Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

AGENCE MÉTROPOLITAINE DES DÉCHETS MÉNAGERS (SYCTOM) (75)

Exercices 2009 et suivants

Observations définitives
délibérées le 20 mai 2016

SOMMAIRE

SYNTHESE **5**

RECOMMANDATIONS **10**

OBSERVATIONS **11**

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE **11**

2. LES OBSERVATIONS ÉMISES PAR LA CHAMBRE LORS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE **11**

3. LE CONTRÔLE PARALLÈLE DES DEUX SYNDICATS PRIMAIRES DU SYCTOM **12**

4. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET TERRITORIALE DU SYCTOM **12**

4.1. Présentation générale 12
4.1.1. Le périmètre d'intervention jusqu'au 31 décembre 2015 12
4.1.2. L'organisation générale de l'Agence 14
4.1.3. Une gouvernance bien organisée 14

4.2. Les compétences en matière de gestion des déchets 15
4.2.1. La situation jusqu'au 31 décembre 2015 15
4.2.2. La situation à compter du 1er janvier 2016 16

5. LA PLANIFICATION DES DÉCHETS EN ÎLE-DE-FRANCE ET LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DU SYCTOM **17**

5.1. Le cadre juridique du traitement des déchets 17
5.1.1. Le cadre européen et national en matière de planification des déchets 17
5.1.2. La déclinaison à l'échelle régionale ne prend pas en compte les spécificités des organisations et des territoires 19
5.1.3. Le processus de suivi et de pilotage des objectifs par la région 20
5.1.4. Des capacités d'incinération plafonnées pour contraindre les collectivités à privilégier la prévention et le recyclage 21

5.2. Le traitement des déchets en Île-de-France 21
5.2.1. Le traitement était assuré quasi-exclusivement à l'échelle intercommunale avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe 21
5.2.2. La collecte des déchets est caractérisée en Île-de-France par une faible couverture en déchetteries() 22
5.2.3. Le traitement des déchets en Île-de-France s'organise surtout par l'incinération 22
5.2.4. Les installations de traitement utilisées par le Syctom sont en situation de sous-capacité structurelle qui devrait s'aggraver 23
5.2.5. Le recours à l'incinération est prépondérant 25
5.2.6. L'incinération est assurée de façon majoritaire par les trois centres du syndicat 26
5.2.7. Le traitement par les centres d'incinération du syndicat est moins coûteux que le recours à l'externalisation 27
5.2.8. Le traitement des collectes sélectives est coûteux 27
5.2.9. Le traitement des objets encombrants et le stockage des déchets sont entièrement externalisés 29

5.3. Les objectifs environnementaux 30
5.3.1. La politique du Syctom en faveur de la prévention des déchets 30
5.3.2. La politique du Syctom en faveur du tri 34
5.3.3. Une incapacité à réduire les tonnages de déchets incinérés et enfouis 38
5.3.4. Les perspectives offertes par la politique de mutualisation de moyens entre les syndicats de traitement 39

6. LA GESTION PAR MARCHÉS PUBLICS ET LE CONTRÔLE DES PRESTATAIRES..... 40

6.1. Un recours exclusif à la gestion confiée à des tiers pour l'exploitation du traitement 40

6.2. L'organisation de la fonction « achat » du Syctom 41
6.2.1. Organisation et missions de la Direction des marchés et des affaires juridiques (DMAJ) 41
6.2.2. Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres est régulier 42
6.2.3. Les outils transversaux de pilotage de la fonction achat sont encore insuffisants 42
6.2.4. Des efforts d'optimisation ont été faits dans le choix des procédures 43
6.2.5. Le choix d'une gestion confiée par marché public pour l'exploitation des unités d'incinération est constant 43
6.2.6. La stratégie d'achat n'est pas formalisée 44
6.2.7. La prise en compte du développement durable et de la responsabilité sociale dans les procédures de marchés est insuffisante 45
6.2.8. Le secteur d'activité du Syctom est faiblement concurrentiel ce qui renforce le besoin d'une veille en matière d'achats 46
6.2.9. Le recours régulier aux avenants illustre le besoin d'un cadre évolutif et partenarial d'exécution des marchés 47
6.2.10. Le volume des procédures d'accords transactionnels et des procédures contentieuses est important 48

6.3. Le marché d'exploitation du centre de valorisation énergétique de Saint-Ouen (n° 85.91.011) 48
6.3.1. Les caractéristiques du marché et de l'usine de Saint-Ouen 48
6.3.2. La rémunération de l'exploitant est peu lisible et en pratique forfaitaire 50
6.3.3. La rémunération du gros-entretien renouvellement (GER) est atypique 52

6.4. Le marché d'exploitation du centre multi-filières de tri des collectes sélectives et de valorisation énergétiques des ordures ménagères « Isséane » (n° 06.91.056) 54
6.4.1. Caractéristiques du marché n° 06.91.056 et de l'usine Isséane 54
6.4.2. Rappel du montage juridique retenu et du démarrage d'exploitation du centre 56
6.4.3. Une exécution contractuelle très évolutive 57
6.4.4. Une exécution contractuelle perturbée par la suppression de la prestation E de tri des objets encombrants 59
6.4.5. L'exécution contractuelle a été perturbée par les dysfonctionnements de la prestation D de tri des collectes sélectives multi-matériaux (CSMM) 60
6.4.6. La rémunération de la prestation d'incinération (prestation C) est dynamique 61
6.4.7. La rémunération de la prestation de tri des collectes sélectives multi-matériaux (prestation D) 64

6.5. Le marché d'exploitation de l'unité d'incinération des ordures ménagères d'Ivry Paris XIII (n° 10.91.046) 66
6.5.1. Caractéristiques du marché n° 10.91.046 et de l'UVE d'Ivry 66
6.5.2. La rémunération de l'exploitation 67
6.5.3. Une attribution concomitante avec l'exécution du marché relatif à la maîtrise d'œuvre des travaux de prolongation du site Paris-Ivry XIII (n° 08.91.032) 71

6.6. La revente de la vapeur produite par l'incinération 74
6.6.1. La valorisation énergétique des déchets dans les unités d'incinération des ordures ménagères 74
6.6.2. L'évolution des recettes de vapeur 75
6.6.3. Des liens anciens et étroits entre le Syctom, la CPCU et la ville de Paris 75
6.6.4. Les relations contractuelles entre le Syctom et la CPCU : le contrat-cadre du 21 décembre 2004 76
6.6.5. L'exécution du contrat 77
6.6.6. Les prix de vente de la vapeur à la CPCU 78

6.7. La revente d'électricité 84
6.7.1. Le choix du recours au contrat d'obligation d'achat 84
6.7.2. Des recettes relativement faibles 85

7. LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU SYCTOM 85

7.1. La qualité de l'information budgétaire et financière 85
7.1.1. La nomenclature budgétaire et comptable utilisée est inadaptée 85
7.1.2. Le calendrier budgétaire est respecté 86
7.1.3. L'information à destination des élus et du public est claire et complète 86

7.2. La comptabilité d'engagement est tenue 86
7.2.1. Le rattachement des charges est effectif et régulier 86

7.3. La fiabilité des prévisions budgétaires en investissement est en forte baisse en raison d'aléas non anticipés 87

7.4. La fiabilité des comptes 88
7.4.1. Les amortissements 88
7.4.2. Le compte d'immobilisations en cours n'appelle pas d'observation 89
7.4.3. Les restes à recouvrer sont très importants 90
7.4.4. Les provisions pour risques et charges 90
7.4.5. La comptabilisation des emprunts et dettes assimilées est régulière 97
7.4.6. La comptabilisation du patrimoine est fiable 97
7.4.7. Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et comptable et sur la fiabilité des comptes 97

7.5. La situation financière 97
7.5.1. Une situation financière très solide 98
7.5.2. Le fonctionnement 98
7.5.3. Les dépenses d'équipement et le fonds de roulement 108
7.5.4. Les frais des communications, de déplacements et d'indemnités des élus n'appellent pas d'observation 113

7.6. La gestion des ressources humaines 114
7.6.1. Les objectifs et les moyens du service des ressources humaines 114
7.6.2. Les effectifs budgétaires sont anormalement élevés 114
7.6.3. La gestion du régime indemnitaire et des logements de fonction 114
7.6.4. Les indemnités et frais versés aux élus 116
7.6.5. Le temps de travail 117
7.6.6. L'absentéisme 118
7.6.7. La gestion du compte épargne temps 119

ANNEXES 120

Annexe n° 1 : Cartographie du territoire du Syctom 120

Annexe n° 2 : Carte des territoires de la métropole du Grand Paris 121

Annexe n° 3 : Chaîne de gestion simplifiée des DMA, volumes et dépenses des collectivités 123

Annexe n° 4 : La valorisation énergétique du Syctom 124

Annexe n° 5 : Évolution comparée des coûts de revient des UVE et des recettes de vapeur de 2008 à 2014 125

Annexe n° 6 : Calcul de l'impact de la proposition de la CPCU sur ses gains 126

Annexe n° 7 : Calcul de l'impact de la proposition du Syctom sur les gains de la CPCU 126

Annexe n° 8 : Les produits courants de fonctionnement du SYCTOM 127

Annexe n° 9 : Les redevances facturées aux adhérents 127

GLOSSAIRE DES SIGLES 128

LEXIQUE 130

SYNTHESE

L'agence métropolitaine des déchets ménagers (précédemment Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (Syctom))[1], établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, créée en 1984, est le plus important syndicat de traitement des déchets ménagers d'Europe avec la prise en charge de 2,3 millions de tonnes de déchets par an pour une population de 5,7 millions d'habitants en 2014, soit un peu moins de la moitié de la population de l'Île-de-France.

Ce syndicat intercommunal regroupait, jusqu'au 31 décembre 2015, 84 communes membres, réparties sur 5 départements d'Île-de-France (Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), dont 67 sont adhérentes par le biais de 2 syndicats primaires départementaux : le Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagère (Syelom) et le Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93).

Depuis le 1er janvier 2016, à la suite de la création de la métropole du Grand Paris et au sein de cette métropole, de 12 établissements publics territoriaux (EPT) à qui la compétence de gestion des déchets a été attribuée, l'agence regroupe ces 12 EPT ainsi que la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc, située hors du périmètre de la métropole.

Le Syctom assure le traitement des déchets par délégation de compétence de ses membres. Les modalités de traitement des déchets ménagers et assimilés sont principalement l'incinération avec valorisation énergétique (76 %), le tri (19 %) et la mise en décharge (9 % en incluant les refus de tri des collectes sélectives et encombrants).

Il emploie 115 agents. Ses produits courants de fonctionnement se sont établis à 364,8 M€[2] en 2014.

Une hiérarchie des modalités de traitement des déchets imposée par la réglementation

Le traitement des déchets est soumis à un cadre juridique strict établi aux niveaux communautaire, national et régional. La directive-cadre européenne de 2008 établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets. Les lois nationales - lois dites « Grenelle » en 2009 et 2010 puis loi sur la transition énergétique de 2015 - fixent des objectifs précis de réduction de la production de déchets, d'augmentation de la collecte sélective et de la valorisation matière et énergétique ainsi que de réduction de mise en décharge. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République confie la planification en ce domaine aux régions. Toutefois la région Île-de-France disposait déjà de cette compétence depuis 2004 et elle a adopté en novembre 2009 un plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

[1] Les deux appellations sont employées dans le présent rapport.
[2] M€ : millions d'euros.

L'échec d'une politique de traitement alternative à l'incinération

Ce plan régional d'élimination a retenu un plafond de 4,3 millions de tonnes par an jusqu'en 2019 pour la capacité autorisée totale des unités d'incinération de déchets non-dangereux sur le territoire francilien, tous types de déchets confondus.

Dans cette optique, l'agence métropolitaine des déchets ménagers a cherché à diversifier ses modes de traitement, en optant pour l'augmentation de ses capacités de traitement après collectes sélectives et la méthanisation comme alternatives à l'incinération.

La capacité de l'usine d'incinération d'Issy-les-Moulineaux a été ainsi réduite de 80 000 tonnes, passant de 540 000 tonnes en 2007 à 460 000 tonnes actuellement.

Toutefois, les opérations de construction d'unités de méthanisation n'ont pu aboutir en raison de l'hostilité des riverains. Les projets de Romainville et du Blanc-Mesnil ont été abandonnés. La méthanisation sur la future usine d'Ivry doit être étudiée mais semble également compromise.

En outre, malgré une politique volontariste en faveur de la collecte sélective des déchets, dont le coût annuel pour le syndicat sur la période 2009-2015 s'est élevé à 24,9 M€, les résultats sont très éloignés des objectifs fixés. Ainsi, alors que le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés avait fixé comme objectifs pour 2014 des taux par habitant de 50 kg de collecte sélective et de 30,3 kg de collecte du verre, les résultats atteints sont très éloignés. Ils ont été respectivement de 30 kg et de 20 kg en 2014. Plus grave encore, aucun progrès n'a été constaté depuis 2005.

Toutefois, il convient de relever que ce sont les collectivités de proximité qui sont en charge de la collecte auprès des usagers et qui, de ce fait, ont la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les collectes sélectives du verre, des emballages et des déchets organiques.

En matière de prévention, les résultats sont également mitigés. Le plan régional d'élimination avait fixé un objectif de réduction de la production de déchets ménagers et assimilés de 50 kg par habitant entre 2005 et 2014 et il a été atteint en 2013. Mais ce résultat s'explique par les effets de la crise économique depuis 2008 et par le fait qu'une partie des déchets ménagers et assimilés est dorénavant collectée dans les circuits privés ou associatifs et non plus par le service public.

Une situation de forte sous-capacité de traitement qui devrait s'aggraver

La diminution volontaire des capacités d'incinération, l'impossibilité constatée de construire des unités de méthanisation et l'insuffisance de résultats en matière de prévention et de collecte sélective expliquent la situation de sous-capacité de traitement de l'agence métropolitaine. En 2015, l'insuffisance de capacité s'établit à 417 000 tonnes, ce qui représente 18 % des besoins du syndicat. Elle est comblée pour moitié par recours à l'externalisation, dans le cadre de marchés publics et, pour l'autre moitié, par mise en décharge.

Des objectifs de réduction du stockage des déchets ont, par ailleurs, été fixés par les lois Grenelle et par le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Cette situation de sous-capacité de traitement de l'ensemble des déchets collectés devrait s'aggraver à l'échéance 2025. En effet, le Syctom a déjà réduit de 330 000 tonnes sa capacité d'incinération sur la future usine d'Ivry, ce qui représente la moitié de sa capacité. Dans le même temps, la contrainte renforcée des objectifs inscrits dans la loi sur la transition énergétique empêchera le recours au stockage par enfouissement des déchets.

Pour faire face à cette insuffisance de capacité, le Syctom prévoit, notamment, de demander l'autorisation d'augmenter la capacité de traitement de l'usine d'Issy-les-Moulineaux de 50 000 tonnes par an, d'accroître également la capacité technique de l'usine de Saint-Ouen et de conclure avec les syndicats de traitement voisins des conventions de coopération en vue de mutualiser les équipements.

Une renégociation difficile du contrat avec la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU)

Sous-produit du traitement par incinération, la valorisation énergétique des déchets constitue une priorité de même rang que leur valorisation organique par le biais de la méthanisation et du compostage.

Dans la démarche de valorisation énergétique, la CPCU, entreprise publique locale dont les actionnaires sont la ville de Paris et Cofely (groupe Engie), délégataire du service public de distribution de chaleur de la ville de Paris et de 16 autres communes de la petite couronne, et le Syctom sont des acteurs majeurs liés l'un à l'autre.

Depuis sa création en 1927, le réseau de la CPCU est lié aux usines d'incinération gérées par l'agence métropolitaine. La compagnie parisienne est l'unique cliente du Syctom pour la vapeur et celui-ci est son principal fournisseur. Par ailleurs, la ville de Paris est actionnaire à 33,5 % de la CPCU et elle détient la moitié des voix au sein du comité syndical de l'agence métropolitaine des déchets ménagers.

Les deux parties ont conclu un contrat cadre en 2004 pour la fourniture de vapeur qui expire le 31 décembre 2016. Dès 2010, la CPCU et l'Agence ont engagé une négociation, portant sur les quantités et le prix de la vapeur livrée, dans la perspective du renouvellement du lien contractuel au 1er janvier 2017. Mais cette négociation, interrompue en 2013, reprise à l'été 2014, a été rompue, à nouveau, en juin 2015.

Concernant les quantités, l'enjeu des discussions est de garantir à la CPCU un volume de vapeur lui permettant d'atteindre le seuil de 50 % de son mix énergétique (c'est-à-dire de la répartition des différentes sources d'énergies qu'elle consomme) en énergie renouvelable et de récupération. De cette façon, la Compagnie pourra bénéficier de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux de 5,5 % au lieu de 20 %, ce qui lui procurerait un gain d'environ 40 M€.

S'agissant du prix, l'agence métropolitaine demande qu'il se rapproche des prix du marché, ce qui correspondrait à un partage de moitié des gains liés à la baisse de la TVA.

Comme les deux parties n'envisagent ni le statu quo ni une rupture de leurs relations, un accord sur les prix et sur les quantités paraît inéluctable, malgré l'absence d'instance et de mécanisme d'arbitrage.

Concomitamment aux analyses provisoires que produisait la chambre, le syndicat a engagé de nouvelles discussions qui se sont conclues le 17 décembre 2015 par la signature d'un avenant au contrat. Celui-ci garantit à la CPCU son mix énergétique et permet au Syctom de vendre son énergie au tarif du marché et de réaliser un supplément récurent de recette de 18 M€ par an environ.

Une politique d'achat public en progrès

L'exploitation du traitement des déchets est entièrement confiée à des prestataires privés, par le biais de marchés publics. La commande publique représente ainsi pour le Syctom 57,5 % de ses dépenses de fonctionnement. Au demeurant, l'activité de traitement des déchets de l'agence métropolitaine s'inscrit dans le cadre d'un marché économique très concentré, limité à quelques opérateurs industriels.

Au sein du Syctom, la fonction « achat » a évolué vers la recherche d'une plus grande efficacité des procédures en matière de commande publique, comme par exemple le basculement des marchés à bons de commande vers des accords-cadres. Cette fonction « achat » est largement déconcentrée au niveau des directions techniques et opérationnelles.

Toutefois, la stratégie d'achat et ses outils de suivi sont encore insuffisamment formalisés et exploités. Il conviendrait d'homogénéiser les pratiques pour mieux mettre en perspective les divers modes de gestion possibles, pour renforcer la démarche d'achat durable et responsable et pour améliorer le suivi des fournisseurs.

Une nouvelle organisation a été proposée en 2015 pour permettre à la direction des marchés, d'assurer un pilotage plus complet de la fonction « achat ».

Après avoir analysé les marchés d'exploitation des trois unités de valorisation énergétiques, la chambre a relevé les améliorations intervenues, tant dans les clauses contractuelles que dans les modalités de rémunération de l'exploitant, pour les marchés récemment renouvelés.

Si le recours aux avenants est fréquent, il reste conforme à la réglementation. Cette fréquence des avenants traduit le besoin effectif de prévoir un cadre évolutif et partenarial pour l'exécution des prestations, marquées par de nombreux cas d'aléas et d'imprévisibilité.

Une situation financière solide pour l'agence

En matière de gestion financière, les produits[3] et les charges de fonctionnement de l'agence métropolitaine ont été, en 2014, respectivement de 364,8 M€ et 254 M€. La situation financière est caractérisée par un taux de marge[4] de 30 %, un ratio de désendettement net[5] de 3,4 après prise en compte de la trésorerie et un fonds de roulement[6] de 220 M€ alors même que le syndicat n'a aucun besoin de fonds de roulement[7]. La situation financière du Syctom est donc solide.

Le résultat de fonctionnement, déficitaire de 11 M€ en 2014, a été artificiellement réduit par une dotation aux provisions pour charges et litiges de 47,9 M€, non conforme à la réglementation comptable.

(3) Produits courants de fonctionnement : ensemble des produits de fonctionnement à l'exception des produits exceptionnels.
(4) Taux de marge = excédent brut de fonctionnement / produits.
(5) Ratio de désendettement net = dette nette de la trésorerie / capacité d'autofinancement.
(6) Fonds de roulement = capitaux permanents – actifs immobilisés.
(7) Besoin en fonds de roulement = stocks + créances clients – dettes fournisseurs et dettes fiscales.

La capacité d'autofinancement brute[8] (Caf brute) n'a cessé de croître entre 2009 et 2012 pour atteindre 105 M€. Cela résulte d'une hausse continue de la redevance, qui s'est élevée à 19 M€ en 2012, alors que les dépenses d'équipement n'ont cessé de diminuer en raison du report ou de l'abandon de projets d'investissement importants entre 2009 et 2014. L'évolution de la redevance a été, par la suite, variable et la Caf a connu la même évolution pour s'établir à 92 M€ en 2014.

Un fonds de roulement et une trésorerie surabondants

Augmentation sensible de la Caf et baisse des dépenses d'équipement ont abouti à un niveau très important du fonds de roulement (220 M€ en 2014). Le syndicat n'ayant aucun besoin de fonds de roulement, sa trésorerie n'a cessé de croître (187 M€ en 2014). Celle-ci ne procure aucun produit financier, conformément à la réglementation relative à la gestion des fonds. Elle est toutefois à mettre en relation avec un endettement de 502 M€ et des charges financières de 20 M€ en 2014.

Dans le cadre du débat d'orientations budgétaires pour 2016, le Syctom a prévu d'utiliser ce fonds de roulement pour financer, en partie, le programme d'investissement de la période 2015-2020, dont le montant prévisionnel est de 1 014 M€.

Une politique sociale marquée par la hausse de la masse salariale

La gestion des ressources humaines est tout d'abord caractérisée par une politique salariale généreuse. Sur la période 2009-2014, l'augmentation de la rémunération individuelle annuelle liée au glissement-vieillesse-technicité (GVT)[9] a été de 3,2 % par an. Cela résulte d'une politique de passage systématique à l'échelon supérieur à la durée minimum et d'un taux d'avancement de grade très favorable.

S'agissant des indemnités et primes décidées par le syndicat, elles suivent la même évolution, puisqu'elles ont augmenté de 5,1 % par an.

En outre, le régime de temps de travail effectif des agents est de 1 544,4 heures par an, ce qui est inférieur aux 1 607 heures réglementaires.

Enfin, l'organisation du travail en cycle de 39 heures par semaine permet aux agents de bénéficier de 11 semaines de congés annuels, compte tenu des 6 jours irrégulièrement octroyés.

[8] Capacité d'autofinancement brute = produits réels – charges réelles.

[9] Le GVT correspond à la variation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire découlant de l'avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et du changement de grade ou de corps (composante technicité).

RECOMMANDATIONS

5. LA PLANIFICATION DES DÉCHETS EN ÎLE-DE-FRANCE ET LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DU SYCTOM

RECOMMANDATION N° 1 : ……PAGE 29

Évaluer, dans le cadre des études d'opportunité préalables à la construction des installations de tri des déchets, l'impact de l'investissement sur les coûts d'exploitations.

7. LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU SYCTOM

RECOMMANDATION N° 2 : ……PAGE 103

Définir une politique de tarification sur un horizon long prenant en compte les besoins de financement du PPI et les ressources de l'autofinancement et du fonds de roulement ainsi que des capacités d'emprunt du syndicat.

RECOMMANDATION N° 3 : ……PAGE 105

S'assurer de la fiabilité des données communiquées à l'Ademe dans la matrice des coûts.

RECOMMANDATION N° 4 : ……PAGE 110

Suivre et analyser le besoin en fonds de roulement.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 3ème section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de l'agence métropolitaine des déchets ménagers (Syctom).

Le rapport a été arrêté au vu :

- des observations provisoires communiquées le 12 janvier 2016 au président du Syctom, ordonnateur en fonction, au précédent président du syndicat, et sous forme d'extraits au préfet de la région Île-de-France, au ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales), à la présidente du conseil régional d'Île-de-France, au précédent président du conseil régional, à l'Ademe[10], à l'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France, aux présidents du Sivom, du Sirédom, de la Semardel, du Sitru, d'Azur, du Sidompe, du Simacur, du Sievd, du Smitduvm et du Sietrem, aux maires de Sevran, Tremblay-en-France, Clichy-sous-Bois, Coubron, Vaujours, Livry-Gargan et Villepinte, et aux sociétés Tiru S.A, TSI S.A, Novergie S.A et Compagnie parisienne de chauffage urbain ;
- des réponses adressées en retour à la chambre.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 20 mai 2016 et qui a été présidé par M. Terrien, président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Mme Tizon, présidente de section, MM. Rooz et Connan, premiers conseillers et Mme McKee, première conseillère.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Rooz et Mme McKee, assistés de MM. Boyer et Jicquel, vérificateurs ;
- en ses conclusions, le procureur financier.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2. LES OBSERVATIONS ÉMISES PAR LA CHAMBRE LORS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le Syctom a fait l'objet de trois examens de gestion en 1993, en 1999, en 2006 ; ce dernier contrôle concernait les exercices 1999 à 2005.

[10] Voir le lexique en annexe pour la signification des sigles des différents organismes.

Concernant sa situation financière, la chambre observait une baisse de l'autofinancement et, en relation avec le lancement des travaux de mise aux normes des usines d'incinération et au démarrage de la construction de l'usine « Isséane » à Issy-les–Moulineaux, une forte augmentation de l'endettement à compter de 2004. Le ratio de désendettement[11] était passé de 3 années en 1999 à 17 en 2005, hors charges exceptionnelles.

Concernant les marchés d'exploitation, la chambre relevait que le marché du 14 janvier 1986 pour l'exploitation des trois unités d'incinération (Issy 1, fermé fin 2005, Ivry/Paris 13 et Saint-Ouen) avec la société Tiru avait fait l'objet d'un avenant en 2005 et que celui-ci avait permis très largement d'apporter des réponses adaptées aux observations formulées par la chambre en 1993 et 1999.

3. LE CONTRÔLE PARALLÈLE DES DEUX SYNDICATS PRIMAIRES DU SYCTOM

Le Syctom a été constitué en 1984 entre la ville de Paris, les communes des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis regroupées soit directement, soit au travers de leurs communautés d'agglomération au sein de deux syndicats primaires, le Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Syelom) et le Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93), ainsi que de communes et d'établissements de coopération intercommunales (EPCI) du Val-de-Marne et des Yvelines.

La chambre a donc examiné, en parallèle de celui du Syctom, la gestion des deux syndicats primaires. Lors d'un précédent examen de gestion du Sitom 93, ayant donné lieu à un rapport d'observations définitives en 2011, la chambre s'était interrogée, comme elle l'avait déjà fait en 1999, sur l'objet et les missions de cet organisme. Le second, le Syelom, n'avait jamais été contrôlé.

4. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET TERRITORIALE DU SYCTOM

4.1. Présentation générale

4.1.1. Le périmètre d'intervention jusqu'au 31 décembre 2015

L'Agence métropolitaine des déchets ménagers, nouvelle dénomination depuis 2011 du Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (Syctom), est le plus important syndicat de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés d'Europe. Il est chargé du traitement des déchets de près de la moitié de la population francilienne, soit 5,7 millions d'habitants.

Ses produits de fonctionnement courants se sont établis en 2014 à 364,8 M€.

Il rassemble 84 communes membres réparties sur 5 départements (Paris, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne)[12].

---

[11] Le ratio de désendettement permet d'identifier, en nombre d'année d'épargne brute, l'endettement de la collectivité locale en rapportant l'épargne brute au stock de dette.

[12] Annexe n° 1 : Cartographie du territoire du Syctom.

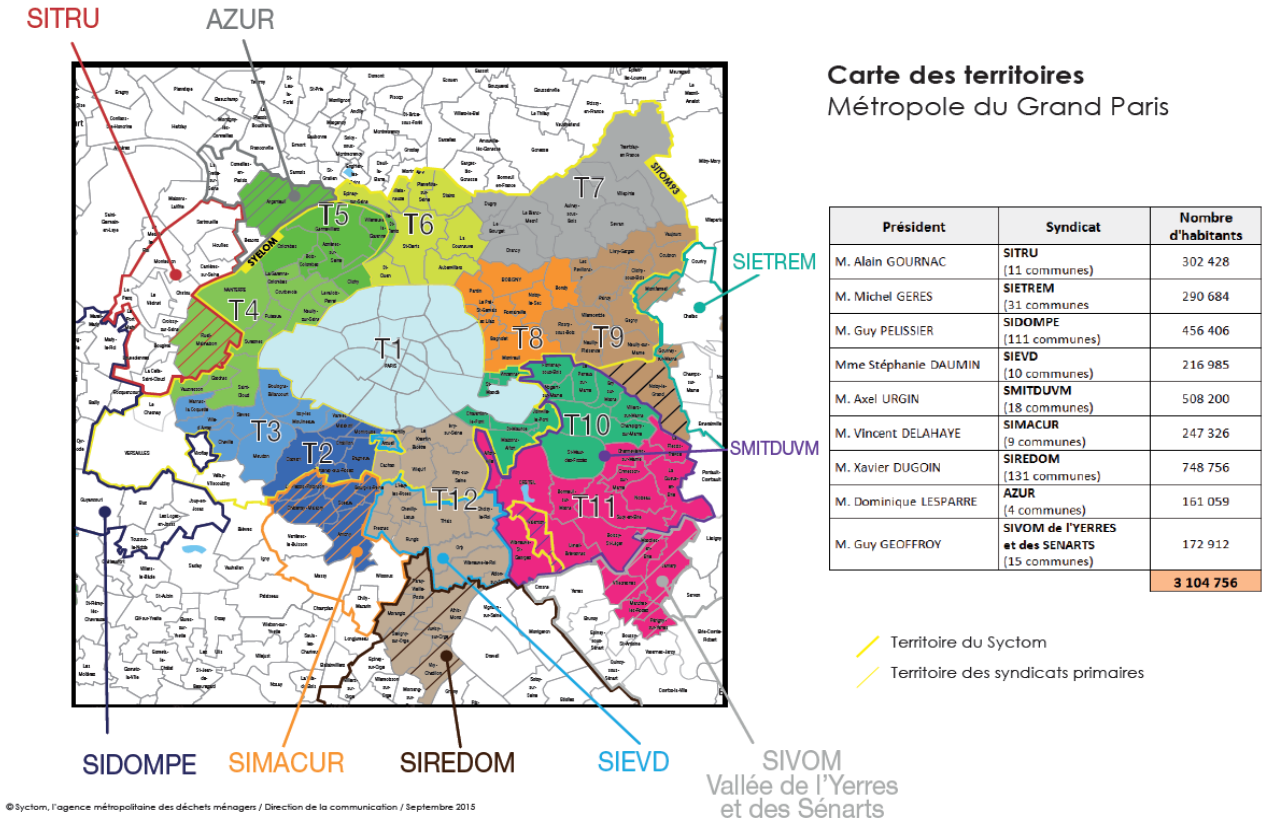
Les communes adhérentes au Syctom sont au nombre de :

- huit directement : Paris et sept communes du Val-de-Marne (Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Maisons-Alfort, Saint-Mandé, Valenton, Vincennes, Vitry-sur-Seine) ;
- neuf au travers de quatre intercommunalités : communauté de communes de Saint-Maurice - Charenton Le Pont ; communauté d'agglomération du Val de Bièvre (Cachan, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre, Villejuif) ; communauté d'agglomération Versailles Grand Parc (Versailles et Le Chesnay) ; communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest (Vélizy-Villacoublay) ;
- soixante-sept par l'intermédiaire des deux syndicats primaires départementaux :
  - le Sitom 93 qui rassemble 37 communes de Seine-Saint-Denis ;
  - le Syelom qui regroupe 30 communes des Hauts-de-Seine.

