

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE LA REGION TOULONNAISE POUR L'EVACUATION EN
MER DES EAUX USEES
(SIRTEMEU)
(Département du VAR)**

Années 1992 à 2002

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du Syndicat Intercommunal de la Région Toulonnaise pour l'Evacuation en Mer des Eaux Usées (SIRTEMEU) à partir de l'année 1992. Ce contrôle a été attribué à Mme Steck-Andrez, conseiller. Par lettre en date du 4 juin 2002, le président de la chambre en a informé M. Gilles Vincent, président du syndicat, et, par lettres du 18 novembre 2002, M. Jean Vitel, président jusqu'en 1995, ainsi que M. Guy Nachin, président de 1996 à mars 2001. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 10 décembre 2002 avec M. Vincent et M. Guy Nachin, M. Vitel n'a pas souhaité bénéficier de cet entretien.

Lors de sa séance du 30 janvier 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Vincent, M. Nachin et M. Vitel, et, pour la partie qui la concerne, à la Compagnie des eaux et de l'ozone.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 13 mai 2003 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, M. Besombes, M. Fabre, M. Giannini et M. Leyat, présidents de section, MM. Amigues, Attanasio, Rouquié, conseillers et Mme Steck-Andrez, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettres du 3 juin 2003 à M. Vincent, président en fonctions, ainsi qu'à MM. Nachin et Vitel. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Vincent a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

INTRODUCTION

0.1 - Introduction

Le syndicat intercommunal de la région toulonnaise pour l'évacuation en mer des eaux usées (SIRTEMEU), créé par arrêté préfectoral du 24 octobre 1940, a pour objet la construction, l'exploitation et l'entretien de l'émissaire d'évacuation en mer des eaux usées de ses communes membres : Evenos, Ollioules, le Revest-les-Eaux, Saint-Mandrier-sur-Mer, la Seyne-sur-Mer, Six-Fours-les-Plages et Toulon.

Le présent examen de la gestion du SIRTEMEU a été limité aux conditions d'exécution du contrat d'affermage par lequel le syndicat a délégué, le 1^{er} avril 1990, l'exploitation de ses installations d'assainissement à la Compagnie des eaux et de l'ozone (I), et à une première évaluation de l'opération de construction de la station d'épuration du Cap Sicié, dite Amphitria, investissement d'un coût de près de 118 M€. (II).

I. LE CONTRAT DE DELEGATION DE L'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT

Le syndicat intercommunal de la région toulonnaise pour l'évacuation en mer des eaux usées a délégué l'exploitation de ses installations d'assainissement à la Compagnie des eaux et de l'ozone (CEO), filiale du groupe Vivendi, par un contrat d'affermage prenant effet au 1^{er} avril 1990 pour une durée de 16 ans, fixée par référence aux contrats de prestations de service souscrits depuis 1986 avec cette même société, auxquels il s'est substitué. Un avenant à effet du 16 novembre 1992 a prorogé la durée du contrat de 10 ans. Il a été suivi de trois autres avenants : l'avenant n° 2, le 25 juillet 1998, ayant pour objet le remplacement dans la formule de révision des prix d'un paramètre suite à l'interdiction de l'amiante ; l'avenant n° 3, le 4 février 2000, modifiant l'un des indices dans la formule de révision de la rémunération du fermier, l'avenant n° 4, le 21 juin 2001, modifiant la rémunération de base du fermier suite à la mise en conformité du rejet des fumées du four d'incinération.

1.1. Des modifications substantielles ont été apportées au contrat de délégation en cours d'exécution

En fait, l'économie initiale de la délégation a été profondément modifiée par les avenants n° 1 et 4.

Aux termes de l'avenant n° 1, le fermier s'est engagé à prendre en charge la future station d'épuration dont la construction, par le délégant, avait été décidée par délibération du syndicat du 9 juillet 1992. Il a alors été prévu que la rémunération de base du fermier, qui était égale à 0,1180 F (0,02 €)/m³ d'effluent traité serait majorée, pour le seul traitement physicochimique, dans une fourchette de 1,553 F (0,24 €)/m³ à 1,853 F (0,28 €)/m³. Il convient, toutefois, de souligner qu'à compter de la prise en charge de la station, le fermier a dû constituer, en application de l'article 4 de l'avenant, un fonds de renouvellement alimenté sur ses recettes, destiné aux travaux de maintien en l'état de l'ouvrage, et dont la dotation trimestrielle d'exploitation devait atteindre à une échéance de 6 ans, 5 200 000 F (792 734,89 €).

