

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion du syndicat mixte de ramassage et de traitement des ordures ménagères (SMIRTOM) de la région de Montargis (article L. 241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le Président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion du syndicat mixte de ramassage et de traitement des ordures ménagères de la région de Montargis que vous administrez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 28 juillet 2000 et avec votre prédécesseur à la même date.

Dans sa séance du 17 octobre 2000, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 25 mai 2001 ainsi que votre prédécesseur le 27 avril 2001 et la société exploitante par lettre du 29 mai 2001.

La chambre, dans sa séance du 16 novembre 2001 a arrêté des observations définitives qui vous ont été communiquées le 22 mars 2002 auxquelles vous n'avez pas souhaité apporter réponse de même que l'ordonnateur précédent.

En conséquence, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives ci-joint.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie donc de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date que vous retiendrez.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au Trésorier-payeur général.

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

Maud COLOMÉ

P. J. : Rapport d'observations définitives.

Les vérifications ont porté sur les relations du syndicat mixte avec le district de l'agglomération montargoise, l'organisation des services et les activités (collecte et traitement des ordures ménagères) ainsi que leur coût, la situation financière, budgétaire et comptable, l'évacuation et le traitement des déchets de la déchetterie et des rejets de l'unité d'incinération des ordures ménagères, les achats, la collecte sélective et la création d'une plate-forme de recyclage des végétaux.

## 1 - PRÉSENTATION

Le syndicat mixte de ramassage et de traitement des ordures ménagères (SMIRTOM) de la région de Montargis a été créé le 4 septembre 1969 pour une durée de 30 ans. L'arrêté préfectoral pris le 28 août 1998, à la suite de la délibération du comité syndical en date du 23 mai 1997 et des délibérations concordantes des membres adhérents en a modifié les statuts et sa durée est désormais illimitée.

Le SMIRTOM regroupe le district de l'agglomération montargoise et ses 8 communes, le syndicat de Montargis rural avec ses 9 communes, le syndicat de Ferrières et ses 10 communes et le syndicat de Corbeilles-en-Gatinais avec ses 9 communes. L'ensemble représente une population totale de 73 757 habitants pour lesquels le syndicat, en vertu de l'article 2 de son arrêté de création et de l'article 1er de ses statuts exerce une compétence unique et exclusive, celle de la collecte et du traitement des ordures ménagères.

La chambre constate néanmoins que, jusqu'en 1996, le SMIRTOM, en fait, n'a que partiellement exercé ses missions, l'un de ses membres, le district de Montargis conservant des attributions pour lesquelles il avait perdu toute compétence légale. L'imbrication des relations administratives et financières entre le SMIRTOM et le district peut être illustrée par le fait qu'en 1994, par exemple, pour un total de dépenses réelles de fonctionnement et de remboursement des annuités de la dette de 3,69 millions d'euros (24,23 MF), le SMIRTOM a remboursé au district 2,44 millions d'euros (16 MF), dont 896 875,56 euros (5 883 118,02 F) de frais de personnel, 780 992,01 euros (5 122 971,79 F) de remboursement d'emprunt et 735 620,62 euros (4 825 354,97 F) au titre du contrat passé avec l'exploitant de l'usine.

La chambre relève par ailleurs que de nombreuses factures adressées au district étaient prises en charges par le SMIRTOM, avec ou sans mention rectificative permettant d'identifier le syndicat comme redevable final.

Dans ces conditions, la chambre constate que le syndicat adresse à ses membres une copie de

sa balance générale des comptes et les données de synthèse afférentes au compte administratif, définies à l'article R. 212-9 du code des communes, que les documents budgétaires contiennent les informations prévues au code général des collectivités territoriales (CGCT) (articles L. 2313-1 et L. 5211-26) mais elle considère que, jusqu'en 1996 au moins, la complexité des relations financières avec le district était telle qu'elle obérait sérieusement toute connaissance des coûts.