Quatre-vingt-dix-huit pour cent du territoire du Syctom est inclus dans le périmètre de la métropole du Grand Paris (MGP). Seules trois communes des Yvelines n'en relèvent pas, à savoir Versailles, Le Chesnay et Vélizy-Villacoublay.

Inversement, 79 % de la population de la MGP vit à l'intérieur du périmètre du Syctom (*Source : Ordif*).

Carte n° 1 : **Carte des territoires de la MGP et des syndicats de déchets ménagers**



Président	Syndicat	Nombre d'habitants
M. Alain GOURNAC	**SITRU** (11 communes)	302 428
M. Michel GERES	**SIETREM** (31 communes	290 684
M. Guy PELISSIER	**SIDOMPE** (111 communes)	456 406
Mme Stéphanie DAUMIN	**SIEVD** (10 communes)	216 985
M. Axel URGIN	**SMITDUVM** (18 communes)	508 200
M. Vincent DELAHAYE	**SIMACUR** (9 communes)	247 326
M. Xavier DUGOIN	**SIREDOM** (131 communes)	748 756
M. Dominique LESPARRE	**AZUR** (4 communes)	161 059
M. Guy GEOFFROY	**SIVOM de l'YERRES et des SENARTS** (15 communes)	172 912
		3 104 756

4.1.2. L'organisation générale de l'Agence

Régi par les articles L. 5711-1 à L. 5711-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Syctom, créé par un arrêté inter-préfectoral de 1984, est un syndicat mixte fermé qui, suivant sa définition, associe exclusivement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. La contribution des membres comprend, à concurrence de 15 % de la contribution totale, un terme proportionnel à la population, et, à concurrence de 85 %, un terme proportionnel au tonnage apporté.

4.1.3. Une gouvernance bien organisée

La gouvernance politique est confiée à des instances renouvelées tous les six ans après chaque élection municipale. Elle s'organise avec :

- un président. Cette fonction est exercée depuis juin 2014 par M. Hervé Marseille, sénateur des Hauts-de-Seine et maire de Meudon. Elle l'a été de 2001 à 2014 par M. François Dagnaud, maire du XIXème arrondissement de Paris ;
- un comité syndical composé de 68 élus locaux, dont 24 délégués de la ville de Paris, 14 du Syelom, 14 du Sitom 93, 13 de communes du Val-de-Marne et 3 de communes des Yvelines, dont le rôle est de définir les orientations du syndicat, de décider des travaux, de voter le budget et d'élire les vice-présidents ;
- un bureau rassemblant 36 membres, dont le président et 20 vice-présidents, chargé de préparer les délibérations et qui dispose de pouvoirs délégués par le comité syndical ;
- une commission d'appel d'offres de cinq membres élus par le comité syndical.

Les délégués de la ville de Paris disposent de la moitié des voix au sein du comité syndical, sa population prise en compte pour le calcul des voix étant majorée de 20 % pour des raisons datant de la création du syndicat.

Le comité du Syctom s'est doté d'un règlement intérieur adopté en 2008 et actualisé en 2014 à la suite de son renouvellement.

L'analyse des comptes rendus du comité syndical et du bureau a permis à la chambre de s'assurer du respect du règlement intérieur.

Le syndicat publie chaque année un rapport sur le prix et la qualité du service public d'éliminations de déchets, qui est ensuite soumis au vote du comité syndical, conformément aux dispositions du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

La gestion du Syctom est confiée à un directeur général des services encadrant 4 directions générales adjointes et 4 directions support. Le syndicat emploie 119 agents parmi lesquels 3 agents en détachement de la ville de Paris et 1 agent mis à disposition par la ville de Paris.

La gestion de ses centres d'incinération et de tri des collectes sélectives est confiée, dans le cadre de marchés d'exploitation, à des prestataires privés qui emploient, au total pour ces prestations, 745 collaborateurs.

4.2. Les compétences en matière de gestion des déchets

4.2.1. La situation jusqu'au 31 décembre 2015

4.2.1.1. Le cadre législatif du transfert de la compétence de traitement aux syndicats

En application de l'article L. 2224-13 du CGCT, *« les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages »*.

La gestion des déchets ménagers recouvre ainsi deux activités : la collecte et le traitement.

Le traitement recouvre lui-même trois modalités :

- le recyclage, qui comprend le compostage ou la méthanisation et la valorisation des matières (récupération grâce aux collectes sélectives des matériaux comme le verre, les papiers et cartons, les plastiques ou les métaux) ;
- l'incinération avec, en principe, une valorisation énergétique ;
- la mise en décharge pour les déchets ultimes qui ne peuvent pas être valorisés et qui sont enfouis dans des installations de stockage pour déchets non dangereux (ISDND) ou inertes (ISDI).

L'article L. 2224-13 du CGCT autorise une délégation de la totalité de la gestion ou de la seule compétence de traitement puisqu'il précise que *« Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri, ou de stockage qui s'y rapportent »*.

Dans le cadre de la délégation d'une collectivité à une autre, la compétence en matière de déchets ne peut être partagée qu'entre collecte et traitement. La compétence concernant la collecte doit être appréhendée globalement et elle ne peut être séparée entre la collecte sélective et la collecte des ordures ménagères résiduelles, qui restent après la collecte sélective. De même, la compétence concernant le traitement ne distingue pas entre le tri, l'élimination et la valorisation[13].

Le transfert d'une compétence donnée à un groupement de communes par l'un de ses membres entraîne son dessaisissement corrélatif et total s'agissant de cette compétence (CE, 16 octobre 1970, *commune de Saint-Vallier*).

4.2.1.2. Les compétences du Syctom

Les statuts du Syctom disposent qu'il a pour objet le traitement des déchets ménagers apportés par ses membres et éventuellement d'autres communes de l'agglomération parisienne. La compétence en matière de « traitement » comprend le traitement, la mise en décharge des produits ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent.

[13] *Cf.* rapport de la « Mission d'évaluation de politique publique. La gestion des déchets par les collectivités territoriales. » (page 20), décembre 2014, disponible sur www.modernisation.gouv.fr.

Le syndicat a aussi pour objet l'étude, la réalisation et l'exploitation de tout ouvrage présentant un intérêt pour le traitement des déchets ménagers.

Il détient ses compétences en vertu de l'article précité L. 2224-13 du CGCT et de l'article 2 de ses statuts.

Certaines intercommunalités, membres du Syctom, sont adhérentes de plusieurs syndicats de traitement, ce qu'autorise l'article L. 5211-61 du CGCT. C'est le cas de la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc dont sont membres Versailles et le Chesnay, et de la communauté d'agglomération de Val de Bièvre dont sont membres Cachan, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif.

Le Syctom n'a pas de compétence en matière de collecte des déchets ménagers et celle-ci demeure à la charge de ses membres.

Or, il apparaît que l'agence métropolitaine gère 2 déchetteries sur les 33 qui se trouvent dans son périmètre, celles de Romainville en Seine-Saint-Denis et d'Ivry dans le Val-de-Marne.

Si la gestion des déchetteries relève de la compétence de collecte des déchets, elle doit être transférée aux membres du syndicat. *A contrario,* si elle relève de la compétence de traitement, les 31 déchetteries gérées par ses membres devraient lui être transférées.

Lors de l'entretien préalable, le président du Syctom s'est déclaré favorable au transfert des déchetteries aux membres du syndicat. S'agissant de son prédécesseur, il a précisé que ces deux déchetteries couvraient des bassins versants allant au-delà du périmètre des communes. Il a toutefois ajouté que le Syctom s'est défait en 2010 de la gestion d'une déchetterie à Saint-Denis et qu'une délibération du comité syndical a rappelé que ce sont des équipements de proximité qui ont vocation à être rétrocédés aux communes.

Il conviendrait qu'une décision d'ensemble soit prise concernant les déchetteries.

4.2.2. La situation à compter du 1er janvier 2016

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) prévoit la création au 1er janvier 2016 de la MGP, intercommunalité regroupant les communes de Paris, des trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et de plusieurs communes de grande couronne.

L'article 12 de cette loi a été modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. L'article 59 de cette loi, futur article L. 5219-2 du CGCT, dispose que : *« dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1er janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés " établissements publics territoriaux". Sous réserve du présent chapitre, ces établissements publics sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes ».*

Ces EPT, au nombre de 12 (1 pour Paris, 4 dans les Hauts-de-Seine, 4 également en Seine-Saint-Denis et 3 dans le Val-de-Marne -*cf.* annexe n° 2 : la carte des EPT de la MGP-), ont vu leurs périmètres fixés par des décrets du 11 décembre 2015.

Ils bénéficient à leur création le 1er janvier 2016, d'une compétence obligatoire en ce qui concerne les déchets ménagers, en lieu et place des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015 lorsque cette compétence leur a été transférée.

À ce jour, les 84 communes membres adhèrent donc au syndicat au travers de 6 structures : les 2 syndicats primaires (le Syelom et le Sitom 93), 3 établissements publics territoriaux de la MGP (T1 : ville de Paris, T10 : Actep et T12 : Val de Bièvre- Seine Amont- Grand Orly) et une communauté d'agglomération (Versailles Grand Parc).

5. LA PLANIFICATION DES DÉCHETS EN ÎLE-DE-FRANCE ET LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DU SYCTOM

5.1. Le cadre juridique du traitement des déchets

5.1.1. Le cadre européen et national en matière de planification des déchets

Les lignes directrices de la politique de gestion des déchets ménagers sont définies par des directives communautaires, ainsi que par des dispositions législatives et réglementaires, dont la plupart figurent dans le code de l'environnement.

- **La directive-cadre européenne du 19 novembre 2008 (n° 2008-98/CE)**

Cette directive relative aux déchets précise le cadre juridique de leur traitement au sein de l'Union européenne. Elle fixe, en particulier, un objectif de recyclage à hauteur de 50 % pour les déchets ménagers à l'horizon 2020. Elle impose aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention et elle établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets selon l'ordre suivant : en priorité la prévention de la production des déchets, la préparation en vue de leur réemploi, le recyclage, la valorisation et, en dernier recours, l'élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement. Cette directive a été transposée en droit national par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

- **Les objectifs de la loi « Grenelle 1 »**

La priorité accordée à la réduction des déchets a été reprise dans le cadre du Grenelle de l'environnement dont les objectifs sont précisés dans la loi dite « Grenelle 1 » (loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement). Les objectifs chiffrés visés par cette loi sont :

- la réduction des ordures ménagères et assimilées (OMA)[14] produites par habitant de 7 % entre 2008 et 2013 ;
- la diminution de 15 % des quantités de déchets à destination de l'incinération et de l'enfouissement d'ici 2012 ;
- la valorisation matière et organique des déchets ménagers et assimilés (DMA) de 35 % d'ici 2012 et de 45 % à l'horizon 2015 des déchets entrant dans des installations de valorisation ;
- un taux de recyclage de 75 % des déchets d'emballages ménagers d'ici 2012.

[14] OMA = ordures ménagères résiduelles (OMR) + verre + emballages et journaux-magazines + à la marge, les biodéchets.

- **La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**[15]

Cette loi comporte un titre IV intitulé « Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage ». Les grands objectifs en matière de traitement de déchets sont notamment :

- en matière de prévention, de diminuer de 10 % la production de déchets ménagers et assimilés en 2020 par rapport à 2010[16] ;
- concernant le stockage, de réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes stockées en 2020 (par rapport à 2010) et de 50 % en 2025 ;
- concernant la valorisation matière, de :
  - valoriser les déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse, de 55 % en 2020 et de 65 % en 2025 ;
  - valoriser 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics à l'horizon 2020 ;
- de généraliser le tri à la source des biodéchets pour tous les producteurs à l'horizon 2025 (via le compostage de proximité ou une collecte séparée) ;
- d'étendre les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques avant 2022.

Cette loi sur la transition énergétique revient à la notion transversale de « déchets ménagers et assimilés » (DMA) dans la formulation de ses objectifs. La notion d'« ordures ménagères et assimilées » (OMA) que privilégiait les lois Grenelle n'est donc plus utilisée comme référence. Cette précision est importante car, comme l'indique le rapport remis par la mission d'évaluation de politique publique consacré à la gestion des déchets par les collectivités territoriales[17] :

« … à la différence des déchets ménagers et assimilés, les « ordures ménagères et assimilées » (OMA) ne recouvrent que les déchets collectés de façon régulière par le service public de gestion des déchets, et excluent donc les déchets collectés de manière occasionnelle (collecte d'encombrants, de déchets verts, de déblais et gravats, en déchetteries ou en porte à porte). L'augmentation de la production de déchets occasionnels (principalement collectes en déchetteries) a compensé la baisse des ordures ménagères et assimilées. Sur les 38,6 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés collectées par le service public, 12,8 millions de tonnes proviennent des déchetteries (197 kg/hab./an) ».

Le titre IV de cette loi sur la transition énergétique pour la croissance verte retient également des dispositions encourageant la production d'énergies renouvelables et de récupération (EnRR).

---

(15) Elle comporte 215 articles ; 100 décrets d'application et 45 ordonnances sont attendus.

(16) Sur ce point le réseau AMORCE déplore qu' « aucun objectif précis n'ait été retenu pour les déchets d'activités économiques (DAE) alors qu'ils représentent (hors déchets du BTP) un gisement près de deux fois plus important que le gisement des déchets des ménages. » AMORCE est l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Fondée en 1987, elle compte aujourd'hui 840 adhérents.

(17) *Op. cit.* Annexe VI Prévention, page 5.

- **La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)**

Outre les dispositions relatives à la nouvelle organisation territoriale, la loi NOTRe retient en son article 8 des dispositions spécifiques concernant la gestion des déchets[18] :

- la planification en matière de prévention et de gestion des déchets relève désormais exclusivement de l'échelon régional, en concertation avec les collectivités compétentes en matière de collecte et de gestion des déchets. Pour l'Île-de-France, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait déjà confié à la région la responsabilité de la planification des déchets sur son territoire ;
- la planification est désormais unique pour tous les flux de déchets (DMA, déchets des activités économiques, déchets de chantiers, déchets de santé, etc.) ;
- le plan fixe une prospective à terme de 6 et 12 ans pour l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ;
- le plan limite les capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État.

5.1.2. La déclinaison à l'échelle régionale ne prend pas en compte les spécificités des organisations et des territoires

En application de l'article 48 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de son décret d'application du 29 novembre 2005, la région Île-de-France a élaboré un plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés (Predma)[19], approuvé en séance du conseil régional du 29 novembre 2009.

Le Syctom s'inscrit, pour l'ensemble de ses activités, dans le respect des objectifs du Predma. Le plan régional n'est pas en revanche opposable aux producteurs de déchets d'activités économiques. L'année de référence utilisée dans la définition des objectifs est l'année 2005. Le plan comporte 2 horizons à partir de l'année d'approbation du plan : 1 horizon à 5 ans (2014) et 1 horizon à 10 ans (2019).

Le plan régional d'élimination suit l'évolution des flux de déchets suivants : les déchets quotidiens et occasionnels ; les déchets des activités non dangereux et non inertes collectés hors du service public (y compris ceux du BTP) ; les déchets issus de la gestion de l'eau et les déchets issus des activités d'élimination des déchets.

Parmi les objectifs chiffrés poursuivis par le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés figurent les ratios suivants :

- un objectif de prévention, à travers la réduction de 50 kg/habitant du gisement de déchets ménagers et assimilés par rapport à 2005 ;
- des objectifs de valorisation de la matière à travers les ratios de collecte suivants :
  - du verre, avec un objectif de 30,3 kg par habitant ;
  - des journaux/revues/magazines (aujourd'hui appelés « papiers graphiques ») et emballages hors verre pour respectivement 22 kg/habitant et 25,6 kg/habitant, soit au total 47,6 kg pour les « recyclables secs des ordures ménagères hors verre ».

[18] Article L. 541-13 du code de l'environnement.

[19] Pour les autres régions françaises, cette compétence était confiée aux conseils généraux.

- un objectif d'enfouissement nul à partir de 2014 pour les ordures ménagères résiduelles et les refus de tri des collectes sélectives, hors situations exceptionnelles (incidents sur les installations).

Une mission d'évaluation a été lancée afin de réajuster le plan régional d'élimination au nouveau contexte. Le travail de révision devrait démarrer en 2016 et durer trois ans. Entre temps, le plan actuel continue à s'appliquer, avec pour horizon 2019.

Après analyse du contenu et de la mise en œuvre du plan régional d'élimination, on relève plusieurs faiblesses.

Tout d'abord, ses objectifs sont formulés de manière homogène et non différenciée pour l'ensemble du territoire régional, alors que les syndicats de traitement des déchets sont marqués par de très fortes spécificités selon les types de gisements de déchets traités, leurs capacités de traitement et l'existence ou non d'une valorisation énergétique associée aux installations. De plus, les territoires font face à des enjeux très différents en fonction de l'organisation de la collecte, de la typologie des habitats, de la densité et de la croissance de la population.

Par ailleurs, les lois du Grenelle de l'environnement sont postérieures au plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les collectivités ont en pratique privilégié le suivi des objectifs du Grenelle, notamment l'objectif de réduction de 7 % des ordures ménagères et assimilées plus facile à atteindre que celui de réduction de 7 % des déchets ménagers et assimilés, dans la mesure où les ordures ménagères et assimilées ne prennent pas en compte les déchets des collectes occasionnelles.

Enfin, la formulation d'objectifs, exprimés en quantités plutôt qu'en pourcentage à atteindre, ne facilite pas le suivi des évolutions et des marges de progrès.

5.1.3. Le processus de suivi et de pilotage des objectifs par la région

L'article R. 541-39-1 du code de l'environnement oblige à un suivi du plan afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, l'évolution du parc des installations et les actions participant à sa mise en œuvre.

En Île-de-France, le suivi du plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés est assuré par l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif) pour le compte du conseil régional. Dans le cadre du suivi des plans « Déchets », l'Ordif réalise chaque année, et pour chacun des trois plans déchets votés en novembre 2009 (Predma, plan régional d'élimination des déchets d'activités de soins (Predas), plan régional d'élimination des déchets dangereux (Predd)), un catalogue des indicateurs de ces plans. Ce document reprend, pour chacun des objectifs des plans, les indicateurs actualisés et calculés par l'observatoire. Les rapports de suivi des plans présentés en commission consultative sont élaborés par la région.

L'instruction de la chambre s'est appuyée sur le rapport de suivi établi en 2013[20], soumis à la commission consultative du 16 janvier 2014. Depuis, une nouvelle version du rapport de suivi a été présentée en commission consultative par le conseil régional à l'automne 2015.

[20] À partir des données 2010, 2011 et 2012. Bilan consultable sur la plateforme suivante : http://espaceprojets.iledefrance.fr/jahia/Jahia/planification_dechets/site/projets/pid/6302.

5.1.4. Des capacités d'incinération plafonnées pour contraindre les collectivités à privilégier la prévention et le recyclage

Le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés retient un plafond de 4 296 300 tonnes par an pour la capacité autorisée de l'ensemble des unités d'incinération de déchets non dangereux sur le territoire francilien, tous types de déchets confondus.

Aucune nouvelle capacité d'incinération n'est jugée nécessaire d'ici 2019. En pratique, en 2011, les 19 unités d'incinération recensées sur la région recouvraient une capacité autorisée de 4 180 900 tonnes et une capacité technique[21] en exploitation de 3 977 900 tonnes.

Le plan prévoit également que soient orientés en incinération plutôt qu'en enfouissement une part de 5 % du gisement des objets encombrants[22] ainsi que les refus de la collecte sélective des centres de tri et les refus de compostage et de méthanisation[23].

Alors que le taux d'utilisation des capacités techniques des fours a été, en 2012, de 97 %, soit le niveau de saturation[24], 70 % des déchets qui vont en décharge en Île-de-France sont issus des activités économiques.

Plusieurs syndicats de traitement franciliens sont en situation de « vide de four » s'agissant des déchets ménagers et assimilés, ce qui signifie qu'ils ne fonctionnent pas au maximum de leur capacité. Ils prennent alors en charge les déchets des activités économiques (DAE) dotés d'un pouvoir calorifique élevé.

Pour ce qui le concerne, le Syctom, qui intervient au cœur de la MGP est en situation de sous-capacité pour le traitement des déchets ménagers et assimilés et, par conséquent, il ne traite pas de déchets d'activités économiques.

5.2. Le traitement des déchets en Île-de-France

5.2.1. Le traitement était assuré quasi-exclusivement à l'échelle intercommunale avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe

L'organisation institutionnelle de la gestion des déchets ménagers et assimilés en Île-de-France se répartissait comme suit[25] avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe au 1er janvier 2016 :

- la compétence de collecte était assurée par 80 structures intercommunales et 90 communes ;
- la compétence de traitement incombait quasi exclusivement à l'échelon intercommunal, à travers 27 syndicats et 2 communes[26].

---

[21] La capacité technique se définit comme les capacités des fours d'incinération, prenant en compte les arrêts techniques programmés annuellement.

[22] Cet objectif est dépassé depuis 2009 et la quantité de déchets encombrants incinérés a fortement augmenté depuis 2005, atteignant une proportion de 8,6 % en 2011 (page 28 du rapport de suivi 2013 du Predma).

[23] En pratique, le taux de refus des centres de tri orientés vers l'incinération n'a pas progressé, car ce gisement est déjà majoritairement traité dans les usines d'incinération plutôt qu'en décharge.

[24] Un taux de 100 % n'est pas réalisable du fait de la nécessité de planifier des arrêts des fours pour maintenance et en raison du risque de pannes occasionnelles.

[25] Tableau de bord des déchets franciliens, Ordif, édition 2015 (page 14), disponible sur http://www.actu-environnement.com/media/pdf/tbd-dechets-franciliens.pdf

[26] Les deux communes exerçant la compétence traitement en Île-de-France étaient Noisy-le-Grand (Seine-et-Marne) et Magny-les-Hameaux (dans les Yvelines). La loi NOTRe a supprimé ce particularisme.

5.2.2. La collecte des déchets est caractérisée en Île-de-France par une faible couverture en déchetteries[27]

En 2013, en Île-de-France, 5,7 millions de tonnes (Mt) de déchets ménagers et assimilés étaient collectés, soit 15 % des tonnages collectés à l'échelon du territoire national.

Toutes catégories de déchets confondues, l'Île-de-France a produit 41,7 millions de tonnes de déchets en 2013, se ventilant ainsi[28] :

Tableau n° 1 : Déchets produits en Île-de-France en 2013 (en millions de tonnes)

Type de déchets	Volume	Part (en %)
Déchets de chantier (déchets inertes et partie des déchets non dangereux non inertes)	30	72 %
Déchets de l'industrie, des services et du commerce	5	12 %
Déchets ménagers et assimilés (DMA)	5,7	14 %
Déchets dangereux	1	2 %
	41,7	

Source : traitement CRC à partir du Tableau de bord des déchets franciliens - Ordif 2013

On relève toutefois que la couverture en déchetteries est faible par rapport aux besoins. On recense 173 déchetteries publiques en Île-de-France, soit en moyenne une installation pour 69 000 habitants (contre une déchetterie pour 14 000 habitants dans le reste de la France). Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le ratio optimal de couverture est d'une déchetterie pour 30 000 habitants.

Il en résulte que les quantités collectées en déchetteries en Île-de-France sont en moyenne trois fois moins importantes que dans le reste du territoire national.

5.2.3. Le traitement des déchets en Île-de-France s'organise surtout par l'incinération

L'Île-de-France dispose de :

- 18 usines d'incinération d'ordures ménagères, à la suite de la fermeture de l'usine de Guerville fin 2014 ;
- 27 centres de tri des collectes sélectives multi-matériaux ;
- 9 installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND)[29], depuis la fermeture du centre de Brueil-en-Vexin en février 2014. Toutes sont situées sur le territoire de la grande couronne, dans lesquelles sont enfouis près de 2,38 millions de tonnes de déchets non dangereux en 2014.

---

[27] La déchetterie est un espace clos dans lequel les particuliers viennent déposer gratuitement tous les déchets qui ne sont pas collectés de façon classique : déchets encombrants (appareils électroménagers et informatiques, meubles, etc.), produits toxiques, inflammables, polluants (huiles de moteur, batteries de voiture, peintures, solvants, etc.), déchets verts (tontes de pelouse, élagage, feuilles mortes, etc.), gravats, ferrailles, etc. Les déchets sont ensuite acheminés, selon leur nature, vers les filières de valorisation adaptées.

[28] Tableau de bord des déchets franciliens 2013, Ordif (p. 4), disponible sur http://www.ordif.com/repository/240/2409347346/16083495.pdf

[29] Les ISDND (installations de stockage des déchets non dangereux) sont des installations destinées à stocker des déchets dits ultimes, car ne pouvant pas faire l'objet d'une valorisation dans des conditions technologiques et économiques optimales. Les déchets sont issus des ordures ménagères ou assimilées. L'élimination s'effectue par dépôt ou enfouissement sur ou dans la terre.

En 2013, les modalités de traitement des déchets ménagers et assimilés (ordures ménagères résiduelles, collecte sélective, encombrants, déchets verts, déchetteries) en Île-de-France se répartissent ainsi :

Tableau n° 2 : Modalités de traitement des DMA en Île-de-France en 2013

Destination 2013 (méthode Grenelle)	Île-de-France
Unités d'incinération des déchets non dangereux (UIDND)	60,1 %
Centres de tri/repreneurs (CS[30], encombrants, TLC[31])	19,1 %
Installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND)	8,9 %
Traitement des déchets de construction et de démolition	4,5 %
Compostage	6,9 %
Traitement DEEE/DD/DASRI[32]	0,4 %
Méthanisation	0,1 %
Total	100,0 %

Source : Ordif

L'incinération est le mode de traitement majoritaire en Île-de-France puisque 60 % des déchets ménagers et assimilés sont directement traités par incinération. En intégrant les refus de tri, ce chiffre atteint 62 %.

Le taux de compostage est de 7 % pour la région (1 % dans le périmètre du Syctom).

Enfin, la méthanisation demeure très marginale.

5.2.4. Les installations de traitement utilisées par le Syctom sont en situation de sous-capacité structurelle qui devrait s'aggraver

En 2015, en raison de la saturation de ses installations d'incinération et de tri, le Syctom est en déficit de capacité de 494 012 tonnes, ce qui correspond à 21 % de ses besoins.

L'Agence métropolitaine est en déficit de capacité tant pour ses installations d'incinération des déchets que pour ses installations de tri.

Tableau n° 3 : Le déficit de capacité du Syctom en 2015 (en tonnes)

Les besoins de traitement	**2 394 500**
Ordures ménagères résiduelles (OMR)	1 923 840
Refus de tri collecte sélective	35 023
Collecte sélective (CS)	181 566
Refus de tri objets encombrants	76 772
Objets encombrants (OE)	177 265
Biodéchets	34
Total des besoins	**2 394 500**

(30) CS : collecte sélective.
(31) TLC : textile, linges, chaussures.
(32) Déchets d'équipements électriques et électroniques/déchets dangereux/déchets d'activités de soins à risques infectieux.

Les capacités de traitement	
Incinération	1 740 000
Centres de tri CS	160 488
Valorisation organique	0
Total des capacités	**1 900 488**
Écart besoin/ capacité	**494 012**
dont besoin de traitement OMR	183 840
dont besoin de traitement refus de tri CS	111 795
dont besoin de tri CS	21 078
dont besoin de tri OE	177 265
Écart besoin/ capacité (en %)	**21 %**

Source : Syctom

La moitié des déchets qui ne peuvent être traités en interne est traitée par externalisation dans le cadre de marchés publics. L'autre moitié est envoyée en installations de stockage des déchets non dangereux, donc en décharge. Le besoin de tri des objets encombrants (qui correspond à près de 180 000 tonnes) fait l'objet du recours à des marchés publics de tri pour des motifs essentiellement économiques, l'externalisation de cette prestation étant moins coûteuse.

Ce déficit devrait encore s'aggraver, compte tenu de la réduction projetée de la capacité du centre de traitement d'Ivry-Paris XIII à l'horizon 2020 de 330 000 tonnes par an, qui s'ajoute à la réduction de 80 000 tonnes par an de la capacité du centre « Isséane » d'Issy-les-Moulineaux, mis en service fin 2007, conjuguée à des résultats qui restent peu probants en matière de prévention, de recyclage et de valorisation organique.

Pour pallier la réduction des capacités d'incinération et diversifier ses modes de traitement, le Syctom avait opté pour la méthanisation.

Trois projets s'inscrivaient dans cette démarche :

- la construction de l'unité de méthanisation de Romainville devait compenser la diminution de la capacité du centre Isséane, mais elle a été annulée à la suite d'un recours contentieux ;
- le projet de centre de méthanisation au Blanc-Mesnil, en partenariat avec le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap), a été abandonné en 2014 après les élections municipales ;
- le projet de reconstruction de l'usine d'Ivry-Paris XIII, qui prévoyait d'étudier la faisabilité de recourir à la méthanisation pour compenser la diminution à venir de la capacité d'incinération du centre, mais cette option sera probablement abandonnée.

Ces projets de méthanisation ont été abandonnés à la suite du refus des populations concernées par la construction de ce type d'ouvrage en secteur urbain dense.

De plus, en raison du renforcement des objectifs inscrits dans la loi sur la transition énergétique[33], le syndicat ne pourra plus traiter son problème de capacité en recourant au stockage des déchets.

[33] Objectif de réduction de 50 % du stockage des déchets non dangereux non inertes d'ici 2025.

Pour faire face à cette insuffisance de capacité et à la nécessité de réduire fortement la mise en décharge, le Syctom prévoit notamment de :

- demander l'autorisation d'augmenter la capacité de l'usine d'Isséane de 50 000 tonnes par an (la faisant passer de 460 000 à 510 000 tonnes par an) ;
- passer la capacité technique de l'usine de Saint-Ouen de 570 000 tonnes à 610 000 tonnes par an ;
- conclure avec les syndicats voisins des conventions de coopération intersyndicale en vue de mutualiser les équipements.

