ressources courantes d'exploitation du syndicat. Le syndicat dispose cependant de quelques ressources propres qui demeurent toutefois limitées en montant par rapport à son budget global : redevance sur les terrains de camping, produit des ventes de matériaux recyclables (papiers, cartons), redevance encaissée pour l'exploitation de la décharge.

III - LES ACTIVITÉS GÉRÉES ET L'ORGANISATION DU SERVICE

Le portefeuille d'activités exercées par le syndicat était articulé jusqu'en 1997 autour de trois domaines principaux : la collecte par ramassage régulier des déchets, la création et l'exploitation de déchetteries, le traitement par enfouissement des déchets collectés. Ce dernier domaine d'activité a été effectivement transféré à la mi-1997 au syndicat mixte central de traitement des déchets des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire créé en 1994.

1 - La collecte par ramassage régulier des déchets

L'exécution de ce service a été confiée par contrat du 13 avril 1981 au groupement de sociétés Soccoim et Genet Ordures Services pour une durée maximum de vingt ans et le contrat a été modifié à quatre reprises par avenant entre 1981 et 1995. Trois prestations font l'objet d'une définition contractuelle, le ramassage des ordures ménagères, celui des encombrants et enfin celui des papiers et cartons.

Définie contractuellement par l'avenant n° 3 du 20 juillet 1992, la collecte par ramassage des ordures ménagères est effectuée avec une fréquence différente selon la taille des communes. Cette prestation comprend l'évacuation et le déchargement des ordures collectées à la décharge contrôlée de Saint-Aignan-des-Gués, seul point de décharge. Il résulte de cette dernière disposition la réalisation d'un kilométrage important pour la seule évacuation des déchets bien que la décharge utilisée soit sensiblement située au centre de la zone desservie et à égale distance des deux communes les plus peuplées. Les bennes de ramassage effectuent ainsi 55 % et 45 % de leur kilométrage annuel respectivement pour le ramassage et l'évacuation des ordures ménagères. Cette répartition conduit à s'interroger sur l'organisation du transport des déchets à mettre en oeuvre afin d'en minimiser le coût pour la collectivité, la création de centres de transfert secondaires ne constituant pas obligatoirement, ainsi que l'indique le président du syndicat, la solution la mieux adaptée. Les quantités collectées s'établissent de façon stable à 22 000 tonnes environ par an pour la période 1992-1996. Le coût de la collecte est intégralement constitué par la rémunération du prestataire, rémunération qui comprend une partie fixe et une partie proportionnelle au tonnage traité, respectivement 2,25 MR et 206 F/T, valeurs hors taxe au 1er janvier 1992. Les coûts unitaires à la tonne ont connu une évolution limitée sur la période 1992-96 : 317 F en 1992, 331 F en 1994 et 337 F en 1996, soit une augmentation moyenne de 2,4 % par an.

La collecte des encombrants est également définie par l'avenant n° 3 précité. Elle est réalisée trois à quatre fois par an, selon la taille des communes. Elle donne lieu à une rémunération

spécifique du prestataire, composée également d'une partie fixe et d'une partie révisable qui s'établissent en valeurs hors taxe au 1er janvier 1992 à 155 250 F et 158 F/T. Les tonnages collectés ont fortement diminué, passant de 1 420 à 980 tonnes entre 1992 et 1996. Cette diminution du rendement de la collecte, vraisemblablement liée à l'ouverture des déchetteries, s'est traduite, en raison du poids de la partie fixe de la rémunération du prestataire, par une augmentation sensible du coût unitaire à la tonne, ce dernier passant de 277 à 347 F entre 1992 et 1996.

La collecte de papiers et cartons, prestation exécutée à partir de 1993 au prix de 150 F HT la tonne, n'apparaît contractuellement pour la première fois que dans l'avenant n° 4 du 6 mai 1995. Cette prestation a donc été exécutée pendant deux années, 249 tonnes collectées en 1993, 457 en 1994, sans qu'il y ait eu officiellement décision et commande de la collectivité publique, ce qui constitue une anomalie de gestion. La chambre constate en outre que la consistance exacte de la prestation à exécuter n'a pas été définie par le syndicat, la prestation et son coût ne faisant l'objet que d'une mention sommaire dans les documents contractuels.

Bien qu'aucune autre prestation ne soit contractuellement prévue et n'ait donc été commandée, une collecte du verre est pourtant réalisée pour des tonnages significatifs mentionnés annuellement dans des documents du syndicat (1 490 tonnes en 1992, 1 599 en 1994, 1 631 en 1996). Le rapport d'exécution du service établi par le prestataire pour l'année 1996 fait en outre ressortir l'implantation sur le territoire du syndicat de 140 colonnes à verre. Enfin, des mandats de paiement sont émis à partir de 1996 dans la comptabilité du syndicat à titre de "participation à la collecte du verre".