Par ailleurs, le fermier s'est engagé, pour les travaux de construction de la station, à faire l'avance de la TVA récupérable, montant estimé entre 70 000 000 F (10 671 431,21 €) et 100 000 000 F (15 244 901,72 €) selon les tranches et options. C'est pour ce motif que la durée du contrat a été prorogée de 10 ans, l'échéance étant repoussée à l'année 2016.

Le syndicat fait également valoir que le fermier s'était engagé à garantir pendant 5 ans les coûts d'exploitation de la station, en contrepartie des impératifs financiers auxquels était soumis le groupement d'entreprises attributaire du marché qui avait présenté l'offre la moins-disante.

Ces modifications, qui auraient nécessité la conclusion d'un nouveau contrat, sont intervenues peu de temps avant l'entrée en vigueur de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, qui au-delà de l'obligation de mise en concurrence, limite désormais à 20 ans la durée des délégations de service dans le domaine de l'assainissement, sauf examen préalable par le trésorier-payeur général des justificatifs de dépassement de cette durée. Au cas particulier, une durée de 26 ans paraît longue même si le délégataire, qui ne supporte pas l'amortissement des installations, a en charge les travaux de maintien en l'état de l'ouvrage.

Par l'avenant n° 4, le syndicat a confié au fermier l'exploitation de l'installation dite de traitement par voie sèche des fumées. Si la procédure de consultation de la commission d'appel d'offres sur le projet d'avenant a bien été respectée, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-6 du code général des collectivités territoriales, l'avenant n° 4 s'est traduit par une hausse importante de la rémunération de base du fermier qui a été portée de 1,896 F (0,29 €)/m³, en valeur 4^{ème} trimestre 2000, à 2,655163 F (0,40 €)/m³. Or l'augmentation de la rémunération du fermier ne résulte pas d'investissements matériels réalisés par le délégataire. De plus, l'avenant n° 4 a diminué notablement la dotation trimestrielle du fonds de renouvellement des installations (le montant a été fixé à 1 430 821 F (218 127,26 €), unité de traitement comprise).

Le syndicat justifie l'importance de la variation de la rémunération du fermier par la prise en compte, dans ce prix, de la dotation du fonds de renouvellement pour un montant de 0,1444 F (0,02 €)/m³, de la mise en service du traitement biologique pour un montant de 0,521 F (0,08 €)/m³ prévue par l'avenant n°1, et de l'incidence de l'augmentation du coût du traitement des fumées pour un montant de 0,008 F (0,00 €)/ m³. Ces justifications ont été transmises, à sa demande, au service du contrôle de légalité de la préfecture, sans donner lieu à observations particulières de sa part.

La Chambre observe, qu'en dépit des nouvelles obligations supportées par le fermier, consécutives tant aux évolutions technologiques qu'aux contraintes de la réglementation en matière de pollution, les clauses financières introduites par les avenants n° 1 et 4 lui sont très avantageuses. Elle prend acte de la mise en place par le syndicat, depuis la fin de l'année 2002, d'un contrôle technique et financier du contrat d'affermage.

I. 2. Des dispositions contractuelles pouvant porter atteinte au principe de concurrence

La clause relative à la participation du fermier aux commissions d'attribution des travaux, prévue par l'article 70 de la convention d'affermage, est contraire aux règles de libre concurrence.

La CEO se trouve d'ailleurs indirectement impliquée dans la construction de la station d'épuration et dans celle de l'installation de traitement des fumées, l'entreprise OTV (Vivendi water system) membre du groupement attributaire des deux marchés de travaux étant une filiale de l'entreprise fermière.

En fait, la CEO se borne à donner un avis technique, sans participer effectivement aux commissions d'attribution des travaux. La Chambre prend acte de l'intention du syndicat de modifier la rédaction de l'article 70 de la convention.

I.3. Les dispositions contractuelles relatives à la procédure de reversement de la rémunération du fermier par le syndicat ne sont pas suffisamment précises

L'article 32 de la convention d'affermage prévoit explicitement que le fermier perçoit sa rémunération auprès des usagers, dans la logique de la notion même de l'affermage qui se caractérise par une gestion aux risques et périls de celui-ci.