5.2.5. Le recours à l'incinération est prépondérant

Sur la période examinée, la répartition entre les modes de traitement des déchets ménagers et assimilés auxquels a eu recours le Syctom a été la suivante :

Tableau n° 4 : Les modalités de traitement des déchets ménagers et assimilés par le Syctom

(en tonnes)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% 2014
Incinération	1 700 132	1 604 030	1 690 387	1 802 159	1 780 609	1 816 385	76 %
Collecte sélective	162 539	166 432	174 140	174 746	168 188	174 376	7 %
Verre	109 349	110 902	110 902	113 643	113 199	113 935	5 %
Objets encombrants	172 530	182 137	188 969	167 859	180 567	170 504	7 %
Enfouissement déchets non dangereux	290 140	372 785	329 250	180 144	159 367	123 385	5 %
Biodéchets (compostage et méthanisation)	0	0	0	0	0	34	0 %
Total DMA	**2 434 690**	**2 436 286**	**2 493 648**	**2 438 551**	**2 401 930**	**2 398 619**	**100 %**

Sources : rapports d'activité pour le Syctom

Il faut noter qu'en 2014, le tonnage collecté par les deux déchetteries gérées par le Syctom était de 17 000 tonnes, soit moins de 1 % du tonnage total et qu'il n'a donc pas été pris en compte dans le tableau ci-dessus[34].En outre, les refus de tri des collectes sélectives ou d'encombrants incinérés ou enfouis, dont le tonnage a été en 2014 de 82 200 tonnes, ne sont pas comptabilisés comme déchets incinérés ou enfouis, afin d'éviter de les compter deux fois (une fois comme déchets triés, une deuxième fois comme déchets incinérés ou enfouis).

Les modalités de traitement des déchets ménagers et assimilés par l'Agence ne sont pas tout à fait comparables avec celles des autres syndicats d'Île-de-France, en raison des différences de densité des zones d'habitation et des types d'habitat.

Ainsi, en 2014, 75 % des déchets ménagers et assimilés du Syctom sont traités par incinération avec valorisation énergétique (contre 60 % en moyenne en Île-de-France).

Le tri des collectes sélectives, du verre et des objets encombrants représentent respectivement 7 %, 5 % et 7 % des tonnages de déchets ménagers et assimilés traités. Le traitement des collectes sélectives n'a pas progressé durant la période examinée, bien que les objectifs nationaux et régionaux soient ambitieux.

[34] En effet, soit les déchetteries relèvent de la collecte, il n'y a pas lieu alors de les comptabiliser, soit elles relèvent du traitement, ce qui suppose alors de comptabiliser l'ensemble des déchets traités par toutes les déchetteries dans le périmètre du Syctom (33 déchetteries).

Cinq pour cent des déchets traités par le Syctom sont enfouis[35].

Le traitement des biodéchets est marginal.

Compte tenu de la très faible performance du tri et du refus exprimé par la population de la méthanisation, l'incinération devrait rester le mode principal de traitement des déchets pour l'Agence métropolitaine.

5.2.6. L'incinération est assurée de façon majoritaire par les trois centres du syndicat

Le Syctom dispose de trois centres d'incinération avec valorisation énergétique[36], exploités, dans le cadre de marchés publics par des entreprises privées : les centres d'Isséane à Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine), de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) et d'Ivry-Paris XIII (Val-de-Marne). En 2014, ces usines ont traité 94 % du tonnage incinéré, soit 1,743 millions de tonnes.

Pour 4 % des tonnages incinérés, le Syctom sollicite, après avoir passé des marchés, cinq autres unités de valorisation énergétiques sous maîtrise d'ouvrage publique exploitées par des entreprises privées. Il s'agit des usines d'Argenteuil (Val-d'Oise), de Carrières-sur-Seine (Yvelines), de Massy (Essonne), de Carrières-sous-Poissy (Yvelines) et de Saint-Thibault (Seine-et-Marne).

Enfin, 2 % des tonnages incinérés sont traités dans le cadre d'une convention de partenariat conclue en janvier 2011 pour cinq ans avec le Syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets ménagers de la région de Sarcelles (Sigidurs).

Le Sigidurs traite les déchets de quatre communes du nord-ouest du département de la Seine-Saint-Denis (La Courneuve, Dugny, Pierrefitte-sur-Seine et Stains), adhérentes du Sitom 93 et du Syctom. La convention permet au Syctom de transférer une moyenne de 40 000 tonnes par an à l'incinérateur du Sigidurs situé à Sarcelles. Cette convention fait suite au précédent examen de gestion du Sitom 93 par la chambre en 2011 qui relevait l'irrégularité des conventions passées directement par les quatre communes avec le Sigidurs pour l'incinération de leurs déchets. L'irrégularité résultait du transfert de la compétence du traitement des déchets par ces communes au Sigidurs, via le Sitom 93.

Une deuxième convention a été passée le 1er janvier 2012 avec le Syndicat mixte intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets de la région de Rungis (SIEVD) qui regroupe 10 communes du sud-ouest du Val-de-Marne et dont le périmètre est également limitrophe de celui du Syctom. Cette convention n'a cependant pas encore donné lieu à un traitement opérationnel.

Le Syctom et le SIEVD ont étudié fin 2012 les pistes de mutualisation d'un centre de tri. Ces études, qui devaient faire l'objet d'un approfondissement, ont été interrompues. Le président du Syctom a indiqué que ce projet reste techniquement pertinent au regard des besoins et qu'il souhaite relancer un travail commun. À compter de 2016, la convention passée avec le SIEVD passera en phase opérationnelle pour 10 000 tonnes par an.

[35] Hors refus de tri de la collecte sélective et encombrants.
[36] Également dites unités d'incinération des ordures ménagères (UIOM) ou encore unités de valorisation énergétique (UVE).

Une troisième convention a été conclue en 2015 avec le Syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains (Sitru), dont le siège est à Carrières-sur-Seine dans les Yvelines. Le Syctom apporte au Sitru 15 000 t/an d'ordures ménagères pour incinération et le Sitru apporte 11 500 t/an de collectes sélectives au centre de tri du Syctom situé à Nanterre.

L'entrée en vigueur des conventions avec le SIEVD et le Sitru portera de 2 % à 3,4 % le tonnage incinéré dans le cadre de partenariats.

5.2.7. Le traitement par les centres d'incinération du syndicat est moins coûteux que le recours à l'externalisation

L'analyse comparative des volumes et des coûts d'incinération est la suivante :

Tableau n° 5 : Répartition des tonnages de déchets ménagers et assimilés du Syctom incinérés en 2014

	Ivry	Saint-Ouen	Isséane	Total Syctom	Incinération via marchés	Convention Sigidurs	Total
Tonnage	692 217	589 446	461 418	1 743 081	80 212	42 022	1 865 315
%	37 %	32 %	25 %	94 %	4 %	2 %	100 %
Coût net				152 541	8 183	4 785	165 509
€/t				**87,5**	**102,0**	**113,9**	**88,7**

Source : traitement CRC à partir des données du Syctom - Les coûts exprimés le sont en milliers d'euros

Alors que le coût net moyen de l'incinération par les trois centres du Syctom a été en 2014 de 87,5 € par tonne, le recours à l'incinération par le biais d'appels d'offres auprès d'opérateurs privés est bien plus coûteux (102 € par tonne).

S'agissant du coût de l'incinération stipulé par la convention de partenariat avec le Sigidurs, son niveau très élevé (114 € par tonne) s'explique par des raisons historiques. La convention ne fait que reprendre les stipulations de conventions passées dans les années 80 par certaines communes de la Seine-Saint-Denis avec ce syndicat. Elle a pris fin le 31 décembre 2015. La négociation d'une nouvelle convention devrait permettre au Syctom de réviser à la baisse la redevance payée au Sigidurs.

Les conventions passées ou modifiées en 2015 avec le Sitru et le SIEVD prévoient des coûts de traitement très proches de ceux des usines du Syctom : 89 € par tonne pour la convention avec le Sitru et 88 € par tonne avec le SIEVD.

5.2.8. Le traitement des collectes sélectives est coûteux

Le Syctom dispose de six centres de tri des collectes sélectives situés à Paris 15, Ivry-Paris 13, Romainville (Seine-Saint-Denis), Sevran (Seine-Saint-Denis), Nanterre (Hauts-de-Seine) et Issy (Hauts-de-Seine). Il a recours, par le biais de marchés, à deux centres de tri situés à Chelles (Seine-et-Marne) et à Gennevilliers (Hauts-de-Seine).

L'analyse comparative des volumes et des coûts du tri est la suivante :

Tableau n° 6 : Les modalités de traitement des collectes sélectives en 2014

	Romainville	Ivry	Nanterre	Isséane	Sevran	Paris 15	Total Syctom	Total privé	Syctom + privé
Tonnage	30 612	30 966	36 601	23 994	11 696	15 533	**149 403**	**25 160**	**174 563**
%	18 %	18 %	21 %	14 %	7 %	9 %	**86 %**	**14 %**	**100 %**
Coût complet	5 170	7 051	9 119	6 968	3 970	4 573	**36 851**	**5 609**	**42 460**
€/t	168,9	227,7	249,2	290,4	339,4	294,4	**246,7**	**222,9**	**243,2**

Source : Syctom - Les coûts sont en milliers d'euros

Quatre-vingt-six pour cent des tonnages de collectes sélectives sont traités par les unités appartenant au Syctom et exploitées par des entreprises privées, pour un coût complet moyen de 246,7 € la tonne.

Quatorze pour cent des tonnages de collectes sélectives sont traités dans des installations privées, par le biais des marchés publics, pour un coût de 223 € la tonne.

Ainsi, contrairement à l'incinération, le recours à l'externalisation en matière de traitement des collectes sélectives est moins coûteuse que les centres sous maîtrise d'ouvrage Syctom.

L'actuel président et son prédécesseur ont indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la montée en puissance des centres de tri, sous maîtrise d'ouvrage Syctom, résulte d'arbitrages qui ont donné lieu à la répartition sur l'ensemble du territoire du syndicat, dont la ville de Paris, de plusieurs installations qui sont nécessairement de faible taille et coûteuses en terme de charges foncières et d'intégration urbaine.

Les coûts des installations de tri du syndicat varient fortement, selon les centres, de 169 € la tonne à Romainville à 229 € à Ivry, 249 € à Nanterre, 290 € à Issy et 294 € à Paris 15.

Trois éléments expliquent ces différences de coûts :

- le niveau élevé des coûts d'Issy et de Paris 15 résulte des investissements réalisés pour assurer la maîtrise foncière et l'insertion architecturale en zone urbaine dense. L'exploitation en 2019 d'un septième centre de tri du Syctom à Paris 17 dans la Zac des Batignolles pour une capacité de 40 000 tonnes par an, pour un coût d'investissement de 89 M€, ne pourra que renchérir le coût du tri du syndicat ;
- la faible capacité des centres est un facteur d'accroissement des coûts. Le centre de tri du Sevran est la plus petite installation du Syctom et celle dont le coût est le plus élevé. Les installations de Paris 15 (16 000 tonnes) et d'Issy (24 000 tonnes) sont également parmi les plus coûteuses ;
- l'ancien président explique également le niveau élevé des coûts d'exploitation par la volonté de mettre en œuvre une politique sociale exemplaire dans les centres de tri.

Une étude de l'Ademe[37] a relevé la faible capacité des centres de tri en France et les surcoûts qui en résultent. D'après l'étude, *« la maitrise des coûts de tri nécessite la mise en place de capacités unitaires nettement à la hausse, et donc une baisse significative du nombre de centres de tri. Le parc devrait ainsi passer de 237 aujourd'hui à un nombre compris en 80 et 150 en 2030, selon les scénarios retenus »*.

[37] Synthèse de l'Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets, Ademe, mai 2014 (pages 17 et 21).
Disponible sur http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/adm00013578_etude_prospective_collecte_tri.pdf

Aujourd'hui en France *« 84 % des tonnages sont triés dans des centres de capacités unitaires inférieures à 30 000 tonnes. La zone de chalandise moyenne en France est de 250 000 habitants. Elle est le double en Espagne (pour une densité de population équivalente), le triple en Angleterre et quatre fois plus en Allemagne et en Belgique (ces trois derniers pays ont des densités de population significativement supérieures à la France) »*.

L'étude conclut que *« les centres de tri de très grande capacités (environ 140 000 tonnes pour les multi-matériaux, ce qui correspond à 2,5 millions d'habitants couverts) constituent une solution qui peut s'avérer intéressante économiquement avec un fonctionnement optimisé en 3 postes (…). Dans les zones à forte densité de population ces centres permettent, avec un fonctionnement en trois postes (en trois équipes par jour), de réaliser une économie sur les coûts du tri de 26 % par rapport à un centre de 60 000 tonnes fonctionnant en deux postes (en deux équipes par jour). La hausse des transports réduit environ de moitié cette économie. La taille de ces unités et leur implantation dans des zones à forte densité poseraient par ailleurs des difficultés techniques et logistiques ».*

Le Syctom précise que, dans ce contexte, il veille à faire évoluer à la hausse la capacité de ses nouveaux projets d'équipements, comme cela a été le cas avec la nouvelle chaîne de tri du site de Romainville construite en 2015. Sa capacité est de 45 000 tonnes avec un potentiel d'évolution à 60 000 tonnes, contre une capacité antérieure de 35 000 tonnes. Le futur site de Paris Batignolles sera doté d'une capacité de à 45 000 tonnes contre une capacité prévue initialement de 30 000 tonnes.

Recommandation n° 1 :

Évaluer, dans le cadre des études d'opportunité préalables à la construction des installations de tri des déchets, l'impact de l'investissement sur les coûts d'exploitations.

5.2.9. Le traitement des objets encombrants et le stockage des déchets sont entièrement externalisés

Pour le traitement des objets encombrants, le Syctom fait appel, par marchés publics, à neuf centres de tri sous maîtrise d'ouvrage privée.

S'agissant du stockage des déchets non dangereux, il utilise deux installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND), situées à Claye-Souilly en Seine-et-Marne et à Bouqueval dans le Val d'Oise, chacune d'une capacité de 1,1 million de tonnes et exploitées par Véolia. Leur fermeture est prévue respectivement pour 2026 et 2028.

En 2014, 211 102 tonnes de déchets - soit 9 % des déchets du Syctom - ont été versés en centre de stockage (ISDND) en Île-de-France, soit 123 385 tonnes d'ordures ménagères brutes et 87 717 tonnes des refus de tri de collectes sélectives ou d'encombrants.

Sept communes du Nord-Est du territoire du Syctom - Sevran, Villepinte, Tremblay-en-France, Clichy-sous-Bois, Coubron, Livry-Gargan, Vaujours - déversent à titre principal leurs ordures ménagères résiduelles sur l'ISDND de Claye-Souilly. Le tonnage concerné a été de 45 000 tonnes en 2014. Ce n'est que lorsque les usines d'incinération du syndicat sont en situation de « vide de four » (en juillet/août et de novembre à février) que leurs apports sont déviés sur le centre de transfert de Romainville pour être orientés vers l'incinération.

Les déchets dangereux sont stockés dans une installation de stockage des déchets dangereux (ISDD) située à Villeparisis, en Seine-et-Marne, d'une capacité de 250 000 tonnes, dont la fermeture est prévue pour 2020.

5.3. Les objectifs environnementaux

La directive-cadre européenne du 19 novembre 2008 établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets selon l'ordre de priorité suivant : la prévention, la préparation en vue du réemploi, le recyclage, la valorisation et l'élimination.

Pour chacune de ces modalités de traitement, le plan régional d'élimination et les lois « Grenelle » ont fixé des objectifs. Si les résultats atteints par le Syctom sont encourageants s'agissant du volet prévention, ils sont encore peu probants en matière de recyclage.

Le développement des collectes sélectives est en premier lieu du ressort des collectivités compétentes pour la collecte, à savoir les communes et groupements de communes jusqu'au 31 décembre 2015, les établissements publics territoriaux depuis lors.

Le Syctom a cependant déployé de réels efforts financiers pour influer sur les collectivités responsables de la collecte et cherché en décembre 2015 à réorienter ses actions dans le sens d'une meilleure incitation au développement de la collecte sélective (*cf*. partie 5.3.2 ci-après).

5.3.1. La politique du Syctom en faveur de la prévention des déchets

5.3.1.1. Rappel du cadre réglementaire

La prévention se définit comme l'ensemble des mesures permettant de réduire la quantité de déchets produits et leur nocivité. Elle nécessite un travail partenarial avec de nombreux acteurs *« du consommateur qui achète des produits et jette des déchets, aux fabricants et distributeurs de produits, en passant par les entreprises, les administrations et les collectivités »*[38].

La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010[39] impose, à compter du 1er janvier 2012, l'établissement d'un programme local de prévention (PLP) par les collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale, responsables de la collecte et du traitement des déchets.

La France a adopté son premier plan national de prévention de la production des déchets en 2004, couvrant la période 2004-2012. Il a été suivi par un plan qui porte sur la période 2014-2020.

L'Ademe soutient financièrement et suit le déploiement des plans départementaux et des PLP. La contractualisation d'un accord-cadre avec l'Ademe pour la mise en place d'un plan local se fait sur un horizon de cinq ans. La collectivité porteuse s'engage à atteindre l'objectif de réduction de 7 % de ses ordures ménagères et assimilées tel que prévu dans la loi Grenelle 1. La collectivité et l'Ademe contractualisent ensuite annuellement des conventions donnant lieu à subvention. À la fin de la période, la collectivité doit faire parvenir un rapport sur l'évolution des actions du plan local de prévention.

---

(38) *Cf.* rapport de la « Mission d'évaluation de politique publique. La gestion des déchets par les collectivités territoriales. », décembre 2014, Annexe VI Prévention, page 5, disponible sur www.modernisation.gouv.fr.

(39) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

En 2014, 64 % de la population (42 millions de français) est couverte par un plan local de prévention[40]. En Île-de-France, 61 plans locaux de prévention ont été recensés dont 55 soutenus par l'Ademe[41].

Le rapport remis en décembre 2014 par la mission d'évaluation de politique publique consacré à « la gestion des déchets par les collectivités territoriales » souligne que *« la montée en puissance des programmes territoriaux et locaux de prévention n'a encore qu'un effet positif limité sur la production de déchets. Ils réduisent néanmoins légèrement les coûts complets de gestion. Ainsi, aussi utiles et pédagogiques qu'elles soient, les actions menées par les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale n'entraînent qu'une faible diminution des ordures ménagères résiduelles »*[42].

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et l'Ademe soutiennent désormais la démarche intitulée Territoires « zéro déchet zéro gaspillage ».

Il s'agit de retenir, après appel à projets, 200 territoires volontaires et exemplaires en matière de transition énergétique et écologique. Le premier appel à projets (juillet 2014) a retenu 58 projets, dont deux en Île-de-France, ceux du conseil départemental de l'Essonne et du SIEVD. La candidature du Syctom n'avait pas été retenue et une seconde candidature a été déposée en juillet 2015. Le Syctom fait partie des 95 lauréats désignés le 13 novembre 2015 pour cette deuxième vague. Le projet du Syctom s'appuie sur un territoire constitué par cinq collectivités membres (Paris, Est-Ensemble, Versailles Grand Parc, Ivry et Clichy-la-Garenne) pour une diminution de la production des déchets conforme au ratio de 7 % de déchets ménagers et assimilés à l'horizon 2020.

5.3.1.2. Les actions du Syctom en matière de prévention sont nombreuses

L'engagement du Syctom en faveur de la prévention découle essentiellement de la nécessité d'améliorer les relations entre la compétence de collecte -qui n'est pas exercée par le Syctom- et la compétence de traitement.

Depuis 2004, il a organisé sa politique de prévention autour d'une démarche de programme calée sur quatre à cinq années, donnant lieu à des actions volontaires -qu'il porte le plus souvent par l'intermédiaire de marchés publics (sensibilisation, information, etc.)- ainsi qu'au versement de soutiens financiers à ses membres et à des associations.

5.3.1.2.1. Le plan « métropole prévention déchets 2010-2014 »[43]

- **Les objectifs et moyens prévus par le plan**

Le plan « métropole prévention déchets 2010-2014 » a été élaboré en 2009, année au cours de laquelle la commission nationale du débat public s'est réunie autour du projet de reconstruction de l'usine d'Ivry (septembre-décembre 2009). Ce plan prévoit cinq axes d'action : l'accompagnement des collectivités pour le développement des PLP, la réduction de la nocivité des déchets, le développement du réemploi, l'éco conception, l'exemplarité du Syctom.

---

(40) Ademe, chiffres-clés déchets, édition 2015. Disponible sur http://www.ademe.fr/dechets-chiffres-cles.
(41) Données transmises par la Direction régionale de l'Ademe IDF, mars 2015.
(42) *Op. cit*. Annexe VI Prévention, page 26.
(43) Délibération n° C 2349 du comité syndical du 20 décembre 2010.

La région a versé 193 000 € au Syctom au titre de la première année du plan. Le syndicat a prévu un budget annuel de 1 M€ pour sa mise en œuvre. Les deux objectifs chiffrés poursuivis par le plan sont une réduction des déchets de 7 % en cinq ans, l'année de référence étant 2008 ainsi qu'une couverture du territoire du Syctom à 100 % par des plans locaux de prévention. Le Syctom ne s'inscrit pas lui-même dans le cadre de ces plans locaux de prévention mais il intervient en soutien des collectivités, seules compétentes en matière de collecte.

- **L'objectif de réduction des déchets a été atteint**

Le plan n'a pas donné lieu à une évaluation récurrente mais un bilan a été présenté par le président du Syctom le 23 avril 2015. L'objectif de réduction des déchets a été atteint mais 19 collectivités adhérentes n'avaient pas développé ou ne développaient plus de plans locaux de prévention. Ce bilan récapitule les interventions portées par le syndicat ainsi que leurs résultats.

Concernant les interventions du syndicat, il a passé sur la période 2009-2014 des marchés pour un montant global de 4,9 M€ qui ont financé des notamment des actions en faveur du compostage ainsi que des kits de communication.

Tableau n° 7 : Objets des marchés passés par le Syctom au titre de la prévention de 2009 à 2014

en milliers d'€	**Montant**	**en %**
Compostage	3 382	68 %
Kit d'information	1 078	22 %
Événementiel	271	5 %
Autres	211	4 %
Total	**4 942**	**100 %**

Source : Syctom

En outre, des subventions ont été versées au titre de la prévention pour un montant de 366 000 €, dont 65 % à des associations, le solde aux collectivités.

Au total, le montant consacré aux actions de prévention pilotées par le Syctom s'est donc élevé sur la période à 5,3 M€, soit 880 000 € par an.

5.3.1.2.2. Le projet « PACT déchets ménagers » : une démarche non formalisée et non évaluée

Entre 2011 et 2013, le syndicat a lancé une démarche pour renforcer les synergies entre la compétence de collecte et la compétence de traitement, intitulée projet « PACT déchets ménagers » (programme d'amélioration de la collecte et du traitement des déchets ménagers). Cette démarche visait à *« simplifier les organisations, (de) rapprocher les compétences, (d')harmoniser les pratiques et (de) mutualiser les opérations et les moyens afin de rationaliser le service public de gestion des déchets ménagers à l'échelle métropolitaine et d'atteindre les objectifs de prévention et de recyclage fixés par les pouvoirs publics »*.

Le projet regroupe les actions de prévention et de partenariat pilotées par le syndicat. Cette démarche n'a pas été formalisée, ce qui nuit à sa lisibilité et à son suivi. Elle s'est juxtaposée aux plans de prévention précités et l'absence de financement associé en a minimisé l'impact.

En terme de suivi, le PACT déchets s'apprécie jusqu'en 2013 au travers des indicateurs ou du bilan des divers thèmes et projets qui constituent la démarche. Les rapports annuels du Syctom synthétisent l'ensemble des résultats sur une année, rattachés à cette démarche.

En réponse à ces observations, l'ancien ordonnateur du Syctom a précisé à la chambre que le « PACT déchets ménagers » doit être avant tout perçu comme un cadre de réflexion partagée au sein du comité syndical, destiné à mobiliser les collectivités adhérentes, pour une préfiguration du rapprochement des compétences collecte et traitement au service de l'atteinte de ces objectifs dans le contexte du débat sur la gouvernance métropolitaine.

5.3.1.3. Les objectifs de réduction des déchets ont été atteints

- **L'objectif du Grenelle**

L'objectif de baisse de 7 % des OMA sur cinq ans, fixé les lois « Grenelle », a été atteint. La baisse sur la période 2008-2013 a été de 7,8 %. Sur ce point, le Syctom se situe dans la tendance nationale puisque, comme l'indique l'Ademe, *« aujourd'hui, l'objectif de - 7 % d'ordures ménagères et assimilés est atteint »*[44].

Tableau n° 8 : Évolution de la production d'ordures ménagères et assimilés sur le territoire du Syctom de 2008 à 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution
Nombre d'habitants	5 653 105	5 637 854	5 664 348	5 690 181	5 700 366	5 732 911	
OMA en milliers de tonnes	2 304	2 296	2 307	2 268	2 224	2 234	
kg par habitant	420,21	408,65	405,42	397,85	387,86	387,38	
Variation annuelle		- 2,75 %	- 0,79 %	- 1,87 %	- 2,51 %	- 0,12 %	- 7,81 %

Source : Syctom

Cependant, comme indiqué précédemment, la notion d'ordures ménagères et assimilés ne tient pas compte des déchets occasionnels collectés, notamment dans des déchetteries ou dans les circuits privés ou associatifs.

- **L'objectif du Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés**

Le plan fixe un objectif de réduction de la production des ordures ménagères et assimilés de 50 kg par habitant entre 2005 et 2014. Depuis 2013, le Syctom a atteint cet objectif. En 2014, il l'a dépassé de 10 points.

Tableau n° 9 : La production de déchets ménagers et assimilés (DMA) par habitant entre 2005 et 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005
OE (t) traités par le Syctom	172 530	182 137	188 969	167 859	180 567	170 504	199 602
OE (t) traités hors Syctom	7 346	8 693	8 905	3 940	3 526	451	16 964
OMA	2 303 936	2 296 412	2 306 768	2 267 890	2 223 567	2 233 613	2 407 372
DMA	**2 483 812**	**2 487 242**	**2 504 642**	**2 439 689**	**2 407 659**	**2 404 568**	**2 623 938**
Nombre d'habitants	5 637 854	5 664 348	5 690 181	5 700 366	5 732 911	5 765 988	5 502 777
Ratio CS (Kg/hab.)	28,83	29,38	30,60	30,30	29,34	30,24	30,33
Ratio Verre (Kg/hab.)	19,40	19,58	19,49	19,94	19,75	19,76	20,43
Ratio DMA (Kg/hab.)	440,56	439,10	440,17	427,99	419,97	417,03	476,84
Écart ratio DMA par rapport à 2005	**- 36,28**	**- 37,73**	**- 36,67**	**- 48,85**	**- 56,87**	**- 59,81**	

Source : Syctom

[44] Page 27 des « chiffres-clés déchets - édition 2015 », Ademe.

Le rapport de suivi du plan régional avance comme facteur d'explication les effets de la crise économique. Cela a contribué à la diminution de la production des ordures ménagères et assimilés à partir de 2009. Autres explications, une partie des ordures ménagères et assimilés est dorénavant collectée dans les circuits privés ou associatifs et le taux de couverture de la population par un PLP s'est bien amélioré.

5.3.2. La politique du Syctom en faveur du tri

5.3.2.1. Les aides versées par le Syctom à ses adhérents pour l'amélioration des performances de tri

5.3.2.1.1. Le soutien apporté par le Syctom à la collecte sélective est important

Depuis 2004, le Syctom apporte un soutien financier à la collecte sélective (CS) acceptée en centres de tri, dont le montant est supérieur à la participation due par la collectivité. Les aides sont versées semestriellement. Leur montant qui varie selon le type de collecte[45] a fait l'objet de revalorisations dans le cadre de deux délibérations successives du 20 décembre 2006 et du 20 décembre 2010.

Jusqu'en 2015, le syndicat reverse ainsi 125,90 € HT par tonne de collecte sélective multi-matériaux acceptée en centre de tri, soit un montant annuel total moyen sur la période contrôlée de 21,7 M€ par an.

5.3.2.1.2. Des aides supplémentaires sont versées dans le cadre de la contractualisation avec Eco-Emballage

À compter de 2011, à la suite du passage au barème E, les adhérents du Syctom ont reçu une aide supplémentaire dont le montant moyen s'est établi sur la période 2011-2014 à 6,4 M€. Cette comporte trois composantes : des reversements des soutiens d'Eco-Emballages, des reversements de la vente du verre, des soutiens complémentaires du Syctom.

Le syndicat a signé un contrat avec Eco-emballages prévoyant qu'à compter du 1er janvier 2011, pour une durée de six ans, le déploiement du barème de soutien d'Eco-emballages, dit « barème E ». Il donne lieu à un contrat unique dont le Syctom est signataire au nom de tous ses adhérents. À travers ce dispositif, le Syctom encaisse l'ensemble des soutiens d'Eco-emballages ainsi que le produit des flux de verre collectés et repris dans les filières. Ces recettes sont intégralement reversées aux adhérents. Elles s'élevaient à 4,5 M€ en 2014 se décomposant ainsi : 2 M€ au titre des soutiens d'Eco-Emballages, et 2,5 M€ au titre des produits de la vente de verre.

Il verse en outre des subventions complémentaires au titre de la mise en œuvre, par les adhérents, de diverses actions en faveur du recyclage du verre, du déploiement des postes d'ambassadeurs du tri (ADT), de l'accompagnement des projets sur des territoires à forts potentiels (TFP) et de la promotion de collecte sélective de qualité. Ce volet d'aides complémentaires représentait 1,8 M€ en 2014.

[45] Quatre types de flux sont pris en compte : journaux-magazines, multi-matériaux sans verre ; papier de bureau et cartons en mono-matériau.

Tableau n° 10 : Le soutien apporté par le Syctom aux adhérents suite au passage au barème E entre 2011 et 2014

	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2011-2014
Reversements des soutiens Eco-Emballages	2,1	2,2	2,1	2	2,1
Reversements de la recette matière verre	1,2	2,4	2,5	2,5	2,2
Soutiens complémentaires Syctom	2,3	2,3	2,3	1,8	2,2
Total des soutiens versés aux membres au titre de la CS	**5,6**	**6,9**	**6,9**	**6,3**	**6,4**

Source : Syctom

5.3.2.2. Un nouveau plan d'accompagnement « prévention, bio-déchets et relance du tri » 2015-2020

Une délibération du 15 juin 2015 du comité syndical a approuvé la mise en œuvre d'un nouveau plan d'accompagnement « prévention, bio-déchets et relance du tri » pour la période 2015 à 2020. Ce plan prend en compte les nouveaux objectifs issus de la loi sur la transition énergétique et du plan national de prévention. Les principaux thèmes relatifs à la collecte sélective concernent la prévention et la gestion des bio-déchets, l'économie circulaire territoriale, l'élargissement de la consigne de tri à tous les emballages plastiques et l'harmonisation de la consigne de tri.