Les stipulations contractuelles destinées à définir les prestations de collecte commandées par le syndicat ont en conséquence un caractère incomplet au regard du service réellement exécuté sur le territoire du syndicat. Ces éléments révèlent une insuffisante précision de la commande publique et un manque de transparence dans l'organisation de certaines parties du service public. Le président alors en fonction précise toutefois qu'en dépit de ces insuffisances contractuelles, les tonnages collectés ont bien été contrôlés. La chambre prend par ailleurs acte des dispositions prises en 1999 par le syndicat pour remédier à cette situation et régulariser au plan juridique les collectes de déchets spécifiques.

2 - La création et l'exploitation de déchetteries

Le syndicat s'est engagé en 1991-1992 dans la réalisation d'un programme de dix déchetteries. Neuf d'entre elles ont été construites après passation de marchés publics sur appel d'offres, la construction de la dixième, située sur l'emprise de la décharge de Saint-Aignan-des-Gués, a été assurée et financée par la société exploitant ladite décharge.

L'entretien et la surveillance des déchetteries ont fait l'objet d'un avenant n° 3 au contrat de collecte confiant l'exécution de ce service au groupement prestataire moyennant une

rémunération composée à la fois d'une partie fixe représentative des charges de personnel et d'une partie proportionnelle, 300 F HT de location mensuelle de conteneurs par unité louée et 416 F HT par conteneur vidé.

L'activité des déchetteries a connu une croissance rapide, les tonnages collectés passant de 5 300 à 9 070 entre 1993 et 1996. Dans le même temps, les coûts à la tonne ont légèrement diminué, en raison principalement de l'amortissement des charges fixes sur des quantités fortement croissantes. Ils sont ainsi passés de 383 F à 366 F TTC entre 1994 et 1996 malgré une revalorisation de l'ordre de 40 % des charges fixes en 1995, consécutive à l'accroissement de la durée d'ouverture des déchetteries.

Si la création d'un réseau de déchetteries est pleinement validée a posteriori par les résultats obtenus, les conditions de mise en œuvre de cette décision ne sont pas pour autant exemptes de critiques.

Au plan juridique, une jurisprudence bien établie de la juridiction administrative, reprise par la suite à l'article 255 bis de l'actuel code des marchés publics, précisait que les avenants ne peuvent bouleverser l'économie d'un marché ni en changer l'objet. Or, l'avenant n° 3 du 20 juillet 1992 déjà cité a eu pour effet de confier au titulaire du contrat de collecte une prestation nouvelle, "l'entretien et la surveillance des déchetteries", totalement distincte de celles du contrat auquel il est rattaché dont l'objet est la collecte des ordures ménagères sur les voies publiques et privées. Cet avenant a également eu pour effet immédiat d'augmenter dès 1994 de plus de 2,2 MF le coût total du marché initial de collecte qui s'établissait alors à 8,6 MF, soit une augmentation supérieure à 25 %. La passation de cet avenant est donc contraire aux deux dispositions rappelées ci-dessus. En confiant dans ces conditions la gestion des déchetteries au GIE Loire Environnement, le syndicat a ignoré les règles régissant la passation des marchés publics, ce qui a eu pour conséquence première d'entraîner une absence complète de mise en concurrence. Le président du syndicat, alors en fonction, précise toutefois que cet avenant a été régulièrement transmis aux services préfectoraux et n'a pas fait l'objet de remarque.

Il apparaît en outre que l'avenant n° 3 ne définit quasiment pas la consistance du service à exécuter par l'entreprise. Les heures d'ouverture des déchetteries, les conditions d'accès, la nature des déchets admis, les modalités de contrôle des apports n'y sont pas précisées et les obligations contractuelles du GIE Loire Environnement, peu spécifiées, demeurent floues.

Des paiements de prestations particulières sont également effectués par le syndicat sur production de mémoires ou factures, s'ajoutant aux règlements réalisés en application des avenants au contrat. De nouvelles prestations hors contrat, location et enlèvement de bennes pour PVC, évacuation de piles, de déchets toxiques, apparaissent faisant ainsi ressortir le caractère incomplet de la définition des prestations à assurer.

3 - Le traitement par enfouissement des déchets collectés

Le stockage et l'enfouissement des déchets est réalisé à la décharge de Saint-Aignan-des-Gués dont l'exploitation a été initialement confiée au groupement d'entreprises SOCCOIM et SOCALI par contrat du 13 avril 1981 prenant effet le 1er juin suivant et d'une durée maximale de quinze ans. Ce contrat, arrivé à son terme le 30 mai 1996, a été prorogé d'une année.