La chambre relève que la commission consultative prévue à l'article L. 5211-6 du CGCT pour représenter les usagers n'a pas été créée. Elle prend note que cette création doit prendre place dans la réorganisation en cours d'étude entre le SMIRTOM et la communauté d'agglomération qui remplace le district.

## 2 - LA COLLECTE DES ORDURES MENAGERES ET LE SERVICE DES DECHETTERIES

### - Le personnel

Jusqu'en 1996, le service a été assuré, en régie, par le district que le syndicat remboursait au franc le franc en ce qui concerne les salaires et charges sociales.

La clarification partielle opérée en 1996 a consisté en la mise à disposition du syndicat des agents intéressés du district. Le personnel du SMIRTOM se trouve donc dans la situation d'être soumis à l'autorité de deux ordonnateurs : le président du district, sur le plan administratif, et le président du syndicat mixte, sur le plan opérationnel. Le personnel affecté au ramassage des ordures ménagères continue d'être géré et payé par le district alors que cette compétence n'entre pas dans ses attributions statutaires et le SMIRTOM maintient le remboursement au franc le franc des salaires et charges correspondantes qui s'élèvent en 1998 à 1 038 900,81 euros (6 814 742,58 F).

Trente neuf agents étaient concernés par cette mesure, en 1996 ; ils sont désormais 51 agents dont 36 affectés à la collecte et 2 à la déchetterie. Par ailleurs certains personnels administratifs du district, un secrétaire général, deux rédacteurs, deux adjoints administratifs qui assurent les tâches de secrétariat et de comptabilité du SMIRTOM pour 1/6ème de leur temps de travail perçoivent, pour ce motif, des indemnités du syndicat.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (CGCT articles L. 1321 et suivants) n'a introduit aucune obligation de transfert de personnel entre entités, suite à une modification de répartition des compétences. La situation du personnel, sans être irrégulière, peut présenter des avantages pour le syndicat, en matière de coûts du personnel administratif, et pour le personnel en matière indemnitaire, l'ancienneté du district autorisant un régime spécifique. Elle présente néanmoins un inconvénient : la gestion administrative et comptable du personnel affecté au syndicat mixte est effectuée par des fonctionnaires du district, ce qui limite l'autonomie du syndicat en matière de gestion des ressources humaines.

### - Les marchés de véhicules, de carburants et de sacs.

L'ensemble des marchés relatifs aux acquisitions de véhicules, de carburants et de sacs de déchets a été examiné pour la période comprise entre 1992 et 1997. La chambre n'a pas d'observation à faire quant aux achats de carburants. Les marchés d'acquisition de tracteurs et de bennes sont réguliers dans la forme mais auraient gagné à une motivation technique plus explicite des choix opérés, qui a été toutefois mise en oeuvre à compter de 1995 et 1996.

La même observation peut-être faite pour les marchés d'achat de sacs à déchets, dont la forme s'est améliorée au fil des consultations mais pour lesquels le choix de l'attributaire pourrait être plus amplement argumenté, notamment lorsque la commission écarte des offres.

#### - La gestion des déchets de la déchetterie

Une société a assuré les premières prestations, fin 1992 et pour l'année 1993, sans mise en concurrence et sur simple lettre de commande. Le 2 novembre 1993, le comité syndical a constaté que les prestations servies, dont une partie était déjà réglée et d'autres engagées, s'élevaient à 106 359,18 euros (697 670,48 F TTC). Le seuil de 45 734,71 euros (300 000 F) était donc amplement dépassé. Le 3 novembre 1993, le syndicat et la société ont alors signé un contrat dont l'article 1er précise : " En conséquence, le présent marché négocié de régularisation a été établi. " La chambre estime que l'importance des prestations servies a été sous-estimée par le syndicat dans la mesure où la facturation pour les mois d'octobre à décembre 1992, permettait par extrapolation d'avoir la certitude que le seuil de 45 734,71 euros (300 000 F) serait dépassé en année pleine. Elle note par ailleurs que la société titulaire du " marché de régularisation " a, par la suite, obtenu tous les marchés successifs d'évacuation des déchets, y compris pour la collecte sélective, ces marchés appelant un certain nombre d'observations.