Le Syctom a décidé de recentrer ses aides sur les collectivités et leurs établissements publics. Il se consacre aux trois volets suivants :

- l'accompagnement mutualisé sous maîtrise d'ouvrage Syctom au travers des marchés passés pour l'acquisition de matériel de compostage, le « coaching » des collectivités, etc. ;
- le soutien financier pour des initiatives locales portées par les collectivités locales et leurs établissements publics, dans le cadre de deux sessions d'appel à projets par an (exemple de thèmes : le réemploi, l'éco conception, la collecte des bio-déchets, etc.) ;
- un appel à idées destiné aux collectivités locales et leurs établissements publics permettant de faire émerger des actions innovantes sur le territoire du syndicat (exemple de thèmes : l'écologie industrielle et territoriale, la collecte de papier diffus dans le tertiaire, etc.).

Un budget prévisionnel de 3 à 4 M€ par an est prévu de 2016 à 2019.

5.3.2.3. Le bilan des aides aux collectivités membres du Syctom au titre de l'aide à la collecte sélective

Les aides apportées aux collectivités membres du Syctom peuvent être évaluées selon deux modalités, soit en recensant tous les versements dont elles sont bénéficiaires, soit en calculant la différence entre le coût pour le syndicat du traitement du tri sélectif et ce que lui paient ses membres pour cette prestation.

- **Les versements aux collectivités membres du syndicat au titre de l'aide à la collecte sélective**

Comme indiqué plus haut, les membres du syndicat perçoivent depuis 2011, année de passage au barème E, 28,1 M€ en moyenne par an, dont 21,7 M€ au titre du « soutien historique » et 6,4 M€ au titre des soutiens à la suite du passage au barème E.

- **La couverture du coût de traitement par les redevances versées par les membres du syndicat**

Le soutien global apporté par le Syctom à ses adhérents peut être estimé en calculant la différence entre le coût pour le syndicat du traitement du tri sélectif, coût qui comprend le traitement proprement dit ainsi que les aides versées aux adhérents, et la redevance demandée à ceux-ci pour le tri sélectif. Selon le rapport d'activité de 2014, le coût global du traitement est de 247,8 € la tonne et le montant de la redevance perçue au titre de la CS est de 104,8 € la tonne. L'aide apportée par le syndicat est donc de 143 € la tonne, soit un montant total de 24,9 M€.

Ce soutien est financé par la marge dégagée par le Syctom sur l'incinération. En effet, le coût net de l'incinération par tonne est de de 89 € alors que la redevance demandée aux adhérents à ce titre est de 104,8 €.

La collecte sélective est ainsi subventionnée par l'incinération, ce qui est conforme à la priorité donnée au premier mode de traitement sur le second.

5.3.2.4. Le bilan de la politique d'aide à l'amélioration de la collecte sélective sur la période 2009-2015

5.3.2.4.1. L'évaluation des actions de prévention et d'aide à la collecte sélective n'a pas été faite

Hormis les bilans sommaires réalisés à l'occasion de l'échéance des plans de prévention et les données produites par la région dans le cadre du rapport de suivi du plan régional d'élimination, le Syctom n'a pas développé de démarche d'évaluation de sa politique de prévention et d'aide à l'amélioration de la collecte sélective, mais il estime que le dispositif a été incontestablement incitatif même s'il présente aujourd'hui, de son point de vue, des signes d'essoufflement.

5.3.2.4.2. Des résultats médiocres

S'agissant du recyclage, le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés avait fixé comme objectifs pour 2014 un taux de collecte sélective des recyclables secs hors verre 47,6 kg par habitant et un taux de collecte du verre de 30,3 kg par habitant.

Les résultats atteints sont très en deçà.

Tableau n° 11 : Les résultats en matière de collecte sélective et de collecte du verre

	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio Collecte sélective des recyclables secs hors verre (kg/hab.)	30,3	28,8	29,4	30,6	30,3	29,3	30,2
Ratio verre (kg/hab.)	20,4	19,4	19,6	19,5	19,9	19,8	19,8

Source : Syctom

Les résultats de la collecte sélective générale et de la collecte sélective du verre par les habitants relevant du périmètre du Syctom n'ont pas progressé et ont même reculé par rapport à 2005.

Concernant la collecte sélective au sens large, la faible performance sur le territoire du Syctom se retrouve dans l'ensemble des syndicats de traitement d'Île-de-France. Comme le souligne le rapport de suivi du plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés : *« de manière générale, on constate une stagnation des performances de collecte sélective depuis 2009 malgré les différents dispositifs : le développement des systèmes de bornes de proximité enterrées ou non (…), l'application du nouveau barème de soutien aux collectivités (barème E) (…) »*.

Le Syctom est dépendant des performances des politiques de prévention et de tri à la source pour déterminer les modes et les capacités de traitement utilisés ou à programmer. Ce sont les collectivités de proximité qui sont en charge de la collecte auprès des usagers et qui ont la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les plans locaux de prévention des déchets, les collectes sélectives du verre, des emballages et des déchets organiques.

S'agissant de l'orientation des déchets ménagers et assimilés vers les filières de recyclage matière et organique, la loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009 avait fixé comme objectif un taux de 35 % en 2012 et de 45 % en 2015.

Les résultats enregistrés sont également très en deçà. Avec un taux de 19,6 % en 2014, le Syctom enregistre un retard de 15 points par rapport aux objectifs de la loi Grenelle pour 2012 et de 25 points pour ceux de 2015.

Le taux d'orientation des déchets ménagers et assimilés vers les filières de recyclage matière et organique n'a quasiment pas progressé sur la période de contrôle.

Tableau n° 12 : Les résultats en matière de collecte sélective de 2009 à 2014

(en %)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'orientation des DMA vers les filières de recyclage matière et organique	18,9	19,4	19,6	19,2	19,8	19,6

Source : Syctom

De même, le barème E d'Eco-emballages, mis en place en 2011, prévoyait des soutiens renforcés dès lors que le taux moyen de recyclage (TMR) dépasserait les 60 %. Or, le taux moyen du Syctom s'est dégradé en passant de 48 % en 2011 à 45 % en 2013 et à 42 % en 2014.

Le président de l'Agence métropolitaine précise que, n'étant pas compétent pour la collecte, le Syctom n'a qu'une action indirecte sur le geste de tri de l'habitant, principal facteur d'amélioration de ce taux.

Il ajoute que la densité exceptionnelle du territoire de la Métropole et la prédominance de l'habitat collectif rendent plus complexes l'organisation et la performance de la collecte sélective.

Enfin, l'attractivité du territoire francilien et la pression démographique renforceraient la difficulté à agir pour améliorer la performance du tri.

5.3.2.5. La réforme du système d'aide

Constatant cette absence de résultats, le Syctom a décidé, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2016, de revoir le système d'aide à la collecte sélective.

Les mesures suivantes sont désormais prévues, pour une mise en œuvre en 2016 :

- suppression de l'aide de 125,89 € par tonne de collecte sélective ;
- suppression des soutiens supplémentaires versés depuis la mise en place du « barème E » ;
- déploiement d'une tarification incitative tenant compte de la performance du tri :
  - 5 € par tonne pour les tonnes facturées jusqu'au tonnage définitif 2015 pour les collectivités dont le ratio de performance annuel est supérieur à 35 kg par habitant ;
  - 15 € par tonne pour les tonnes facturées jusqu'au tonnage définitif 2015 pour les collectivités dont le ratio de performance annuel est compris entre 25 et 35 kg/habitant ;
  - 30 € par tonne pour les tonnes facturées jusqu'au tonnage définitif 2015 pour les collectivités dont le ratio de performance annuel est inférieur à 25 kg par habitant ;
  - 0 € par tonne au-delà du tonnage définitif 2015 pour les tonnes supplémentaires pour lesquelles le taux de refus est inférieur à 17 %.

En contrepartie de cette réforme du système d'aide à la collecte sélective, la redevance pour les ordures ménagères et les objets encombrants passe de 97,46 €/t en 2015 à 94 €/t en 2016 et la redevance à la population passe de 6,37 €/hab. à 5,60 €/hab.

5.3.3. Une incapacité à réduire les tonnages de déchets incinérés et enfouis

L'échec des stratégies en matière de collecte sélective et de tri, couplée à l'impossibilité constatée de construire des centres de méthanisation au sein de son périmètre d'intervention empêche le Syctom de trouver une solution à l'objectif de diminution des tonnages de déchets incinérés ou enfouis.

Les lois Grenelle de 2009 et 2010 avaient fixé comme objectif, à l'échéance de 2012, une baisse de 15 % des quantités de déchets orientées vers l'incinération ou l'enfouissement.

Les résultats du Syctom sont très en retrait par rapport à ces objectifs. En 2014, le tonnage des déchets incinérés ou enfouis n'a baissé que de 2,5 %.

Tableau n° 13 : Les résultats en matière d'incinération et d'enfouissement (en milliers de tonnes)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
ISDND (y compris refus de tri)	409	495	450	277	254	211	- 48 %
Tonnage incinéré (yc refus de tri) dont :	1 747	1 640	1 733	1 844	1 825	1 865	7 %
Ivry	*662*	*519*	*543*	*668*	*686*	*692*	5 %
Isséane	*411*	*468*	*460*	*460*	*460*	*461*	12 %
TOTAL Incinération + Enfouissement	2 156	2 136	2 183	2 121	2 079	2 076	- 4 %

Source : Syctom

Si le tonnage des déchets envoyés en enfouissement dans des installations de stockage a diminué, il demeure important. Sur la période 2012-2014, la réduction du tonnage enfoui a été de 24 %. En 2014 le tonnage de déchets enfouis représentait encore 9 % de l'ensemble des déchets ménagers du territoire du Syctom.

Ce résultat est très éloigné des objectifs fixés par les lois Grenelle et le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Selon le Syctom, l'importance persistante de l'enfouissement est liée non seulement à l'insuffisante capacité des centres d'incinération, mais aussi à la difficulté de gérer les pointes d'apport de déchets dans les centres.

Comme le syndicat a fait de la fin de la mise en décharge une priorité pour la période 2015 à 2025, il a retenu plusieurs pistes.

Il prévoit ainsi d'optimiser les capacités disponibles dans les incinérateurs d'Île-de-France en mutualisant les capacités et en approfondissant la réflexion sur la variabilité des volumes de déchets produits et sur les calendriers des arrêts pour maintenance et travaux. Il envisage aussi d'organiser un stockage temporaire des déchets pour lisser les apports dans les centres d'incinération. À cet effet, le syndicat prévoit de « lancer un appel à manifestation d'intérêt » en vue de faire émerger des solutions de logistique urbaine. Il retient encore d'engager des démarches pour augmenter la capacité autorisée de l'usine d'Issy à 510 000 tonnes par an contre 460 000 tonnes à l'heure actuelle et de porter la capacité technique de l'usine de Saint-Ouen à 610 000 tonnes par an contre 570 000 tonnes actuellement. Il prévoit enfin de recourir à la mutualisation de moyens avec les syndicats de traitement situés dans le périmètre francilien.

5.3.4. Les perspectives offertes par la politique de mutualisation de moyens entre les syndicats de traitement

Depuis 2011, le Syctom a mis en place une politique volontaire de mutualisation, avec le syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets urbains de la région de Sarcelles (Val-d'Oise – Sigidurs) et le syndicat mixte intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets de la région de Rungis (Val-de-Marne – SIEVD), pour optimiser le traitement des déchets à l'échelle métropolitaine. Cette possibilité de mutualiser des capacités de traitement respectives se fonde sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne (C-480/06) et sur les articles L. 5111-1 et L. 5221-1 du CGCT.

La démarche de coopération entre syndicats de traitement devrait s'approfondir en raison de la situation de sous-capacité croissante, des coûts élevés facturés par les opérateurs privés et de l'impossibilité dans le futur d'enfouir les déchets.

Une convention est en cours de validation avec le Syndicat Intercommunal pour le Sitru de la Boucle de la Seine qui regroupe les communes du Pecq et de Louveciennes ainsi que la Communauté d'agglomération du Mont Valérien pour la commune de Rueil-Malmaison, celle de Versailles Grand Parc pour les communes de Bougival et de La Celle-Saint-Cloud et celle de la Boucle de la Seine pour ses sept communes (Carrières-sur-Seine, Chatou, Croissy-sur-Seine, Houilles, Le Vésinet, Montesson et Sartrouville).

Ce syndicat possède une usine de traitement à Carrières-sur-Seine dans les Yvelines d'une capacité technique de 123 000 tonnes. Il s'engage à apporter un gisement de collectes sélectives estimé à 11 500 tonnes par an sur le centre de tri du Syctom situé à Nanterre.

En échange, le Syctom prévoit d'apporter au Sitru environ 15 000 tonnes par an d'ordures ménagères résiduelles pour incinération. Les deux organismes s'engagent à assurer une continuité de traitement de ces volumes, quelles que soient les circonstances. La convention stipule que « *la participation hors taxes versée par le Syctom au SITRU est de 67,10 € par tonne d'ordures ménagères entrante en date de valeur juillet 2007, hors TGAP »,* soit une participation valeur 2016 de 90,22 €, TVA et taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) comprises.

Deux autres conventions sont à l'étude avec le Syndicat intercommunal pour le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (Sirédom), dans l'Essonne et le Siaap.

Une coopération technique est envisagée avec le Sirédom, deuxième syndicat de traitement des déchets de France après le Syctom, qui regroupe 130 communes de l'Essonne et de Seine-et-Marne. Elle s'inscrit dans la perspective de l'élargissement des consignes de tri à tous les emballages plastiques sur l'ensemble du territoire au plus tard en 2022, comme cela est prévu par la loi sur la transition énergétique.

S'agissant du Siaap, le Syctom prévoit de lui apporter des déchets fermentescibles livrés par la Seine, en vue de leur traitement par des méthaniseurs situés à Achères. Le biogaz produit serait épuré et calibré, notamment pour être injecté dans le réseau GRDF. En contrepartie, le Syctom étudierait le traitement par incinération des boues résiduelles issues du processus de traitement des eaux usées par le Siaap.

6. LA GESTION PAR MARCHÉS PUBLICS ET LE CONTRÔLE DES PRESTATAIRES

6.1. Un recours exclusif à la gestion confiée à des tiers pour l'exploitation du traitement

L'activité de traitement des déchets, dévolue au Syctom, se traduit par un recours exclusif à la gestion confiée à des entreprises à travers diverses procédures de marché public pour l'exploitation du traitement des déchets au sens large, qu'il s'agisse du tri, de la valorisation, de l'incinération et de l'enfouissement.

Les achats se sont élevés à 220 M€ en 2014, ce qui en fait une part essentielle des dépenses du Syctom.

Tableau n° 14 : Évolution des achats sur la période 2009-2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fournitures	764	398	440	620	607	1 170
Services	194 756	191 245	191 362	207 889	195 385	214 298
dont fonctionnement	*191 017*	*189 243*	*187 111*	*204 720*	*193 665*	*213 058*
dont investissement	*3 723*	*2 002*	*4 251*	*3 169*	*1 719*	*1 240*
Travaux	36 487	73 877	40 407	16 102	16 976	4 749
TOTAL	**232 007**	**265 520**	**232 209**	**224 612**	**212 968**	**220 217**

Source : réponse de l'ordonnateur de l'Agence

La chambre a étudié un large panel de marchés passés par le Syctom entre 2009 et 2014. Ont été examinés en priorité les trois marchés d'exploitation des usines d'incinération qui représentent 51 % des dépenses annuelles de fonctionnement du Syctom. Un échantillon de 18 marchés a été examiné également portant sur des prestations variées (marchés d'enfouissement, marchés de compostage, de communication, etc.) et sur le fondement de procédures variées (appel d'offre ouvert, marché négociés, etc.).

Dans l'ensemble, les procédures sont transparentes et régulières : les démarches de publicité et de mise en concurrence sont suivies avec rigueur, les critères d'analyse des offres clairement établis et les rapports d'analyse des offres détaillés.

La chambre a néanmoins identifié plusieurs pistes d'améliorations encore possibles de la fonction « achat » du Syctom.

6.2. L'organisation de la fonction « achat » du Syctom

6.2.1. Organisation et missions de la Direction des marchés et des affaires juridiques (DMAJ)

La direction des marchés et des affaires juridiques (DMAJ) du Syctom est composée de neuf personnes et elle a fait l'objet, à effectifs constants, d'une réorganisation au cours du 1er semestre 2015. Le nouvel organigramme est organisé autour d'un directeur des marchés et des affaires juridiques, recruté en 2015, encadrant une assistante et trois responsables.

Dans le cadre de cette réorganisation, quatre fiches de poste sont parues au cours du 1er semestre 2015, pour recruter les profils suivants : le directeur, le responsable des marchés publics ; un juriste en ingénierie des contrats et foncier et un gestionnaire des marchés publics.

Le Syctom n'a pas cherché à recruter de profils d'acheteurs malgré les forts enjeux stratégiques, économiques et concurrentiels entourant ses achats (*cf.* partie 6.1.8 ci-après). Seule une formation juridique est systématiquement réclamée dans les fiches de postes publiées.

Au titre de la passation des marchés, la direction des marchés et des affaires juridiques intervient de la définition du besoin jusqu'à la notification du marché, à des niveaux de responsabilité divers selon son montant :

Tableau n° 15 : Missions de la direction des marchés et des affaires juridiques

Seuils en € HT	Rédaction des pièces de consultation	Rédaction et lancement de la publicité	Analyse des offres et rédaction du rapport	Signature et notifications
de 0 à 4 000 € HT	conseil	conseil	visa	réalisation
> 4 000 et < à 15 000 € HT	conseil	conseil	visa	réalisation
> à 15 000 à 207 000 € HT	visa	réalisation	visa	réalisation
> 207 000 € HT	visa	réalisation	visa	réalisation

Source : Syctom

La nature des sujets traités par le Syctom explique que la définition des besoins et le suivi d'exécution des marchés sont en pratique très largement déconcentrés au sein des directions opérationnelles et techniques. Même si la direction des marchés et des affaires juridiques intervient dans les formalités relatives à l'exécution des marchés (suivi de la sous-traitance, formalisation des avenants, etc.), l'essentiel de l'exécution relève de la direction générale adjointe de l'exploitation et de la prévention des déchets (DGAEPD) et la direction générale des services techniques (DGST).

Avant sa réorganisation au cours de l'année 2015, la direction des marchés et des affaires juridiques n'animait pas de réseau de référents marchés au sein des différentes directions. Compte tenu de la complexité et la technicité des marchés d'exploitation et des marchés de travaux, cela faisait courir le risque d'un cloisonnement potentiel des compétences, accentué par le fait que l'essentiel du suivi contractuel des marchés incombe aux directions opérationnelles/techniques. Le Syctom précise que la nouvelle direction des marchés et des affaires juridiques a lancé un groupe de travail avec référents dans chaque direction dans le but d'obtenir une vision homogène et globale de l'ensemble des besoins du Syctom. Il indique que la direction des marchés et des affaires juridiques sera ainsi en mesure de dresser des prospectives et les planifications associées à échelle globale et de définir la politique achat, en complément des outils de suivi déconcentrés.

6.2.2. Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres est régulier

La composition de la Commission d'appel d'offres (CAO) du Syctom - arrêtée dans les délibérations du comité syndical du 18 mai 2008 et du 14 juin 2014 - est régulière au regard du code et de son règlement interne. L'article 9 du règlement interne dispose que cette dernière est composée du président, de cinq membres titulaires et cinq membres suppléants élus par le comité syndical, répartis selon les équilibres géographiques internes[46].

La CAO se réunit très régulièrement.

Tableau n° 16 : Fréquence annuelle des CAO

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Réunions de la CAO	17	16	11	19	18	12

Source : Syctom

Un échantillon des procès-verbaux d'une trentaine de séances de la CAO couvrant la période examinée fait état d'une présence permanente de son président et que le quorum est toujours atteint.

6.2.3. Les outils transversaux de pilotage de la fonction achat sont encore insuffisants

Le Syctom n'a pas recours à un système d'information spécifique en matière de commande publique.

La chambre a consulté de nombreux outils de suivi de la commande publique relevant soit de la direction des marchés et des affaires juridiques et des directions opérationnelles.

Ces documents permettent d'assurer le suivi de la passation et de l'exécution financière des marchés. Néanmoins, aucun indicateur de suivi centralisé par la DMAJ n'a été communiqué et il serait nécessaire d'en développer au regard des enjeux de la commande publique et des efforts réels menés par le Syctom pour optimiser ses procédures. Les nombreux outils de suivi et de prospectifs développés par la DGST et la DGAEPD méritent d'être davantage exploités par la direction des marchés et des affaires juridiques aux fins de pilotage de la fonction achat.

Une veille juridique est assurée par la direction des marchés et des affaires juridiques et elle est communiquée à l'ensemble des directions sous forme de « notes internes » publiées en fonction de l'actualité réglementaire. La direction des marchés y intègre des conseils méthodologiques destinés aux praticiens de la commande publique.

Le Syctom ne dispose pas d'un guide interne de procédures. Même s'il n'est pas obligatoire réglementairement, un tel document-cadre est nécessaire pour diffuser une information exhaustive, actualisée et facilement accessible. La direction du Syctom a indiqué travailler à l'élaboration de cet outil dans le cadre de la réorganisation en cours de la direction des marchés et des affaires juridiques. La diffusion du guide des procédures internes est annoncée dans un horizon prochain.

[46] Représentants du Syelom, du Sitom 93, de la ville de Paris et des communes membres du Val-de-Marne et des Yvelines.

Le syndicat dispose d'un tableau intitulé « nomenclature générale » qui reprend les marchés en cours. La nomenclature est utilisée lors de la phase de passation des marchés, afin de guider l'imputation du marché et de vérifier le respect des seuils de procédures et en fin de procédure pour renseigner les informations liées à la notification du marché.

Sa périodicité de mise à jour et ses usages n'étaient pas clairement établies au moment du contrôle. Ces lacunes de fonctionnalités et d'usages ne contribuaient pas à en faire un véritable outil de pilotage juridique et économique. La direction du Syctom a marqué son souhait d'approfondir la vocation stratégique de ce document dans le cadre de la réorganisation en cours. Le tableau de nomenclature est désormais diffusé sur le site Intranet du Syctom avec une remise à jour périodique, en fonction des notifications de marchés. Le syndicat prévoit de compléter cette information avec un guide de la nomenclature afin d'en expliciter les principes d'utilisation.

6.2.4. Des efforts d'optimisation ont été faits dans le choix des procédures

Le Syctom recourt de façon accrue à des procédures encourageant des logiques de mutualisation (groupement de commande) et des facilités de négociation (dialogue compétitif, limitation des marchés à bons de commande en faveur des accords-cadres).

Il participe à un groupement de commande en matière de *« passation et de signature des marchés de fourniture de d'acheminement et d'électricité et des services associés »*, piloté par le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) à compter du 1er janvier 2016[47].

À la fin de plusieurs marchés individualisés à bons de commande, le choix a été fait d'une procédure d'accord-cadre multi-attributaires. Celle-ci permet d'acheter les prestations au meilleur prix, de faire appel aux compétences les plus adaptées en fonction de la prestation à réaliser et de conduire plusieurs missions en parallèle. Cette évolution s'est traduite par la passation de cinq accords-cadres depuis 2009.

En matière de travaux, le Syctom envisage une externalisation plus fréquente de la maîtrise d'œuvre, via un accord-cadre de maîtrise d'œuvre ou une procédure formalisée, pour les travaux de maintenance continue, dès lors qu'il s'agit d'opérations complexes.

6.2.5. Le choix d'une gestion confiée par marché public pour l'exploitation des unités d'incinération est constant

Seul un des trois contrats d'exploitation des usines d'incinération renouvelés sur la période examinée - le marché n° 14.91.064 relatif à la conception réalisation exploitation de la future usine d'Ivry - a fait l'objet d'une étude juridique préalable relative au choix possible des modes de gestion de ces usines. Cela n'a pas été le cas des marchés n° 06.91.056 relatif à l'exploitation du centre Isséane et n° 10.91.046 relatif à celle de l'usine d'Ivry.

Sans se prononcer sur l'arbitrage du Syctom en faveur d'une exploitation de ses centres dans le cadre de marchés publics, la chambre a mis en perspective de ce choix, notamment par rapport à une gestion par délégation de service public ou à un recours au contrat de partenariat.

[47] Ce groupement de commande rassemble 454 autres établissements publics franciliens.

Concernant la future usine d'Ivry, une note de consultation juridique du 23 mars 2009 du Cabinet Sartorio conclut à un fort risque de requalification en marché public en cas de recours à une délégation de service public.

Cette analyse aurait toutefois pu être approfondie en réalisant un benchmark. Pour rappel, en 2002, 33 % des collectivités confiaient le traitement de leurs déchets à un délégataire. Ce mode de gestion est particulièrement répandu pour les incinérateurs sous maîtrise d'ouvrage publique en Île-de-France. Sur ce point, le Syctom indique être la seule collectivité en France qui livre la chaleur produite par trois installations dans un unique réseau de chaleur dont le pilotage nécessite des arbitrages réguliers entre les trois sources de fourniture de vapeur. Selon lui, la mise en place d'une DSP se traduirait par le besoin d'intégrer les trois installations de valorisation énergétique dans un unique contrat, démarche probablement peu pertinente pour garantir les intérêts du Syctom et le respect des règles d'accès à la commande publique et d'allotissement. Le Syctom précise cependant qu'il étudiera cette question lors d'un prochain renouvellement du marché d'exploitation d'un de ses centres.

L'hypothèse d'un recours au contrat de partenariat (art. L. 1414-1 CGCT) a fait, en l'espèce, l'objet d'une analyse comparative par rapport au marché public de construction exploitation en termes de contraintes juridiques, de coûts hors risque et de coût global avec risques. L'étude a été présentée en avril 2009 par les cabinets Sartorio et Calia conseil. La méthodologie d'analyse retenue est précise et elle permet de prendre la mesure des avantages et inconvénients en termes de coûts et de risques pour la collectivité.

Concernant les deux autres marchés, les études préalables menées en amont de l'arbitrage sur le mode de gestion des incinérateurs sont insuffisantes au regard des enjeux économiques et financiers qui sous-tendent leur exécution. Le Syctom précise que globalement les réflexions sur le mode de gestion retenu pour les marchés de travaux et d'exploitation sont dument explicitées dans le rapport de la délibération de lancement des marchés soumis au comité syndical. Il rappelle que le marché d'exploitation n° 10.91.046 relatif à l'exploitation de l'unité d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) d'Ivry Paris 13 avait une vocation transitoire et donc une durée d'exécution brève, justifiant l'absence d'examen de la question du mode de gestion. Si la chambre peut prendre en compte ces facteurs concernant ce marché, l'absence d'examen du mode de gestion pour le marché n° 06.91.056 relatif à l'exploitation du centre Isséane fait défaut.

Le renouvellement de l'exploitation de l'usine de Saint-Ouen à l'horizon 2020 devrait donner lieu à une analyse approfondie des avantages/inconvénients des différents modes de gestion possibles.

6.2.6. La stratégie d'achat n'est pas formalisée

Le Syctom n'affiche pas de stratégie en matière d'achat ni d'objectifs d'économies de fonctionnement.

Aucun tableau de bord de suivi des économies par postes de fonctionnement, par site, par projet ou par marché n'a été produit, à l'exception du marché du centre d'Ivry pour lequel une comparaison de l'économie induite par la nouvelle exploitation, de l'ordre de 10 M€ par an, a fait l'objet d'une démonstration approfondie (*cf.* point 6.4.2 ci-après).

La formalisation tardive de la stratégie de valorisation des certificats d'économie d'énergie (CEE) illustre cette lacune. Deux opérations de travaux ont pu bénéficier en 2011 de CEE sur les centres d'Ivry et d'Isséane[48], mais la stratégie du syndicat en la matière n'a été formalisée qu'en 2014. Le Syctom a indiqué que l'élargissement du dispositif des CEE et son couplage avec la certification ISO 50 0001 rendait nécessaire l'adoption de la délibération du 5 février 2014 consacrée à la « démarche d'optimisation de la performance énergétique et de la valorisation financière des certificats d'économies d'énergie des centres du Syctom ».

6.2.7. La prise en compte du développement durable et de la responsabilité sociale dans les procédures de marchés est insuffisante

Le Syctom n'a pas adopté de démarche de type « Agenda 21 » pour déployer sa politique d'achat durable ou éco-responsable.

Il a indiqué néanmoins qu'il s'agit d'une préoccupation centrale poursuivie à travers les actions de sensibilisation internes conduites dans le cadre du programme « métropole prévention déchets 2010-2014 » et les actions de suivi environnemental de ses usines.

En matière d'achat public, l'article 5 du code des marchés publics prévoit que le pouvoir adjudicateur doit s'interroger sur la définition de ses besoins au regard des « objectifs du développement durable ». L'article 53 permet aux acheteurs de faire peser le critère environnemental par rapport aux autres critères de choix de l'offre. L'article 14 du code dispose que les acheteurs peuvent indiquer, dans l'avis d'appel public à concurrence et le règlement de consultation, des conditions d'exécution à caractère social et environnemental.

Les différents marchés analysés illustrent une formalisation hétérogène de la prise en compte du développement durable au niveau des critères d'analyse des marchés. Cette dimension n'est pas intégrée en tant que critère à part entière -aux côtés des critères financiers et techniques- mais le plus souvent au travers des sous-critères, sans leur accorder une place prépondérante au niveau de la pondération. Le Syctom indique qu'il intègre systématiquement cette dimension au travers des critères techniques et surtout des niveaux d'exigence en termes de performances environnementale et énergétique des installations ou partie d'installation objets des marchés. La chambre maintient qu'une mise en valeur plus explicite de critères environnementaux serait opportune.

Le Syctom prévoit des clauses sociales et d'insertion dans ses marchés d'exploitation, sans en faire nécessairement un critère ou un sous-critère au stade de la procédure, alors que ce volet a été renforcé dans le cadre de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Son décret d'application du 31 janvier 2015 fixe à 100 M€ HT le seuil au-delà duquel les collectivités ont l'obligation d'adopter et de publier un « schéma de promotion des achats publics socialement responsables ».

Le Syctom a indiqué qu'il entreprend actuellement la mise en place d'une démarche « RSE » (responsabilité sociale et environnementale) afin de répondre à ses obligations en matière de promotion des achats publics socialement responsables.

[48] A hauteur de 167 941 €.

6.2.8. Le secteur d'activité du Syctom est faiblement concurrentiel ce qui renforce le besoin d'une veille en matière d'achats

L'activité de traitement des déchets et le marché économique qui y est associé sont relativement concentrés. En Île-de-France, l'incinération relève de six opérateurs[49], le tri de huit opérateurs[50] et certaines prestations telles que la prestation de transport et traitement des mâchefers[51] sont encore davantage concentrées. En outre, les prestataires ont tendance à se regrouper pour répondre à certains marchés.

L'analyse des marchés passés fait état d'un volume relativement constant d'appels d'offres infructueux, avec une moyenne de 7 % sur la période examinée.

