



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

Epinal, le 28 janvier 2010

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Président,

Par lettre du 8 décembre 2009, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME) pour les exercices 2003 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations, qui sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à l'ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à un débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné des réponses, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

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

JEAN MOTTES

Monsieur Charles STIRNWEISS
Président du syndicat mixte de transport et de traitement
des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME)
110, Rue des Moulins – BP n° 70341
57608 FORBACH Cedex



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME)

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 18 novembre 2009.**
- 2. Procès verbal par lequel le greffe de la Chambre régionale des comptes de Lorraine constate que Charles STIRNWEISS, président du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME), n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières dans le délai d'un mois fixé au 9 janvier 2010.**

S O M M A I R E

SYNTHESE	5
1.INTRODUCTION	7
2.ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMPTABLES	8
2.1. Présentation des comptes	8
2.2. Etat des méthodes comptables	8
2.3. Rattachement des charges et des produits	9
2.4. Recensement des immobilisations et l'état du patrimoine	10
2.5. Immobilisations financières	10
2.6. Les charges à répartir	11
2.7. L'état de la dette	11
2.8. L'exécution budgétaire	12
2.9. Correspondance entre engagement et comptabilité des dépenses	12
2.10. Des erreurs d'imputation comptable	12
3.ANALYSE FINANCIÈRE	13
3.1. Méthodologie	13
3.2. Analyse de l'équilibre financier	14
3.2.1. Présentation de la situation globale	14
3.2.2. Les dépenses d'exploitation	15
3.2.3. Les frais financiers	16
3.2.4. Les produits de fonctionnement	16
3.2.5. Evolutions de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire	16
3.2.6. Les investissements du syndicat	16
3.2.7. Le fonds de roulement	17
3.2.8. La gestion de la dette	17
3.2.9. La trésorerie	18
3.3. Conclusion	18
4.LA COMMANDE PUBLIQUE	18

	5
4.1. Présentation - méthodologie	18
4.2. Organisation du service des marchés	19
4.3. Des procédures de passation à améliorer	19
4.3.1. Une publicité qui n'est pas toujours adaptée à l'objet du marché	19
4.3.2. Des difficultés d'estimation aux conséquences lourdes	20
4.3.3. Des avis d'appel public à la concurrence à parfaire	21
4.3.4. L'action de la commission d'appel d'offres reste incomplète	22
4.3.5. Une procédure d'analyse des offres perfectible	23
4.3.6. Des procédures d'informations à mettre en œuvre	24
4.3.7. L'attribution de marché sans publicité ni mise en concurrence	25
5.LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS	26
5.1. La politique de gestion des déchets	26
5.1.1. Présentation générale de la politique de gestion	26
5.1.2. Une action centrée sur la valorisation	27
5.1.3. L'organisation du service	27
5.1.4. Les effets de la politique de gestion	28
5.2. Les performances du service	31
5.3. Le financement du service	32
5.4. Le coût du service	33
5.4.1. Le coût par flux	33
5.4.2. Le coût global du service	34
5.5. Les gros équipements	35
6.RECOMMANDATIONS	36

SYNTHESE

Créé en 1998, le syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est assume pleinement sa compétence depuis 2002 sur un territoire vaste et étendu qui comprend 14 groupements de communes répartis sur deux départements. Cet ensemble de plus de 385 000 habitants couvre plus de 2 500 km². La valorisation optimale des déchets, postérieurement au transport est devenue, par essence, et sous l'impulsion des impératifs européens, la vocation première du SYDEME. En effet, sa politique s'inscrit dans un contexte de préservation de l'environnement, de maîtrise des coûts et de développement des énergies renouvelables. Si pour assurer ses missions le syndicat a créé depuis 2003 une régie autonome dont le fonctionnement ne ressort pas de la présente analyse, il s'est plus particulièrement engagé dans un processus de traitement de la fraction fermentescible des déchets ménagers, afin de réduire efficacement les quantités annuelles enfouies. Ce projet donne sa dimension à la fois au devenir économique de la filière et au financement du service.

La fiabilité des comptes

La mise en œuvre des principes comptables, satisfaisante dans l'ensemble, mériterait toutefois plus de rigueur dans le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Les montants importants des charges, comptabilisées seulement sur l'exercice suivant leur fait générateur, modifient évidemment l'équilibre budgétaire par l'ajustement des droits ouverts. L'exécution budgétaire, au trop faible taux de réalisation, s'accommode difficilement du report de l'opération majeure, que constitue la réalisation de l'usine de méthanisation. L'engagement des travaux devrait conduire à l'amélioration du taux de réalisation budgétaire.

L'analyse financière

En dépit de coûts de production mesurés, l'équilibre financier reste fragile. L'adaptation des dépenses aux recettes réelles du service devrait pouvoir conduire le syndicat à améliorer sa base financière en confortant son excédent brut de fonctionnement, qui est actuellement atteint par la progression supérieure des dépenses aux recettes constatées. La construction prochaine du centre de méthanisation devrait pouvoir être assurée par une gestion étroite et une justification renouvelée de l'équilibre des coûts entre les groupements de communes membres. A ce titre, les avances faites, de longue date, à la régie ne semblent pas devoir perdurer dans un contexte économique où les résultats d'ECOTRI permettent un remboursement, a minima, partiel. A l'appui de la planification pluriannuelle de ses investissements, le syndicat devra également veiller à mobiliser, en accord, avec ses besoins de financements, les emprunts nécessaires, sans reproduire les difficultés connues lors de l'exercice 2006.

Compte tenu des investissements à venir, la croissance des dépenses budgétaires qui atteignent désormais 130 € par habitant contre 64 € pour l'exercice 2008 doit être maîtrisée avec une plus grande rigueur. Si les résultats comptables du SYDEME expriment cependant la qualité de la gestion appliquée au traitement des déchets, les marges de manœuvre du syndicat tant en matière de trésorerie que de capacité de financement, restent très modestes.

La commande publique

L'exercice de la commande publique est apparu nettement perfectible. La conclusion de marchés complexes, les procédures de passation autant que l'estimation préalable des besoins nécessitent en effet des compétences que le SYDEME doit intégrer afin de sécuriser durablement ses procédures.

Le respect des principes de la commande publique doit en outre être assuré, tant au sein de la commission d'appel d'offres, dont l'activité s'est révélée perfectible, que dans l'élaboration des documents de publicité ou dans la pratique de la négociation. Le recours à l'attribution de marchés sans recours à un processus de mise en compétition ne doit s'imposer que dans les cas extrêmement rares prévus par l'article 35 II du code des marchés publics.

Les performances du service

Porté par une politique ambitieuse dont la stratégie devrait être formalisée dans un document fédérateur, le SYDEME tire les fruits d'une gestion des déchets avisée et efficace. L'augmentation des tonnages recyclés se traduit par la maximisation des produits de valorisation dans le cadre des objectifs nationaux. En dépit de l'augmentation des refus de tri dont l'analyse est le plus souvent produite, les performances du service se révèlent optimales. Le coût global du service, inférieur à 144 € la tonne, demeure en dessous de la moyenne nationale. Les tonnages traités en centre de transfert nécessitent cependant un réajustement du forfait d'exploitation pratiqué par la régie ECOTRI afin de conférer une base économique fiable aux facturations réalisées.

La démarche empirique de création de l'usine de méthanisation et de chaînes expérimentales de tri doit être soulignée. Porté par un projet clairement dimensionné, aux contours financiers strictement délimités, le projet de méthanisation semble être entouré des meilleures garanties de réussite. La projection des coûts démontre, par ailleurs, que les économies supposées doivent équilibrer la hausse excessive des coûts de l'enfouissement dans le secteur.

1. INTRODUCTION

1.1. Le contrôle du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets de Moselle-Est (SYDEME) a été programmé au titre de l'exercice 2009. La lettre d'ouverture de contrôle a été transmise le 3 mars 2009 au président du Syndicat mixte.

1.2. A l'issue de ses contrôles et comme le prévoit le code des juridictions financières, le conseiller-rapporteur s'est entretenu le 28 mai 2009 avec l'ordonnateur concerné.

1.3. La chambre, dans sa séance du 25 juin 2009, a retenu les observations à caractère provisoire qui ont été transmises dans les conditions suivantes :

Le rapport d'observations provisoires a été transmis le 6 août 2009 à Monsieur Charles STIRNWEISS, président du syndicat.

Des extraits ont été adressés à Monsieur Clément MALICK, directeur de la régie ECOTRI, le 6 août 2009.

Les réponses apportées aux observations provisoires de la chambre ont été enregistrées dans les conditions suivantes :

Destinataire	Date de la réponse
Ordonnateur en fonction	6 octobre 2009
Directeur régie ECOTRI	15 octobre 2009

La chambre a arrêté ses observations définitives après l'examen des réponses apportées.

2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES COMPTABLES

2.1. Présentation des comptes

Les comptes du SYDEME comprennent uniquement le budget principal. Les comptes de gestion et toutes les pièces générales obligatoires ont été produits et se présentent en la forme régulière.

2.2. Etat des méthodes comptables

Le compte administratif 2006 présenté par le SYDEME précise les méthodes comptables utilisées en matière d'amortissement. Ces méthodes ont été arrêtées par délibération du 8 février 2001, qui fixe un seuil d'amortissement et donc de prise en charge des biens au premier euro.

Alors que la M14 propose un barème « *indicatif* » dans lequel les immobilisations incorporelles, notamment les logiciels, ont une durée d'amortissement de 2 ans, le SYDEME a décidé de fixer à 3 ans la durée d'amortissement de ces biens.

Selon l'état des méthodes adopté par le syndicat, le « *matériel incendie* » doit être amorti sur 5 ans. Or, la liste des biens immobilisés indique que les extincteurs acquis au 31 décembre 2004 pour un montant cumulé de 5 669,00 € à destination des centres de transfert de Folperviller et de Sainte Fontaine ont été amortis sur 6 ans.

Du « *petit matériel* » acquis le 31 décembre 2005 pour 191,48 € a également été amorti sur 1 an. La chambre rappelle que ce type de bien n'a pas vocation à être amorti.

La chambre relève aussi que le contenu de la rubrique « *matériels spécifiques, Equipements* » pour laquelle l'assemblée délibérante a fixé une durée d'amortissement de 15 ans mériterait d'être explicité.

Par ailleurs, l'état des méthodes comptables du SYDEME pourrait être enrichi de la définition du seuil des biens de faible valeur amortissables sur un an, de la détermination de l'amortissement facultatif de certains biens et enfin de la détermination des charges à étaler ainsi que de la durée d'étalement.

Enfin, en matière de rattachement des charges et des produits, le SYDEME n'a pas fixé de seuil en deçà duquel les charges et les produits ne sont pas rattachables à l'exercice porteur du fait générateur.

2.3. Rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice, porteur du fait générateur, constitue l'un des éléments clefs de la fiabilité des comptes.

L'évolution des montants rattachés est erratique entre 2003 et 2007. Il ne ressort pas de ces chiffres une volonté du SYDEME de présenter une situation aussi actualisée que possible.

En fait, les tests pratiqués sur les pièces comptables ont révélé une dérive qui altère la sincérité des comptes présentés. Plusieurs comptes de charges ont été analysés, ils révèlent des distorsions importantes dans les procédures de rattachement. Les contrôles effectués sur les dépenses mandatées en 2005, 2006 et 2007 sur le chapitre 011 (charges à caractère général) montrent ainsi que des sommes importantes auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice N-1 (cf. Annexe III).