Pour l'exercice 1994, le syndicat a lancé une procédure de marché sur appel d'offres restreint dont l'objet était étendu à l'enlèvement et au traitement des déchets de l'usine d'incinération. La chambre observe que, jusqu'en 1996, l'exploitation de l'usine d'incinération était régie par un contrat du 15 février 1979 conclu entre l'exploitant, la société NOVERGIE et non le syndicat, seule autorité compétente, mais le district de Montargis, juridiquement non compétent. C'est dans ce cadre administratif pour le moins complexe qu'a été signé le 17 juin 1992 un cinquième avenant, dont l'article 6 prévoyait que l'évacuation des déchets et rejets après incinération était réalisée par l'exploitant, les frais afférents lui étant remboursés par la collectivité (c'est-à-dire, le district) sur présentation des factures justificatives majorées de 20% pour les frais et peines. Le district refacturant au syndicat les frais d'exploitant de l'usine et de nombreuses factures à l'en tête du district étant réglées par le syndicat (cf supra - point 1), la charge finale des dispositions précitées du cinquième avenant et donc de la majoration des frais de 20 % s'imputait donc directement ou indirectement sur le budget du syndicat. Dans ces conditions la chambre comprend que ce dernier avait intérêt à assurer par lui-même et donc par le moyen d'un marché public l'évacuation de partie des rejets après incinération ; elle doit néanmoins relever que le fondement juridique de l'extension de l'objet du marché de 1994 à l'enlèvement et au traitement des rejets de l'usine

s'avère fragile.

Elle constate en outre que ce marché a été conclu pour un montant de 170 006,71 euros (1 115 170,89 F TTC) mais que les factures de l'année 1994 se sont élevées à un montant annuel d'environ 260 000 euros (1,7 MF). La passation d'un avenant approuvé par délibération du 8 mars 1995 a donc été nécessaire pour couvrir à posteriori le montant excédentaire ce qui révèle à nouveau une mauvaise évaluation des prestations à fournir.

La chambre a également examiné les marchés passés pour le même objet en 1996, 1997 et 1998 ainsi que les marchés complémentaires concernant les déchets toxiques en quantités dispersées (DTQS) : pneus, piles, diluants etc... collectés en déchetterie. Elle note en premier lieu la permanence de la sous-estimation des quantités de rejets à traiter. Ainsi, le marché conclu pour 1998 pour l'évacuation des déchets de la déchetterie, estimé à 432 583,60 euros (2 837 562,430 F TTC), a fait l'objet d'un avenant signé le 26 novembre 1998 après délibération du 13 novembre 1998, d'un montant de 57 483,67 euros (377 068,15 F TTC), du fait de l'augmentation des quantités de déchets apportés par les particuliers, avenant qui s'est révélé insuffisant pour couvrir les prestations finalement servies. Une appréciation plus fiable des quantités pourrait sans doute se fonder sur les statistiques dont le syndicat dispose. Par ailleurs, le même 13 novembre la commission d'appel d'offres a demandé le lancement d'une procédure de marché négocié avec délai d'urgence (article 104-1 du code des marchés publics). Le marché a été approuvé par délibération du 18 décembre 1998. Deux sociétés ont déposé une offre, une seule paraissant détenir les installations capables d'assurer le mâturage et le stockage des mâchefers, ce qui ne permet pas d'assurer une réelle mise en concurrence.