Tableau n° 17 : Récapitulatif des marchés infructueux

Motifs d'infructuosité	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
aucun dépôt d'offres	3	1	1	0	0	1	6
offres irrégulières	6	1	1	1	1	0	10
offres inacceptables	5	2	1	1	3	1	13
offres inacceptables et irrégulières	3	1	0	1	0	1	6
Nombre total de marchés infructueux (R1)	**17**	**5**	**3**	**3**	**4**	**3**	**35**
Nombre total de marchés passés (R2)	**121**	**87**	**80**	**67**	**63**	**66**	**484**
Ratio R1/R2 (en %)	**14 %**	**6 %**	**4 %**	**4 %**	**6 %**	**5 %**	**7 %**

Source : Syctom

Ces situations d'infructuosité se traduisent le plus souvent par un recours aux procédures négociées, conformément à la possibilité laissée par les articles 35-I-1° ou 35-II-3° du code des marchés publics, qui autorisent le recours à la négociation en cas d'infructuosité, provenant soit de l'absence de candidatures ou d'offres, soit de la présence d'offres inappropriées ou irrégulières.

Les marchés négociés représentent en moyenne plus de 10 % des procédures passées durant la période examinée.

Tableau n° 18 : Récapitulatif du recours aux marchés négociés (article 35 du code des marchés publics)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Nombre total de marchés négociés (R1)	23	9	5	2	4	8	**51**
Nombre total de marchés passés (R2)	121	87	80	67	63	66	**484**
Ratio R1/R2 (en %)	**19 %**	**10 %**	**6 %**	**3 %**	**6 %**	**12 %**	**11 %**

Source : Syctom

S'interrogeant sur la persistance de situation d'infructuosité, la chambre a examiné les modalités de passation des marchés.

Les délais de procédures n'appellent pas de remarques.

[49] CNIM, TIRU, Véolia, Sita, Novergie et Semardel.

[50] CNIM, TIRU, Véolia, Sita, Novergie, Semardel, Coved, Urbaser et Eol.

[51] Un article des Échos en date du 8 avril 2015 est consacré à l'infructuosité du marché de transport et de traitement des mâchefers de l'usine d'Ivry : http://www.lesechos.fr/pme-regions/actualite-des-marches-publics/0204271225530-des-dechets-franciliens-ouverts-au-transport-terrestre-1109260.php

En matière de préparation des appels d'offre, les techniques du sourçage (sourcing) auprès des opérateurs économiques et de parangonnage (benchmark) sur l'état du marché et les pratiques d'autres syndicats de traitements, sont appliquées de manière systématique pour les marchés d'exploitation et les marchés de travaux.

Hormis les marchés du ressort de la direction de l'exploitation (DGAEPD) et de la direction des services techniques (DGST) qui sont toutefois les plus importants, le Syctom n'indique pas mener de démarches d'étude ni de veille systématique en amont de la passation des marchés, ni tenir à jour une cartographie des fournisseurs et des risques.

Le tableau relatif aux infructuosités fait état de six marchés pour lesquels aucune offre n'a été remise sur la période 2009-2014. Cela souligne l'importance de généraliser les études économiques, en amont de la passation des marchés, comme cela est préconisé dans le « guide pratique de l'achat public innovant »[52], de réfléchir à l'identification de profils d'acheteurs au sein de la direction des marchés et enfin d'établir et d'exploiter des outils de suivi des fournisseurs et des prestataires.

6.2.9. Le recours régulier aux avenants illustre le besoin d'un cadre évolutif et partenarial d'exécution des marchés

L'exploitation des usines du Syctom se traduit par un recours fréquent aux avenants. Les avenants examinés sont apparus réguliers et correctement justifiés.

Le volume d'avenants est en baisse depuis 2009.

Tableau n° 19 : Volume d'avenants passés par rapports aux marchés en exécution

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre total de marchés en cours d'exécution	323	317	319	314	282	252
Volume d'avenants (en nombre)	34	29	22	20	22	12
Ratio avenants/marchés (en %)	**11 %**	**9 %**	**7 %**	**6 %**	**8 %**	**5 %**

Source : Syctom

Les avenants passés n'ont pas tous un impact financier. Depuis 2010, le nombre d'avenants dont l'impact est supérieur à 5 % du volume initial est faible.

Tableau n° 20 : Avenants présentant un impact supérieur à 5 % du montant initial du marché

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume d'avenants (en nombre)	34	29	22	20	22	12
Nombre d'avenants > 5 % du montant initial du marché	12	7	5	4	2	1

Source : Traitement CRC à partir des données du Syctom

Le recours fréquent aux avenants, même sans impact financier, confirme le besoin - préconisé par le « guide pratique de l'achat public innovant » - de mettre en place un « suivi partenarial » des contrats par la fixation dans la lettre du contrat d'un cadre de rencontres, d'échanges d'informations et d'adaptation précis permettant d'anticiper et d'encadrer les risques. Ce cadre de rencontre et d'échange est prévu et évolue au gré des renouvellements de contrats, dans le sens d'une optimisation.

[52] Publié par la direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En outre, cette pratique devrait être facilitée dans le cadre de directives marchées du 26 février 2014.

6.2.10. Le volume des procédures d'accords transactionnels et des procédures contentieuses est important

Les litiges ont été nombreux au cours de la période examinée. Les procédures contentieuses trouvent majoritairement un règlement par le biais de protocoles d'accord transactionnels. En effet, 55 % des requêtes déposées se sont soldées de cette façon, représentant un montant de plus de 20 M€.

Tableau n° 21 : Synthèse des litiges en matière de marchés publics de 2009 à février 2015

Stade contentieux ou modalités d'accord	Nombre de marchés concernés	Montant (en M€ HT)	Part du total
Rejet de la requête	8	-	26 %
Protocole transactionnel	17	19 431	55 %
Instruction en cours	2	-	6 %
Désistement	2	-	6 %
Condamnation du Syctom	2	574	6 %
Appel	1	-	0 %
TOTAL	**32**	**20 005**	**100 %**

Source : Syctom

Les impacts financiers des procédures transactionnelles et des procédures contentieuses sont traités dans la partie relative à la fiabilité des comptes.

6.3. Le marché d'exploitation du centre de valorisation énergétique de Saint-Ouen (n° 85.91.011)

6.3.1. Les caractéristiques du marché et de l'usine de Saint-Ouen

- **Le plus ancien contrat d'exploitation du Syctom**

Du point de vue contractuel, l'exploitation de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Saint-Ouen relève du marché d'exploitation n° 85.91.011 conclu le 14 janvier 1986 avec la société Tiru qui avait initialement en charge l'exploitation des deux autres usines du Syctom (Issy-les-Moulineaux et Ivry). À la suite des observations précédentes de la chambre, le Syctom a scindé ce marché en trois lots en différenciant les échéances du contrat :

- lot n° 1 : Issy les Moulineaux (du 1er janvier 1986 au 31 décembre 2004),
- lot n° 2 : Ivry-sur-Seine (du 1er janvier 1986 au 31 décembre 2010),
- lot n° 3 : Saint-Ouen II (du 18 octobre 1990 au 31 décembre 2020).

- **Les caractéristiques de l'usine de Saint-Ouen**

L'usine d'incinération et de valorisation énergétique actuelle, dite « Saint-Ouen II », a fait l'objet d'une reconstruction et d'une mise en service en 1990. Ce centre réceptionne les collectes traditionnelles de 17 communes adhérentes et il dispose d'une fosse de réception d'une capacité de 15 800 m^3 et de trois fours, pour une capacité autorisée de 650 000 tonnes par an.

- **Les tonnages incinérés**

Le tonnage incinéré a été quasiment stable sur la période examinée, avec une moyenne de 576 176 tonnes de déchets par an.

Tableau n° 22 : Comparaison entre le volume incinéré et la capacité de référence indiquée au contrat et la capacité autorisée du centre

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume incinéré (t)	601 026	579 444	583 797	561 938	541 404	589 446
Tonnage de référence indiqué au contrat	630 000	630 000	630 000	630 000	630 000	630 000
Tonnage autorisé	650 000	650 000	650 000	650 000	650 000	650 000
Diff. entre volume incinéré et le tonnage de référence	5 %	9 %	8 %	12 %	16 %	7 %
Diff. entre volume incinéré et le tonnage autorisé	8 %	12 %	11 %	16 %	20 %	10 %

Source : CRC à partir des données du Syctom

L'analyse des volumes incinérés permet de constater un écart moyen de 13 % entre le volume incinéré et la capacité autorisée d'incinération de 650 000 tonnes et de 9 % entre le volume incinéré et le « tonnage de référence » de 630 000 tonnes indiqué au contrat et servant de fondement à la rémunération de l'exploitant.

Interrogé sur ces écarts, le Syctom explique que le traitement complémentaire des fumées (TCF) mis en service en 2005 se traduit par un besoin de maintenance supplémentaire qui nécessite des périodes d'arrêts de l'usine.

Malgré ce décalage entre la capacité autorisée et le tonnage effectif, le centre enregistre une bonne performance en période de fonctionnement. Il ne connaît pas de « vide de four ».

Le Syctom indique que des études ont été menées pour porter la capacité effective à 610 000 tonnes.

- **Un important programme de travaux à venir**

Le Syctom prévoit de réaliser au global 150 M€ de travaux sur le centre à travers deux marchés distincts. Un marché de requalification architecturale de l'usine est envisagé pour un montant de 60 M€ afin d'améliorer l'intégration urbaine du centre, en raison de la proximité immédiate avec l'éco-quartier des Docks qui comprend 4 000 logements. Un autre marché porte sur le process du traitement des fumées et prévoit un remplacement du dispositif actuel au profit d'un système sec, sans panache de fumées visible, à l'instar de celui mis en place dans le centre Isséane. Enfin, il retient la réalisation de divers travaux d'optimisation énergétique permettant un rendement énergétique « très élevé » avec une « augmentation de 13 % de la vente de chaleur » attendue. Les travaux des fumées et d'optimisation énergétique sont estimés à 90 M€.

Concernant le marché relatif au process de traitement des fumées et d'optimisation énergétique, les études de maîtrise d'œuvre sont en cours et les travaux devraient débuter au début 2017 pour s'achever à la mi-2018.

6.3.2. La rémunération de l'exploitant est peu lisible et en pratique forfaitaire

- **la rémunération de l'exploitation est en pratique majoritairement forfaitaire**

Les « dispositions financières » prévues au chapitre 7 du Cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoient des termes « forfaitaires » et d'autres dits « variables ». Le contrat ne comporte aucune synthèse globale permettant de disposer d'une vision consolidée et pluriannuelle. Il prévoit une rémunération des postes de charges et de dépenses soit forfaitaire, sans en fournir le détail, soit selon un prix à la tonne déconnecté du tonnage réellement incinéré.

Tableau n° 23 : Rémunération de l'exploitation de l'usine de Saint-Ouen

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume incinéré (t)	601 026	579 444	583 797	561 938	541 404	589 446
Coût fixe forfait HT révisé (termes IrU, Irf, Irl, IrA, IrB)	30 754	32 471	34 208	35 126	35 387	35 491
Part représentée par la partie "fixe" de la rémunération	*99 %*	*96 %*	*98 %*	*98 %*	*100 %*	*99 %*
Coût proportionnel à la tonne HT révisé (terme Ip)	305	286	305	52	29	25
Coût de transfert vers autres UIOM ou CET2 révisé (terme TU)	264	351	308	312	306	200
Coût divers révisé (termes Tz', PhVi)	25	68	68	50	19	38
Bonus/Malus HT	- 165	604	148	157	- 427	ND
Total rémunération exploitant HT	**31 182**	**33 781**	**35 038**	**35 698**	**35 359**	**35 745**
Rémunération à la tonne HT (€/t)	**51,88**	**58,30**	**60,02**	**63,53**	**65,31**	**60,64**
Vente vapeur (IrV) reversées au Syctom	15 956	16 957	18 117	17 917	17 515	18 449
Vente électricité (IrE) reversées au Syctom	494	477	544	426	264	480

Source : Syctom

La rémunération versée à l'exploitant est conforme aux termes du contrat. Elle fait apparaître une globalisation des charges et des dépenses sur une ligne générale intitulée « coût fixe » qui reprend et mélange les charges d'exploitation (forfaitaires, hors impôts et taxes), les principales dépenses d'exploitation et les dépenses de gros entretien renouvellement (GER). En plus de cette part dite « fixe », la rémunération comprend des éléments dits « proportionnels » et d'autres montants.

Ces coûts dits « fixes » représentent entre 96 % et 100 % de la rémunération de l'exploitant selon les années et une moyenne 34,4 M€/an sur la période sous revue.

Parmi ces « coûts fixes », les « coûts d'incinération proportionnels de référence » (dits « termes Ir ») sont dénués de variabilité puisqu'ils sont adossés au tonnage de référence de 630 000 tonnes/an indiqué au contrat et non au tonnage réellement incinéré, qui est inférieur. En effet le tonnage incinéré a été en moyenne inférieur de 9 % au tonnage de référence au cours de la période examinée.

Ce mécanisme de rémunération ne présente pas d'incitation à augmenter les tonnages de déchets incinérés. La lettre du contrat selon laquelle *« l'exploitation rationnelle des usines d'incinération suppose que leur saturation puisse être ainsi assurée au maximum »* n'est donc pas appuyée par les mécanismes de rémunération contractuels.

Les seules composantes véritablement variables de la rémunération –destinées à couvrir les coûts de transports et traitement des mâchefers, de transport des résidus de l'épuration des fumées, de transfert, etc.- pèsent peu et elles portent sur des prestations accessoires. En outre, leur volume est en forte diminution depuis 2009[53]. Un dispositif de bonus/malus est par ailleurs prévu au contrat. L'intéressement est essentiellement calé sur l'atteinte d'un objectif de disponibilité (dit « odi ») portant sur la capacité pour l'exploitant de traiter les tonnes de déchets apportées par le Syctom dans l'installation.

- **Des recettes énergétiques sont reversées au Syctom**

Le contrat prévoit que *« l'entrepreneur commercialise pour son propre compte tous produits et sous-produits, notamment l'énergie, dont il est propriétaire dès sa production* » (article 1.2 du CCAP). La commercialisation des mâchefers, des cendres et des boues n'est plus assurée par l'exploitant et est directement gérée par le Syctom. Les recettes énergétiques perçues directement par l'exploitation sont intégralement restituées au Syctom par le biais d'une diminution à due concurrence de la rémunération. Ce qui, *in fine*, n'affecte pas le bilan financier de l'exploitant, indépendant des recettes énergétiques.

Les recettes issues de la vente de vapeur et d'électricité ont été en moyenne de 17,9 M€ par an au cours de la période examinée.

Dans la continuité des observations précédentes de la chambre, le prochain contrat d'exploitation du centre de Saint-Ouen prévoira une gestion des recettes d'exploitation par le Syctom, comme cela a été fait à l'occasion du renouvellement des contrats d'exploitation des usines d'Issy-les-Moulineaux et d'Ivry.

- **Le dispositif de bonus-malus est complexe mais appliqué**

Le système d'intéressement/pénalité de l'usine de Saint-Ouen est réparti dans plusieurs clauses du contrat : bonus-malus sur les recettes énergétiques, lié à la limitation des mises en décharge, pour impact des baisses de charges non techniques, pénalités de pesage.

La compilation de l'ensemble de ces dispositions se traduit par les montants annuels suivants :

Tableau n° 24 : Bilan du dispositif de bonus/malus appliqué à l'usine de Saint-Ouen (en milliers d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bonus/Malus	- 165	604	148	157	- 427	nd
Rémunération de l'exploitant	31 182	33 781	35 038	35 698	35 359	35 745
Part du Bonus/malus par rapport à la rémunération totale	- 1 %	2 %	0 %	0 %	- 1 %	nd

Source : Syctom

En définitive, le dispositif de bonus/malus prévu au contrat est effectivement appliqué.

[53] L'avenant n° 27 prévoit que la prestation de transport des cendres et des boues (termes Ip du contrat) n'est plus réalisée par l'exploitant de l'usine mais par un marché spécifique au traitement des REFIOM.

- **Le coût à la tonne du marché d'exploitation (gros entretien réparation inclus) est plus élevé que sur les autres usines du Syctom**

Sans prendre en compte le coût global d'exploitation -étudié à la partie 7 du présent rapport et dont l'approche est plus pertinente- le suivi de la seule rémunération de l'exploitation permet de constater un coût à la tonne de 61 € HT en 2014, GER inclus. Ce coût a progressé de 17 % sur la période de contrôle.

Tableau n° 25 : Comparaison de la rémunération à la tonne de l'exploitation des UVE du Syctom (GER inclus) (en € HT/tonne)

Centre	N° de marché	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution (en %)
Saint Ouen	85.91.011	51,88 €	58,30 €	60,02 €	63,53 €	65,31 €	60,64 €	**17 %**
Isséane	06.91.056	35,38 €	34,63 €	38,14 €	38,61 €	41,02 €	39,96 €	**13 %**
Ivry	10.91.046			53,88 €	43,01 €	47,21 €	54,32 €	**1 %**

Source : Syctom

En comparaison avec les deux autres centres sous maîtrise d'ouvrage Syctom, le coût à la tonne HT, GER inclus, du centre de Saint-Ouen est le plus important. C'est également celui qui a évolué le plus sensiblement.

Sur la période 2009-2014, le coût à la tonne, gros entretien réparation inclus, de l'exploitation du centre de Saint-Ouen a été en moyenne supérieur de 22 € à celui de l'usine Isséane et de 12,8 € à celui de celle d'Ivry.

Pour la société Tiru la comparaison du coût d'entretien doit tenir compte de l'ancienneté de l'usine de Saint-Ouen qui a été mise en service en 1990 alors que le centre Isséane est entré en service en 2008 et que le centre d'Ivry a fait l'objet de travaux de modernisation en 2012 et 2013. L'exploitant insiste également sur l'importance des travaux de GER dans l'usine de Saint-Ouen liée à la diminution de la capacité d'incinération du centre suite aux travaux liés au traitement complémentaire des fumées. Ce traitement explique également le coût à la tonne plus élevé constaté sur cette usine. Enfin la société Tiru indique que la nature contractuellement peu précise des travaux à considérer dans le GER, aurait pour conséquence une sous-estimation des dépenses identifiées sur ce poste par rapport aux autres contrats : en pratique l'entretien courant de l'usine va bien au-delà de ce qui est habituellement réalisé sur des installations similaires.

Ces éléments devraient conduire le Syctom à se rapprocher de l'exploitant pour clarifier voire remettre à plat les coûts d'exploitation de l'usine de Saint-Ouen. La société Tiru précise qu'un plan de travail pour l'année 2016 a été défini avec le Syctom portant sur les points suivants : assistance aux travaux jusqu'à la fin du contrat, analyse du gros entretien renouvellement, analyse des coûts d'exploitation et préparation de l'état des lieux de fin de contrat.

6.3.3. La rémunération du gros-entretien renouvellement (GER) est atypique

- **Les obligations en matière de gros entretien réparation sont peu détaillées et il n'y a pas de fonds de gros entretien renouvellement**

Les contours des obligations de l'exploitant au titre du GER et ses modalités de rémunération sont peu précis et formulés de manière générale dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) qui dispose que *« l'Entrepreneur assure sous sa responsabilité et à ses frais, risques et périls, le fonctionnement, l'entretien et le gros entretien des installations »* (article 3.1 du CCTP). Le Syctom ajoute que l'exploitant n'est pas tenu de justifier ses dépenses au titre du GER. Sur ce point la société Tiru considère que le contrat fixe un principe de responsabilité unique et une obligation large à l'exploitant qui est redevable vis-à-vis du Syctom, sur ses propres deniers des écarts ou défauts d'exécution constatés en matière d'entretien et de maintenance des installations.

Les obligations en matière de gros entretien réparation figurent :

- à l'article 6.2 du CCAP qui prévoit la remise des éléments de programmation du gros entretien renouvellement sur cinq ans et la production d'un bilan annuel. Les travaux de traitement complémentaires des fumées menés par le Syctom en 2005 ont donné lieu à des exigences de suivi du GER plus fines sur ces installations ;

- au chapitre 6 du CCTP : les dispositions de ce chapitre sont imprécises sur la nature des interventions attendues au titre du gros entretien renouvellement et sur le périmètre d'intervention qui englobe indistinctement et sans hiérarchisation, tous les « ouvrages (…) y compris routes, gazons, clôtures, bâtiments, etc. » ;

- l'annexe 1, consacrée aux « bases financières du contrat », affiche un faible niveau de détail quant aux dépenses prévisionnelles de gros entretien réparation. Aucune programmation des travaux d'entretien ou de remplacements n'est fournie. Seuls des montants globaux et forfaitaires sont affichés.

Contrairement aux pratiques conventionnelles en matière de suivi du GER, le contrat de l'usine de Saint-Ouen donne lieu à une rémunération du GER intégrée dans la rémunération de l'exploitant et ne fait pas l'objet d'un fonds ou compte de gros entretien réparation clairement identifié.

Interrogé sur ce point, le Syctom confirme qu'il n'y a pas dans le marché de montant de GER séparé de la rémunération de l'exploitation. Cette présentation nuit à la lisibilité et au contrôle de ce poste de dépense, pourtant majeur dans ce type d'installations industrielles. La société Tiru indique qu'indépendamment des dispositions prévues au marché, le Syctom et elle-même ont mis en place : des réunions techniques trimestrielles permettant de faire le point sur les travaux programmés et engagés ; des points de suivi journaliers du fonctionnement de l'usine et des réunions spécifiques sur les arrêts programmés pour nettoyage et maintenance. Outre ces dispositions, Tiru et le Syctom ont convenu de rédiger un avenant en 2016 encadrant les conditions d'audit et de suivi conjoint du patrimoine du Syctom.

- **La rémunération du GER est adossée à la formule de rémunération globale et forfaitaire du marché**

Il est d'usage que le gros entretien renouvellement fasse l'objet d'un provisionnement forfaitaire correspondant à une programmation du petit et du gros entretien ainsi que du renouvellement des équipements et installations[54].

En l'espère, l'exploitant est contractuellement amené à produire une programmation sur cinq ans du GER. Or en pratique, le gros entretien renouvellement est rémunéré non pas selon un montant provisionné dans un fonds *ad hoc* mais selon la formule de rémunération forfaitaire globale du marché. Même si la société Tiru indique que ce mode de rémunération ne fait pas porter de risque au Syctom car l'exploitant reste responsable de ces travaux, la chambre considère que ces modalités de rémunération du GER mélangées à la rémunération globale ne sont pas satisfaisantes en termes de lisibilité.

[54] L'étude de l'Amorce et de l'Ademe consacrée aux « Montages juridiques des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés » (juin 2008) confirme la nécessité d'un fonds de GER, d'une programmation de travaux et d'une rémunération forfaitaire du GER (pages 32 et 33).

Un tableau de suivi de la rémunération perçue au titre du gros entretien renouvellement et des dépenses réellement engagées est remis par l'exploitant au Syctom. D'après ce tableau, sur la période de contrôle, le gros entretien réparation payé par le Syctom sur le centre représente en moyenne 6,8 M€ par an. Les dépenses réalisées par l'exploitant sont systématiquement supérieures (en moyenne de 14 %) aux montants visées/programmées au titre du GER[55]. La société Tiru précise que les réunions trimestrielles avec le Syctom apportent la justification au Syctom que les travaux réalisés sont rendus nécessaires pour assurer la disponibilité des installations.

Tableau n° 26 : Évolution du GER (en milliers d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget GER prévisionnel visé par l'exploitant	**4 358**	**8 593**	**5 314**	**5 422**	**8 199**	***8 928***
Total Budget GER réalisé par l'exploitant	**4 676**	**10 728**	**6 146**	**5 922**	**9 250**	***8 091***
Différence entre GER réalisé et GER visé	318	2 135	832	499	1 050	*- 837*
Différence entre GER réalisé et GER visé (en %)	7 %	25 %	16 %	9 %	13 %	*- 9 %*

Source : Syctom

- **Un suivi est nécessaire en vue du renouvellement à venir de l'exploitation**

La chambre note qu'un suivi précis du GER n'est effectué que depuis 2013. Le Syctom considère que le suivi opéré jusqu'à 2013 était adapté au mode de rémunération du GER prévu au contrat et que le renforcement récent du suivi du GER est justifié par les difficultés d'exploitation des installations rencontrées et par la double perspective de réalisation d'importants travaux de modernisation et la remise en concurrence du contrat en 2020.

Le Syctom indique qu'il dispose de tous les justificatifs des dépenses de GER et que des réunions régulières lui permettent d'avoir une vision d'ensemble des sujets techniques nécessitant travaux ou remplacement d'équipements. Il ajoute qu'il consacre globalement plus de trois équivalents temps plein au suivi de l'installation.

6.4. Le marché d'exploitation du centre multi-filières de tri des collectes sélectives et de valorisation énergétiques des ordures ménagères « Isséane » (n° 06.91.056)

6.4.1. Caractéristiques du marché n° 06.91.056 et de l'usine Isséane

- **Le marché regroupe l'exploitation simultanée et complémentaire d'un incinérateur et d'un centre de tri**

Le marché n° 06 91 056 d'exploitation du centre multi-filières de tri des collectes sélectives et de valorisation énergétiques des ordures ménagères « Isséane » a été attribué par la CAO du 21 juin 2006 au groupement « TSI » constitué par les sociétés Tiru, qui exploite l'usine, et SITA, qui exploite le centre de tri. Le marché prévoit cinq prestations.

[55] Chiffres 2014 non définitifs.

Tableau n° 27 : Les prestations prévues au marché

Prestations	Descriptif
A	Formation du personnel et essai de l'unité de valorisation énergétiques (incinérateur)
B	Formation du personnel et essai du centre de tri
C	Exploitation de l'unité de valorisation énergétique (incinération)*
D	Exploitation de la ligne de tri des collectes sélectives multi-matériaux (CS MM) et entretien du centre de tri *
E	Exploitation de la ligne de tri des objets encombrants (OE) *

** un montant de GER est associé à chacune de ces prestations*
Source : Syctom

Il s'agit d'un marché à prix unitaires et forfaitaires, attribué pour une durée de 13 ans :

- la première année a consisté en une phase de formation et d'essai, tant pour l'unité d'incinération que pour le centre de tri (phases A et B) ;
- l'exploitation (phases C, D et E) s'étend ensuite sur les 12 années du contrat.

- **Les caractéristiques et tonnages du centre Isséane**

Le centre Isséane présente la particularité d'être enterré aux deux tiers, jusqu'à 31 mètres. Le centre d'incinération réceptionne les collectes traditionnelles de 22 communes adhérentes. La fosse de réception des déchets permet de recevoir 9 300 tonnes de déchets et les 2 fours chaudières traitent 30,5 tonnes par heure chacun.

Le centre de tri réceptionne les collectes sélectives de 15 communes adhérentes. Il est situé à moins 15 mètres en sous-sol et la chaîne de tri des collecte sélective traite 5 tonnes/heure.

La capacité annuelle du centre inscrite au contrat est de 460 000 tonnes/an pour l'incinération des ordures ménagères avec valorisation énergétique, de 15 000 tonnes/an pour le tri des collectes sélectives multi-matériaux (CSMM) et de 25 000 tonnes/an pour le tri des objets encombrants (OE).

En pratique, la prestation de tri des objets encombrants a été suspendue dès 2008 puis supprimée en 2012 (*cf*. point 6.3.4 ci-après). Depuis 2010, le tonnage incinéré par le centre atteint sa capacité autorisée de 460 000 tonnes/an.

Tableau n° 28 : Les tonnages incinérés par le centre Isséane

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume incinéré (en tonne)	225 448	407 398	470 142	461 481	463 487	460 609	461 418

Source : Syctom

Conformément à la volonté du Syctom et de la commune d'Issy-les-Moulineaux au moment de la reconstruction du centre, l'arrêté d'autorisation d'exploiter de la nouvelle installation d'incinération est de 15 % inférieure à la capacité de l'usine antérieure : 460 000 tonnes/an contre 540 000 tonnes/an précédemment (soit 80 000 tonnes en moins).

L'arrêté d'exploitation prévoit un pouvoir calorifique inférieur (PCI) moyen de 2 400 kcal/kg et dispose qu'en cas de changement significatif du PCI des déchets, la capacité de traitement pourrait être modifiée par arrêté complémentaire.

Le pouvoir calorifique inférieur de 2 400 kcal/kg retenu pour la conception du centre d'incinération, n'a jamais été atteint. Le PCI se situe entre 2 010 et 2 200 kcal/kg : la charge thermique des déchets étant plus faible que prévue, elle laisse la possibilité de la compenser par un tonnage supplémentaire. Ainsi, le Syctom estime que la capacité technique actuelle de l'installation d'incinération est d'environ 510 000 tonnes/an et il a donc engagé des démarches auprès du préfet des Hauts-de-Seine et de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE) pour porter la capacité autorisée au même niveau que la capacité technique. Concernant le centre de tri, le tonnage entrant a été dès 2009 supérieur au prévisionnel de 15 000 t/an, tout en respectant les seuils définis par l'arrêté préfectoral et ses arrêtés complémentaires.

Tableau n° 29 : Les tonnages de collectes sélectives multi-matériaux (CSMM) traités par le centre de tri Isséane

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tonnage des CS entrant	16 942	21 534	22 467	23 301	22 556	24 029

Sources : Syctom

La capacité en collecte sélective multi-matériaux prévue au contrat étant insuffisante par rapport au besoin, le Syctom complète depuis octobre 2009 par avenants les deux postes de sept heures prévus contractuellement, par un poste de quatre heures. Cette organisation en trois postes permet de traiter 22 000 tonnes/an voire même jusqu'à 24 000 tonnes/an depuis 2014.

6.4.2. Rappel du montage juridique retenu et du démarrage d'exploitation du centre

- **Genèse de la réalisation de la nouvelle installation**

Le principe de la reconstruction de l'usine d'Issy-les-Moulineaux a été approuvé par le comité syndical du 9 juin 1998.

Le choix retenu pour le montage de l'opération a été :

- pour l'unité de valorisation énergétique une maîtrise d'œuvre interne complétée par une assistance à maîtrise d'œuvre (marché Jacobs) ;
- pour le génie civil de l'unité de valorisation énergétique et du centre de tri, une maitrise d'œuvre intégrée au marché architecte, et un suivi interne Syctom ;
- un marché de conception-réalisation a été retenu pour le process du centre de tri.

Le chantier a débuté en juillet 2003 et la mise en service d'Isséane a eu lieu en décembre 2007. La construction du centre a donné lieu à un investissement global de 604 M€ HT.

L'exploitation du centre de tri, dont le calendrier de démarrage était dissocié de celui de l'unité de valorisation énergétique, a démarré en mai 2008.

Par délibération du 14 décembre 2005, le comité syndical a approuvé le lancement d'un appel d'offre ouvert pour l'exploitation du centre Isséane.