L'examen des comptes révèle qu'en réalité la rémunération du fermier lui est versée par le syndicat. Selon les explications données par le Président du syndicat, la redevance, qui comprend la rémunération du fermier et la surtaxe du syndicat, est perçue par les fermiers des communes membres auprès des abonnés, puis reversée aux communes qui la restituent au syndicat. Le syndicat reverse ensuite au fermier la part correspondant à sa rémunération.

Cette procédure ne remet pas en cause la nature de la convention, dans la mesure où le fermier tire effectivement sa rémunération des résultats de l'exploitation de la station.

L'article 32 de la convention mériterait toutefois d'être complété par l'indication de la procédure de collecte de la redevance qui est réellement appliquée. La Chambre note l'intention du syndicat de prendre des mesures afin d'améliorer la lisibilité des factures ainsi que le mode de facturation des volumes d'eau. Le syndicat précise, en outre, dans sa réponse, qu'il mettra en œuvre les moyens permettant d'aboutir par étapes à la facturation de la redevance d'assainissement par le fermier.

I. 4. Le syndicat n'exerce pas son droit de contrôle préalable sur les reversements de TVA par le fermier.

Le contrat d'affermage prévoit, en application de l'article 216 bis de l'annexe II au code général des impôts, le transfert au délégataire du droit à déduction de la TVA sur les investissements financés par le syndicat et compris dans l'affermage. Dans ce cadre, le fermier s'est engagé à faire connaître au syndicat à chaque imputation ou remboursement, avant le 15 du mois suivant celui du dépôt de la déclaration de TVA ou celui du remboursement, le montant de la TVA imputée ou reversée pour le compte de l'autorité affermante. Cette disposition a pour but de permettre au syndicat de contrôler en montant comme en délai les reversements attendus.

Le contrôle de la Chambre a révélé que le fermier ne respecte pas le délai d'information de 15 jours, l'information étant donnée alors que le remboursement était déjà effectué. Si, en pratique, le syndicat n'a pas constaté d'erreur de reversement, il lui appartient néanmoins de veiller au respect de la procédure et du délai prévus par la convention.

II LA CONSTRUCTION DE LA STATION D'EPURATION DE TOULON OUEST AU CAP SICIE

II.1. Présentation de l'opération

La directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 a fixé des obligations en matière de traitement des eaux résiduaires urbaines, transposées par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et ses textes d'application. Elles étaient exigibles au plus tard au 31 décembre 2000 pour les agglomérations de plus de 15 000 équivalents-habitants rejetant hors zone sensible. C'est dans ce contexte que s'est située l'opération de construction de la station d'épuration de Toulon-ouest.

Environ 90 % des effluents de l'agglomération toulonnaise étant jusqu'alors rejetés en mer sans traitement, le SIRTEMEU a lancé en 1984 une première étude d'impact en vue de l'implantation d'une station d'épuration au Cap Sicié, au débouché de l'émissaire existant.

Ce projet, situé dans un site classé, a suscité de nombreux recours de la part des défenseurs de l'environnement, qui ont retardé la réalisation de l'opération, les incertitudes juridiques l'affectant n'ayant été levées qu'en novembre 1993 par une modification de la loi sur le littoral.

La configuration des lieux et la nécessité de préserver l'environnement de la station ont accru la complexité du chantier. Il a fallu tout d'abord conforter la falaise sur 20 hectares en 1990, percer un tunnel d'accès de 1,2 km, puis réaliser en 1992-1993 une plate forme marine de 8500 m² pour accueillir la station proprement dite.

Conçue pour épurer des effluents équivalant à 550 000 habitants, la station devait, dans une première phase, pouvoir les traiter dès le début 1996 selon un procédé physico-chimique, puis, dans une deuxième phase et en conformité avec les directives européennes, selon un procédé biologique, avant la fin 2000. La station a été achevée en décembre 1997 pour la partie physico-chimique et à la mi 2001 pour la partie biologique.

Le syndicat, maître d'ouvrage, s'est appuyé sur la direction départementale de l'équipement, maître d'œuvre pour l'essentiel des travaux, sauf pour la 3^{ème} tranche conditionnelle de la station d'épuration, dont la maîtrise d'œuvre a été assurée par le cabinet Merlin.