La chambre rappelle que l'instruction M14 précise que le rattachement des charges à l'exercice concerne « *toutes les charges correspondant à des services faits [...] qui n'ont pu être comptabilisés[e]s en raison [...] de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative* ». Or, non seulement le SYDEME n'a pas rattaché des charges correspondant à des services faits durant l'exercice N-1 et dont les factures ont été réceptionnées à l'exercice suivant N, mais le syndicat a aussi comptabilisé sur l'exercice N des factures émises par les fournisseurs et réceptionnées par les services de l'ordonnateur sur l'exercice N-1. Ainsi, 1 725 301,86 € de charges engagées en 2006 sur le chapitre 011, et pour lesquelles le service a été rendu en 2006, ont été comptabilisées sur l'exercice suivant 2007. Les factures des fournisseurs émises avant le 31 décembre 2006 représentent 1 326 358,76 € dont 795 455,32 € réceptionnées par le SYDEME également avant le 31 décembre 2006. De même, 937 167,14 € de charges engagées en 2005 sur le chapitre 011, et pour lesquelles le service a été rendu en 2005, ont été comptabilisées sur l'exercice suivant 2006. Les factures des fournisseurs émises avant le 31 décembre 2005 représentent 888 436,27 € dont 115 003,49 € réceptionnées par le SYDEME également avant le 31 décembre 2005. Enfin, 1 104 604,45 € de charges engagées en 2004 sur le chapitre 011, et pour lesquelles le service a été rendu en 2004, ont été comptabilisées sur l'exercice suivant 2005. Toutes les factures correspondantes ont été émises avant le 31 décembre 2004. Celles réceptionnées par l'ordonnateur avant le 31 décembre 2004 s'élèvent à 524 757,13 €

En n'appliquant pas la règle de rattachement des charges et des produits à l'exercice, le SYDEME a méconnu le principe d'indépendance des exercices.

Par ailleurs, l'analyse des taux de réalisation des prévisions budgétaires du syndicat en matière de dépenses de fonctionnement montre que le chapitre 011 a souffert de dotations insuffisantes en 2006 et 2005. En effet, le compte de gestion 2006 indique qu'il ne restait à la fin de l'exercice que 324,28 € de crédits disponibles au chapitre 011. Le compte de gestion 2005 indique pour sa part qu'il ne restait que 849,77 € de crédits disponibles au chapitre 011.

L'ordonnateur a donc engagé des dépenses sans crédits budgétaires, alors que l'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précise que « *l'engagement [qui] est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (...) doit rester dans la limite des autorisations budgétaires* ».

Dans les faits, les dotations du chapitre 011 sont, de manière récurrente, insuffisantes pour faire face aux dépenses du SYDEME sur une année budgétaire.

2.4. Recensement des immobilisations et l'état du patrimoine

Le recensement des immobilisations entrantes dans le bilan du syndicat est bien assuré. A l'exception des exercices 2003 et 2007, le SYDEME a également satisfait aux obligations imposées par l'instruction M14 consistant à joindre au compte administratif un état des immobilisations. L'objectif est de pouvoir certifier l'amortissement pratiqué ainsi que sa correspondance avec l'état de l'actif produit par le comptable public.

En effet, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, l'inventaire justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan ; il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. Inventaire et état de l'actif doivent, évidemment correspondre.

Or, l'état des biens meubles et immeubles au 31 décembre 2007 fourni par le syndicat ne coïncide pas avec celui du comptable du Trésor. De fait, un écart conséquent de 3 281 141,50 € sépare les deux états d'immobilisations établis. Le syndicat a toutefois réalisé d'importants efforts en 2008 de sorte que l'écart entre les états d'immobilisations a été résorbé à 161 172,59 €

Le SYDEME a opté pour des durées d'amortissement relativement courtes. Entre 2005 et 2007, l'actif immobilisé a progressé de 47,12 % alors que les amortissements ont dans le même temps plus que doublé (hausse de 124,42 %).

2.5. Immobilisations financières

Par délibération du 3 juillet 2003, le SYDEME a octroyé un prêt de 45 000 € à la régie ECOTRI. La délibération indiquait que « *la régie remboursera ce prêt dès que son fonds de roulement le lui permettra et au plus tard, le 1^{er} juillet 2004* ».

Une deuxième délibération relative au « *prêt sans intérêts* » consenti à la régie a été prise le 12 octobre 2004.

Elle précisait que « *compte tenu du fonds de roulement très important que nécessite cette activité (fonctionnement des centres de tri, coûts salariaux,...) et du décalage important entre les dépenses et les dates de règlement des factures par les groupements, il convient d'accorder à la régie :*

- *une prolongation pour le remboursement de l'avance ;*
- *une nouvelle avance de 300 000 € ;*
-

Ces avances pourront donner lieu à remboursement dès que la régie aura constitué un fonds de roulement suffisant, au plus tard le 31 décembre 2009 ».

La chambre observe d'une part que le syndicat, conformément à la loi bancaire et au code monétaire et financier en vigueur, n'a pas vocation à consentir des prêts. Au mieux, le syndicat peut octroyer une avance de trésorerie à condition de préciser un échéancier de remboursement.

D'autre part, le budget principal de la régie fait apparaître des soldes positifs tant à la section d'investissement (345 000 €) qu'en section de fonctionnement (614 587,14 €). Le résultat à la clôture de l'exercice 2008 de 959 587,14 € justifie le remboursement de l'avance.

2.6. Les charges à répartir

Le compte de gestion n'enregistre pas de charges à répartir. Il semble pourtant que les charges afférentes à l'essai industriel visant à l'élaboration du tri multiflux et de ses composantes auraient pu faire l'objet d'une répartition sur la durée de réalisation de l'expérimentation.

2.7. L'état de la dette

L'état de la dette présenté en annexe du compte administratif présente en 2007 des distorsions avec le compte de gestion. Un écart de 7 385,01 € est en effet observé dû à une différence d'imputation des intérêts courus non échus (ICNE) au compte 168 : ce montant est de 50 74,38 € au compte de gestion alors qu'il s'élève à 58 119,39 € au compte administratif.

D'autre part, l'état de la dette présenté à l'appui du compte administratif 2008, affiche une distorsion importante portant sur la comptabilisation de l'encours de la dette au 31 décembre 2008 et l'encours comptabilisé au compte de gestion de cette même année.

L'état de la dette présenté en annexe du compte administratif 2008 fixe le capital restant dû au 31 décembre 2008 à 14 651 864,71 €. Or, le solde du compte 1641 « emprunts en cours » du compte de gestion 2008 est de 12 043 453,74 €

La différence de 2 608 410,97 € provient d'un emprunt souscrit auprès de l'organisme DEXIA crédit local de France, qui a été comptabilisé deux fois dans les comptes de l'ordonnateur.

Une différence de 1 000 000 € a également été observée entre le compte administratif et le compte de gestion s'agissant de l'encours de la dette en 2004.

Même si en réponse aux observations initiales de la chambre l'ordonnateur a indiqué que les erreurs constatées étaient dues à des erreurs de logiciels et qu'il fait valoir qu'elles seraient désormais corrigées, la fiabilité des comptes a été, dans ces deux cas, affectée.

2.8. L'exécution budgétaire

L'exécution du budget entre les exercices 2003 et 2007 met en lumière des distorsions entre les budgets votés et leur réalisation effective. Les taux de réalisation de la section de fonctionnement atteignent en moyenne 80 % en recettes et 68 % en dépenses.

Jusqu'à l'exercice 2006 inclus, les budgets d'investissements proposés sont surestimés et ne rendent pas compte de l'activité réelle du syndicat. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions est en moyenne de 21 % sur la période contrôlée et seulement de 17 % pour ce qui concerne les recettes d'investissement.

2.9. Correspondance entre engagement et comptabilité des dépenses

L'attention du président et du conseil syndical est attirée sur le fait que la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées est une exigence de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Or, que ce soient en recettes ou en dépenses, indifféremment aux sections de fonctionnement ou d'investissement, les montants engagés ne correspondent pas aux sommes comptabilisées. Tout du moins, le document listant les mandats et titres engagés n'est pas opérationnel.

Ainsi, les recettes d'investissement comptabilisées en 2008, notamment les dotations, subventions et participations pour un montant de 19 084 616,84 € ne sont pas mentionnées dans les recettes engagées.

De plus, les recettes ne sont pas imputées de manière homogène entre les comptes 7478 « participation autres organismes » et le compte 758 « produits divers de gestion courante ». En réponse aux observations de la chambre, le président du SYDEME a confirmé que la comptabilité des engagements demeurait lacunaire mais a précisé en outre que les soutiens apportés par Eco-Emballages pouvaient difficilement faire l'objet d'un engagement tant le produit attendu était incertain. La chambre précise que ces montants représentent environ 10 % des sommes qui auraient dû faire l'objet d'un engagement.

Enfin, la comptabilité des dépenses engagées implique également de mentionner la date de livraison ou du service fait ainsi que la date de réception de la facture, ce qui n'est pas actuellement mis en œuvre par le SYDEME.

2.10. Des erreurs d'imputation comptable

L'étude des pièces justificatives accompagnant les mandats émis par le syndicat montre une certaine confusion entre dépenses de fonctionnement relatives aux études et recherches (compte 617) et celles concernant les contrats de prestations avec les entreprises (compte 611).

Par exemple, certaines charges ayant trait à un « *projet d'étude de ferme énergétique* » ont été imputées à tort en 2006 et en 2007 sur le compte 617. En effet, l'objet de la dépense était sans rapport avec une prestation intellectuelle puisqu'il s'agissait en fait de travaux « *pour l'exploitation de la culture de micanthus* ». Les montants correspondant à ce projet représentent 46 650 € en 2006 et 15 000 € en 2007.

De même, les dépenses relatives à la fourniture de sacs poubelles dans le cadre de l'opération pilote multi-flux ne sont pas des prestations intellectuelles. 143 949,91 € de dépenses recensées en 2007 ont également été imputées à tort sur le compte 617.

Par ailleurs, certaines charges ont aussi été imputées à tort sur le compte 617 alors qu'elles correspondaient à des dépenses d'investissement. Il s'agit notamment des dépenses suivantes :

- étude d'orientation pour le traitement du solde des ordures ménagères résiduelles (10 764 € en 2005 et 25 116 € en 2006) ;
- pré-études implantation du procédé Optibag à Forbach (17 940 € en 2006) ;
- étude et assistance pour l'évaluation et la mise en œuvre d'une collecte et d'une logistique mult flux (61 803,30 € en 2006 et 71 877,20 € en 2007).

Ces études ont été pour le SYDEME des supports d'aide à la décision dans le choix de ses équipements industriels favorisant l'amélioration du traitement des déchets. Ainsi, à la suite de ces études le syndicat a réalisé des investissements importants dans le procédé de tri sélectif (tri mult flux) et dans son traitement (construction de l'usine de méthanisation). Le lien de ces études avec les projets d'investissements réalisés étant avéré, les dépenses correspondantes auraient dû être imputées en section d'investissement.

Les sommes en cause ne sont pas négligeables et s'élèvent à 187 500,50 € sur la période 2006-2007.