La rémunération de l'exploitant est composée de redevances versées par le syndicat ainsi que de redevances versées par les tiers qui déposent leurs déchets. L'exploitant reçoit en effet les déchets extérieurs moyennant la perception d'une redevance dont le taux est fixé au contrat. Il reverse au syndicat une redevance d'usage, égale à 10 % des sommes reçues des tiers.

L'exploitation des factures adressées au syndicat fait ressortir un coût total d'enfouissement des ordures ménagères et encombrants de 880 000 F TTC au titre de l'année 1995, soit un coût moyen de l'ordre de 38 F la tonne, le coût d'enfouissement des déchets en provenance des déchetteries étant limité à fin 1996 à une redevance de près de 19 F HT la tonne. L'exploitant ayant reversé au titre de l'année 1995 des redevances d'usage de la décharge d'un montant total de 928 000 F, le rapprochement des recettes et des dépenses fait apparemment conclure, à un coût nul pour le syndicat de mise en décharge de ses déchets. Mais le coût réel est différent. Il résulte de la réduction de plus des deux tiers de la durée de vie de la décharge, qui constitue un centre d'enfouissement technique de classe 2 dont le plan départemental d'élimination des déchets du Loiret signale la rareté, n'en recensant que cinq dans le département et soulignant la nécessité de trouver à court terme de nouveaux sites de ce type. Cette importante réduction de la durée de vie du site, liée à l'enfouissement de quantités importantes de déchets en provenance de tiers, est en partie la conséquence des termes du contrat d'exploitation de la décharge qui n'avait fixé aucune limite annuelle, chiffrée en tonnes, à l'enfouissement de ce type de déchets. Les données communiquées par l'exploitant à la chambre pour l'exercice 1995 montrent en effet que la décharge de Saint-Aignan-des-Gués a reçu au total 78 684 tonnes de déchets cette année là, se décomposant en 23 457 tonnes de déchets provenant du syndicat et près de 55 227 tonnes en provenance de tiers. Ainsi, ces derniers représentent plus de 70 % des déchets enfouis. La proportion est du même ordre en 1996. Le président du syndicat alors en fonction a précisé que s'agissant de l'activité sur le site, le syndicat s'en remettait aux conclusions de la DDE chargée du contrôle de l'exploitation.

Dans ces conditions, le coût financier pour la collectivité résultant de l'emploi du site par l'exploitant à des fins d'enfouissement de déchets en provenance de tiers peut être appréhendé en cumulant trois types de charges que la collectivité a ou devra assumer : le coût initial d'acquisition et de mise en état du terrain estimé d'après les documents comptables à 2 MF, le coût des travaux de réhabilitation et de mise en conformité rendus obligatoires et évalués pour les casiers déjà utilisés à 6,6 MF par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), le coût de travaux de protection des eaux souterraines chiffré dans le plan départemental d'élimination des déchets à 9 MF. Sur la base des quantités enfouies en 1995 et 1996, plus des deux tiers de ces charges actuellement connues ou prévisibles sont imputables à l'utilisation de la

décharge pour l'enfouissement des déchets en provenance de tiers.

Ce constat peut être comparé aux conditions économiques de l'activité de l'exploitant sur la base des informations que ce dernier a fournies. Selon la réponse apportée à la chambre, l'exploitant a procédé en 1995 à l'enfouissement payant de 55 226,7 tonnes de déchets apportés par des tiers, versant en contrepartie au syndicat une redevance d'usage de 928 000 F. A cette fin, il a fixé des tarifs dits "entrée" qui s'établissaient respectivement à 40 F pour les "stériles", 180 F pour les ordures ménagères, 200 F pour les déchets industriels et 250 F la tonne pour l'enfouissement de "boues".

La chambre observe qu'aucune disposition du contrat n'autorisait le dépôt de ce dernier type de déchets et que pour les autres catégories, les tarifs pratiqués par l'exploitant se montaient, en 1995, sensiblement au triple des tarifs contractuellement prévus. En effet, selon l'article 16 du contrat du 13 avril 1981 fixant la base des tarifs et l'article 17 du même contrat déterminant les formules contractuelles de révision, l'exploitant aurait pu percevoir auprès des tiers des redevances hors taxe égales à 4,20 F actualisées, en 1995, à 7,35 F la tonne pour les "stériles", 35 F actualisés à 61,25 F la tonne pour les ordures ménagères et 40 F actualisés à 70 F la tonne pour les déchets industriels. Ainsi, le non-respect des tarifs contractuels rendait particulièrement intéressante l'augmentation des déchets apportés par des tiers, pour lesquels le contrat du 13 avril 1981 n'avait pas posé de limite.