II.2. Le coût de l'opération et son financement

Par délibération du 10 avril 1992, le SIRTEMEU a approuvé un montant prévisionnel des travaux de 582,5 MF TTC, valeur janvier 1992. Bien que la totalité des marchés ne soit pas encore soldée, il est possible à ce jour d'avoir une vue d'ensemble du coût global final de l'opération, qui devrait s'élever, selon le syndicat, à 772 MF, soit 117,69 M€.

Ce montant paraît pouvoir être validé, si l'on se réfère à celui des dépenses effectivement payées à la fin du présent contrôle. En effet, au 31 octobre 2002, les mandatements effectués sur les comptes 2331 et 231311 pour les divers postes du projet s'élèvent à un total de 749,23 MF (114,21 M€). Si l'on tient compte de l'évolution des prix sur l'ensemble de la période, ce montant demeure dans le cadre de l'enveloppe prévisionnelle annoncée en 1992.

Le financement de l'opération a été assuré à 56,4 % (dont 15,3 % de récupération de TVA) par le syndicat, à 10,06 % par l'Etat, à 18,9 % par l'agence de l'eau, à 9,2 % par la région et à 5,4 % par le département du Var.

Hors variation de prix, l'examen des divers marchés fait ressortir quelques dépassements dont certains résultent de contraintes externes ou d'impondérables, et d'autres, de la réparation d'omissions en raison d'insuffisances dans les études préalables.

En premier lieu, l'évolution, en cours de chantier, de la réglementation de l'eau et de l'environnement, a eu pour conséquence des travaux supplémentaires, pour un montant de plus de 19 MF.

Il en est ainsi de l'évacuation des cendres après humidification, qu'il a fallu rendre inertes avant mise en décharge, en vertu des arrêtés ministériels des 21 décembre 1992 et 29 juin 1993, d'où un surcoût de 6,03 MF HT (avenant n° 3), du traitement des fumées qui a dû être adapté en fonction des valeurs fixées par l'arrêté du 10 octobre 1996, préfigurant une directive européenne, soit une plus-value de 11,63 MF HT (avenant n° 11), de la protection des travailleurs (art. R. 232-8 du code du travail) ainsi que de l'autosurveillance des ouvrages dans le cadre de la loi sur l'eau, soit un supplément de 1,50 MF HT (avenant n° 13).

En outre, certains impondérables ont contribué au dépassement de l'enveloppe initiale : il s'agit des fondations qui ont dû être revues en fonction d'essais complémentaires effectués après la réalisation de la plate-forme marine, soit un supplément de 5,97 MF HT (avenant n° 3), et des litiges avec le groupement d'entreprises réglés par voie transactionnelle pour un montant de 2,93 MF TTC.

En second lieu, des travaux ou prestations complémentaires, dont certains auraient pu être prévus dès l'origine si les études préalables avaient été conduites avec plus de rigueur, ont été commandés en cours de chantier, pour un montant de 9,6 MF. Il s'agit notamment des équipements pour désodorisation, de la réalisation des caniveaux et du revêtement définitif de la chaussée de la galerie d'accès pour un montant de 6,3 MF HT avenant n° 1), ainsi que de l'ouvrage de raccordement entre l'ancien émissaire de rejet et celui posé dans le cadre des travaux de la plate-forme marine, pour 2,08 MF HT (avenant n° 2).

Enfin, l'attention particulière portée par des associations de protection de l'environnement et les écologistes sur l'opération a conduit le syndicat à mettre en œuvre une politique de communication sur le projet, ce qui n'est pas en soi critiquable.

Toutefois, cette prestation a été confiée par avenant n° 1 au marché du groupement d'entreprises chargé de la construction de la station, pour un montant de 3,06 MF HT : organisation d'une exposition itinérante, de journées portes ouvertes, réalisation de plaquettes, d'un film de chantier, de campagnes de presse et d'affichage, de lettres d'information et production de gadgets divers sur le thème «Amphitria».

Compte tenu du montant et de la nature des prestations dont il s'agit, il eut été plus conforme aux dispositions du code des marchés publics alors en vigueur de lancer un appel d'offres auprès de prestataires spécialisés dans le domaine de la communication que de les confier, par voie d'avenant, au titulaire du marché de génie civil.