3. ANALYSE FINANCIÈRE

3.1. Méthodologie

L'analyse financière qui sera présentée ci-après se propose d'apporter les éléments de réflexion concernant la structure et la situation financière du syndicat étudié. Pour ce faire, elle s'appuie sur un retraitement du bilan comptable qui reclasse au sein des financements de la trésorerie les crédits à moins d'un an sur les achats d'immobilisations, les avances inhabituelles des redevables, les produits financiers ou exceptionnels constatés d'avance, les dettes différées à court terme au-delà de leur échéance normale.

Les comptes ont en outre été corrigés des principales distorsions relevés lors de l'analyse de la fiabilité des comptes afin de reconstituer l'annualité effective nécessaire à l'analyse financière.

3.2. Analyse de l'équilibre financier

3.2.1. Présentation de la situation globale

L'analyse des grands équilibres financiers du syndicat indique en premier lieu que sur la période 2003 – 2008 les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement (examinées hors intérêts de la dette) se situent respectivement à un niveau moyen de 15 370 451,82 € et de 14 257 546,19 €

Les dépenses de fonctionnement ont doublé entre 2003 et 2008. Cette période correspond à une montée en puissance de l'activité du SYDEME. Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 20 698 641,80 € à la clôture de l'exercice 2008.

Les recettes de fonctionnement ont progressé de 99 % et augmentent donc dans les mêmes proportions que les dépenses de fonctionnement. Même si l'évolution équivalente des recettes et dépenses de fonctionnement a permis d'éviter, pour l'instant, un « *effet de ciseaux* », la progression importante des montants engagés pose d'ores et déjà la question de la maîtrise des dépenses. Notamment sur la période charnière entre 2005 et 2006, les dépenses ont augmenté de 70,42 % passant de 9 891 300,41 € à 16 856 578,26 €

Cette période correspond notamment à la signature par le SYDEME d'un contrat unique au barème D avec Eco-Emballages, ainsi qu'au lancement du projet pilote de collecte et de tri multiflux. Par ailleurs, le SYDEME a lancé en 2005 la consultation pour le centre de méthanisation et désigné en 2006 le constructeur de l'unité de méthanisation.

L'exercice 2006 est avec celui de 2003 le seul à dégager un solde d'exécution budgétaire négatif (- 2 805 847,70 € en 2006 ; - 500 387,35 € en 2003) sur la période contrôlée.

Même si le taux de l'épargne de gestion, compris entre 8 % et 12 %, a été relativement faible entre 2003 et 2008, le niveau de l'épargne de gestion a été en forte progression sur la période (+ 84 %) et a atteint 1 787 979,60 € en 2008. A l'exception de l'exercice 2006, le SYDEME a toujours disposé d'une capacité d'autofinancement (CAF) positive et l'épargne de gestion a permis le remboursement de l'annuité en capital de l'emprunt.

La chambre relève aussi qu'à l'exception de l'exercice 2005, la section d'investissement du syndicat a constamment utilisé les ressources issues de la section de fonctionnement. La moyenne du besoin de financement de la section d'investissement a été de 1 863 912,32 € sur la période 2003-2008. Le SYDEME a donc eu régulièrement recours à des contrats d'emprunts.

Pour autant, la mobilisation de la dette ne paraît pas toujours en phase avec le besoin global de financement. Notamment, en 2006 le besoin de financement s'est établi à 2 533 742,83 € et le SYDEME n'a pas souscrit d'emprunt cette année là. En effet, le SYDEME a souscrit tardivement l'emprunt nécessaire de 2 M€ en 2007.

Par ailleurs, alors que le syndicat a disposé d'un excédent budgétaire en 2005, il a pourtant souscrit à un emprunt de 84 776,93 €

3.2.2. Les dépenses d'exploitation

Les charges d'exploitation (comptes 60 à 65) ont progressé de 96 % entre 2003 et 2008.

Les charges à caractère général (comptes 60 à 63) représentent plus de 83 % des charges d'exploitation. Ces charges dépendent, en fait, des dépenses relatives aux services extérieurs (compte 61) qui représentent plus de 99 % du montant total. Ces services extérieurs ont subi une très forte croissance de 73,51 % entre 2003 et 2008 entraînant par conséquent une hausse proportionnelle des charges de gestion.

L'examen du compte 61 « Services extérieurs » a mis en lumière l'importante progression des dépenses consacrées aux contrats de prestations de services avec les entreprises (compte 611) dont la croissance globale a été supérieure à 70 %.

En particulier, entre 2005 et 2006, les dépenses liées au compte 611 ont progressé de 52 % passant de 9 362 466,48 € à 14 231 637,70 €. L'évolution de ces dépenses suit celle des coûts des prestations en hausse constante ainsi que celle des volumes à traiter toujours plus importants d'une année sur l'autre.

Pour compléter la vision dynamique des états financiers présentés par le syndicat, il convient également de relever l'augmentation substantielle des charges diverses de gestion courante (compte 658), contrepartie de versements obtenus du barème D du contrat unique conclu avec Eco-Emballage. Entre 2003 et 2008, les dépenses liées à ce compte ont été multipliées par 5,65 passant de 563 087,99 € à 3 184 074,10 €. C'est en fait depuis 2006 précisément que les charges y afférant sont particulièrement élevées. En effet, 2 957 607,85 € ont été affectées à ces dépenses cette année là. La nature même des reversements qui s'équilibre avec les produits perçus du contrat, témoigne de l'efficacité de l'activité.

La plupart des dépenses liées à ce compte concernent des reversements aux collectivités membres du SYDEME des produits de la collecte sélective. La hausse significative de ces produits à partir de 2006 est consécutive à la mise en œuvre du contrat unique au barème D avec Eco-Emballages.

Enfin, une observation peut être faite à propos des dépenses consacrées aux personnels qui ont triplé entre 2003 et 2008 passant de 66 081,67 € à 202 702,79 €. Certes, cette hausse est à relativiser dans la mesure où cela représente 1 % des charges d'exploitation du SYDEME en 2008. Le syndicat souhaite cependant recruter davantage pour faire face à l'extension de ses activités à court et à moyen terme, ce qui va générer un accroissement significatif de la charge financière correspondante.

Eu égard à la situation financière d'ensemble et à l'émergence d'un effet de ciseau modéré, il conviendrait d'analyser avec la plus extrême prudence, l'élargissement de la masse salariale du SYDEME. Les effets structurants d'une telle démarche doivent en effet pouvoir être mesurés à l'aune de la mise en œuvre du centre de méthanisation dont les coûts de gestion réels ne sont pas encore connus.

3.2.3. Les frais financiers

Les charges financières relatives aux intérêts des emprunts contractés sont en nette progression ; soit + 54,95 % sur la période examinée. A l'exception de l'exercice 2006, les frais financiers ont été largement couverts par l'épargne de gestion disponible.

3.2.4. Les produits de fonctionnement

L'ensemble des recettes réelles de fonctionnement s'est établi en 2008 à 22 573 355,87 € en hausse de près de 100 % depuis l'exercice 2003.

La progression des produits enregistrés sur les derniers exercices trouve naturellement son origine dans la croissance des ventes des produits du tri sélectif, notamment à partir de 2006. Les ventes ont représenté 9,15 % des produits en 2008.

La hausse des participations des collectivités locales et groupements adhérents reste cependant la variable explicative déterminante dans la progression des produits. Elles ont augmenté de 77,73 % depuis 2003 et représentent 84,54 % des recettes du SYDEME en 2008. Face à des besoins croissants, les collectivités alimentent davantage les revenus du SYDEME.

3.2.5. Evolutions de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire

La capacité d'autofinancement dégagé par le syndicat est en moyenne de 252 803,09 € sur la période. L'amortissement en capital de la dette sur le budget syndical ne paraît pas excessif.

A l'exception de l'exercice 2006, la capacité d'autofinancement brute, malgré des variations constantes, permet d'assurer le remboursement du capital des emprunts. Sa diminution observée en fin de période rend toutefois aléatoire le financement des investissements lourds prévus à court terme. Si cette tendance devait se poursuivre, le syndicat ne serait plus en mesure de financer, a minima, ses investissements ni même de recourir à des moyens externes de couverture financière sans menacer les conditions de l'équilibre réel de ses budgets.

3.2.6. Les investissements du syndicat

Sur la période 2003-2008, le SYDEME a consacré 17 721 769,32 € aux dépenses d'investissement réelles, hors dette. Notamment, l'effort d'équipement assumé par le syndicat a porté essentiellement sur le développement et sur le renforcement du réseau des centres de traitement des déchets ménagers. Plusieurs équipements importants ont été réalisés au cours de la période examinée : les centres de tri de Sainte Fontaine et de Sarreguemines ont été mis en service ainsi que le centre de transfert de Bitche. Enfin, le tri multiflux de Sarreguemines a également été installé en 2008.

Le SYDEME va poursuivre son effort d'équipement avec la construction d'une usine de méthanisation « METHAVILOR », dont le montant estimatif atteint aujourd'hui environ 42 M€

Entre 2003 et 2008 la situation de l'excédent brut de fonctionnement a constamment fluctué et représente en 2008 un taux de 11,70 % des recettes réelles de fonctionnement, soit

une performance relativement meilleure que celle enregistrée en 2003 (8,68 %). Cet avantage potentiel a été partiellement remis en cause par la hausse des intérêts de la dette, ce qui n'a pas permis de générer une épargne brute en nette progression, mais qui en a limité la dégradation.

3.2.7. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement consolidé a été nettement positif sur la période contrôlée sauf en 2006 où il s'est effondré. Toutefois depuis cette date, les ressources stables du syndicat ont augmenté à travers les emprunts souscrits, un total de 5 M€ a été emprunté en 2007 et 2008, et dans une moindre mesure grâce aux revenus de l'exploitation qui commencent à créer des excédents venant alimenter le fonds de roulement

Pour autant, sur l'ensemble de la période 2003-2008, la tendance est à la baisse du fonds de roulement : les ressources stables ont été multipliées par 2,10 alors que les emplois durables l'ont été par 2,45 dans le même temps.

En moyenne, le fonds de roulement a été de 1 391 081 € sur 2003-2008, ce qui représente 44 jours de dépenses de fonctionnement. Cela est toutefois insuffisant pour financer à titre principal les investissements envisagés par le syndicat, en particulier la construction de l'usine de méthanisation. De fait, le niveau du fonds de roulement en 2008 correspond à seulement 25 jours de dépenses de fonctionnement.

C'est pourquoi, face aux prochains et importants besoins de couverture financière du syndicat, la chambre recommande de mettre en œuvre une gestion fine des emprunts qui devra être, en phase, avec l'exécution des marchés de travaux.

En baisse sur toute la période, et même négatif en 2006, les fluctuations du fonds de roulement ont été absorbées par les ressources issues du cycle d'exploitation, ce qui confère au syndicat un degré de liquidité élevé. La très forte diminution du besoin en fonds de roulement a donc permis de compenser la faiblesse relative du fonds de roulement.

3.2.8. La gestion de la dette

Entre 2003 et 2008, le syndicat a su aligner ses emprunts sur ses besoins d'investissement à l'exception de l'exercice 2006 où le prêt a été mobilisé trop tardivement.

La dette du SYDEME est récente. Elle a notamment pris consistance à partir de 2002 avec l'emprunt de 3,5 M€ contracté auprès de la Caisse d'Épargne de Lorraine. Au 31 décembre 2008, le montant total de la dette se répartit entre trois établissements de la manière suivante :

- la caisse d'épargne pour 55,11 % ;
- la société générale pour 23,23 % ;
- le crédit local de France pour 21,66 %.