- **Le recours à une maîtrise d'œuvre interne pour la conception/construction du centre**

Interrogé sur l'arbitrage en faveur d'une maîtrise d'œuvre interne, le Syctom a mis en avant la maîtrise, par les équipes internes au syndicat, de la technologie envisagée (incinération avec récupération d'énergie). Le Syctom précise que les 70 marchés environ ont été montés entièrement par les services, avec l'accompagnement d'un assistant à maitrise d'œuvre, sur le fondement de solides études préalables.

Il indique que ce chantier est l'aboutissement d'une expérience de recours à la maîtrise d'œuvre interne remontant aux années 90 avec la mise aux normes du traitement de l'usine d'Issy 1, de même que l'opération de mise aux normes du traitement des fumées d'Ivry qui a mobilisé les équipes à travers les études préalables et la participation à l'équipe de maîtrise d'œuvre. Le lancement de la construction du centre de tri de Nanterre et de Sevran a également sollicité les équipes du Syctom au stade des études préalables.

- **Le montage juridique retenu**

Au regard des risques et des enjeux entourant un tel contrat, une étude d'opportunité sur le montage juridique de l'opération aurait été nécessaire.

Pour l'unité de valorisation énergétique, aucune analyse juridique n'a été produite sur les motifs ayant conduit au recours à un marché de conception réalisation puis à un marché d'exploitation, ni même sur la possibilité de recourir à un autre mode de gestion : délégation de service public, partenariat public-privé. Le Syctom considère que le recours à un marché de conception-réalisation-exploitation ne se justifiait pas, dans la mesure où son retour d'expérience et sa maîtrise de la technologique lui paraissaient suffisants. Le recours à un marché de conception-construction se limite au seul process du centre de tri, le restant de l'opération ayant été réalisée en maîtrise d'œuvre interne et lots séparés de travaux.

- **Les conséquences pécuniaires attribuables aux difficultés d'achèvement du marché de construction/réalisation du centre de tri**

Des difficultés techniques ont été rencontrées au démarrage de l'exploitation du centre de tri concernant la question du traitement sur place des déchets encombrants et la réception de la chaîne de tri des collectes sélectives.

Au global, l'achèvement des 70 lots de travaux du centre Isséane est à l'origine de surcoûts pouvant être estimés, a minima à 3,2 M€ au titre des divers protocoles transactionnels et 11,5 M€ au titre des diverses missions supplémentaires d'assistance à maîtrise d'œuvre confiées au cabinet Jacobs France entre juin 2007 et avril 2009. Le Syctom indique que ces surcoûts sont maîtrisés dans la mesure où ils représentent 2,5 % du montant HT total de l'opération, ce qui se situe dans la norme pour ce type d'installation.

L'estimation des surcoûts liés au traitement des objets encombrants par marchés négociés -à la suite de la suspension de la chaîne de tri des objets encombrants- est délicate à faire en raison des recompositions des bassins versants qui s'en sont suivies.

6.4.3. Une exécution contractuelle très évolutive

- **L'encadrement contractuel des évolutions**

Le contrat ne prévoit pas de clause de revoyure en tant que telle et il comporte peu de clauses permettant son évolution. Les seules dispositions identifiées portent sur la possibilité de faire évoluer les exigences de tri et de faire évoluer les taux de captages[56] des déchets (articles 6.3 et 6.4.2 du CCTP) et la réalisation d'un bilan des comptes de GER après quatre années d'exploitation.

[56] Taux de captage = tonnage de matériaux valorisés réceptionnés / tonnage total entrant.

Compte tenu des enjeux afférents aux marchés d'exploitation des usines, il aurait été prudent pour le Syctom de prévoir davantage de clauses de réexamen périodiques sur des sujets stratégiques tels que la structuration et l'évolution de la révision des prix et les modalités d'évolution du gros entretien réparation. Le Syctom souligne que le pilotage des contrats d'exploitation par ses équipes crée de facto les conditions de ces rencontres. La société Tiru souligne que la pratique des clauses de revoyure n'était pas répandue avant la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), Pressetext du 18 juin 2008 et que la jurisprudence relative à la théorie de l'imprévision octroie aux maîtres d'ouvrages publics des prérogatives en matière d'évolution contractuelle. La chambre maintient que des clauses de réexamen périodiques permettent d'encadrer les échanges et de faciliter les évolutions contractuelles dans une certaine limite, au-delà de laquelle le recours aux avenants est nécessaire. Les autres contrats d'exploitation des centres d'incinération du Syctom prévoient ce type de clauses (cas du marché d'exploitation de Saint-Ouen ou encore du marché d'exploitation n° 10.91.046 à Ivry qui identifiait par exemple, une part de GER spécifique aux aléas).

- **Rappel des protocoles d'accords et avenants intervenus depuis la notification du marché**

Le Syctom a eu recours à deux protocoles d'accord transactionnel avec l'exploitant TSI et à 17 avenants depuis le démarrage d'exécution du contrat.

Ces évolutions sont conformes au code et à la jurisprudence. En effet, les principales modifications ont été liées à des difficultés techniques imputables au fonctionnement défectueux des équipements réalisés dans le cadre du marché de conception-construction.

- **Suivi financier et impact des évolutions contractuelles**

Les avenants antérieurs à 2011 s'appuyaient sur un montant initial de marché de 246 398 496 € HT. Ce montant erroné a été corrigé par l'avenant n° 11 qui, a pris en compte que le GER tri des CSMM et des OE qui n'avaient pas été précédemment intégrés dans le montant global du marché. Le montant global initial est ainsi de 248 579 896 € HT.

À partir de ce montant corrigé, la chambre a recalculé l'ensemble des évolutions apportées par les deux protocoles d'accords transactionnels conclus avec l'exploitant et les neuf avenants ayant un impact financier.

Tableau n° 30 : Impact des avenants et des protocoles d'accords

N° et date de l'avenant/protocole	impact financier	Nouveau montant marché	% évolution par rapport à avenant précédent	% évolution cumulée par rapport à montant initial
Avenant n°2 juin 2008	235 039,00 €	248 814 935,38 €	0,09 %	6,01 %
Protocole n°1 janvier 2009	290 058,00 €	249 104 993,38 €	0,12 %	6,11%
Avenant n°5 juillet 2009	18 789 153,81 €	267 894 147,19 €	7,54 %	12,63 %
Avenant n°6 octobre 2009	13 058 700,00 €	280 952 847,19 €	4,87 %	17,16 %
Avenant n°7 janvier 2010	393 900,00 €	281 346 747,19 €	0,14 %	17,29 %
Avenant n°8 Mai 2010	22 068,00 €	281 368 815,19 €	0,01 %	17,30 %
Protocole n°2 novembre 2010	1 486 000,00 €	282 854 815,19 €	0,53 %	17,82 %
Avenant n°10 novembre 2010	855 955,71 €	283 710 770,90 €	0,30 %	18,11 %
Avenant n°11 juin 2012	- 22 813 701,00 €	260 897 069,90 €	- 8,04 %	10,20 %
Avenant n°14 Décembre 2012	528 875,00 €	261 425 944,90 €	0,20 %	10,39 %
Avenant n°17 Décembre 2014	4 258 500,00 €	265 684 444,90 €	1,63 %	11,86 %

En conclusion, le suivi des évolutions telles que figurant dans le tableau récapitulatif de l'avenant n°17, vérifié par la chambre fait état des modifications suivantes :

- l'évolution globale du marché liée aux avenants et protocoles entre 2008 et 2014 a été de + 12 % ;
- entre 2008 et fin 2010, le marché a enregistré une progression cumulée de + 18 % ;
- la suppression de la prestation de tri des objets encombrants (prestation E) a eu pour conséquence une réduction de 8 % au montant global du marché.

6.4.4. Une exécution contractuelle perturbée par la suppression de la prestation E de tri des objets encombrants

Le nouveau centre de tri Isséane prévoyait deux chaines de tri dont les capacités autorisées étaient de 20 000 tonnes pour le tri des CSMM et 35 000 tonnes pour celui des objets encombrants.

- **Une prestation suspendue en 2008 puis supprimée en 2012**

Le centre de tri a démarré son activité en juin 2008. La ligne de tri des objets encombrants (OE) a fait l'objet d'une réception sans réserve en mai 2008.

Malgré l'existence d'un dispositif de dépoussiérage, l'exploitant TSI a considéré que les niveaux d'empoussièrement enregistrés, aussi bien dans le centre de tri que dans l'usine d'incinération[57], n'étaient pas acceptables pour les salariés. De plus, les difficultés liées à la réalisation des opérations de manutention et de tri, du fait de l'encombrement plus important du process et de l'exiguïté de l'espace, ont conduit TSI à faire notifier par courrier du 17 avril 2008 son refus de passer en phase industrielle pour la prestation E.

Par avenant n° 4 (juin 2008), le Syctom a suspendu la prestation de tri des objets encombrants avec pour corollaire la recherche d'alternatives pour le traitement de ces objets encombrants du bassin versant d'Isséane, par la passation de plusieurs marchés.

Face à ces difficultés, le Syctom a confié en mars 2009 une « mission d'études et de diagnostic » au cabinet Merlin afin de se prononcer sur les résultats des essais de performances. L'étude a conclu que « *la mise en service de la ligne de tri des encombrants risque de se heurter à un empoussièrement chronique de la zone de réception et de pré-tri, avec risque de propagation vers d'autres zones de centre de tri et à une limitation de la capacité de traitement due à l'exiguïté des lieux de travail, de circulation et d'évacuation ».*

Par avenant n° 11 de mars 2012, la prestation de tri des encombrants a été arrêtée, réduisant le montant du marché de 22 813 701 €.

- **L'impact de la suppression de prestation sur les engagements de performance**

La prestation E devait représenter 19 000 880 € HT et 628 500 € HT au titre du GER sur les 12 années d'exploitation soit 8 % de la rémunération de l'exploitant.

En outre, des synergies étaient attendues de l'exploitation, sur le même site, d'un centre de tri et d'un centre d'incinération. En effet, les refus de tri des objets encombrants devaient cheminer au travers du centre pour être incinérés et ainsi accroître le PCI des déchets incinérés.

[57] Car les refus de tri devaient être convoyés vers l'UIOM pour être incinérés.

L'impact de l'arrêt de la prestation E s'est donc traduit par une perte nette de 8 % de la rémunération de l'exploitant, un bouleversement des engagements de performance initialement formulés et une difficulté à atteindre les niveaux de performance déclenchant l'intéressement.

En effet, les seuils d'intéressement qui avaient été calculés à l'origine du contrat s'appuyaient sur un tonnage annuel de 460 000 tonnes de déchets incinérés avec un pouvoir calorifique moyen de 2 400 kcal/kg. Or les calculs effectués en 2012 et 2013 font état d'un PCI compris entre 2 100 et 2 150 kcal/kg. L'arrêt de la chaîne de tri des encombrants peut, en partie expliquer ce pouvoir calorifique inférieur aux prévisions, dans la mesure où l'incinération des refus de tri des encombrants aurait permis un apport calorifique supérieur aux fours.

- **L'impact de la suppression de prestation sur le recours aux prestataires privés**

Conséquence de l'avenant, le Syctom a eu recours à plusieurs marchés auprès de prestataires privés. Depuis l'arrêt de la prestation E, le tri des objets encombrants est entièrement externalisé. Le Syctom n'a pas été en mesure d'évaluer les conséquences financières de cette externalisation.

- **La suppression de cette prestation pose la question des choix pris de conception/réalisation**

La réception de la chaîne de tri des objets encombrants a été faite le 30 mai 2008 sans réserves. Le Syctom impute les difficultés rencontrées aux évolutions techniques qui, à l'époque de la conception du centre, étaient moins consommatrices d'espace et moins exigeantes en matière de condition de travail des personnels.

La particularité du centre de tri Isséane étant d'être enterré, la gestion d'une chaîne de tri des objets encombrants –et les contraintes techniques associées- aurait dû faire l'objet d'une étude de faisabilité approfondie, ce qui n'a pas été le cas.

Interrogé sur la perspective de convertir la chaîne de tri des objets encombrants, à l'arrêt depuis 2008, le syndicat a indiqué qu'il envisageait une démarche de requalification[58].

6.4.5. L'exécution contractuelle a été perturbée par les dysfonctionnements de la prestation D de tri des collectes sélectives multi-matériaux (CSMM)

- **La conclusion de trois protocoles d'accords transactionnels**

L'exploitant TSI (groupement constitué par les sociétés Tiru et SITA) a été compensé par deux protocoles d'accord transactionnels successifs pour les dysfonctionnements rencontrés sur les chaînes de tri des collectes sélectives multi-matériaux. Le protocole transactionnel n° 1 signé le 21 janvier 2009 a octroyé 290 058 € à l'exploitant SITA au titre des pertes d'exploitation couvrant la période du 1er octobre 2007 au 31 mars 2009. Le protocole transactionnel n° 2 signé le 17 novembre 2010 a indemnisé l'exploitant de 1 486 000 € HT au titre des charges supplémentaires qu'il a dû supporter sur la période du 1er juin 2008 au 31 décembre 2010, non spécifiquement liées aux chaines de tri mais globalement à des dysfonctionnements d'installations et notamment à la marche dégradée des installations lors des phases de réception conduites par le Syctom.

[58] *« Il est prévu de réutiliser au mieux les espaces de la ligne de tri des objets encombrants (OE), pour les affecter au traitement (tri ou transfert) des déchets issus des collectes sélectives, et ainsi augmenter la capacité de réception des collectes sélectives de 22 500 t/an à 30 000 t/an… ».*

Outre les protocoles passés avec l'exploitant TSI, le Syctom a également eu recours à un protocole d'accord transactionnel le 19 mai 2009 avec la société Neos titulaire du marché de conception réalisation du process de tri du centre Isséane. Ce protocole prévoit le versement par le Syctom d'un montant de 675 454 € HT afin d'indemniser la société Neos au titre de travaux supplémentaires.

- **Un manque à gagner pour l'exploitant lié à la révision à la baisse du taux de captation**

L'essentiel de la rémunération de l'exploitant au titre du tri porte sur les tonnages valorisés sortants du centre (*cf.* partie 6.3.7 ci-après). Les problèmes de performance de la chaîne de tri influent nécessairement sur cette rémunération.

En outre, le cahier des charges (article 6 CCAP) prévoyait un dispositif d'intéressement précis fixant des objectifs de captation mensuels pour sept différents matériaux valorisables. L'exploitant dispose du versement d'une prime trimestrielle si le taux réalisé est supérieur à un taux déterminé. Face aux défauts de performance du centre de tri, le Syctom a été amené à adopter un avenant n° 5 (juin 2009) pour réduire les taux de captation des Journaux Revues Magazines (JRM).

- **un recalibrage à la hausse des capacités de tri des collectes sélectives multi-matériaux du centre**

Le motif de l'avenant n° 6 d'octobre 2009 -qui prévoyait la mise en place d'un poste de quatre heures, s'ajoutant aux deux postes de sept heures chacun prévus contractuellement- était d'accroître la capacité de tri en collecte sélective du centre Isséane, en passant d'un tonnage de 15 000 tonnes /an à un tonnage annuel de 22 000 tonnes /an.

Cet avenant qui accroît les capacités prévisionnelles de tri du centre interroge sur l'évaluation du besoin dans le cadre du marché de conception-réalisation.

Le Syctom reconduit ce troisième poste sur des périodes d'un à deux ans afin de se laisser la liberté de modifier à nouveau l'organisation en fonction des expérimentations en cours par Eco-emballages pour l'élargissement de la consigne de tri du plastique et des études en cours portant sur le démantèlement des équipements de chaîne de tri des objets encombrants.

6.4.6. La rémunération de la prestation d'incinération (prestation C) est dynamique

Interrogé sur les économies liées à la mise en service du nouvel équipement Isséane en 2008 et sur la comparaison avec les coûts de l'usine précédente, le Syctom a répondu qu'il ne dispose pas d'éléments de comparaison car le site est nouveau et comporte des contraintes propres d'exploitation et des caractéristiques spécifiques. La nouvelle usine intègre notamment les dernières évolutions sur les techniques de traitement.

- **Bilan de la rémunération de l'exploitant au titre de la prestation C d'incinération, hors GER**

En 2014, l'exploitant a perçu 14,4 M€ au titre de la prestation d'incinération.

Tableau n° 31 : La rémunération de l'exploitant au titre de la prestation C – hors GER

(en milliers d'euros HT)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunération partie fixe de la prestation	6 910	6 948	7 044	7 044	7 044	7 044
Révision rémunération partie fixe de la prestation	365	582	933	1 128	1 186	1 195
Rémunération partie proportionnelle d'exploitation au tonnage	4 709	5 434	5 334	5 357	5 324	5 333
Rémunération de la prestation de transfert	530	250	383	244	175	195
Révision rémunération partie proportionnelle	257	326	582	685	647	608
Révision rémunération prestation de transfert	15	18	37	30	22	25
Total rémunération prestation C HT et hors GER	**12 787**	**13 560**	**14 316**	**14 491**	**14 400**	**14 403**
Part fixe rémunération par rapport à rémunération totale	57 %	56 %	56 %	56 %	57 %	57 %
Part variable rémunération par rapport à rémunération totale	43 %	44 %	44 %	44 %	43 %	43 %
Part de la révision (hors GER) sur la rémunération (hors GER)	5 %	7 %	11 %	13 %	13 %	13 %

Source : Syctom

La rémunération de l'exploitation est majoritairement fondée sur une partie fixe qui représente 57 % de la rémunération de l'exploitant et un montant de 8,2 M€/an.

Le marché incite l'exploitant à maximiser les tonnages incinérés à travers la prise en compte d'une part variable de rémunération, adossée au tonnage incinéré. Le fait que la capacité autorisée du centre de 460 000 t/an est atteinte depuis 2010 confère, en pratique, à rendre fixe cette partie de la rémunération qui représente depuis 2010 environ 5,3 M€/an.

La révision de prix occupe un poids croissant dans la structuration de la rémunération de l'exploitant : part fixe et part variable confondues, elle représente 13 % de la rémunération de l'exploitant depuis 2012, hors GER. L'article 3.5.1 du CCAP prévoit *« un taux de révision automatique provisoire annuel (…) de 2 %. Il sera appliqué tous les mois 2 % de révisions fixes sur chaque montant HT de rémunération puis l'année d'après 2 % x 2 % puis ainsi de suite année après année »*. La révision définitive est appliquée par semestre. Le taux retenu s'avère en pratique très dynamique. En outre, l'assiette de la révision est large. L'article 3.5.5 du CCAP qui détaille les formules de révisions (coefficients et indices) pour la prestation C retient comme assiette de révision :

- la partie fixe annuelle exploitation,
- la partie proportionnelle annuelle exploitation,
- la partie fixe de GER,
- et la partie variable de GER.

L'exploitant Tiru considère que dans la mesure où les volumes incinérés atteignent le plafond autorisé depuis plusieurs années, la rémunération de la part fixe est donc stable par nature et l'impact des révisions occupe naturellement une part croissante. Le Syctom précise que les formules de révision de la rémunération d'Isséane, intègrent un terme fixe pour 15 % du coefficient. La structure des formules de révision est la suivante : R révisée = Ro x (0.15 + 0.85 Indice en cours/Indice Mo). Ce terme fixe n'est pas obligatoire et il permet de ne soumettre à l'inflation que 85 % de la rémunération.

Interrogé sur ce point, le syndicat indique que, dans la mesure où les prix de base sont en date de valeur avril 2006, mois précédent la remise des offres, la révision révèle une inflation moyenne de 2,1 % par an entre 2006-2012, rapporté à 1,5 % par an entre 2006-2014, en cohérence avec l'évolution des indices de révision des prix sur la période à l'échelle nationale.

- **Bilan de la rémunération du GER incinération**

Les dépenses de gros entretien renouvellement du centre d'incinération sont en moyenne de 3,2 M€/an depuis 2009.

Tableau n° 32 : À titre indicatif, l'illustration du bilan de la rémunération de l'exploitant au titre du GER de la prestation C en 2013 et 2014

(en milliers d'euros HT)	2013	2014
Rémunération partie fixe GER	2 561	2 302
Révision rémunération partie fixe GER	423	369
Rémunération partie variable GER	1 257	1 262
Révision rémunération partie variable GER	250	261
Total GER prestation C	**4 493**	**4 033**
Part partie fixe GER par rapport à rémunération totale GER	66 %	64 %
Part partie variable GER par rapport à rémunération totale GER	34 %	36 %
Part de la révision du GER sur la rémunération totale du GER	15 %	16 %

Le contrat prévoit une part de gros entretien renouvellement dite fixe et une part dite variable, car adossée au tonnage traité.

Dans les documents de consultation, le syndicat n'avait pas fixé de plafond dans la répartition entre la part fixe et la part variable de GER. Il aurait été prudent pour le Syctom d'imposer, dans le cadre de la consultation, un plafond de répartition entre le GER fixe et le GER variable de telle sorte que le caractère inflationniste du GER variable soit limité.

En pratique, la part variable du gros entretien renouvellement représente 2,3 M€ en 2014. Le Syctom considère que son évolution est maîtrisée et que le montant global de GER indiqué au marché ne sera pas dépassé.

Le Syctom indique que la réalité des dépenses du GER variable, adossées au tonnage, s'inscrivent dans le dispositif classique de suivi des dépenses de GER : elles sont suivies sur le fondement du plan global d'entretien et renouvellement des équipements et sont justifiées par l'exploitant.

Il convient de noter que ce dispositif de rémunération d'une part de GER fixe et variable n'a pas été retenu par le syndicat pour son dernier marché d'exploitation du futur centre d'Ivry (marché n° 14.91.064).

La révision de la part fixe et de la part variable de GER connaît un développement important et représente depuis 2012 plus de 15 % de la rémunération au titre du gros entretien réparation.

- **Le dispositif inadapté de bonus-malus a été modifié par l'avenant n° 16 de novembre 2013**

Partant du constat que les modalités d'intéressement n'ont pas pu être mises en œuvre en faveur de TSI et que seules deux pénalités ont été appliquées depuis le démarrage d'exploitation, le Syctom a refondu, par l'avenant n° 16 de novembre 2013, un dispositif jugé inadapté.

Le dispositif introduit par cet avenant se concentre principalement sur la quantité de vapeur vendue, le tonnage incinéré ainsi que la production et l'évacuation des mâchefers.

L'application de ce dispositif de bonus/malus a permis à l'exploitant de percevoir pour la première fois un intéressement d'un montant de 253 439 € HT. La société Tiru précise néanmoins que cet intéressement, perçu au titre de la quantité de vapeur vendue sur 2014 est opérationnellement la conséquence directe de l'avarie du groupe turbo-alternateur (GTA) depuis le mois d'avril 2014. En l'absence de production d'électricité du fait de ce sinistre technique, il y a une augmentation de la vente de vapeur. En outre, cette recette complémentaire pour l'exploitant est prise en compte par les assureurs de l'exploitant dans le cadre de l'indemnisation des pertes d'exploitation liées au sinistre du GTA. *In fine*, ce bonus viendra donc selon toute probabilité en réduction du remboursement des pertes d'exploitation de l'exploitant par les assurances. En période de fonctionnement normal, l'impact du dispositif de bonus/malus sur la rémunération de l'exploitant devrait être moins significatif.

- **La rémunération au titre de l'exploitation**

La comparaison des montants versés par le Syctom au titre de la rémunération de l'exploitant confère au marché Isséane le coût d'exploitation le plus bas des trois centres.

En incluant le gros entretien renouvellement, Isséane présente un coût d'exploitation de 39,9 €/t en 2014, qui est le moins élevé des trois centres, ce qui se justifie compte tenu du caractère récent du centre. Le Syctom souligne, en effet, le plus faible poids de la partie fixe de la rémunération comparativement aux autres usines Syctom.

En excluant le GER, Isséane présente en 2014 un coût d'exploitation comparable au centre d'Ivry de 31,22 €/t.

Tableau n° 33 : Coût à la tonne (hors GER) (en euros HT/tonne)

Centre	N° de marché	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution (en %)	Coût moyen 2011/2014
Isséane	06.91.056	31,39 €	28,84 €	31,02 €	31,27 €	31,27 €	31,27 €	1 %	31,20 €
Ivry	10.91.046			40,20 €	31,72 €	31,96 €	31,21 €	-22 %	33,77 €

Source : Syctom

6.4.7. La rémunération de la prestation de tri des collectes sélectives multi-matériaux (prestation D)

- **Une diminution du tonnage des déchets valorisés**

La part des déchets valorisés est en diminution sur la période examinée, ce qui interroge sur la qualité de la collecte entrante, la performance de l'équipement et la performance de l'exploitant.

Tableau n° 34 : La prestation de tri du centre Isséane

(en milliers d'euros HT et hors révision)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total rémunération de la prestation D, hors GER	3 366	3 993	4 102	3 926	3 568	3 493
Total rémunération du GER	74	43	178	430	306	173
Volume entrant (en t)	16 941	21 533	22 467	23 300	22 556	24 029
Volume accepté par les filières de valorisation - hors carton (en t)	13 840	16 841	17 362	17 820	17 151	17 246
Part de déchets valorisés par rapport aux déchets entrants	82 %	78 %	77 %	76 %	76 %	72 %

Source : Syctom

- **La rémunération au titre de la prestation D, hors GER**

L'exploitant perçoit en moyenne 3,7 M€/an au titre de l'exploitation du centre de tri, hors gros entretien réparation.

Il reçoit 5 € par tonne entrante. Pour 2014, le montant perçu était de 120 000 €, ce qui marginal.

L'essentiel de la rémunération provient des tonnages sortants vers les filières de recyclage qui sont rémunérés à hauteur de 150,34 €/t, soit en moyenne 2,5 M€/an.

- **une rémunération du GER tri revue à la hausse**

En 2014, le gros entretien réparation versé au titre du tri des collectes sélectives représente 173 K€[59]. Le Syctom a été amené à accroître le montant du GER tri à deux occasions :

- lors de la mise en place du troisième poste de tri ;
- lors de la suppression de la prestation de tri des objets encombrants (avenant n° 11) avec l'octroi de 41 620 € HT d'un « GER aléa » pour réaliser diverses opérations non prévisibles.

Les difficultés techniques rencontrées, la suppression de la ligne des OE et l'augmentation de la capacité de tri des CSMM ont ainsi conduit à accroître fortement le gros entretien réparation dont le montant cumulé entre 2009 et 2014 atteint 1,1 M€, alors que le montant prévisionnel du GER tri, pour la durée totale du marché, était de 1,5 M€.

- **Le dispositif de bonus/malus**

Tableau n° 35 : Évolution du bonus-malus de la prestation D hors GER et hors révision

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primes sur valorisation matière (en €)	6 515	15 132	30 067	6 652	3 992	7 425
Pénalités sur valorisation matière (en €)	- 2 022	- 27 605	- 12 173	- 11 478	- 17 604	- 117 500
Total	**4 493**	**- 12 474**	**17 894**	**-4 826**	**- 13 612**	**- 110 075**
Rémunération de la prestation D (en milliers d'€)	**3 367**	**3 993**	**4 102**	**3 927**	**3 568**	**3 493**
Part du bonus/malus par rapport à la rémunération de la prestation D	**0 %**	**- 1 %**	**0 %**	**0 %**	**0 %**	**- 3 %**

Source : Syctom

L'exploitant n'a bénéficié d'un intéressement au titre de la prestation D qu'en 2009 (4 493 €) et en 2011 (17 894 €).

La récurrence des pénalités est principalement liée à la difficulté de l'exploitant à atteindre le taux de captage[60] de 75 % : sur l'année 2014, 112 616 € de pénalités ont été appliquées à ce titre, sur un total de 117 499 € de pénalité.

[59] K€ : milliers d'euros.

[60] Taux de captage = tonnages de matériaux valorisés réceptionnés en filières/ tonnage total entrant.

6.5. Le marché d'exploitation de l'unité d'incinération des ordures ménagères d'Ivry Paris XIII (n° 10.91.046)

6.5.1. Caractéristiques du marché n° 10.91.046 et de l'UVE d'Ivry

- **La plus ancienne usine du Syctom**

Construit en 1969, le centre traite les collectes traditionnelles de déchets provenant de 15 communes adhérentes. Il s'agit du plus important incinérateur de France. Il comporte deux fours d'une capacité nominale de 50 t/h. Sa capacité autorisée est de 730 000 tonnes/an. Y sont incinérées en moyenne 689 500 tonnes/an depuis 2011.

- **un marché transitoire couvrant la durée de vie résiduelle du centre**

L'exploitation du centre d'incinération d'Ivry, était confiée depuis le 14 janvier 1986 à la Tiru. Ce marché dont le terme était fixé au 31 décembre 2010, a été prolongé par avenant d'un mois jusqu'au 31 janvier 2011, pour faciliter la transition et laisser une période suffisamment importante entre la désignation du titulaire du nouveau marché (n° 10.91.046) et la fin du contrat (n° 85.91.011).

Par délibération du 21 octobre 2009, le Syctom a lancé un appel d'offre ouvert pour l'exploitation de l'UIOM d'Ivry Paris XIII. Il s'agit d'un marché à prix unitaire.

Le marché a été attribué à l'offre remise par la société Novergie SA pour un montant de 171 727 919 € HT, soit 18 % de moins que l'estimation de 209 920 000 € HT du Syctom.

Il s'agit d'un marché transitoire avant la mise en place d'un nouveau centre à l'horizon 2020.

- **un marché à tranches, exécuté sur quatre années (1er février 2011 – 31 août 2015)**

Le marché est un marché à tranches, notifié le 30 juillet 2010 et d'une durée maximale de 73 mois (soit potentiellement de 2011 à 2017). La tranche ferme du marché, d'une durée de 37 mois est entrée en vigueur le 1er février 2011 et s'est achevée le 28 février 2014.

Tableau n° 36 : Durée du marché

	Durée (mois)
Tranche ferme (TF)	37
Tranche conditionnelle 1 (TC1)	12
Tranche conditionnelle 2 (TC2)	12
Tranche conditionnelle 3 (TC3)	6
Tranche conditionnelle 4 (TC4)	6
Durée maximale (TF et TC 1 à 4)	**73**

Source : Syctom

Les tranches ont pour vocation de permettre au Syctom d'ajuster la durée du marché d'exploitation, en attente de l'attribution du marché de conception-construction-exploitation de la future usine. La numérotation des tranches est indicative. Le Syctom se réserve le droit d'affermir ou non les tranches, dans l'ordre qu'il souhaite.

En pratique, deux tranches conditionnelles sur les quatre prévues ont été affermies et le marché est arrivé à échéance le 31 août 2015 :

- la tranche conditionnelle TC3 a été affermie le 22 mai 2013, pour une durée de 6 mois à compter du 1er mars au 31 août 2014 ;
- la tranche conditionnelle TC1 a été affermie le 16 avril 2014 pour une durée de 12 mois à compter du 1er septembre 2014 jusqu'au 31 août 2015.

Le marché d'exploitation n° 10.91.046 s'est achevé le 1er septembre 2015.