Cependant, par avenant n° 6, ce montant a été ramené à 0,67 MF, représentant les prestations déjà réalisées par l'entreprise en ce domaine, le syndicat ayant décidé, par délibération du 13 novembre 1996, de reprendre lui-même la politique de communication.

En définitive, il apparaît, même si certains de ces surcoûts auraient sans doute pu être évités, que le SIRTEMEU a convenablement maîtrisé ce chantier, compte tenu de son ampleur et de sa complexité.

Le Président,

Alain PICHON

**REPONSE AU RAPPORT
D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
S.I.R.T.E.M.E.U.**

Par courrier du 3 Juin 2003 reçu le 5 Juin 2003, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes de la Région Provence Alpes Côtes d'Azur, a notifié le rapport d'observations définitives engageant le droit de réponse visé à l'article L 241-11 du Code des Juridictions Financières.

Au vu de ce rapport et au complément de ma précédente réponse, je tiens à reprendre l'exposé concernant l'avis de la Chambre sur l'avenant N° 4 en date du 21 Juin 2001.

Le rapport insiste sur l'augmentation qualifiée d'importante de la rémunération du fermier, qui aurait été portée de 1,896 F à 2,655 163 F/m³, en l'absence d'investissements matériels du délégataire.

L'avenant N° 1, dans son article 3 modifiant l'article 32 du contrat d'affermage, stipule la rémunération contractuelle en cas de mise en œuvre du traitement biologique.

Le complément de rémunération y est fixé à 0,532 F/m³. La valeur de 0,532 F/m³ correspond à la date de valeur de l'avenant N° 1 fixée au 01/03/1992.

Le coefficient d'actualisation (avenant N° 1 page 9) le ramène à 0,509 132 F/m³ en valeur au 08/08/1997.

/ ...

Les tableaux des annexes II et III de l'avenant N° 4 établissent le raccordement entre les documents contractuels, les différentes étapes de mise en œuvre des compléments de rémunération et la reformulation des prix.

Sans modifier les valeurs, l'avenant N°4 reprend la rémunération en unifiant la date de référence et en présentant le prix assorti de minorations, au lieu des compléments introduits jusqu'alors.

En valeur 4^{ème} trimestre 2000, le traitement biologique est rémunéré à hauteur de 0,520 740 F/m³. La rémunération totale se présente donc comme suit :

	Valeur 4 ^{ème} Trimestre 2000
Contrat de base + traitement Physico-chimique	2,039 551
Traitement biologique	0,520 740
Traitement des fumées	0,094 271
Total :	2,655 163

L'augmentation de l'avenant N° 4 répond donc à la seule obligation définie à l'article 1 de l'avenant de « prendre en charge la filière de traitement des fumées ».

Le compte d'exploitation prévisionnel permettant de fixer la plus value de 0,093764 F/m³ (Valeur en MARS 2000) se décompose en :

- + 978 191 F de charges prévisionnelles d'exploitation
- + 293 457 F de frais généraux et marges du fermier
- 119 986 F de pénalités contractuelles pour le seuil de Dioxyde de soufre
- + 28 236 F de mise en décharge
- +400 000 F de crédit du fonds de renouvellement

* Soit un total de 1 552 261 F pour 16 555 023 m³ traités.

/ ...

/...

Ce décompte illustre la portée restreinte de l'avenant N° 4, modération qui n'explique pas le caractère avantageux que le rapport d'observations de la Chambre utilise pour le qualifier.

Enfin, le rapport insiste sur la réduction du fonds de renouvellement, fixé à 218 127,26 € par trimestre.

Il convient de se souvenir que le S.I.R.T.E.M.E.U. amortit ses installations et dote annuellement pour 1 917 023,11 €. Le fonds de renouvellement correspond à une valorisation lissée des frais d'entretien.

Son coût économique s'ajoutant à la dotation aux amortissements, il est donc raisonnable d'en avoir limité la charge.

Je n'ai pas d'autres observations à formuler sur le rapport définitif de la Chambre et prends acte de l'avis positif formulé à propos de la construction de la station du Cap Sicié, avis qui prend toute sa signification quand on le compare aux 117,69 m€ (772 MF) du coût d'opération.

LE PRESIDENT,

Gilles VINCENT.