En second lieu, la chambre observe que le syndicat n'a pas été sans éprouver des difficultés dans la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) de certains marchés. S'agissant des déchets toxiques (DTQS), le marché lancé en 1995 a dû être déclaré infructueux pour offres non conformes au règlement de la consultation. En effet, si la plupart des concurrents ont indiqué un montant en face de chaque prestation prévue à l'article 1 du CCTP, il ne semble pas avoir été tenu compte de l'article 2 du même document qui prévoyait que pour chaque type de déchet le prestataire devait indiquer le mode et le lieu de traitement, la valorisation possible des coûts et les retours financiers éventuels pour la collectivité. Or le CCTP ne précisait pas la nature des déchets toxiques. Dans cette condition, la prestation a été assurée par la voie d'un marché négocié d'ailleurs attribué à la société qui assurait entièrement le service. La chambre précise qu'en 1999, le marché a été lancé sous forme de lots, détaillant chaque prestation. De même, les CCTP des marchés de 1996 et 1997 comportaient des indications imprécises quant aux prestations que les candidats devaient assurer en matière de fines (cendres issues du lavage des fumées d'incinération). Certaines offres, nécessairement plus élevées, comportaient donc leur traitement et leur enlèvement, d'autres l'enlèvement seul, les candidats concernés ayant saisi le fait que le traitement relevait de la responsabilité de l'exploitant.

Toutefois, la chambre note qu'après transfert du contrat d'exploitation au syndicat, le 27 mars

1996 (voir infra - point 3), un avenant n° 10 du 10 février 1999 a précisé, en matière d'évacuation des déchets, les responsabilités respectives de la collectivité et de l'exploitant. Sont désormais à la charge exclusive et de la seule responsabilité de la collectivité l'évacuation et le traitement des mâchefers en centres d'enfouissement technique (CET) de classe 2 ou en centres de valorisation, ainsi que l'évacuation des résidus d'épuration des fumées d'incinération d'ordures ménagères (REFIOMS) et des boues (galettes). Par contre, le traitement en CET de classe 1 est à la charge exclusive et sous l'entière responsabilité de l'exploitant. Ainsi, la chambre constate une évolution allant dans le sens d'un meilleur respect de la réglementation et d'une meilleure définition des clauses du marché.

### 3 - LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES

En cette matière, de sa création jusqu'en 1996, le syndicat s'est trouvé très largement dessaisi de sa compétence légale, au bénéfice du district de Montargis. Ce dernier qui, en 1969, avait réalisé une usine d'incinération des ordures ménagères en a conservé la propriété mais s'est également réservé le droit de continuer de contracter pour en assurer l'exploitation. Le contrat initial, conclu entre le district et la société TRIGA, devenue ultérieurement NOVERGIE, signé le 30 avril 1968, avant la création du SMIRTOM, a ainsi été remplacé par un nouveau contrat, établi le 15 février 1979 entre le même exploitant, à nouveau retenu sans mise en concurrence préalable et le district, déjà incompetent en la matière. Ultérieurement, cinq avenants, le dernier en date du 17 juin 1992 ont également été conclus par l'autorité incompétente qu'est le district.

Dans ces conditions, l'activité du syndicat s'est circonscrite, d'une part, à des missions marginales (l'évacuation des rejets de l'usine - voir supra point 2), d'autre part, à la prise en charge financière des engagements contractés par le district. Ainsi le syndicat remboursait le district, jusqu'en 1996 et au franc le franc, le coût du contrat avec l'exploitant de l'usine comme les annuités de la dette contractée pour la construction de l'installation et ce, bien que la propriété en reste au district.

La chambre prend acte des tentatives inabouties de clarification de la situation. Elle note que le 31 mars 1993, le conseil de district a voté une délibération visant à dénoncer le contrat d'exploitation passé avec NOVERGIE, ce qui aurait autorisé le SMIRTOM à négocier un nouveau contrat. Toutefois, elle doit observer que cette délibération n'a pas été transmise au contrôle de légalité pour des raisons qui ne lui ont pas été communiquées mais qui ont privé de tout effet la décision du conseil districial. Elle a à cet égard pris par ailleurs connaissance d'interventions du SMIRTOM en 1995, tant auprès du président du district, le 24 février 1995, qu'auprès du préfet le 28 février 1995, visant à donner force exécutoire à la délibération mentionnée. Elle considère que l'exécution de cette délibération aurait pu contribuer à la clarification des relations entre le district et le SMIRTOM.