Le taux moyen des emprunts est de 4,87 %. Les annuités de la dette sont aisément supportables par le budget du SYDEME.

L'encours de la dette est de 12 043 453,74 € au 31 décembre 2008. Le rapport entre la capacité d'autofinancement brute de l'exercice 2008 et le capital restant dû établit la capacité

de désendettement du syndicat à 9 ans 8 mois. Ce ratio est élevé à cause du faible taux de l'épargne de gestion.

3.2.9. La trésorerie

Grâce principalement à la bonne gestion du besoin en fonds de roulement, la trésorerie a progressé de 2003 à 2005 pour s'établir à 91 jours de dépenses de fonctionnement. Après avoir chuté à 21 jours de dépenses de fonctionnement en 2006, elle s'est depuis redressée. Elle représente en moyenne 45 jours de fonctionnement sur la période 2003-2008, soit un ratio suffisant pour ce type d'organisme.

Conversion de la trésorerie nette en jours de fonctionnement

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jours de fonctionnement	27	53	88	19	15	38

3.3. Conclusion

La situation financière du SYDEME est marquée par une croissance significative des dépenses de fonctionnement selon un rythme aussi élevé que celui observé pour les produits de fonctionnement. Un début d'« *effet de ciseaux* » risque d'apparaître et éventuellement s'amplifier avec le préfinancement de l'usine de méthanisation, dont les conséquences seront importantes à moyen terme sur la gestion courante du syndicat. Même si l'épargne de gestion a bien progressé, son taux reste faible (8 % en 2008) et risque de se détériorer avec la montée en puissance prévisible des charges de fonctionnement du SYDEME. Sauf recettes supplémentaires, le syndicat ne pourrait donc pas assumer, à terme, les frais de personnel futurs induits par l'extension de ses activités.

La gestion des financements externes va être d'autant plus importante qu'elle va devoir être finement mesurée en volume et en durée, avec la phase des travaux de l'usine de méthanisation. Seule, cette gestion adaptée, permettra de conforter la structure du bilan, dont la trésorerie a été saine sur la période 2003-2008.

Enfin, les marges de manœuvre ultérieures du SYDEME dépendront étroitement du degré de réussite du procédé de méthanisation qui sera mis en œuvre. En fonction du rapport des recettes et des charges d'exploitation observé à terme, la capacité d'autofinancement brute du syndicat sera affectée en positif ou en négatif rendant la situation financière du syndicat plus ou moins difficile.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1. Présentation - méthodologie

L'analyse de la passation et de l'exécution des marchés publics repose sur l'examen d'un échantillon représentatif des marchés passés par le SYDEME au cours des cinq derniers exercices. L'équipe de contrôle a procédé à l'analyse de plus de 97 % du montant des marchés exécutés sur la période.

L'analyse de la commande publique ci-après est fondée sur les codes des marchés publics applicables mais également sur les directives européennes et leur déclinaison dans le droit des contrats publics pour les aspects qui ne seraient pas soumis au code des marchés.

4.2. Organisation du service des marchés

Dans le cadre de l'organisation mise en place, constatée au 15 mai 2009, lors du contrôle sur place, il n'existe pas de bureau des marchés publics. La commande publique est traitée par les services du SYDEME, sans pour autant, que les agents, qui en sont chargés, bénéficient d'une compétence spécifique.

La formation continue dispensée reste symbolique et mériterait d'être institutionnalisée dans un plan annuel de formation. La chambre relève, que cette absence de formation constitue une faiblesse notable de la structure.

Le SYDEME, en dépit des montants considérables des marchés engagés et à venir ne s'est pas doté d'un règlement interne relatif à la mise en œuvre de la commande publique, et notamment à l'application des procédures non-formalisées.

La chambre invite le syndicat à renforcer ses capacités par le recrutement d'un personnel formé en droit de la commande publique et surtout en mettant en œuvre une fonction transversale de management de la commande publique, permettant de relier et d'accompagner la phase opérationnelle et la phase administrative, selon une démarche planifiée et coordonnée.

4.3. Des procédures de passation à améliorer

La procédure de passation des marchés publics lancés par l'établissement a été analysée à partir d'un échantillon représentatif de marchés.

L'analyse de la procédure de passation des marchés publics a permis de s'assurer de la qualité globale de la procédure en place, mais a cependant mis en lumière un certain nombre de distorsions et d'imprécisions que le SYDEME doit corriger.

4.3.1. Une publicité qui n'est pas toujours adaptée à l'objet du marché

L'analyse des marchés à procédure adaptée a révélé que l'établissement recourrait à la publication des avis d'appel public à la concurrence dans les journaux d'annonces légales.

La jurisprudence a, selon une ligne constante dégagé les principes d'efficacité de la publicité adaptée à l'objet du marché. Elle précise notamment que les modalités de publicité du marché arrêtées par le pouvoir adjudicateur, doivent s'avérer en adéquation non seulement avec son objet mais doivent également tenir compte du degré de concurrence effectif entre les candidats potentiels.

Eu égard au faible nombre des offres reçues lors des marchés à procédure adaptée il paraît opportun à la chambre de recommander l'élargissement des supports de publicité.

4.3.2. Des difficultés d'estimation aux conséquences lourdes

Bien que le SYDEME soit conduit à organiser un nombre conséquent de marchés d'importance, il ne possède pas de procédure sécurisée lui permettant de définir avec suffisamment de précision les montants estimatifs des commandes publiques projetées.

Des fluctuations importantes sont ainsi observées dans le marché de conception réalisation de l'usine de méthanisation. En premier lieu, le syndicat avait fixé par délibération du 2 avril 2002 non pas le montant prévisionnel du marché mais plutôt la capacité de traitement dans une fourchette qui apparaît excessivement large, soit de 30 000 à 50 000 tonnes. L'avis d'appel public à la concurrence lancé le 24 mai 2005 ne retient que la dernière des deux bornes, soit 50 000 tonnes. Pour autant la clarification des capacités recherchée n'est pas aussi claire qu'elle y paraît. En effet, alors que la SEBL, titulaire du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée mentionne dans l'avis européen qu'elle établit une capacité supérieure s'étendant de 60 000 à 80 000 tonnes, le document de synthèse du cahier des charges, publié le 12 janvier 2006 retient un tonnage de base de 20 000 tonnes.

En définitive c'est une capacité nominale de 37 000 tonnes qui sera attachée au marché de conception réalisation.

Des difficultés similaires apparaissent dans la gestion du marché de mise en œuvre du procédé de tri multiflux. En effet, l'absence d'un recul suffisant dans le domaine spécifique de la commande publique, a conduit le SYDEME à lancer une expérimentation dans le domaine du tri optique de sacs de déchets. S'il ne peut être contesté que le SYDEME ne maîtrisait ni le processus technique de construction, ni les éléments financiers de la création de la structure, il n'en demeure pas moins que le syndicat aurait dû rechercher l'élaboration d'un cahier des charges précis en établissant, ab initio, soit un marché de définition, soit un dialogue compétitif, voire un marché de conception réalisation. Les carences dans l'estimation préalable ont alors conduit, après réalisation des premières études et expérimentation in situ, à la conclusion d'un marché sans publicité ni mise en concurrence pour un montant estimé tardivement à plus de 4,6 M€ nonobstant les études et les prestations qui se rattachent légitimement à l'opération.

La chambre rappelle à ce titre que l'attribution du marché sans publicité et sans mise en concurrence sur la base de l'article 35-II-8 du code des marchés publics ne paraît pas adapté tant le résultat obtenu aurait pu être atteint par des moyens équivalents existants sur le marché. Il est en effet patent que d'autres entreprises étrangères commercialisent un procédé de lecture optique.

La définition préalable des besoins est une obligation précisée par le code des marchés publics 2006.

L'importance de la définition des besoins est soulignée dans l'article 5 du CMP 2006, qui dispose que *« la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence, en prenant en compte des objectifs de développement durable »*.

La nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent donc être déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SYDEME a précisé avoir recouru à un marché sans publicité ni mise en concurrence pour la mise en œuvre d'un dispositif innovant de tri multi flux et fait valoir que « *la démarche a été conduite en deux temps, avec une phase expérimentale qui avait été conduite avec le fournisseur finalement retenu et qui a permis de valider la solution technique proposée, et un marché dont le coût était très inférieur à celui qui aurait pu être conclu avec les autres fournisseurs susceptibles de fournir une installation de ce type* ». Cette approche reste contestable au regard des règles fixées par le droit de la commande publique.

Si l'autorité adjudicatrice ne dispose pas des compétences nécessaires pour les définir elle a intérêt à faire appel à un prestataire externe pour accomplir cette mission. Dans ce cadre il apparaît donc essentiel, pour le pouvoir adjudicateur de déterminer les principales caractéristiques du marché et notamment, les délais d'exécution, l'allotissement éventuel, le fractionnement, les critères de sélection des candidats et d'attribution des offres, les obligations pesant sur le titulaire, le régime des prix et enfin les clauses de garanties et de pénalités. La chambre précise en outre que la CJCE a conclu le 22 septembre 2009 à l'incompatibilité des marchés de définition avec la directive 2004/18 en ce qu'ils ne seraient pas au nombre des procédures limitativement énumérées par l'article 28, et la limitation aux seuls titulaires des marchés de définition de la mise en concurrence organisée pour l'attribution des prestations d'exécution méconnaîtrait le principe de transparence énoncé par l'article 2.

La chambre rappelle que les montants des marchés doivent être estimés et que les sommes correspondantes doivent être disponibles au budget.

4.3.3. Des avis d'appel public à la concurrence à parfaire

Lors de l'analyse des procédures de passation des marchés publics réalisés par le SYDEME, et plus spécifiquement des indications contenues dans les appels publics à la concurrence, il a pu être constaté que le syndicat ne respectait pas les règles de base en matière d'informations contenues dans l'envoi à la publication de l'appel à candidatures.

En effet sur l'échantillon de marchés analysés, il s'est avéré qu'une majorité de publicité ne contenaient ni le montant du marché, ni les modalités de financement de ce dernier. Si selon le conseil d'Etat, l'indication du montant prévisionnel du marché est facultative dans certains cas, (conseil d'Etat, 1er juin 2005, n° 274053, département de la Loire), le pouvoir adjudicateur reste tenu de faire figurer dans la publicité une estimation du prix des prestations attendues, lorsqu'il effectue une publicité européenne et lorsqu'il a recours aux marchés de conception réalisation ou de maîtrise d'œuvre.

Les articles 69 et 74 du code des marchés publics prévoient, respectivement, pour les marchés de conception-réalisation et pour les marchés de maîtrise d'œuvre que le montant des primes, calculé par référence au prix estimé des études à réaliser, doit figurer dans le règlement de la consultation pour les marchés de conception-réalisation, et dans l'avis d'appel public à la concurrence pour les marchés de maîtrise d'œuvre.

Même si le code institue que ce n'est que dans ces seuls cas qu'il y a obligation, pour le pouvoir adjudicateur, de mentionner le montant estimé d'une commande dans l'avis de publicité ou le dossier de la consultation, le SYDEME pourrait, par bonne gestion, présenter le montant prévu du marché dans les marchés de dialogue compétitif ou de définition. Enfin

l'identité nécessaire entre le contenu des avis européens et les avis publiés nationalement paraît l'imposer lorsque le pouvoir adjudicateur y a recours.