Le marché n° 14.91.064 relative à la conception-construction-exploitation de la future usine d'Ivry-Paris XIII a été notifié le 5 février 2015 au groupement Ivry-Paris XIII

6.5.2. La rémunération de l'exploitation

- **une rémunération comportant une part variable**

Tableau n° 37 : En 2014, l'exploitant a perçu 21,6 M€ hors gros entretien réparation. Rémunération de l'exploitant du centre Ivry

(en milliers d'euros)	2011	2012	2013	2014
Volume incinéré (t)	**477 067**	**689 714**	**686 536**	**692 217**
Total frais fixe révisés	15 560	17 453	17 651	17 580
Part représentée par la partie "fixe" de la rémunération	*81 %*	*80 %*	*80 %*	*81 %*
Frais d'exploitation proportionnels au tonnage	2 406	3 479	3 463	3 492
Révision des frais proportionnels d'exploitation	65	221	199	193
Coût de transfert vers UIOM Syctom	971	216	211	157
Révision de la prestation de transfert	22	10	12	9
Bonus/Malus HT	139	460	376	156
Total rémunération exploitant HT, hors GER	**19 176**	**21 875**	**21 941**	**21 604**
Total rémunération exploitant HT, GER inclus	**25 706**	**29 663**	**32 414**	**37 601**
Rémunération à la tonne HT, hors GER (€/t)	40,20 €	31,72 €	31,96 €	31,21 €
Rémunération à la tonne HT, GER inclus (€/t)	53,88 €	43,01 €	47,21 €	54,32 €

Source : Syctom

La partie fixe représente 80 % de la rémunération de l'exploitant.

La partie variable repose essentiellement sur le tonnage de déchets incinérés. Hormis sur l'année 2011[61], cette part est stable et représentait 3,5 M€ en 2014 soit, 17 % de la rémunération de l'exploitant.

- **l'exploitation est moins coûteuse que le contrat antérieur**

Interrogé sur les économies d'exploitation liées au renouvellement du marché, le Syctom a avancé une économie de l'ordre de 10 M€/an par rapport à l'exploitation antérieure.

[61] L'année 2011 est exceptionnelle dans la mesure où elle correspond à l'année d'exécution des travaux de modernisation du centre.

Le marché n° 10.91.046 Novergie a un périmètre différent de l'ancien marché Tiru. À périmètre identique, le marché n° 10.91.046 présente une économie théorique de 13,8 M€/an.

Tableau n° 38 : Économies entre le marché n° 10.91.046 (NOVERGIE) et le précédent marché (TIRU), hors avenants

(en milliers d'euros TTC)	Coût du marché (Fixe + Variable+ GER)	Surcoût NTF TIRU intègre le bois et les autres surcoûts	Correction liée au changement de périmètre de la prestation*	Novergie prise en charge bois remboursement €**	Total rémunération estimée exploitant, y compris GER et hors TP, TGAP taxe AESN
Tiru ancien contrat	43 061	1 483	- 303		44 240
Novergie Offre retenue (en moyenne annuelle)	29 591			812	30 403
Écart Novergie/Tiru					**- 13 836**

Source : Syctom

** transport des résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (Refioms) inclus dans marché TIRU pas dans celui Novergie.*
*** estimation contrôle technique.*

Le retraitement porte sur les points suivants :

- à l'ancien contrat Tiru, a été ajouté le surcoût du « nouveau traitement des fumées » (NTF) estimé à 1 483 000 € /an ;
- le changement de périmètre du nouveau marché ne prévoit plus de prestation de transport des Refioms, d'où une économie de 303 703 € /an. ;
- la prise en charge par le Syctom des achats de bois de l'exploitant (Novergie) qui lui sont remboursés à l'€/€ conformément aux clauses du CCAP. Elle entraîne un surcoût de 812 350 € par rapport au marché antérieur, mais permet d'éviter toute surestimation de cette dépense par l'exploitant.

En pratique, les fortes augmentations du compte gros entretien réparation dans le cadre du nouveau marché ont minoré l'économie entre l'ancien et le nouveau marché. Cette différence s'établirait plutôt à 10 M€ TTC/an.

Le Syctom précise que la Tiru était rémunérée en moyenne 46 M€ TTC en 2009 et 2010, contre une moyenne 36 M€ TTC pour Novergie sur les années 2012 à 2014.

- **un dispositif souple de gros entretien renouvellement**

Le contrat prévoit une certaine souplesse dans la gestion du compte de gros entretien réparation.

L'adaptabilité du poste GER s'illustre à travers les notions de « GER programmé » et de « GER non programmé ». Le GER non-programmé correspond à une provision pour aléa. Il vise à *« répondre aux aléas de l'exploitation et aux autres évènements qui n'auront pas été pris en compte dans la définition du GER programmé »* et correspond à 10 % maximum du montant de GER programmé de la tranche ferme et 10 % maximum de chacune des tranches conditionnelles prises individuellement, soit initialement :

Tableau n° 39 : GER prévisionnel

(en milliers d'euros HT)	TF	TC1	TC2	TC3	TC4	TOTAL
GER programmé	23 660	7 988	6 864	2 093	4 586	**45 192**
GER non-programmé (10 % max du GER programmé de chaque tranche)	2 366	798	686	209	458	**4 519**

Source : Traitement à partir du bordereau des prix unitaires du marché

En complément, deux mécanismes d'adaptation des enveloppes de gros entretien réparation ont été prévus :

- la possibilité de solliciter une rencontre pour modification du montant plafond de l'enveloppe de gros entretien renouvellement. Ce dispositif est autorisé en cas de survenance d'un évènement imprévisible ;
- la possibilité d'activer une procédure de « recours d'urgence au compte GER »[(62)] qui prévoit qu'en cas d'aléas nécessitant la mise en œuvre de travaux par le titulaire, celui-ci assure l'exécution des travaux correspondants.

- **une exécution très évolutive du compte GER**

Les dépenses de gros entretien renouvellement sont en moyenne de 10,1 M€/an depuis le démarrage de l'exploitation, soit le montant le plus important des trois usines d'incinération du Syctom.

Les capacités d'évolution du GER prévues au contrat ont été très fortement sollicitées. En effet, plusieurs avenants ont eu pour conséquence de revoir aussi bien le plafond de GER programmé que les plafonds prévus pour le gros entretien renouvellement non-programmé.

Dans le cadre de l'exécution de la tranche ferme, un avenant n° 5 de juillet 2013, sans incidence financière, utilise une part des provisions prévues au titre du GER non-programmé des tranches conditionnelles pour abonder le GER non-programmé de la tranche ferme. Cette opération vise à financer deux opérations de travaux « urgentes », « non prévisibles » et dont l'exploitant n'avait pas connaissance « lors de l'établissement de son programme de GER au stade de son offre ». En procédant de la sorte, l'avenant ne respecte pas strictement les plafonds contractuels. En effet, le provisionnement (dit « GER non-programmé ») prévu au titre du GER de la tranche ferme correspond à 10 % (maximum) du GER programmé de la tranche ferme. Or en l'espèce, l'avenant prévoit un provisionnement correspondant à 14 % du montant du gros entretien renouvellement programmé de la tranche ferme, ce qui n'est pas conforme au CCAP. Sur ce point, le Syctom répond avoir privilégié une approche globale et que toutes tranches confondues, le seuil de provisionnement de 10 % est respecté. Il reconnaît qu'au moment de la rédaction de l'avenant n° 5, l'article 4.3.2.2 du CCAP précisant le calcul des aléas de GER (GER non programmé) aurait formellement nécessité une adaptation.

Tableau n° 40 : Tableau du GER prévisionnel affiché dans l'avenant n° 5 de juillet 2013 et provisions associées

(en K€ HT)	TF	TC1	TC2	TC3	TC4	TOTAL
GER programmé	23 660	7 988	6 864	4 930	1 749	**45 192**
GER non-programmé (indiqué dans avenant n°5 avant modif.)	2 366	798	686	493	174	**4 519**
GER non-programmé modifié par l'avenant n°5 (juillet 2013)	3 386	475	100	493	65	**4 519**
Part du GER non-programmé de chacune des tranches après avenant	***14 %***	*6 %*	*1 %*	*10 %*	*4 %*	*10 %*

Source : Syctom

Le bilan de l'évolution de l'enveloppe gros entretien réparation entre l'avenant n° 5 de juillet 2013 et l'avant n° 8 d'août 2015, fait état d'une augmentation de 8 423 218 € (+ 17 %). Plus précisément :

- le GER programmé a ainsi connu une évolution globale de 8 333 218 € (+ 18 %) par rapport au prévisionnel.

(62) Article 4.7.7 du CCTP et 4.3.5 du CCAP.

Tableau n° 41 : Tableau du GER programmé prévisionnel et du GER programmé après avenants

(en k€)	Plafonds GER prévisionnels	Plafond GER (après avenants)	Évolution
TF	23 660	24 994	6 %
TC3	2 093	8 991	82 %
TC1	7 988	11 676	50 %

Source : Syctom

- le GER non programmé a augmenté de 90 000 € (+ 2 %) par rapport au prévisionnel.

L'ancienneté de l'usine d'Ivry est avancée comme facteur d'explication de la notion d'imprévisibilité des travaux, sur laquelle s'appuient les modifications de GER opérées. Malgré l'important programme de travaux de modernisation conduit en 2011 sur le centre (pour un montant de 68 M€), le Syctom souligne que des travaux de GER imprévisibles ont été nécessaires en raison : d'évolutions réglementaires apparues postérieurement à la remise de l'offre de l'exploitant ; à des remplacements de matériels obsolètes non planifiés dans les travaux de modernisation suite à l'allongement de la durée de vie de l'usine de cinq à six ans supplémentaires (2023/2024) ; des avaries ou des sinistres survenus sur des matériels remplacés dans le cadre des travaux de modernisation (pompes alimentaires et vannes de régulation réseau vapeur).

- **le dispositif de bonus/malus**

Le contrat prévoit trois types d'intéressements et pénalités :

- intéressement et pénalité liés à la disponibilité de l'usine : les objectifs de disponibilité définis dans le dossier de consultation des entreprises (DCE) sont comparés à la disponibilité corrigée de la période correspondante. Les bonus/Malus sont plafonnés à 200 000 € HT/an, montant atteint depuis 2012 ;
- intéressement et pénalité liés à la valorisation thermique ;
- intéressement lié à la vente d'électricité.

Tableau n° 42 : Synthèse du bonus/malus

(en milliers d'euros)	2011	2012	2013	2014
Indemnité Si		7	2	4
Intéressement disponibilité	91	200	200	nd
Intéressement et pénalité valorisation thermique	- 3	104	125	12
Intéressement vente d'électricité	41	97	6	121
Prise en charge indemnités contrat de fourniture de vapeur	10	51	42	nd
Total	**139**	**460**	**376**	**ns**
Bonus/Malus facturé par IP 13	***148***	***493***	***402***	***ns***
Part du Bonus/malus facturé par rapport à la rémunération totale de l'exploitant	***1 %***	***2 %***	***2 %***	***ns***

Source : Syctom

L'intéressement a représenté 2 % de la rémunération totale de l'exploitant en 2012 et 2013.

- **un coût d'exploitation à la tonne proche de celui du centre Isséane**

La comparaison du coût moyen d'exploitation à la tonne (HT) des trois usines suppose d'intégrer le gros entretien réparation, car l'usine de Saint-Ouen globalise le GER dans la rémunération de l'exploitant. Sur la période 2011-2014, ce coût moyen centres est de 62,38 € pour Saint-Ouen, 39,43 € pour Isséane et 49 ,61 € pour Ivry (voir plus haut).

L'écart de coût est fortement réduit dès lors que le gros entretien réparation n'est plus pris en compte. Le coût à la tonne des centres d'Ivry et d'Isséane se rejoignent sur la période 2012-2014 :

Tableau n° 43 : Coûts moyens d'exploitation des centres Isséane et Ivry (hors GER) (en €/t)

Centre	N° de marché	2011	2012	2013	2014	Évolution (en %)	Coût moyen 2011/2014	Coût moyen 2012/2014
Isséane	06.91.056	31,02 €	31,27 €	31,27 €	31,27 €	1 %	31,20 €	31,25 €
Ivry	10.91.046	40,20 €	31,72 €	31,96 €	31,21 €	- 22 %	33,77 €	31,63 €

Source : Réponse Syctom

Le coût à la tonne, hors gros entretien renouvellement, du centre Ivry Paris XIII a connu une forte diminution depuis 2011 en raison d'une répartition des charges sur un tonnage plus important et d'une faible progression de l'évolution des prix.

6.5.3. Une attribution concomitante avec l'exécution du marché relatif à la maîtrise d'œuvre des travaux de prolongation du site Paris-Ivry XIII (n° 08.91.032)

Un important programme de travaux de réhabilitation du centre a été établi dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre confié en 2008 à l'exploitant de l'usine (Tiru), sans mise en concurrence (marché n° 08.91.032).

Dans la mesure où le programme de travaux a été substantiellement refondu en 2009 -impactant directement le cahier des charges du marché n° 10.91.046 et son exécution- les conditions dans lesquelles ce marché de maîtrise d'œuvre a été attribué et exécuté ont été analysées.

- **La justification du recours à un marché négocié sans mise en concurrence et sans publicité préalable pour la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation du centre**

La délibération du 20 février 2008 a présenté la liste des travaux à réaliser dans le cadre de la prolongation de la durée de vie du centre ainsi que les motifs du recours à l'article 35-II-8 pour en confier la maîtrise d'œuvre à la société Tiru, sans mise en concurrence ni publicité préalable.

Elle a justifié ce choix par le *« caractère critique en matière de sécurité et de disponibilité des installations, que l'élaboration du descriptif technique détaillé de ces travaux nécessite donc d'avoir un solide retour d'expérience sur l'ensemble des contraintes liées à l'exploitation de ces installations, que seul l'exploitant du centre, TIRU SA, répond à cette exigence ». « Seule la société TIRU SA, qui exploite le centre, est en mesure de définir le descriptif technique détaillé des travaux de prolongation à engager et de les piloter dans le respect des objectifs de disponibilité et dans des conditions de sécurité optimales au regard de l'ensemble des co-activités qui seront à gérer pendant lesdits travaux »*.

Comme rappelé par la direction des affaires juridiques des ministères financiers[63], la décision CE, 2 octobre 2013, Département de l'Oise précise que le recours à la procédure dérogatoire de l'article 35-II-8 suppose que le pouvoir adjudicateur justifie que deux conditions cumulatives sont remplies :

- le fait que la prestation ne peut être réalisée que par un seul opérateur (aucune alternative ne doit exister) ;
- la nécessité de recours à cet opérateur résulte soit de raisons techniques, soit de raisons artistiques, soit de raisons tenant à la protection de droits d'exclusivité.

Les arguments apportés par le Syctom à l'appui de son recours à l'article 35-II-8 ont été les suivants :

- la nature même des missions (définition par Tiru du descriptif technique détaillé des travaux) ;
- le contexte d'exercice des missions (sécurité et maintien du niveau de disponibilité dans une situation de co-activité entre l'exploitation du centre et l'exécution des travaux).

- **Le contenu de la mission de maîtrise d'œuvre confiée à Tiru**

Une expertise relative aux travaux de modernisation du centre « au-delà de 2010 », a été menée entre les services du Syctom et l'exploitant Tiru aboutissant à deux scénarii de travaux : arrêt d'un des fours en 2013 puis de l'autre en 2016 ou vice versa. Sur le fondement de cette expertise, le syndicat a décidé de confier à la Tiru la maîtrise d'œuvre des travaux, consistant à assurer l'ordonnancement, pilotage, coordination des intervenants, la réalisation des études de projet et la constitution des dossiers de consultation pour 30 lots de travaux identifiés et le suivi, le contrôle et la réception des travaux.

Ces missions correspondaient à des responsabilités classiques en matière de maîtrise d'œuvre. Le rôle de la société Tiru aurait pu se limiter au stade de l'expertise conduite avec le Syctom. Il apparaît qu'en excluant de recourir à un appel d'offres pour confier une mission de maîtrise d'œuvre relative à la modernisation du centre, le syndicat s'est retrouvé en état de dépendance vis-à-vis de la Tiru, exploitant historique du centre d'Ivry depuis la construction du site en 1969.

- **L'exécution de la mission de maîtrise d'œuvre en période d'appel d'offre pour l'exploitation du centre**

La mission de maîtrise d'œuvre confiée à la Tiru -exploitante du site jusqu'en 2011- s'est déroulée en période de mise en concurrence pour l'exploitation du centre, renforçant la potentielle asymétrie d'informations entre la société Tiru et les autres soumissionnaires.

En 2009, le Syctom a substantiellement redéfini par l'avenant n° 1 le programme des travaux de modernisation du centre. Le lancement de 37 marchés travaux a été autorisé par la délibération du 25 mars 2009 pour un montant de 68 M€, sous maîtrise d'œuvre Tiru. Neuf mois plus tard, le syndicat a publié l'appel d'offres pour l'exploitation du centre (le 8 décembre 2009).

[63] Fiche technique de la DAJ « les marchés négociés de l'article 35 du code des marchés publics ».

Les candidats au marché d'exploitation ont reçu plusieurs éléments d'information relatifs à l'usine au stade du DCE et, en cours de consultation, le calendrier prévisionnel des travaux de modernisation et plusieurs CCTP relatifs à ces travaux. Ces informations ont été transmises par le Syctom au travers de plusieurs « compléments » au dossier de consultation des entreprises, informations qui sont essentielles pour bâtir un plan de gros entretien réparation. Malgré ces précautions et même si le candidat Tiru n'a pas été retenu dans le cadre du marché d'exploitation n° 10.91.046, le fait de cumuler l'exploitation du marché historique (n° 85.91.011) et la maîtrise d'œuvre des travaux de modernisation (marché négocié n° 08.91.032) présentait un risque en terme de concurrence. Ce cumul de responsabilités, en pleine période de consultation pour le renouvellement de l'exploitation du centre, aurait pu conférer à la société Tiru un avantage comparatif dans le niveau d'information détenu et nuire à l'égalité des candidats au marché d'exploitation. Sur ce point le Syctom souligne que les précautions prises en matière de transparence de l'information fournies aux candidats ont permis d'assurer l'égalité de traitement entre les candidat comme le traduit le classement de la société Tiru dans l'analyse des offres : elle n'a pas obtenu la meilleure note pour le critère technique, ni même pour le sous critère technique relatif aux opérations de maintenance et elle a été classée en dernière position sur le critère prix.

- **Rappel des observations de la chambre lors du précédent rapport du 6 décembre 2006**

À l'occasion de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que l'avenant n° 21 de 2005 supprimait *« plusieurs dispositions du marché initial et de certains de ses avenants (qui) prévoyaient la possibilité de confier à l'Entrepreneur*[64] *l'exécution de prestations complémentaires, étrangères à l'objet du marché, sans publicité ni mise en concurrence préalable »* (article 2 de l'avenant n° 21 de juillet 2005).

La chambre rappelait que *« le dispositif privait (…) de droit de regard sur les conditions de dévolution des marchés correspondants tout en comportant le risque de rompre l'égalité des entreprises concurrentes devant les appels d'offres. Ces dispositions ont été supprimées par l'avenant n° 21 et le Syctom fera appel, en cas de besoin, à des cabinets d'ingénierie indépendants. Il a aussi supprimé toutes les clauses qui tendaient à confier à l'exploitant, en délégation de maîtrise d'ouvrage, la réalisation d'études ou de travaux (y compris de travaux exceptionnels »*.

L'absence de mise en concurrence dans le cadre du marché n° 08.91.032 marque donc un retour en arrière par rapport aux dispositions prises en 2005. Les motifs invoqués par le Syctom - de continuité du service public, de coactivité entre les travaux de prolongation du centre et l'exploitation de l'usine et de sécurité du personnel - ne s'inscrivent pas dans le cadre de la jurisprudence très restrictive de recours l'article 35-11-8 du code des marchés publics (CMP). Le recours à un appel d'offre pour assurer la maîtrise d'œuvre des travaux de modernisation du centre se justifiait d'autant plus que ses incidences financières sont importantes : le prévisionnel de ce marché était de 3 050 000 € HT. Il a été porté à 3 951 117 € HT par l'avenant n° 1 d'avril 2009 puis à 4 002 777 € HT par l'avenant n° 2 de novembre 2011.

[64] Tiru.

6.6. La revente de la vapeur produite par l'incinération

6.6.1. La valorisation énergétique des déchets dans les unités d'incinération des ordures ménagères

La vapeur d'eau dégagée par la combustion des déchets dans une chaudière peut être récupérée sous forme de vapeur. Elle peut être utilisée soit pour alimenter un réseau de chauffage urbain, soit pour faire tourner un turboalternateur et produire de l'électricité.

Une usine d'incinération en cogénération –à l'instar des trois usines du Syctom- produit les deux types d'énergie, de la vapeur et de l'électricité. Le type de valorisation énergétique dépend de l'existence, à proximité, d'un réseau de chaleur capable d'absorber la vapeur produite tout au long de l'année, du rendement énergétique comparée des deux énergies et de leur prix relatifs.

Le rendement énergétique correspond au pourcentage d'énergie récupérée après incinération. Celui de l'électricité ne représente qu'un tiers du rendement de la chaleur : 30 % contre 90 %. Dans le cadre de la promotion d'une économie circulaire, la production de vapeur devrait donc être priorisée par rapport à celle d'électricité, ce qui est le cas du Syctom qui ne produit de l'électricité que pour son autoconsommation et pendant la saison estivale où la demande de chaleur est moindre.

Il faut toutefois prendre en compte les prix relatifs des énergies. Dans le cas du Syctom, en 2014, le prix de l'électricité représentait 2,8 fois celui de la chaleur : 46 €/MWh contre 16,6 €/MWh (soit 12,16 €/t vapeur[65]). La recette procurée par la vente d'une tonne d'électricité représente donc 93 % de celle de la vente d'une tonne de chaleur[66]. Pour le syndicat, il est donc rentable de produire de la chaleur plutôt que de l'électricité.

Sur un échantillon de 47 usines d'usines produisant de l'électricité et de la vapeur, les prix de vente moyens constatés en 2009 étaient respectivement de 48 €/MWh (HT) pour l'électricité et de 24 €/MWh (HT) pour la vapeur, soit un rapport de 1 à 2, au lieu de 2,8[67]. La recette procurée par la vente d'une tonne d'électricité représentait donc 66 % de celle de la vente d'une tonne de vapeur. Il est donc plus rentable de produire de la vapeur que de l'électricité, à condition toutefois qu'il existe à proximité des usines un réseau de chaleur.

Selon l'étude d'Amorce précitée, la répartition de la production de vapeur et d'électricité est la suivante : 52 % pour la vapeur et 48 % pour l'électricité.

Celle des usines du Syctom est de 91 % pour la vapeur et 9 % pour l'électricité pour la période 2009-2014 (*cf.* annexe n° 6), en raison de l'existence du réseau de la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU).

Concernant l'électricité produite, le tarif d'achat de l'électricité auprès d'EDF (80 €/MWh en moyenne) étant plus élevé que celui fixé par les contrats d'obligation d'achat actuels (environ 50 €/MWH, prime fixe comprise). Soixante pour cent de l'électricité produite est destinée à l'autoconsommation des usines du Syctom.

---

(65) 1 tonne de vapeur= 0,75 MWh.

(66) 93 %= 2,8/3.

(67) *Source : étude d'Amorce d'octobre 2010.*

Les recettes procurées par la vente de vapeur sont donc bien supérieures à celles des ventes d'électricité : 44,5 M€ en 2014 contre 3 M€.

L'énergie produite dans les trois centres d'incinération du Syctom et vendue à la CPCU contribue au chauffage par cette dernière de 500 000 équivalents-logements chaque année (source : CPCU) par la CPC.

6.6.2. L'évolution des recettes de vapeur

Sur la période 2009-2014, les tonnages de vapeur vendus à la CPCU ont globalement crû de 8,5 %, soit 1,7 % par an et les recettes associées ont progressé de 25 %, soit 4,6 % par an.

Tableau n° 44 : Évolution des recettes de vapeur de 2009 à 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Augm. en %	Augm. % par an
Tonnage vapeur (en KT)	3 381	3 291	3 264	3 539	3 555	3 670	8,5 %	1,7 %
Ventes vapeur (en milliers d'€)	35 516	36 712	38 409	43 050	43 222	44 377	24,9 %	4,6 %
Indemnité retour d'eau (en milliers d'€)			15	73	60	156		
Recettes totales	**35 516**	**36 712**	**38 424**	**43 123**	**43 282**	**44 533**	**25,4 %**	**4,6 %**

Source : CRC à partir des tableaux de données du Syctom

Les recettes issues de la vente de vapeur permettent de couvrir 39 % des coûts d'exploitation et 22 % des coûts complets des trois usines d'incinération du Syctom.

6.6.3. Des liens anciens et étroits entre le Syctom, la CPCU et la ville de Paris

Le réseau de chauffage urbain de la ville de Paris est géré depuis l'origine sous la forme d'une délégation de service public, conclue en 1927 entre la ville de Paris et la Compagnie générale française de chauffage urbain (CGFCU), devenue la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU). La durée de la concession, initialement prévue pour une durée de 40 ans, a été prolongée par plusieurs avenants successifs[(68)]. Le terme de la délégation de service public (DSP) est aujourd'hui fixé au 31 décembre 2024[(69)].

Par ailleurs, la CPCU est une société d'économie mixte locale dont le capital[(70)] est aujourd'hui détenu à :

- 64,39 % par GDF Suez Energie Services,
- 33,50 % par la ville de Paris,
- 2,11 % par le public et les salariés.

En ce qui concerne son conseil d'administration, il est composé de dix membres dont quatre conseillers de Paris désignés par la ville et six par l'assemblée générale des actionnaires.

Comme indiqué plus haut, le comité syndical du Syctom est composé de 68 élus locaux, dont 24 délégués de la ville de Paris qui disposent de la moitié des voix.

---

(68) Avenant n° 4 du 27 janvier 1954 prolongeant de 20 ans ; avenant n° 5 du 13 juin 1983 prolongeant de 30 ans (2017); avenant n° 6 du 9 janvier 1987 ; avenant n° 7du 10 juin 1993 et avenant n° 8 du 20 décembre 2004.

(69) Article 38 du contrat de concession ville de Paris-CPCU.

(70) SA au capital de 27 605 120 € (http://www.cpcu.fr/L-entreprise/PROFIL).

Enfin, les usines d'incinération d'ordures ménagères du Syctom approvisionnent depuis l'origine en vapeur le réseau de chauffage urbain de l'actuelle CPCU.

La CPCU *« exploite et développe le plus important réseau de chaleur urbaine de France : huit sites de production d'énergie et un réseau de distribution de 475 km pour les besoins de 500 000 équivalents logements desservant 17 communes dont Paris »*[(71)].

Le Syctom fournit en moyenne 40 % de la chaleur produite par la CPCU.

Tableau n° 45 : Part du Syctom dans les livraisons de chaleur de la CPCU

(en milliers de tonnes)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tonnage vapeur	8 480	9 421	7 523	8 540	9 079	7 515
dont Syctom	3 381	3 291	3 264	3 539	3 555	3 670
Poids Syctom (en %)	40 %	35 %	43 %	41 %	39 %	49 %

Source : Réponse CPCU

L'année 2014 a été exceptionnelle pour la CPCU et le Syctom. La CPCU a vu ses ventes de chaleur baisser en volume de 20 % en raison d'un hiver particulièrement clément et le Syctom, en raison d'un arrêt du groupe turbo alternateur d'Isséane, a dû utiliser l'énergie produite pour produire de la vapeur au lieu de l'électricité.

Depuis l'origine, la CPCU est l'unique cliente du Syctom pour ce qui concerne la vapeur produite à partir de l'incinération des déchets.

6.6.4. Les relations contractuelles entre le Syctom et la CPCU : le contrat-cadre du 21 décembre 2004

Le contrat-cadre du 21 décembre 2004 dit « de fourniture de vapeur à CPCU » régit les modalités de fourniture de vapeur au réseau CPCU, par les trois usines de valorisation énergétique du syndicat.

La durée de ce contrat est de 12 ans, du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2016.

Il s'agit d'un contrat tripartite conclu entre le Syctom, la CPCU et les exploitants. Au démarrage, seule la société Tiru était désignée puisqu'elle était l'unique exploitant des trois usines de valorisation énergétiques. Suite au renouvellement des marchés des usines d'Issy les Moulineaux et d'Ivry, deux nouveaux exploitants ont été intégrés au contrat-cadre :

- la société TSI (Tiru et SITA) pour l'usine Isséane (avenant n° 4 du 10 août 2009) ;
- la société Ivry Paris XIII (Novergie) pour l'usine d'Ivry (avenant n° 5 du 29 avril 2011).

Ce contrat a fait l'objet de six avenants. Le deuxième, signé en février 2008, qui a remplacé les dispositions des articles 10.1 et 10.2 relatifs aux prix, stipulait une augmentation des prix de base pour 2008, fixait ceux de 2009 et 2010 et modifiait les clauses de sauvegarde.

(71) Site Internet de la CPCU, pages « l'entreprise », « profil » : http://www.cpcu.fr/L-entreprise/PROFIL

6.6.5. L'exécution du contrat

Les clauses du contrat ne sont pas toutes parfaitement exécutées.

- Ont été respectées :
  - les clauses relatives à la production de vapeur par le Syctom et à son enlèvement par la CPCU. Le contrat prévoit que le Syctom s'engage sur un programme de disponibilité des capacités de livraison de vapeur (article 4) et la CPCU sur un programme d'enlèvement minimal de la vapeur (article 5) ;
  - la mise en place d'un comité de suivi prévu par l'article 14. Celui-ci a été effectivement créé et s'est réuni au moins une fois par an conformément aux stipulations et en tout 11 fois sur la période 2009-2015 ;
  - le dispositif d'intéressement prévu par l'article 13 est effectif pour les trois centres depuis 2014, à l'exception de l'indemnité de retour d'eau (*cf.* ci-dessous).
- A posé des difficultés d'exécution :
  - l'article 2.2 relatif à la prime de raccordement.

Le contrat prévoit que la CPCU accorde la prime de raccordement au Syctom *« pour les contrats résultant d'une action directe d'une collectivité locale adhérente au Syctom se traduisant par un contrat de fourniture de vapeur (…) »*.

Le Syctom a indiqué ne jamais avoir perçu cette prime. Il ajoute qu'il ne dispose pas des données permettant de la calculer et a sollicité vainement la CPCU pour qu'elles lui soient communiquées. Il estime le montant cumulé de la prime depuis 2005 à environ 730 000 € alors que, selon lui, la CPCU l'estime à 85 000 €.

L'intéressement prévu par l'article 13 du contrat cadre, intitulé « indemnités vapeur et eau », a été partiellement appliqué. Il est repris dans les contrats d'exploitation des usines du Syctom et complété par un dispositif de bonus/malus, propre à chaque contrat d'exploitation.