Cette clarification, en l'absence d'annulation du contrat, a pris la forme d'un avenant n° 6 du 27 mars 1996, autorisé par délibérations du 24 février 1996 du district et du 15 mars 1996 du SMIRTOM qui a organisé le transfert du contrat du district au SMIRTOM. Le SMIRTOM prend

désormais à sa charge toutes les dépenses et recettes relatives au ramassage et au traitement des ordures ménagères et le district participe financièrement au budget du syndicat comme les autres membres. La chambre note que les modalités du transfert n'ont pas rendu le SMIRTOM propriétaire des installations dont il rembourse les annuités au district, que les emprunts sont demeurés à charge de ce dernier, que le personnel affecté au ramassage des ordures ménagères et au tri des déchets valorisables reste administrativement géré par le district et que le syndicat a dû prendre en charge les frais d'exploitation supportés par le district.

La chambre a également constaté que le district n'a pas été sans prendre conscience du déséquilibre de la relation contractuelle issue du cinquième avenant qu'il avait signé le 17 juin 1992. Ce dernier, qui prolongeait de dix années, tacitement reconductibles par période de cinq ans sans limitation, la durée du contrat initial de 1979, modifiait également de façon substantielle les modalités de rémunération de l'exploitant, notamment en raison de la mise en service d'un nouveau four, d'ailleurs construit par la société NOVERGIE. Dès janvier 1994, soit 18 mois après la signature de l'avenant, le district a bloqué les factures et cessé de payer l'exploitant. Le conseil districale, lors de sa réunion du 29 juin 1994, a décidé de limiter à hauteur de 80 % le paiement des factures de NOVERGIE afin de tenir compte du service effectué d'une part, et d'autre part marquer son désaccord quant au montant trop élevé des facturations. Ce blocage ayant perduré jusqu'à fin 1995, le montant des factures impayées ou partiellement payées s'élevait au 31 décembre 1995 au total de 558 380,61 euros HT (3 662 736,71 F), auxquels s'ajoutent 7 704,88 euros HT (50 540,71 F) d'intérêts moratoires soit un total de 682 699,02 euros TTC (4 478 212 F).

En l'absence d'annulation de l'avenant n° 5, le syndicat qui, par l'avenant n° 6, succédait au district pour l'exécution du contrat d'exploitation, a négocié avec la société NOVERGIE. Par l'avenant n° 7 transmis au contrôle de légalité le 12 juin 1996 et rétroactif à la date du 1er janvier 1996, l'arriéré de factures a fait l'objet d'un échéancier de remboursement à l'exploitant dont les caractéristiques sont celles d'un prêt, sur 22 trimestres, avec différé d'un an, soit 22 échéances du 1er janvier 1997 au 30 juin 2002, au taux de 7 %. Le différé d'un an, portant lui même intérêt, a généré un coût de 39 086,56 euros HT (256 391 F), ce qui a porté le montant à financer à 605 172,14 euros HT (3 969 668,99 F) soit 729 837,60 euros TTC (4 787 420,80 F). Le montant de l'échéance trimestrielle fixe de 33 379,10 euros HT (218 952,57 F) 40 255,20 euros TTC (264 056,80 F) se traduit donc par un total à rembourser de 885 614,39 euros TTC (5 809 249,60 F), dont 194 863,41 euros (1 278 220,17 F) d'intérêts directement induits par ce montage financier coûteux.

La chambre constate par ailleurs que les intérêts du différé d'amortissement et les intérêts moratoires ont supporté une TVA de 20,60 % alors que l'article 261 C 1° du code général des impôts dispose que les opérations bancaires et financières portant sur l'octroi et la négociation de crédits sont exonérées de cette taxe.

Sur ce point la société NOVERGIE CENTRE après avoir fait part de son " accord de principe,

sous réserve d'une réclamation du SMIRTOM, pour l'établissement dans les meilleurs délais au bénéfice du syndicat d'un avoir ou d'une facture à hauteur des sommes indûment facturées et perçues au titre de la TVA " a établi, après la demande formulée par le SMIRTOM, un avoir de 9 639,05 euros (63 228, 04 F).