S'agissant des modalités de financement et de paiement, le SYDEME gagnerait à procéder à la mention précise de ces informations en application de la jurisprudence constante du conseil d'Etat. Selon la haute juridiction administrative, l'obligation de mentionner les modalités essentielles de financement dans l'avis d'appel public à la concurrence doit être entendue comme imposant à la collectivité publique d'indiquer, même de manière succincte, la nature des ressources qu'elle entend mobiliser pour financer l'opération faisant l'objet du marché qui peuvent être ses ressources propres, des ressources extérieures publiques ou privées, ou des contributions des usagers¹.

De la même façon, les voies et délais de recours doivent explicitement figurer dans l'avis d'appel public à la concurrence, ce qui n'est pas toujours le cas dans les avis publiés par le SYDEME, ni même dans les lettres de rejet envoyées aux soumissionnaires écartés².

4.3.4. L'action de la commission d'appel d'offres reste incomplète

Les choix de la commission d'appel d'offres consignés dans les procès verbaux et rappelés dans le compte rendu du rapport de présentation ne fournissent pas tous les éléments nécessaires, à l'examen par le représentant de l'Etat de l'opération à réaliser.

En effet, s'il apparaît que l'analyse des offres est conduite de manière adéquate dans la plupart des appels d'offres examinés, il subsiste plusieurs lacunes dont l'impact ne peut être négligé. D'une part la motivation ayant conduit au choix du titulaire reste insuffisante. Même si l'analyse des offres est correctement conduite, il s'agit le plus souvent du résumé d'examen de la commission technique³; les rapports de présentation ne reprennent pas systématiquement la motivation qui se dégage de l'analyse des offres.

Si la jurisprudence a, de longue date, reconnu que la commission d'appel d'offres puisse faire sienne l'analyse des offres produites par le maître d'œuvre⁴, le pouvoir adjudicateur ne peut se contenter en guise de motivation d'un simple renvoi à ladite analyse, et à fortiori d'une absence totale de justification comme cela est acté dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres relative au marché d'assistance à l'exploitation de l'usine de méthanisation. Les motivations de la commission d'appels d'offres doivent, en outre, être mentionnées et explicitées.

Conformément à la loi du 11 juillet 1979, la motivation doit être précise et complète et comporter l'énoncé des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision.

Il est en outre apparu que la composition de la commission d'appel d'offres appelée à siéger pour apprécier les offres, pouvait varier. Dans certaines procédures⁵, les membres suppléants ont pris part à l'analyse, ratifiant par ailleurs le procès-verbal, alors même que les titulaires assistaient à la commission et exerçaient leur rôle.

¹ Conseil d'Etat, 2 juin 2004, 261060, ville de Paris et société Polyurbaine c/ société SITA France

² Règlement CE n° 1564-2005 relatif aux "procédures de recours" ;

³ Cf pour exemple marché de conception réalisation;

⁴ Not. conseil d'Etat, 17 juin 2005, n° 259919, société DG Entreprise ;

⁵ Cf. Marché d'assistance à exploitation de l'usine de méthanisation ;

4.3.5. Une procédure d'analyse des offres perfectible

L'examen de la motivation et des critères objectifs de l'analyse des offres révèle que le syndicat après avoir procédé à l'analyse de la conformité des offres se fonde essentiellement sur l'analyse des critères pour appuyer sa décision, sans pour autant que l'analyse de ces derniers soit systématiquement formalisée. Les règlements de consultation prévoient au moins trois critères dont les spécifications n'appellent pas de remarques.

Ces derniers sont pondérés, mais les modalités de calcul de cette pondération laissent la place à un classement. Or le cumul des places peut dans certains cas ne pas être en parfait accord avec l'attribution de points telle qu'elle ressort de la mise en application du règlement de la consultation.

Ainsi, dans le cadre du marché d'appel d'offres relatif à l'acquisition de « *conteneurs pour la réception et le transport de déchets* » les critères de sélection des offres avaient été établis de la manière suivante :

- prix : 50 points ;
- valeur technique des équipements : 30 points ;
- délai de livraison : 20 points.

Quatre entreprises avaient remis une offre dont les critères de sélection précités avaient été classés :

Candidat	Prix	Valeur Technique	Délai	Ensemble pondéré	Classement
A (TAM)	4	1	3	2,9	4
B (GMI)	2	1	2	1,7	2
C (HEXAGONE)	3	1	1	2,0	3
D (GILLARD)	1	1	4	1,6	1

La commission d'appel d'offres avait alors désigné l'offre économiquement la plus avantageuse en fonction de la pondération du classement obtenu par chaque critère des offres. En l'occurrence, l'entreprise D a obtenu le meilleur classement avec une note de 1,6 (soit $0,5 \times 1 + 0,3 \times 1 + 0,2 \times 4$).

Ce mode de calcul a en fait biaisé l'attribution du marché au mieux-disant.

En effet, ce n'est pas le classement obtenu par chaque critère qu'il fallait pondérer ; mais bien les points attribués à chaque critère. Après application d'une simple règle de trois par exemple, les résultats étaient alors les suivants :

Candidat	Prix	Valeur Technique	Délai	Total	Classement
A (TAM)	40 points	30 points	12 points	82 points	4
B (GMI)	44 points	30 points	15 points	89 points	3
C (HEXAGONE)	43 points	30 points	20 points	93 points	1
D (GILLARD)	50 points	30 points	12 points	92 points	2

Dans ce cas de figure, c'est l'entreprise C qui aurait dû se voir attribuer le marché.

Le code des marchés publics pose le principe du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse dans son article 1 : « *L'efficacité de la commande publique et la bonne*

utilisation des deniers publics sont assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ». Ce choix doit reposer sur "des critères variables selon l'objet du marché, notamment le coût d'utilisation, la valeur technique, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison, le prix des prestations.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution. Les critères doivent avoir été définis ou hiérarchisés dans le règlement de la consultation ou dans l'avis d'appel public à la concurrence.

Or dans le cas du marché de conception réalisation, deux sous-critères ont été introduits dans l'analyse des offres alors qu'ils ne figuraient pas dans le règlement de la consultation.

La chambre invite le SYDEME a d'une part, suivre scrupuleusement les critères de choix fixés dans le règlement de consultation pour arrêter son choix d'une offre économiquement la plus avantageuse et d'autre part à procéder à la pondération des sous-critères de choix, dès la publication du règlement de la consultation et enfin à imposer la présentation par la commission d'appel d'offres du résultat de ces critères.

Le conseil d'État annule de façon constante les procédures de passation de marchés dont les documents de la consultation ne mentionnaient pas les sous-critères utilisés dans l'appréciation de la note finale⁶.

Par ailleurs, le marché d'assistance à exploitation de l'usine de méthanisation qui porte sur deux critères (prix 45 % et valeur technique 55 %), a été attribué sans que l'analyse des offres s'appuie de façon très claire sur une analyse de la valeur technique. L'examen de la note méthodologique qui représentait 15 % de la note totale s'est transformée en « présentation de l'offre » et mélangeait parfois les références qui ressortaient de l'analyse des compétences et des prestations similaires.

Enfin, la chambre estime inappropriée la neutralisation d'un des critères de choix, mise en pratique par le SYDEME dans le cadre du marché d'acquisition de « *conteneurs pour la réception et le transport de déchets* » en attribuant à chacun des candidats une note identique à la valeur technique de leur offre.

4.3.6. Des procédures d'informations à mettre en œuvre

Le SYDEME, organisant un nombre suffisant de mise en compétition par an, est contraint de procéder à la notification de rejet de nombreuses offres. L'acte de rejet matérialisé par une lettre de la personne responsable des marchés constitue un acte substantiel qui déclenche droit de recours et d'information du candidat écarté. Les documents notifiant le rejet restent lacunaires et ne respectent pas toujours les dispositions de l'article 76 du code des marchés publics. L'article 76 impose à la personne responsable du marché d'informer les candidats non retenus du rejet de leur offre ou de sa décision de renoncer au marché en faisant connaître les motifs qui l'ont conduite à cette conclusion. Cette obligation résulte des

⁶ CE 1^{er} avril 2009 Ministre de l'Ecologie ;

principes inscrits dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

L'information des candidats écartés, telle qu'elle ressort des lettres de rejet notifiées, est insuffisante. En effet, la lettre de notification ne mentionne pas les modalités de recours ni même la possibilité offerte au candidat écarté d'obtenir des renseignements complémentaires portant notamment sur le candidat retenu, la qualité de l'offre choisie ou même la motivation.

L'article 77 du code des marchés prévoit en effet que *« la personne responsable du marché communique, dans un délai de quinze jours à compter de la réception d'une demande écrite, à tout candidat écarté les motifs du rejet de sa candidature ou de son offre et, à tout candidat dont l'offre n'a pas été rejetée en application du I de l'article 53, les caractéristiques et les avantages relatifs à l'offre retenue ainsi que le montant du marché attribué et le nom de l'attributaire »*.

A cet égard, il est utile de souligner que ces dispositions sont sorties renforcées de la rédaction du nouveau code des marchés publics 2006. En effet, le nouvel article 80 (ex 76 et 77) stipule, dès son premier alinéa, que la lettre de rejet doit indiquer les motifs de ce rejet. Le pouvoir adjudicateur, se substituant désormais à la personne responsable des marchés, n'aura plus la possibilité d'attendre une éventuelle demande écrite de la part du candidat écarté pour lui signifier les motifs de son évincement. A titre d'exemple, la lettre adressée à la société IRH, candidate au marché de conception réalisation rassemble les difficultés évoquées ci-dessus.

4.3.7. L'attribution de marché sans publicité ni mise en concurrence

Le marché d'enfouissement des déchets ménagers attribué le 19 juillet 2005, et dont le terme initial était fixé au 31 juillet 2007a été prolongé par deux fois, soit jusqu'au 31 décembre 2008.

En suivant cette pratique, le SYDEME a établi un marché sans publicité ni mise en concurrence pour la fourniture de prestations d'enfouissement pour un montant important.

Le code des marchés publics réserve l'usage du marché négocié sans publicité ni mise en concurrence aux cas définis par l'article 35 V 5 : *« les marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage :*

- a) *lorsque ces services ou travaux complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur ;*
- b) *lorsque ces services ou travaux, quoiqu'ils soient séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son parfait achèvement.*

Le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché principal ».

Il apparaît donc que le marché d'enfouissement ne rentre pas dans ce cadre juridique, il aurait, selon toute logique, dû faire l'objet d'une nouvelle procédure de mise en compétition.

5. LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

Le SYDEME, créé par l'arrêté préfectoral 98-DRCL/1-025 du 30 juin 1998, est né d'une coopération intercommunale sur le secteur de la Moselle-Est. Le territoire de compétence du SYDEME s'est progressivement élargi et couvre actuellement trois arrondissements du département de la Moselle et deux intercommunalités du département du Bas-Rhin.

Le syndicat exerce ses compétences sur 2 510 km² pour une population de près de 385 000 habitants, soit une densité de 152 hab/km². Au 1er janvier 2007, le SYDEME regroupe 14 intercommunalités, dont deux communautés de communes du Bas-Rhin, sur un ensemble de 290 communes.

Le SYDEME assure les compétences transport et traitement des déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la Moselle-Est et de l'Alsace Bossue. Il met en œuvre un schéma global de gestion des déchets, conforme au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) de la Moselle. Le SYDEME a créé en juillet 2003 sa propre régie dénommée Ecotri Moselle-Est.