En réponse à ces observations, l'exploitant a indiqué qu'il considérait que l'économie du contrat consistait à faire bénéficier le syndicat d'un prix préférentiel pour l'enfouissement de ses déchets en contrepartie de la possibilité ouverte à l'entreprise de traiter des déchets extérieurs au prix du marché. Selon lui, la marge ainsi réalisée sur l'activité exercée au prix du marché était destinée à compenser le caractère limite de la rémunération versée par le syndicat à l'exploitant.

En d'autres termes, pour l'exploitant, le contrat tel que conclu par le syndicat reflétait clairement l'arbitrage effectué par ce dernier en faveur de recettes issues de l'exploitation du site au détriment de sa durée de vie.

La chambre remarque que l'interprétation de l'économie du contrat ainsi faite par l'exploitant ne découle pas expressément des dispositions de ce même contrat. Certaines stipulations contractuelles et non des moindres, celles traitant notamment des tarifs, paraissent même aller à l'encontre d'une telle interprétation. Si l'article 16 du contrat fixait précisément le montant des redevances dues par les apporteurs de déchets, contredisant ainsi l'existence d'une liberté tarifaire laissée à l'exploitant et en conséquence toute référence à un prix de marché, l'article 17 fixait en outre les conditions de révision de ces redevances, précisant notamment que leur prix de base pouvait être révisé "pour maintenir le taux des redevances en harmonie avec les charges du service". Cette dernière disposition, qui aurait dû normalement être mise en jeu par l'exploitant pour obtenir une revalorisation tarifaire, confirme d'une part l'absence de liberté des prix et montre d'autre part que l'économie du contrat reposait à l'origine non pas sur une logique de réalisation

de marges commerciales ou financières mais sur la fixation d'un niveau de redevance correspondant sensiblement aux charges supportées.

La chambre observe que la gestion de la décharge publique ainsi réalisée a conduit à favoriser l'exploitation intensive du site au préjudice de sa longévité, s'avérant peu conforme à l'économie du contrat et à l'intérêt général tel qu'exprimé notamment dans le plan départemental d'élimination des déchets.

IV - L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION RETENUE POUR L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Par arrêté préfectoral du 19 mai 1994, un syndicat mixte central de traitement des déchets des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire a été créé, regroupant le SICTOM de la région de Châteauneuf-sur-Loire et le syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères des cantons de Gien, Chatillon Coligny, Briare et Chatillon sur Loire. Ce syndicat a pour objet le transfert, le tri et le traitement des déchets collectés par les groupements de communes le composant ainsi que le transfert et la mise en décharge des déchets ultimes. L'article 3 de l'arrêté préfectoral de création du syndicat mixte central dispose que sont transférés à ce syndicat en vue de leur gestion et pour la durée de leur utilisation, les installations de mise en décharge de Saint-Aignan-des-Gués, les contrats liés à leur exploitation existant à la date de création, les marchés ou études en cours ayant trait au traitement des déchets.

Une nouvelle organisation institutionnelle a ainsi été mise en place afin d'assurer l'élimination des déchets. Le syndicat mixte créé le 19 mai 1994 disposait des compétences et moyens nécessaires pour assurer les opérations de traitement, la collecte sous ses différentes formes demeurant de la compétence des deux syndicats qui le composent. Le plan départemental d'élimination des déchets du Loiret, publié le 18 février 1997, a validé et entériné ce dispositif. La chambre constate toutefois que les dispositions de l'arrêté préfectoral du 19 mai 1994 concernant le transfert des installations, contrats et marchés relatifs au traitement des déchets n'ont pas été respectées. Alors qu'il n'était plus juridiquement compétent, qu'il n'avait plus en charge la gestion des contrats et installations de mise en décharge, le SICTOM de Châteauneuf-sur-Loire a continué à assurer l'enfouissement des déchets collectés sur son territoire et les paiements correspondants, a prolongé d'une année, par avenant du 30 mai 1996, le contrat d'exploitation de la décharge de Saint-Aignan-de-Gués, et a enfin continué à percevoir la redevance d'usage versée au titre de ce contrat par l'exploitant de la décharge .

Des défaillances ont ainsi été constatées dans la mise en oeuvre des mesures prises au plan organisationnel pour assurer l'élimination des déchets.

Conformément à l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, les observations définitives doivent être communiquées à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Elles devront faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et être jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ces observations, qui sont transmises au préfet et au trésorier-payeur général du département, deviennent communicables aux tiers qui en font la demande, dès la tenue de la réunion susvisée. Je vous prie donc de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date que vous reprenez.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Dominique MALEGAT-MÉLY

Monsieur Jacques GARNIER

Président du syndicat intercommunal

de collecte et de traitement des ordures ménagères

de la région de Châteauneuf-sur-Loire

3bis, place Aristide Briand

BP 97

45110 CHÂTEAUNEUF-SUR-LOIRE