Un financement classique par un établissement financier aurait été préférable. La décision de suspension des paiements prise par le district, et le mode de financement du remboursement accepté par le SMIRTOM ont donc cumulativement créé une charge financière supplémentaire de plus de 0,20 million d'euros (1,3 MF).

Enfin la chambre prend note que le président du SMIRTOM a fait part de son désir de ne pas reconduire le contrat actuel lors de sa prochaine échéance. Le comité syndical doit prochainement être saisi en ce sens afin de déterminer de nouvelles conditions de gestion de l'usine de traitement.

#### 4 - LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT

Hors retraitements et par conséquent en tenant compte des relations financières croisées entre le syndicat et le district, l'analyse des comptes administratifs de 1993 à 1997 fait apparaître les principales données suivantes.

Les dépenses de fonctionnement 3,63 millions d'euros (23,8 MF) en 1997) ont évolué plus rapidement que les recettes 4,6 millions d'euros (30,2 MF) entre 1993 et 1997, soit 38,40 % pour les premières en 5 ans contre 27,13 % pour les secondes. Ces dernières ne reposent pas sur un financement direct auprès de l'usager. Le syndicat perçoit seulement une participation des syndicats membres calculée au prorata du nombre d'habitants multiplié par des coefficients fixés selon la fréquence et le kilométrage des tournées de ramassage. Le calcul ainsi pondéré donne un équivalent par habitant qui se chiffre actuellement à 99 519 pour une population de 73 757.

L'épargne disponible a varié au cours des exercices sous revue. A hauteur de 198 000 euros (1,3 MF) en 1993, elle a diminué fortement en 1994 jusqu'à devenir négative en 1994 à - 145 000 euros (- 952 000 F), puis est passée à des valeurs faiblement positives en 1995 (76 000 euros soit 500 000 F) et 1996 (55 000 euros soit 362 000 F) pour finalement atteindre en 1997 un montant de 246 000 euros (1 618 000 F).

Corrélativement à l'épargne disponible, les résultats des exercices ont suivi la même évolution, passant de 182 000 euros (1 194 000 F) en 1993 à un résultat négatif de - 146 800 euros (- 963 000 F) en 1994. Il a faiblement augmenté en 1995 et 1996 et a atteint un niveau plus important de 275 700 euros (1 809 000 F) en 1997.

Les résultats de clôture, toujours excédentaires, après avoir atteint un montant assez élevé de l'ordre de 237 000 euros (1,555 MF) ont affiché des valeurs faiblement positives de 1994 à 1996

pour atteindre un chiffre élevé de 422 000 euros (2,77 MF) en 1997 en dépit de la prise en charge d'une partie des factures impayées du district.

L'annuité de la dette pèse sur la situation financière puisqu'elle représente selon les années environ plus ou moins le quart des dépenses totales de fonctionnement. Toutefois cette dette est financièrement et comptablement atypique. Par exemple en 1997, pour un remboursement annuel d'intérêts d'environ 611 000 euros (4 MF), le montant du capital amorti correspondant ne figure que pour 136 200 euros (894 000 F). Cette anomalie provient des emprunts contractés par le district pour la construction du four d'incinération qui n'ont pas été transférés au syndicat, alors que cette opération était de la compétence de ce dernier. Ainsi, les frais financiers comptabilisés par le syndicat regroupent les intérêts de ses propres emprunts et les annuités d'emprunts en intérêt et capital contractés par le district pour les investissements qu'il a réalisés au titre de l'élimination des ordures ménagères.

Dans le cadre du réaménagement des relations intercommunales en cours d'étude, le transfert de propriété du four d'incinération est toutefois envisagé, ce qui aurait comme conséquence le transfert de la charge d'emprunt.

Monsieur Jean-Charles LAVIER

Président du syndicat mixte de ramassage

et de traitement des ordures ménagères

de la région de Montargis

Quai du canal

45120 CHALETTE-SUR-LOING