La régie Ecotri exploite les installations et les équipements mis en place par le SYDEME. A ce jour, il s'agit de deux centres de tri, de trois centres de transfert et de 7 ensembles routiers. Le mode de gestion en régie permet au SYDEME de pouvoir maîtriser le coût de service, d'assurer le financement de l'investissement et de contrôler par ses propres moyens toute la prestation (gestion des moyens et du personnel, de la pesée des flux). La régie Ecotri emploie au total, sur les 5 sites, 77 personnes dont 45 sont en parcours de réinsertion.

5.1. La politique de gestion des déchets

5.1.1. Présentation générale de la politique de gestion

La stratégie en la matière n'est pas portée par une délibération spécifique. Les orientations annuelles sont reprises dans les débats d'orientations budgétaires.

De l'analyse de ces documents, il ressort que le SYDEME a établi un cadre général susceptible de porter une stratégie. La construction de l'usine de méthanisation s'inscrit dans cette logique. Toutefois, le SYDEME devrait fixer les grandes lignes d'un projet stratégique par le conseil syndical.

Les débats d'orientations budgétaires ne présentent que des actions à conduire sur le court terme, qui portent principalement sur les investissements, sans pour autant contenir d'objectifs quantifiables et mesurables sur le long terme.

Le plan de communication est évoqué depuis le 30 juin 2008. Il vise à accélérer la mise en œuvre des outils de communication dans le but de faire connaître le syndicat, d'expliquer sa démarche et ses projets.

En dépit de projets et d'investissements ambitieux, usine de méthanisation, tri multiflux, ferme énergétique, le SYDEME n'a pas explicité sa démarche et ses objectifs stratégiques dans un projet global.

Les traductions opérationnelles des investissements planifiés et de la politique projetée n'ont pas été assorties d'objectifs précis.

5.1.2. Une action centrée sur la valorisation

Le rôle du SYDEME est d'assurer la compétence transport et traitement des déchets ménagers. Pour cela, il dispose de trois centres de transfert et de deux centres de tri exploités par la régie Ecotri, une régie à personnalité morale et à autonomie financière. Le SYDEME a donc pour mission le transport, le traitement et la valorisation des ordures ménagères et assimilables, collectées sur son territoire par les structures intercommunales qui le constituent. Le Syndicat Mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est mène aussi un travail de réflexion sur les différentes solutions de traitement des déchets ménagers, en fonction des connaissances et des possibilités techniques actuelles, avec le souci permanent du respect de l'environnement. Il s'est depuis 2006 engagé délibérément dans la filière de la valorisation énergétique par méthanisation.

- Il a dans un premier temps mis en place différentes filières de valorisation classiques :
- la valorisation des déchets d'équipements électriques et électronique qui représentent un potentiel de plus de 650 tonnes par an ;
 - l'élimination des déchets d'activité de soins à risque ;
 - la valorisation énergétique du bois de déchèterie.

Par ailleurs le SYDEME a développé des procédés innovants en matière de tri de l'ensemble des déchets ménagers (tri multiflux).

Encore aujourd'hui au stade quasi expérimental ce dispositif permet d'introduire une collecte séparative simplifiée et d'isoler la fraction fermentescible destinée à l'usine de méthanisation. L'intérêt de ce processus réside dans le maintien d'une collecte unique.

Le syndicat mixte de transport et de traitement des déchets de Moselle-Est a décidé d'implanter une unité de méthanisation sur son territoire. Si ce projet répond au besoin de limiter l'enfouissement des déchets, il relève surtout d'une démarche expérimentale qui permet d'évaluer et de corriger chacun des aspects du processus.

Le tri à la source et la valorisation permettra de produire d'une part du biogaz pour un équivalent énergétique 1 et d'autre part du compost. L'usine permettra de valoriser par méthanisation un gisement de 42 000 tonnes par an de bio-déchets ménagers.

A ce projet est liée la création d'une ferme énergétique. Cette dernière joue un rôle complémentaire à celui de l'usine de méthanisation en permettant d'assurer la valorisation des engrais liquides qui seront produits sur cette dernière, ainsi que les éventuels excédents de compost, favorisant la croissance de végétaux à vocation énergétique.

5.1.3. L'organisation du service

Le SYDEME assume le transport et le traitement des déchets ménagers à partir des quais de transferts répartis géographiquement sur le territoire de compétence.

Le SYDEME a créé en juillet 2003 sa propre régie dénommée Ecotri Moselle-Est. Cette dernière exploite les installations et les équipements pour l'ensemble du territoire, soit, deux centres de tri, trois centres de transfert et sept ensembles routiers.

Le mode de gestion en régie permet au SYDEME de pouvoir maîtriser le coût de service, d'assurer le financement de l'investissement et de contrôler par ses propres moyens toute la prestation (gestion des moyens et du personnel, de la pesée des flux). La régie Ecotri emploie, comme déjà écrit, au total, sur les 5 sites, 77 personnes dont 45 sont en parcours de réinsertion.

La majeure partie des déchets est valorisée ; toutefois, le SYDEME ne possédant pas encore de système propre de valorisation des bio-déchets, les déchets ultimes sont enfouis en centre d'enfouissement technique.

La mise en service d'un gros équipement est planifiée. Elle est aujourd'hui le fruit d'une réflexion empirique qui mène, pas à pas, à affiner la réflexion et à l'adapter en permanence aux besoins de la population du territoire desservi. L'usine de méthanisation sera dans un premier temps exploitée par le concepteur dans le cadre du contrat initial puis mise à disposition de la régie Ecotri pour en assurer l'exploitation courante.

Au regard des quantités annuelles moyennes traitées (124 000 tonnes en 2008) et des quantités recyclés (19 500 tonnes) les dimensions projetées de l'unité de méthanisation paraissent adaptées au contexte syndical.

5.1.4. Les effets de la politique de gestion

5.1.4.1. Les effets généraux

Il n'y a pas de délibérations spécifiques à la fixation d'une stratégie pour la gestion du service d'élimination des déchets. Cependant, le débat d'orientations budgétaires fixe les orientations stratégiques pour chaque année.

En temps que syndicat de traitement, le SYDEME a une action limitée en matière de prévention à la source et de développement du compostage individuel. L'action du SYDEME se concentre plus sur la valorisation des déchets au travers le recyclage et la valorisation organique.

En guise d'augmentation du recyclage, le SYDEME a multiplié de nombreuses actions sur l'ensemble du territoire :

- en matière de communication, il organise et prend en charge les visites scolaires du centre de tri des recyclables de Sainte-Fontaine ;
- par ailleurs, la communication écrite et via internet du SYDEME laisse une large part au recyclage ;
- sur le plan opérationnel, il porte une attention particulière aux performances de son outil de tri, un programme de suivi des performances du tri est en place depuis 2003 et permet de suivre le rendement de tri pour chacun des matériaux ;

- sur le plan du reversement aux intercommunalités des recettes issues de la revente des matériaux et des soutiens, le syndicat, à partir de son programme de suivi des performances du tri, reverse les sommes perçues en fonction de la performance mesurée de chacune des intercommunalités. Ce dispositif permet de rémunérer les efforts de communication et les performances de tri respectives de chaque intercommunalité adhérente.

Ces dispositions ont, eu égard à l'évolution générale des tonnages de matériaux recyclables collectés, permis un meilleur captage du gisement territorial.

Cette évolution favorable montre aussi une bonne assimilation du geste de tri par les habitants desservis par le syndicat. Cette amélioration constante paraît favorisée par la politique de communication de proximité retenue par le SYDEME.

En matière d'augmentation de la valorisation organique, deux actions concrètes ont été conduites par le SYDEME, à savoir :

- la prise de compétence, début 2009, de la compétence sur le traitement des déchets verts avec la reprise de la plate-forme de compostage de Sarreguemines,
- la réalisation du projet d'usine de méthanisation sur la commune de Morsbach, qui permettra de valoriser la fraction fermentescible des ordures ménagères après une collecte sélective à la source.

Pour autant, la chambre note que l'efficacité du traitement et plus largement de la filière ne peut en réalité être mesurée qu'à l'aune des gisements clairement comptabilisés ; or ces derniers ne sont pas connus avec précisions ni même évalué périodiquement.

5.1.4.2. Les mesures prises pour atteindre les objectifs nationaux

Sans pour autant s'être dotée de plan précis ou d'objectifs stratégiques, le SYDEME souscrit à certains des objectifs nationaux. Une démarche d'ensemble gagnerait cependant à être élaborée afin de donner une dimension élargie à une politique qui manque aujourd'hui de synthèse et de consistance.

En termes quantitatif, le ministère de l'environnement a fixé un objectif de réduction à cinq ans (2012) de la quantité d'ordures ménagères enfouies ou incinérées au niveau national à 250 kg par habitant et par an et à 200 kg par habitant et par an dans dix ans.

En 2008, 124 244 tonnes d'ordures ménagères ont été enfouies sur le territoire du SYDEME, soit un ratio de 325 kg/hab.an. Avec la mise en place de la collecte des bio-déchets à la source, l'objectif de captage est de 80 kg/hab.an, ce qui aura pour effet de réduire la masse des ordures ménagères à enfouir à hauteur de 245 kg/hab.an. Cet objectif est fixé à l'horizon de 2012 avec la mise en service de l'usine de méthanisation au courant de l'année 2011.

L'objectif d'une réduction à 200 kg/hab.an pourra être atteint en augmentant simultanément sur la durée le ratio de collecte des bio-déchets et le ratio de collecte des recyclables.

Le développement des plateformes de réception des déchets verts et l'incompatibilité de la collecte des déchets verts avec le dispositif multiflux permettront de réduire les quantités d'ordures ménagères. Sur la commune test de la collecte multiflux, le ratio de collecte est de 260 kg/an, comprenant 80 kg de bio-déchets et 70 kg de recyclables, il reste ainsi un gisement de l'ordre de 110 kg/hab.an destiné à l'enfouissement.

Parallèlement, la mise en place récente de la filière de collecte des DEEE et prochaine de collecte des textiles usagers permettront de réduire encore le gisement des ordures ménagères.

En effet, le SYDEME a mis en place ces 3 dernières années différentes filières nouvelles de valorisation, à savoir :

- la valorisation des déchets d'équipements électriques et électroniques : 327 tonnes récupérées sur le second semestre 2008 ;
- l'élimination des déchets d'activité de soins à risques infectieux : plus de 2 900 boîtes jaunes récupérées en 2008,
- la valorisation énergétique du bois de déchèterie : 3 716 tonnes valorisées en 2008.

Par ailleurs, le SYDEME et ses collectivités adhérentes ont opté pour un dispositif innovant de collecte en porte à porte et de tri de l'ensemble des déchets du ménage baptisé multiflux.

Ce dispositif permet notamment d'introduire une collecte séparative de la fraction fermentescible tout simplifiant le dispositif de collecte en le réduisant à un seul passage hebdomadaire.

Le plafonnement à 6 500 000 tonnes de déchets organiques municipaux mis en décharge en 2015 devrait, selon toute vraisemblance, être respecté par le SYDEME (directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge). Avec la mise en place progressive du dispositif multiflux sur l'ensemble du territoire syndical d'ici à 2012, la part des déchets organiques sera entièrement soustraite à la mise en décharge.

Les objectifs du Grenelle de l'environnement sont pris en compte de la manière suivante par le SYDEME :

- s'agissant de la réduction de la production d'ordures ménagères de 5 kg par habitant et par an pendant cinq ans, soit une réduction de 25 kg par habitant d'ici 2012 (hors déchets verts et encombrants), l'atteinte de cet objectif passe par le développement de filières de valorisation ou de traitement spécifique (DEEE, DASRI, recyclage). Les tonnages d'ordures ménagères sont en régression depuis 2004. Entre 2007 et 2008, la diminution a été de 1807 tonnes, soit environ de 4,7 kg/hab.an ;
- s'agissant du recyclage matière (d'ici 2012, atteindre 35 % de recyclage matière ou organique des déchets ménagers et 45 % en 2015).

En 2008, le taux de recyclage matière (19 500 tonnes d'emballages et de papiers + 9 965 tonnes de verre, sur un total de 153 709 tonnes) s'établit à hauteur de 19,16 %. Après mise en place de la collecte des bio-déchets en 2012, un gisement de

l'ordre de 32 000 tonnes suivra une filière de valorisation organique, ce qui devrait porter le taux de valorisation à hauteur d'environ 40 %. Le taux de 45 % ne pourra être atteint qu'à raison de l'optimisation des collectes de recyclables et de bio-déchets, parallèlement à la diminution du gisement des ordures ménagères.

- S'agissant de la réduction de l'enfouissement (diminution de 15 % à l'horizon 2012 des déchets destinés à l'enfouissement ou à l'incinération).

Le SYDEME estime à 25 % la diminution des quantités de déchets destinés à l'enfouissement avec la mise en place de la collecte à la source des bio-déchets et la valorisation de leur fraction fermentescible.

5.2. Les performances du service

De l'analyse de l'activité du SYDEME, il convient de relever deux éléments clefs. L'influence du SYDEME sur ces résultats ne saurait être considérée comme exclusive, toutefois, la qualité du service produit, ainsi que les démarches de communication, permettent d'en assurer les bases.

En premier lieu, la quantité de déchets enfouis s'est réduite (- 8 %), malgré le maintien de filières anciennes.

Tonnage enfoui

	2005	2006	2007	2008
Aboncourt	34 486	31 639	40 700	40 988
Eschviller	7 225	7 370	7 401	6 645
Téting	93 859	91 772	77 951	76 610
Total	135 570	130 781	126 052	124 243

En second lieu le tonnage issu du tri sélectif s'est accru de 25 % sur la même période.

Résultat du tri sélectif

	2005	2006	2007	2008
Journaux revues magazines	6 783	7 124	8 415	9 172
EMR emballages cartons	1 511	1 938	2 117	3 336
Emballages liquides alimentaires	239	187	259	216
Acier	675	612	635	605
Aluminium	551	38	50	40
Plastiques PET Incolores	597	536	534	569
Plastiques PET colorés	747	659	686	632
Plastiques PEHD	441	402	430	420
Cartons bruns	763	1 326	743	-
Gros de magasins	1 068	899	2 123	2 068
Refus de tri	2 715	2 650	3 218	3 006

Ces résultats sont cependant ternis par la croissance des refus de tri dont l'explication peut être recherchée dans la mise en œuvre du système multiflux autant que dans les difficultés de perception ciblée des gestes de tri. Les distorsions sont malgré tout suivies et analysées afin d'apporter les correctifs nécessaires.

Ces difficultés restent sans incidence puisque les refus de tri sont facturés au prestataire et qu'en outre les produits de la valorisation sont en hausse croissante (+ 67 %) depuis l'exercice 2005, ils suivent en outre l'augmentation des matériaux recyclés.

5.3. Le financement du service

Afin d'assurer le financement du service, le SYDEME procède depuis 2006 à la refacturation des prestations de tri effectuée par la régie Ecotri, encaisse les recettes de revente des matériaux issus de la collecte sélective. La signature du contrat de gestion unique (barème D Eco-emballage) permet de mieux cibler rythme et montant des soutiens financiers et des versements opérés.

Enfin le SYDEME tire une ressource locative des moyens en matériels roulants et immobiliers (centres de tri) mis à disposition de la régie.

Les produits du service ont augmenté de plus de 100 % sur les quatre dernières années. Ils suivent en cela la mise en œuvre progressive du contrat unique de valorisation (Eco-emballage), la contribution au soutien des filières mais également l'imputation des refus de tri au prestataire Ecotri à compter de l'exercice 2007.

Toutefois, si la répercussion facturée du coût du service aux communes membres constitue le mode de financement majoritaire du service, elle est complétée par la croissance importante des produits de la valorisation dont la progression spectaculaire doit être relevée (+ 67 %).

En euros	2005	2006	2007	2008
Produits de la valorisation	-	760 596	549 800	1 274 032
Refus de tri refacturés	-	-	585 157	340 014
Participation communes	10 691 393	12 664 105	17 087 181	17 332 058
Soutiens au tri	6 383	300 000	836 743	2 626 697
Revenus des locations	372 234	461 112	595 364	591 738
Total	11 070 010	14 185 813	19 654 245	22 164 539

Source : comptes administratifs

Un système de péréquation par douzième intégrant le coût du traitement des ordures ménagères et assimilés, le tri des produits de la collecte sélective, le transport, a été établi. Le SYDEME joue un rôle régulateur face aux fluctuations de tonnages possibles au cours d'un même exercice.

Enfin, il a pu être relevé que le SYDEME facturait à la régie Ecotri la mise à disposition des moyens roulants et des centres de tri.

Le produit perçu de la taxe et les dépenses directes et indirectes du service sont retracées dans les documents budgétaires du syndicat. Toutefois, ces éléments ne sont présentés qu'en grandes masses et sont parfois dispersés dans plusieurs comptes de produits. Ils n'autorisent pas une analyse fine des ressources collectées.

En réponse aux observations de la chambre le président a confirmé que « *l'analyse fine des ressources collectées, n'était effectivement pas possible au travers de l'examen des seuls documents budgétaires* ». Il a fait valoir que « *le SYDEME conduit au travers d'autres systèmes documentaires l'analyse fine des ressources collectées auprès des intercommunalités* ».

membres par nature de prestation ». Ce suivi sectoriel ne peut cependant se substituer à l'obligation règlementaire.

5.4. Le coût du service

5.4.1. Le coût par flux

Les prestations relatives à l'exercice des compétences syndicales portent sur le transport, le tri et le traitement des ordures ménagères et de la collecte sélective. Ce sont adjoints les mêmes opérations dans le domaine des équipements électroniques (DEEE). Ces prestations sont exécutées soit par des prestataires privés soit par la régie ECOTRI.

La décomposition des coûts par flux est la suivante :

Prestations en €/tonnes	2005	2006	2007	2008
Transport transfert des OM	7,35	7,95	9,42	10,63
Traitement des ordures ménagères	54,97	61,43	65,69	68,51
Tri des déchets recyclables	-	89,00	164,00	166,00

La décomposition des coûts par nature est la suivante :

Décomposition des coûts par poste

Prestations	2004	2005	2006	2007	2008
Transport transfert des OM	1 106 795	996 197	1 039 675	1 187 397	1 321 226
Transport des déchets assimilés	40 945	38 600	93 930	138 674	164 293
Transfert des déchets assimilés	27 303	47 734	60 801	60 486	58 129
Transport de la collecte sélective	/	/	33 285	163 527	169 916
Transport benne de déchèterie	/	/	/	/	279 262
Traitement des ordures ménagères	7 054 866	7 452 834	8 033 925	8 280 785	8 511 397
Traitement des déchets assimilés	245 833	453 019	846 989	953 933	1 095 858
Tri des déchets recyclables	/	2 294 607	3 081 252	3 034 209	3 329 682
Valorisation du bois de déchèterie	/	/	/	2 785	54 384
TGAP	1 132 062	1 104 026	1 119 209	1 159 665	1 216 783

Si une réduction des tonnages traités et transportés est constatée en fin de période, à raison de la croissance des filières de recyclage et du développement des déchèteries de secteurs (- 5 %), il n'en reste pas moins que sur une courte période l'augmentation des coûts reste substantielle. En effet, la gestion globale de la filière collecte a subi une variation à la hausse de 55 % affectant plus particulièrement les coûts de l'enfouissement et du transport.

Coût de l'enfouissement à la tonne TTC avec TGAP

	2005	2006	2007	2008
Aboncourt	53,75	68,83	69,36	78,73
Eschviller	58,00	75,43	76,44	84,57
Téting	59,00	75,15	75,73	82,98

Enfin, le coût du tri a enregistré une croissance lissée de plus de 18 % sur les quatre dernières années.

Coût de l'enfouissement à la tonne TTC avec TGAP

	2005	2006	2007	2008
Multi-matériaux	174,00	174,00	174,00	188,00
Emballages	287,00	287,00	287,00	310,00
Papiers	67,00	67,00	67,00	74,00
Cartons min	18,50	18,50	25,00	27,00
Cartons max	84,00	84,00	84,00	36,00

Appliqués aux tonnages livrés, il se porte désormais en moyenne à 166 € par tonne en 2008.

5.4.2. Le coût global du service

Le coût global du service rapporté à la tonne traitée doit tenir compte des charges de fonctionnement courant, mais également de l'ensemble des frais se rattachant directement à l'exploitation, en sont donc exclues, les charges exceptionnelles, tandis que les frais financiers doivent être intégrés.

Selon les comptes administratifs (budget principal) les coûts globalisés de fonctionnement du service sont les suivants :

<i>En €</i>	2005	2006	2007	2008
60 Achats et variation des stocks	3 297,86	16 660,16	37 027,95	38 937,76
61/62 Autres charges externes	9 635 552,37	13 750 233,59	15 661 666,37	16 677 276,93
63 Impôts et taxes	475,55	3 868,69	4 084,27	4 710,75
64 Charges de personnel	58 626,22	102 353,69	178 925,54	202 702,79
65 Autres charges de gestion courante	23 310,46	2 981 232,23	1 789 539,76	3 233 608,32
66 Frais financiers	431 986,59	447 812,50	411 659,75	539 708,72
Total	10 153 249,05	17 302 160,86	18 082 903,64	20 696 945,27

Sources comptes de gestion et balance des comptes

Les coûts du service ont vocation, selon l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales à être couverts par les ressources issues de l'exploitation. Il s'agit dans ce cas précis, mais de manière indirecte des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance spéciale qui sont collectées par les communes membres. La facturation établie par le SYDEME est fonction des volumes enlevés auprès des communes selon le système de péréquation exposé plus haut.

<i>En €</i>	2005	2006	2007	2008
Total charges imputables	10 153 249,05	17 302 160,86	18 082 903,64	20 696 945,27
Tonnages traités	151 160	147 152	144 526	144 309
Coût à la tonne	67,17	117,58	125,12	143,42

Si les coûts du service ont considérablement augmenté sur les quatre derniers exercices (+ 114 %), ils tiennent compte de la montée en puissance du syndicat, de la prise en charge directe des moyens en personnels et de l'extension future des capacités nécessaires de gestion. Il n'en reste pas moins que si le coût du service atteint désormais 143,42 € la tonne, il demeure inférieur aux coûts moyens observés pour cette fraction de la gestion des déchets ménagers en région Lorraine (195 €/tonne).

5.5. Les gros équipements

Les capacités sous-dimensionnées du centre de tri évoquées précédemment par la chambre prennent corps dans le tableau suivant :

Capacité et tonnages traités pour les années 2004 à 2008 :

Centres	2005	2006	2007	2008
Sainte-Fontaine	11 748	10 606	18 474	20 066
Sarreguemines	3 842	5 765	-	-
Capacité (en tonnes)	18 000	18 000	18 000	18 000

La capacité des centres de tri reste insuffisante (18 000 tonnes environ). Les besoins du service excèdent depuis l'exercice 2007 le potentiel de traitement des centres de tri du SYDEME. La mise en œuvre d'un tri automatisé, dit multiflux ne devrait pas influencer sur cette faiblesse, bien au contraire. En effet, la lecture optique devrait conduire, tout autant que la prise en charge des apports volontaires, à saturer plus encore le dispositif.

Une autre difficulté réside sans aucun doute dans le système d'exploitation des centres de transferts. Elle conduit la régie ECOTRI à facturer un forfait unique annuel de 117 420 € (tarif 2008) pour assurer l'exploitation des centres. Or les centres de transfert ne fonctionnent pas sur le même volume.

Volume traité par centre de transfert

Volume en tonnes	2005	2006	2007	2008
Marienu	31 963	31 639	38 498	37 210
Sarreguemines	23 433	17 394	21 350	22 403
Bitche	15 269	16 244	13 371	11 982

Ainsi, le centre de Forbach dispose de trois fois plus d'activité que celui de Bitche, pour lequel les coûts d'exploitation à la tonne se révèlent trois fois supérieurs. Il conviendrait donc d'adapter le coût d'exploitation aux charges réelles du service et à l'activité réalisée.

Si les centres de transferts ou le centre de tri n'appellent pas d'autres remarques, il convient de souligner la création d'une unité de méthanisation appuyée d'une ferme énergétique.

La démarche de décision et de création, parfaitement maîtrisée, est supportée par des études d'impact environnementales ou sanitaires préalables. Elle s'accompagne en outre d'une démarche expérimentale autorisant tests et correction, et entraînant de même des extensions ou réduction de capacité en fonction des données et des résultats obtenus.

Bien que l'usine de méthanisation ne soit pas encore en service, une étude précise des coûts de fonctionnement a été menée. Le SYDEME a donc déterminé un surcoût à la tonne de 66,81 € HT par tonne entrante. La chambre relève que cette évaluation se fonde sur une hypothèse maximisant non pas les recettes de vente d'électricité et de biocarburant mais les quantités produites.

Cette charge reste dans la configuration du SYDEME, inférieure aux coûts de l'enfouissement (68,64 €HT en 2008).

6. RECOMMANDATIONS

Fiabilité des comptes

1. Fixer les seuils de rattachement des charges et des produits.
2. Revoir, en fin d'exercice, l'ensemble des pièces justificatives relatives aux charges rattachées et procéder aux ajustements comptables nécessaires.
3. Détailler les biens par ligne d'inventaire.
4. Veiller au respect des délibérations prises relatives aux prêts consentis.
5. Améliorer les liens entre la comptabilité des dépenses engagées et les opérations de certification du service fait.

Commande publique

6. Etablir un plan annuel de formation traitant des aspects de la commande publique.
7. Elaborer un règlement interne d'application de la commande publique.
8. Mentionner explicitement dans les avis d'appel public à la concurrence le montant estimé du marché dès lors que le marché est établi selon les procédures des articles 69 et 74 du code des marchés publics.
9. Mentionner explicitement dans les avis d'appel public à la concurrence les modalités de financement et les voies de recours.
10. Motiver explicitement l'avis de la commission d'appel d'offres.
11. Respecter la composition de la commission d'appel d'offres.
12. Mentionner les voies et les délais de recours dans les lettres de rejet adressées aux candidats écartés.

Performances du service

13. Formaliser la politique stratégique de gestion du service et la soumettre à une délibération du conseil syndical.
14. Mettre en œuvre une mesure des gisements de déchets ménagers pour évaluer l'efficacité des processus de collecte.
15. Détailler les recettes et les dépenses du service dans les documents budgétaires de façon constante et homogène.
16. Etalonner les tarifs d'exploitation aux volumes traités par les centres de transferts.

Telles sont les observations et recommandations que la chambre régionale des comptes a souhaité formuler sur la gestion du syndicat de transport et de traitement de Moselle-Est (SYDEME).

ANNEXE I

RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITSCompte administratif

	2003	2004	2005	2006	2007
Charges rattachées	2 034 652,59	1 133 837,16	471 150,00	4 136 091,04	3 479 838,20
Produits rattachés	2 028 700,00	128 673,00	-	1 893 000,00	1 824 800,00

Compte de gestion

	2003	2004	2005	2006	2007
Charges rattachées	2 140 176,55	1 223 990,32	555 926,93	4 136 091,04	3 479 838,20
Cpte 408	2 034 652,59	1 133 837,16	471 150,00	2 190 758,07	3 429 103,82
Cpte 428					
Cpte 438					
Cpte 448					
Cpte 468				1 893 000,00	
Cpte 1688	105 523,96	90 153,16	84 776,93	52 332,97	50 734,38

Produits rattachés	2 028 700,00	128 673,00	-	1 893 000,00	1 824 800,00
Cpte 418					
Cpte 428					
Cpte 438					
Cpte 448				1 500 000,00	1 500 000,00
Cpte 468	2 028 700,00	128 673,00		393 000,00	324 800,00

ANNEXE II

EXECUTION BUDGETAIRESection de fonctionnement

	2003	2004	2005	2006	2007
Produits de gestion					
Prévu (CG)	12 585 000,00	13 786 900,00	13 337 850,00	21 034 500,00	21 810 700,00
Compte administratif	9 925 469,20	10 857 186,83	12 851 257,13	14 272 674,40	18 392 076,25
Taux de réalisation	78,87 %	78,75 %	96,35 %	67,85 %	84,33 %
Charges de gestion					
Prévu (CG)	12 601 500,00	13 786 900,00	13 337 850,00	21 034 500,00	21 810 700,00
Compte administratif	8 613 684,02	9 452 434,11	9 942 290,16	13 351 921,91	14 835 048,61
Taux de réalisation	68,35 %	68,56 %	74,54 %	63,48 %	68,02 %
Annulations (CG)	441 124,67	2 727 143,08	1 217 968,35	943 347,46	4 272 701,76
CG	4 %	20 %	9 %	4 %	20 %

Section d'investissement

	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'investissement					
Prévu (CG)	23 370 700,00	22 565 100,00	22 051 610,00	18 155 700,00	15 441 700,00
Compte administratif	5 426 366,28	4 028 070,52	946 355,49	1 667 131,34	9 429 584,89
Taux de réalisation	23,22 %	17,85 %	4,29 %	9,18 %	61,07 %
A réaliser (CG)	17 944 333,72	18 537 029,48	21 105 254,51	16 488 568,66	6 012 115,11
Annulations (CG)	60 936,82	120 341,50	17 940,00	13 486,50	21 023,00
Taux de restes CG)	76,78 %	82,15 %	95,71 %	90,82 %	38,93 %
Recettes d'investissement					
Prévu (CG)	23 370 700,00	22 565 100,00	22 051 610,00	18 155 700,00	15 441 700,00
Compte administratif	6 056 277,12	3 700 943,20	1 129 725,12	183 622,19	9 134 303,18
Taux de réalisation	25,91 %	16,40 %	5,12 %	1,01 %	59,15 %
A réaliser (CG)	19 105 376,87	18 864 156,80	21 224 688,40	17 972 077,81	6 307 396,82
Annulations (CG)	-	-	-	-	-
Taux de restes (CG)	81,75 %	83,60 %	96,25 %	98,99 %	40,85 %
CG	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %

ANNEXE III

GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution	Moyenne
Recettes réelles de fonctionnement	11 308 992,41	10 985 859,83	11 227 948,64	16 081 043,40	20 132 245,25	22 486 621,40	99 %	15 370 451,82
Dépenses réelles de fonctionnement	10 339 086,76	10 086 173,92	9 891 300,41	16 856 578,26	17 673 495,96	20 698 641,80	100 %	14 257 546,19
Epargne de Gestion	969 905,65	899 685,91	1 336 648,23	- 775 534,86	2 458 749,29	1 787 979,60	84 %	1 112 905,64
intérêts de la dette	309 249,85	500 097,35	522 139,75	447 812,50	411 659,75	539 708,72	75 %	455 111,32
Epargne brute	660 655,80	399 588,56	814 508,48	- 1 223 347,36	2 047 089,54	1 248 270,88	89 %	657 794,32
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	118 184,66	2 610 790,04	742 164,67	-	1 366 408,51	1 700 747,52	1339 %	1 089 715,90
Dépenses réelles d'investissement hors dette	5 304 866,28	3 653 981,64	577 029,83	1 310 395,47	3 509 330,17	3 366 165,93	- 37 %	2 953 628,22
Besoin (+) ou excédent de financement d'investissement (-)	5 186 681,62	1 043 191,60	- 165 134,84	1 310 395,47	2 142 921,66	1 665 418,41	- 68 %	1 863 912,32
Recettes budgétaires totales hors dette	11 427 177,07	13 596 649,87	11 970 113,31	16 081 043,40	21 498 653,76	24 187 368,92	112 %	16 460 167,72
Dépenses budgétaires totales hors dette	15 953 202,89	14 240 252,91	10 990 469,99	18 614 786,23	21 594 485,88	24 604 516,45	54 %	17 666 285,73
Besoin (+) ou excédent de financement total (-)	4 526 025,82	643 603,04	- 979 643,32	2 533 742,83	95 832,12	417 147,53	- 91 %	1 206 118,00
Emprunt souscrit	4 147 138,47	1 090 153,16	84 776,93	-	2 000 000,00	3 000 000,00		1 720 344,76
Remboursement de la dette (K)	121 500,00	374 088,88	369 325,66	272 104,87	297 460,15	347 072,78	186 %	296 925,39
Solde d'exécution budgétaire	- 500 387,35	72 461,24	695 094,59	- 2 805 847,70	1 606 707,73	2 235 779,69	- 547 %	217 301,37

Source : comptes de gestion du budget principal 2003 à 2008

ANNEXE IV

EVOLUTION DE L'EPARGNE DE GESTION

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes réelles fonctionnement	11 308 992,41	10 985 859,83	11 227 948,64	16 081 043,40	20 132 245,25	22 486 621,40
Dépenses réelles fonctionnement	10 339 086,76	10 086 173,92	9 891 300,41	16 856 578,26	17 673 495,96	20 698 641,80
Epargne de Gestion	969 905,65	899 685,91	1 336 648,23	-775 534,86	2 458 749,29	1 787 979,60
Taux moyen	9 %	8 %	12 %	- 5 %	12 %	8 %
intérêts de la dette	309 249,85	500 097,35	522 139,75	447 812,50	411 659,75	539 708,72
Epargne brute	660 655,80	399 588,56	814 508,48	-1 223 347,36	2 047 089,54	1 248 270,88
Taux moyen	6 %	4 %	7 %	- 8 %	10 %	6 %

Source : comptes de gestion 2003-2008

ANNEXE V**EVOLUTION DU FOND DE ROULEMENT CONSOLIDÉ**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL	1 943 784	2 016 245	2 711 340	- 42 175	272 526	1 444 768
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	885 036	322 634	212 668	- 1 100 443	- 581 422	- 961 306
SOLDE NET DE TRÉSORERIE	1 058 748	1 693 611	2 498 671	1 058 268	853 947	2 406 074