Quatre indemnités sont prévues :

- l'indemnité I1, à la charge de l'exploitant de l'UIOM, est liée au maintien d'une charge constante des chaudières et d'une livraison stable de vapeur à la CPCU et l'indemnité I3, également à la charge de l'exploitant de l'UIOM, est liée au maintien d'une qualité de vapeur livrée à la CPCU conforme aux exigences du contrat. Aucune de ces indemnités n'a été facturée par la CPCU, les conditions de déclenchement n'ayant pas été remplies ;
- l'indemnité I2, à la charge de la CPCU, est versée au Syctom lorsque la CPCU ne peut procéder à un enlèvement minimum de vapeur durant la période estivale. Les quantités de vapeur enlevées par CPCU ont toujours été supérieures au seuil déclenchant le paiement de l'indemnité I2 ;
- l'indemnité I4 ou IE est versée en cas de variations de la température des retours d'eau et de leur quantité. Le montant de l'indemnité IE est à la charge du Syctom et de l'exploitant de l'UIOM concernée ou de la CPCU.

Les modalités de calcul de cette indemnité ne sont pas définies dans le contrat de vente de vapeur. Le marché d'exploitation relatif à l'UIOM d'Ivry a toutefois détaillé l'application de cette indemnité qui a été de 156 274 € en 2014.

Sur le site de Saint-Ouen, cette indemnité est directement facturée par l'exploitant (Tiru) à la CPCU (ou inversement) et n'est pas distinctement comptabilisée.

Le contrat relatif à l'UIOM d'Isséane n'a pas donné lieu au versement de l'indemnité. La raison avancée par le syndicat est que ce contrat est postérieur au contrat-cadre de 2004. On observera que tel est pourtant le cas pour le contrat relatif à l'UIOM d'Ivry conclu en 2010. En outre, le CCAP du marché Isséane intègre le tableau des indemnités, y compris l'indemnité IE. L'ordonnateur indique que des discussions sont en cours avec CPCU pour établir un nouveau contrat intégrant les spécificités de l'UVE d'Isséane.

Les dispositifs concernant les UIOM diffèrent les uns des autres et se traduisent par les montants suivants :

Tableau n° 46 : Application du bonus/malus au titre de la vente de vapeur (en €)

UIOM	N° de marché	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ivry	85 91 011	31 180	- 113 073				
Ivry	10 91 046			- 3 638	104 608	125 077	30 921
Saint-Ouen	85 91 011	- 43 740	220 890	49 255	51 042	En-cours	En-cours
Isséane	06 91 056						En-cours

Source : Syctom

6.6.6. Les prix de vente de la vapeur à la CPCU

6.6.6.1. L'évolution des prix de vente

Les prix de vente de la vapeur sont fixés par l'article 10 du contrat modifié par l'avenant n° 2 du 17 février 2008.

Sur la période examinée, le prix de vente a augmenté de 15,2 %, soit 2,9 % par an. L'augmentation des prix s'est concentrée sur les années 2009 à 2012 et elle n'évolue plus depuis lors pour les raisons suivantes :

- l'avenant n° 2 conclu en 2008, a prévu une augmentation des prix de base étalée sur trois exercices de 2008 à 2010 ;
- la révision des prix de la vapeur étant indexée sur le taux d'inflation et la variation des prix des matières fossiles (gaz, charbon et fioul), la stabilité des prix de la vapeur résulte du faible niveau d'inflation et du repli des prix des matières fossiles.

Tableau n° 47 : Évolution des prix moyens de vente par tonne

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Augm. en %	Augm. % par an
€/t	10,5	11	11,8	12,2	12,2	12,1	15,2 %	2,9 %

Source : Syctom

6.6.6.2. L'évolution des prix de vente comparée à celle de coûts de revient

La production de vapeur étant un produit fatal de l'incinération des déchets, la chambre a rapporté les coûts d'incinération des trois usines aux recettes procurées par la vente de vapeur.

Elle a pris comme point de départ l'année 2008. L'exercice 2009 a été en effet marqué par la mise en service de l'usine Isséane, ce qui explique le passage des dotations aux amortissements de 18,4 M€ en 2008 à 47 M€ en 2009 dans les charges globales du syndicat. Les dotations aux amortissements ont représenté, en 2014, 15 % des charges du Syctom[72].

Sur la période 2008 à 2014, les coûts complets des usines d'incinération ont augmenté de 42 % (6 % par an)[73], à comparer à une augmentation des ventes de vapeur de 36 % (5,2 % par an). L'annexe n° 5 fournit le détail de ces coûts complets.

Une part importante de cette variation est liée aux taxes (taxe générale sur les activités polluantes « TGAP », impôts locaux, taxes agence de l'eau, taxe hydraulique) qui ont crû beaucoup plus rapidement que les autres charges (34 % par an contre 6 %).

Tableau n° 48 : Évolution comparée des coûts d'incinération et des recettes de vapeur

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Augm. en %	Augm. % par an
Coût complet	**162 651**	**212 188**	**217 617**	**202 473**	**218 359**	**221 576**	**230 188**	***42 %***	***6,0 %***
dont taxes	*3 448*	*10 541*	*11 520*	*13 872*	*17 053*	*18 774*	*20 177*	*485 %*	*34,2 %*
hors taxes	*159 203*	*201 647*	*206 097*	*188 601*	*201 306*	*202 802*	*210 011*	*32 %*	*4,7 %*
Recettes vapeur	**31 699**	**35 516**	**36 712**	**38 409**	**43 050**	**43 204**	**42 975**	***36 %***	***5,2 %***

Source : Syctom

6.6.6.3. Des prix de vente de la vapeur situés dans le bas de la fourchette des prix du marché

D'après une enquête conduite en 2011 par le réseau Amorce sur les données 2010 auprès des producteurs et des exploitants de réseaux de chaleur (« Performances et recettes des unités de valorisation énergétiques des ordures ménagères (UVE) » Amorce et Ademe, Octobre 2011[74]), les prix de vente de la vapeur à un réseau de chaleur déclarés par les producteurs variaient de 11 à 40 € HT/MWh[75], soit respectivement 8,3 €/t et 30 €/t. Le prix de vente moyen était de 24 € HT/MWh, soit 18 €/t.

Avec un prix de vente moyen de 11,3 €/t en 2010, les prix de vente du Syctom à la CPCU se situaient donc dans la fourchette basse des prix pratiqués dans le secteur. Sur un panel de 38 UIOM, une seule vendait à un prix inférieur à celui du Syctom.

6.6.6.4. Une énergie compétitive en termes d'émission de gaz à effet de serre

Les réseaux de chaleur sont alimentés par deux types d'énergie : les énergies renouvelables et de récupération (EnRR) qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre imputables au chauffage et les énergies fossiles : charbon, fioul et gaz.

---

(72) En 2014, les charges se sont élevées à 378,591 M€ et les dotations aux amortissements à 55 877 M€.

(73) Coûts complets = coûts d'exploitation + amortissements et frais financiers, impôts locaux, loyers- récupération de TVA.

(74) http://www.amorce.asso.fr/media/filer_public/f5/2a/f52afa62-e85c-47fb-83f4-949c607d1590/dt40_-_rce_13_rapport_rc_uiom-2-2.pdf.

(75) A titre d'information concernant l'équivalence entre les tonnes vapeur (tv) et l'unité officielle qu'est le Mégawatt heure (MWh) : 1tv = 1,365 MWh ou encore 0,75 tv = 1 MWh.

Les principales sources renouvelables sont actuellement par ordre d'importance : les déchets (essentiellement les ordures ménagères incinérées avec récupération de la vapeur produite), la biomasse disponible sous plusieurs formes (bois, déchets non souillés, bois forestier, paille) et la géothermie profonde alimentant 29 réseaux de chaleur[76].

Tableau n° 49 : Les facteurs d'émission de gaz à effet de serre

	gCO2/KWh PCI)
Fioul lourd	320
Fioul domestique	300
Gaz naturel	234
Vapeur UIOM	4
Biomasse	8

Source : Enquête Amorce février 2015 comparatif des modes de chauffage et prix de vente de la chaleur en 2013

La vapeur des usines d'incinération est donc celle qui émet le moins de gaz à effet de serre.

6.6.6.5. Une source d'énergie peu coûteuse

La vapeur produite par l'incinération des déchets est largement compétitive par rapport aux autres combustibles. Elle est ainsi près de trois fois moins chère que la biomasse, l'autre source d'énergie renouvelable.

Tableau n° 50 : Les coûts des combustibles utilisés pour la production de vapeur de la CPCU (en €/tv)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vapeur Syctom	10,9	11,4	11,7	12,3	12,3	12,1	12,5
Charbon	16,1	12,9	15,1	16,2	15,5	15,1	13,5
Fioul	25,6	31,9	40,9	46,7	46,3	51,9	47,1
Gaz, recette électrique déduite	9,0	7,9	10,1	13,0	22,2	30,6	28,0
Granulés bois (black pellets[77])							30,2
Prix moyen, recette électrique déduite	**13,3**	**13,7**	**14,2**	**16,7**	**19,6**	**18,3**	**20,2**

Source : CPCU

La forte augmentation du prix du gaz en 2013 résulte de la fin, en mars 2013, du contrat d'obligation d'achat d'électricité de l'usine Saint-Ouen de la CPCU. Cela a entraîné une baisse des prix de vente de l'électricité de moitié et une réduction des quantités produites par trois. La chaleur issue du gaz, étant produite en cogénération avec l'électricité, les recettes électriques sont déduites des coûts de revient du gaz.

Le coût de la chaleur issue de l'incinération des déchets, que le prix retenu soit le prix moyen de 2009 constaté par Amorce (18 €/t) ou qu'il soit celui facturé par le Syctom à la CPCU, est très largement inférieur à celui des autres énergies. Cela est le cas aussi bien par rapport aux énergies renouvelables et récupérables, comme la biomasse que par rapport aux énergies fossiles, comme le fioul et le gaz et le charbon.

[76] *Source : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE).*
[77] Granulés de bois noirs.

6.6.6.6. Une place prépondérante occupée par le Syctom dans la fourniture de vapeur à la CPCU

Le « mix énergétique » de la CPCU reflète la compétitivité des différents combustibles.

Tableau n° 51 : Évolution du mix énergétique de la CPCU (en €/tv)

	2011	2012	2013	2014
Syctom	43 %	42 %	39 %	49 %
Gaz	29 %	29 %	25 %	17 %
Charbon	20 %	19 %	24 %	28 %
Fuel	8 %	10 %	12 %	6 %
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Source : CPCU comptes rendus du conseil d'administration- examen des comptes annuels

Le Syctom occupe ainsi une place prépondérante dans le mix énergétique de la CPCU.

Sa part est amenée à s'intensifier. Les deux organismes discutent actuellement de la perspective, pour le Syctom, de représenter au moins 40 % du mix de vapeur de la CPCU, contribuant ainsi à l'objectif de production de 80 % EnRR de celle-ci.

Jusqu'à fin 2014, le Syctom fournissait la totalité des énergies renouvelables et de récupération de la CPCU. En 2015, les EnRR devraient représenter 46 % du mix énergétique, dont 45 % pour le Syctom, 1 % pour la biomasse et 0,1 % pour la géothermie.

6.6.6.7. La renégociation des prix de la vapeur vendue à la CPCU

6.6.6.7.1. Le cadre

Comme indiqué, l'échéance du contrat conclu le 21 décembre 2004 dit « de fourniture de vapeur à CPCU » a été fixée au 31 décembre 2016.

Dès 2010, les deux parties ont commencé une négociation en vue de son renouvellement qui a porté sur les quantités et les prix de vapeur livrée. Elle s'est interrompue en 2013, a repris à l'été 2014 et a été rompue à nouveau en juin 2015.

Concernant les quantités, l'enjeu est de garantir à la CPCU une quantité lui permettant d'atteindre le seuil de 50 % de son mix énergétique en énergie renouvelable et de récupération afin de bénéficier de la TVA au taux de 5,5 % au lieu de 20 %. Cette baisse procurerait à la CPCU un gain évalué à 40 M€, une grande partie des clients de la CPCU ne récupérant pas la TVA.

S'agissant des prix, le Syctom en demande une forte revalorisation, correspondant à un gain de 17 M€ pour une production de 3,45 millions de tonnes de vapeur, soit 42,5 % des gains procurés par la baisse de la TVA. Le prix serait alors de 17,2 € la tonne-vapeur, proche des prix du marché.

6.6.6.7.2. L'objet de la négociation

➢ La position de la CPCU

La CPCU a formulé par un document daté du 7 juillet 2015, intitulé « proposition finale CPCU », les propositions suivantes :

- une durée du contrat de 20 ans ;
- un prix complémentaire de la chaleur au-delà de 3 450 KTV[78] en-sus du prix d'achat moyen de 12,2 €/TV de 18 €, soit un prix de 30,2 € par tonne pour toute quantité supérieure à 3 450 KTV (prix marginal) ;
- une exclusivité totale sur l'eau chaude et la vapeur produite par le Syctom ;
- une prise à sa charge du risque de non-atteinte de l'objectif de 50 % de taux d'EnRR dans le mix énergétique évalué à 40 M€.

Elle précise que la question de la répartition du différentiel de TVA en cas d'atteinte des 50 % d'énergies renouvelables est tranchée par l'article 13 bis de l'avenant 10 du contrat de concession entre la Ville de Paris et la CPCU pour la distribution de la chaleur sur le territoire de la Ville de Paris qui stipule que le concessionnaire *« s'engage à faire bénéficier l'usager de 100 % du gain fiscal résultat de l'écart entre le taux de TVA en vigueur et le taux réduit de TVA »*.

Le tableau suivant, établi par la chambre, traduit la proposition de la CPCU en termes de prix moyen de vente de la vapeur et évalue les gains pour le Syctom et la CPCU selon les quantités livrées par le Syctom par rapport à la situation actuelle.

Tableau n° 52 : L'impact de la proposition de la CPCU (quantités Q exprimées (en M de tonne vapeur)

Proposition CPCU (en €)	**0<Q< 3,45**	**Q= 3,45**	**3,45< Q<3,7**	**3,7 ≤ Q <3,9**
Prix marginal pour le montant maximal de la fourchette	12,2	12,2	30,2	30,2
Prix moyen pour le montant maximal de la fourchette	12,2	12,2	13,4	14,3
Gain pour le Syctom si plafond atteint en M€	**0,0**	**0,0**	**4,5**	**8,2**
Gain pour la CPCU en M€	**0,0**	**40,0**	**44,2**	**47,2**

Source : chambre régionale des comptes (CRC)

Le détail des calculs figure en annexe 6.

➢ La position du Syctom

La position du Syctom vis-à-vis des propositions de la CPCU est la suivante :

- le Syctom ne peut pas s'engager sur 20 ans ;
- la majoration de prix ne serait déclenchée qu'au-dessus d'une quantité livrée de 3,45 M TV. Les propositions de la CPCU prennent pour hypothèse des niveaux de production de 3,7 et 3,9 M TV rarement atteints dans l'histoire du Syctom et peu envisageables dans l'avenir. Ce niveau de production inatteignable aurait pour conséquence, un paiement de la vapeur au niveau même niveau qu'actuellement, soit 12,2 €/TV ;

[78] KTV : millier de tonne-vapeur.

- même dans l'hypothèse d'une quantité livrée de 3,7 M TV, le gain pour le Syctom serait de 4,5 M€ alors qu'il serait pour la CPCU de 47,5 M€. Le gain serait lié, à hauteur de 7,5 M€, à la substitution par la vapeur du Syctom payée 13,4 €/TV aux granulés bois dont le coût est de 30,2 €/TV, et à hauteur de 40 M€ au passage du taux de TVA de 20 à 5,5 %.

Sa « demande minimale » est la suivante :

- maintien du prix à 12,2 €/TV si la quantité fournie est inférieure à 3,45 M TV ;
- en cas d'atteinte de ce seuil, majoration du prix de la tonne vapeur de 5 € qui passerait à 17,2 €/TV de 0 à 3,45 € la tonne, soit un gain de 17 M€ par an ;
- au-delà de ce seuil, majoration du prix de la tonne de 5 € qui passerait à 22,2 €/TV pour les tonnes fournies au-delà de ce seuil.

Les conséquences sur le prix de vente moyen et les gains pour chacune des parties de la proposition du Syctom sont les suivantes :

Tableau n° 53 : L'impact de la proposition du Syctom (quantités Q exprimées en M de tonne vapeur)

Proposition Syctom en €	**0<Q< 3,45**	**Q= 3,45**	**3,45< Q<3,7**	**3,7 ≤ Q <3,9**
Prix marginal pour le montant maximal de la fourchette	12,2		22,2	30,2
Prix moyen pour le montant maximal de la fourchette	12,2	17,2	17,5	17,8
Gain pour le Syctom si plafond atteint en M€	**0**	**17,2**	**19,8**	**21,8**
Gain pour la CPCU en M€	**0**	**22,8**	**23,4**	**23,8**

Source : CRC

Le détail des calculs figure en annexe n° 7.

6.6.6.7.3. Les observations formulées

Comme indiqué plus haut, il n'existe pas d'arbitre sur ce dossier.

Il convient d'observer tout d'abord qu'il est très probable que le Syctom, n'étant pas partie au contrat de concession conclu entre la CPCU et la ville de Paris, ne s'estimera pas lié par les engagements pris par la CPCU auprès celle-ci, notamment s'agissant de la répartition des gains résultant de la baisse de TVA.

Par ailleurs, aussi bien le statu quo que la rupture des relations sont exclus par les deux parties.

Comme il n'existe ni instance ni mécanisme d'arbitrage, un accord sur les prix et les quantités entre les parties semble donc inéluctable.

Cet accord pourrait être obtenu à la satisfaction des parties puisqu'existe un large panel de solutions permettant d'y parvenir, parmi lesquelles :

- la fixation d'un prix marginal progressif au-delà du seuil minimal ;
- la détermination d'une pénalité couvrant la différence de coût entre la vapeur et les granulés bois pour atteindre le seuil de 50 % d'énergie renouvelable et de récupération ;
- l'établissement de clauses de révision indexées sur les combustibles concurrents de la vapeur, et plus particulièrement sur le gaz, principal concurrent de la vapeur ;
- la mise en place de clauses de sauvegarde ou de clauses de partage des gains ;
- une participation du Syctom au capital de la CPCU. Cette dernière solution est envisagée favorablement par les parties.

L'accord établi entre les parties pourrait aussi être dégradé. L'une de ses modalités serait une réduction de la quantité de vapeur vendue par le Syctom à la CPCU. Dans cette hypothèse, le Syctom diversifierait sa clientèle : syndicats périphériques de traitement de déchets disposant d'unités de valorisation énergétique et de débouchés proposés par des réseaux de chaleur, exploitants répondant à des consultations de délégation de service public. Quant à la CPCU, elle remplacerait la vapeur non livrée par le Syctom par la biomasse pour atteindre l'objectif de 50 % d'énergie renouvelable et de récupération dans son mix énergétique, pour continuer à bénéficier de la baisse de la TVA.

À la suite des remarques formulées par la chambre, les négociations entre le Syctom et la CPCU ont abouti au cours du mois de décembre. Le Syctom a validé cet accord par une délibération de décembre 2015. L'avenant n° 7 repose sur la base des éléments clés suivants :

- accord sur un complément de prix de vente de 5 € HT/tonne vapeur (TV) (valeur 2015) s'ajoutant au prix actuel d'environ 12 € HT/TV, si les quantités livrées dépassent 3 600 000 TV/an pour les années 2016 et 2017, et 3 450 000 TV/an de 2018 à 2024 ;
- modification de l'échéance du contrat : 31 décembre 2024 au lieu de 31 décembre 2017 ;
- le Syctom et CPCU ont convenu des engagements de livraison et enlèvements de la vapeur suivants :
  - le Syctom garantit pour les années 2016 et 2017 un volume de vapeur de 3 600 000 TV et un volume de vapeur de 3 450 000 tonnes pour les années 2018 à 2024 ;
  - dans la limite des besoins du réseau, CPCU s'engage à enlever le maximum de tonnes vapeur et à donner une absolue priorité à la production du Syctom par rapport à toute autre production d'énergie ;
  - dans le cas où cette priorité n'est pas respectée, les tonnes vapeur et eau chaude qui n'ont pas été enlevées sont comptabilisées comme des tonnes livrées ;
  - les parties réalisent un bilan mensuel des tonnes vapeur et eau chaude qui auraient pu être livrées par les usines du Syctom et celles enlevées par CPCU compte tenu des besoins du réseau.

6.7. La revente d'électricité

6.7.1. Le choix du recours au contrat d'obligation d'achat

Les trois unités d'incinération du Syctom s'inscrivent dans le régime des obligations d'achat avec EDF. Ce dispositif a été introduit dans l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Les 3 usines d'incinération du Syctom font l'objet de contrats d'achat d'énergie électrique produite par valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés, passés avec EDF pour une durée de 15 ans.

En 2014, le contrat d'obligation d'achat avec EDF pour l'usine d'Ivry arrivait à son terme. L'arrêté du 14 décembre 2006 relatif à la « rénovation des installations qui valorisent les déchets ménagers et assimilés » permet aux usines d'incinération de bénéficier d'un second contrat si elles réalisent des travaux de rénovation importants, ce qui était le cas pour l'usine d'Ivry. Le Syctom s'est alors interrogé sur l'intérêt de s'adresser au marché libre plutôt qu'aux contrats d'obligation d'achat. Un rapport concluant sur l'intérêt du dispositif d'obligation d'achat a été soumis au comité syndical lors de la réunion du 27 mars 2013. En effet, le Syctom a contacté différents acheteurs d'électricité : Enovos, Alpiq et Eon. La comparaison des simulations effectuées indiquait que l'obligation d'achat était la solution la plus avantageuse en termes de stabilité des prix sur 15 ans.

6.7.2. Des recettes relativement faibles

Pour les raisons précédemment indiquées, la production d'électricité ne représente que 5 % de la production d'énergie du Syctom, dont 60 % est autoconsommée.

Les recettes sont de 5,1 M€ en moyenne sur la période, soit 2 % du coût de l'incinération.

Le prix de vente moyen sur la période examinée a été de 44,5 €/MWh.

Tableau n° 54 : Production et vente d'électricité

	2009	2010	2011	20 12	2013	2014	Total
Production (MWh)	282 690	232 110	293 329	289 982	235 640	176 919	1 510 670
Vente (MWh)	129 878	103 978	148 526	138 862	106 701	79 224	707 169
Recettes (milliers d'€)	5 018	4 953	6 206	6 447	5 246	3 001	30 871
€/MWh	39	48	42	46	49	38	44

Source : Syctom

7. LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU SYCTOM

7.1. La qualité de l'information budgétaire et financière

7.1.1. La nomenclature budgétaire et comptable utilisée est inadaptée

La nomenclature utilisée par le Syctom, pour retracer les opérations budgétaires, est la nomenclature applicable aux communes, dite M14, conformément à la réglementation. Cette nomenclature n'est pas adaptée aux spécificités des activités d'un organisme en charge de la gestion de services publics industriels et commerciaux.

Ainsi, les contributions des collectivités et groupements membres pour financer le budget sont imputées sur le compte 70688 « autres redevances pour autres prestations de services », qui est un sous-compte du compte 70 « vente de produits fabriqués, prestations de services » alors que, dans la M14, les participations des collectivités aux groupements auxquelles elles adhèrent sont comptabilisées au compte 74 « dotations, subventions et participations ».

7.1.2. Le calendrier budgétaire est respecté

Pour l'ensemble de la période 2009-2015, le DOB préalable à l'adoption du budget a eu lieu et a été tenu généralement en novembre pour le budget 2015, en octobre pour les autres budgets.

Le délai de moins de deux mois entre la tenue du DOB et l'adoption du BP, prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, a été tenu.

7.1.3. L'information à destination des élus et du public est claire et complète

Les notes de synthèse à l'appui des DOB sont conformes à la réponse du ministre des collectivités territoriales en date du 25 octobre 2011.

La maquette budgétaire des annexes concernant l'état de la dette est conforme à l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Par ailleurs, l'article L. 2224-5 du CGCT et le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 prévoient la production annuelle d'un rapport d'activité et d'un rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Cette obligation légale est satisfaite. En outre, ces rapports sont complets et clairs.

7.2. La comptabilité d'engagement est tenue

Le syndicat tient une comptabilité d'engagement en recettes et en dépenses en recourant à un logiciel comptable afin d'établir les états des produits et des charges à rattacher en fonctionnement et des restes à réaliser en investissement.

7.2.1. Le rattachement des charges est effectif et régulier

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit la mise en œuvre, en fin d'exercice, d'opérations d'inventaire destinées à rattacher les charges et les produits à l'exercice auxquels ils se rapportent.

Le contrôle vise à s'assurer que la collectivité comptabilise effectivement toutes les charges de l'exercice. L'importance de ces rattachements se mesure en rapportant le compte 408 au total des comptes 60, 61 et 62 en pourcentage de ces dépenses. Il est généralement admis qu'un ratio entre 5 et 10 % est une valeur pertinente.

Tableau n° 55 : Le rattachement des charges (en milliers d'euros)

Comptes	2009	2010	2011	2012	2013	2014
60	1 215	682	2 858	408	614	723
61	175 859	187 465	197 783	190 286	193 425	199 900
62	2 313	1 850	1 589	1 733	2 228	2 026
Total	**179 387**	**189 996**	**202 230**	**192 427**	**196 267**	**202 649**
408	64 611	63 865	62 048	45 721	47 639	37 296
Taux de rattachement	***36,0 %***	***33,6 %***	***30,7 %***	***23,8 %***	***24,3 %***	***18,4 %***

Source : Comptes de gestion

Le rattachement des charges concerne principalement le compte 61 correspondant aux dépenses d'exploitation du traitement des déchets du Syctom.

Sur la période examinée, le taux moyen est très élevé : 28 %, correspondant à 65 jours de dépenses.

Il s'explique par 2 raisons. Tout d'abord, le Syctom fait démarrer le rattachement des charges à la constatation du service fait, comme le préconise la M14[79], et non à la réception de la facture, ce que font la plupart des collectivités locales. Ensuite, le délai de validation par le Syctom des prestations en amont de l'émission de la facture est important, s'établissant à 40 jours.

Le délai entre la réception de la facture et le mandatement est de 15 jours. Le délai moyen entre le service fait et le mandatement est donc de 55 jours.

En fin d'année, la clôture intervenant tôt et la journée complémentaire étant réduite au minimum, le délai de mandatement est allongé, ce qui explique le délai entre la constatation du service fait et le paiement de 65 jours.

7.3. La fiabilité des prévisions budgétaires en investissement est en forte baisse en raison d'aléas non anticipés

Le taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement a été calculé sur les différents exercices en rapportant les dépenses réellement exécutées figurant au compte de gestion aux crédits votés.

Le syndicat a choisi de ne pas recourir à la procédure d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP). Le budget d'investissement est voté par opération et correspond aux dépenses annuelles estimées sur l'opération considérée, ce qui rend inutile le recours aux AP/CP.

Tableau n° 56 : Taux de réalisation de la section d'investissement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses dont	77 %	85 %	65 %	38 %	60 %	36 %
Dépenses d'équipement	54 %	81 %	60 %	26 %	31 %	10 %
Recettes	78 %	69 %	56 %	79 %	60 %	64 %
Dépenses d'équipement(en M€)	45,0	85,1	46,4	20,0	18,9	6,6

Source : Syctom

Depuis 2012, le taux de réalisation des dépenses d'investissement est devenue très faible (10 % en 2014) en raison d'aléas qui n'ont pu être anticipés, liés à la mobilisation de riverains en 2012 s'opposant au projet de centre de tri et de méthanisation Romainville, puis à la suspension du projet de Romainville à la suite de l'annulation de l'arrêté d'exploitation du projet par le Tribunal Administratif en 2013, mais aussi à l'interruption du projet de centre de méthanisation et de transfert du Blanc-Mesnil/Aulnay-sous-Bois à l'été 2014 en raison de l'opposition du nouvel exécutif du Blanc-Mesnil et enfin au décalage de la décision relative à la reconstruction de l'usine d'incinération d'Ivry/Paris 13 en raison des élections municipales en 2014.

[79] *« À la clôture de la période comptable, c'est-à-dire a la fin de la journée complémentaire, le compte 408 est crédité, par le débit des comptes concernes de la classe 6, du montant des factures non encore parvenues correspondant à des dépenses engagées et dont le service a été fait au cours de l'exercice qui se termine (rattachement) ».*

7.4. La fiabilité des comptes

Les points suivants ont été sélectionnés en raison des risques en matière de sincérité comptable qu'ils présentent.

7.4.1. Les amortissements

7.4.1.1. L'amortissement des immobilisations est cohérent avec les durées fixées par le syndicat

Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, les règles d'amortissement du Syctom ont été fixées, pour chaque catégorie de bien, par délibérations du 22 décembre 2009 et du 8 décembre 2011. Par délibération du 8 décembre 2011, le comité syndical a fixé un seuil unitaire de 1 000 € TTC en dessous duquel les immobilisations s'amortissent sur un an.

Tableau n° 57 : Montant des amortissements et des immobilisations (en milliers d'euros)

Exercices	Dotations aux amortissements des immobilisations (6811)	Immobilisations (21)	Rapport dotation/ Immobilisations en %	Durée d'amortissement moyenne
2012	54 300	1 414 104	3,8	26
2013	55 155	1 415 764	3,9	26
2014	55 877	1 420 315	3,9	26

Source : Comptes de gestion du Syctom

Le rapport de la dotation aux amortissements aux immobilisations se situe entre 3,8 % et 3,9 %, correspondant à une durée d'amortissement moyenne de 26 ans. Celle-ci est cohérente avec celles qui ont été fixées par les délibérations susmentionnées qui prévoient des durées de 30 à 40 ans pour les bâtiments et de 15 à 20 ans pour les équipements.

7.4.1.2. L'amortissement des subventions d'équipement est régulier

En application des dispositions prévues à l'article L. 2321-2-27° du CGCT, les subventions d'équipement versées par la collectivité (imputées à la subdivision intéressée du compte 204) sont obligatoirement amorties, dès l'année suivante, sur une durée maximale de 5 ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé, ou de 15 ans lorsque le bénéficiaire est un organisme public.

Conformément à sa délibération du 8 décembre 2011, le Syctom applique la durée réglementaire maximale de 15 ans concernant l'amortissement des subventions d'équipements versées à des personnes de droit public, à l'exception des subventions versées pour la construction de déchetteries qui s'amortissent sur 5 ans.

La durée moyenne d'amortissement, mesurée par le rapport entre les dotations et le montant des subventions, se situe entre 8 et 14 ans, à l'exception de l'année 2013 pour laquelle elle a été de 17 ans.

La durée de 17 ans s'explique par le poids de l'amortissement de la subvention correspondant à la rétrocession en 2013 du terrain du centre d'incinération Isséane au conseil général des Hauts-de-Seine, pour un montant de 2,9 M€. Cette subvention a été amortie sur 15 ans. Le syndicat a transmis la liste pour chaque année du montant brut des subventions d'équipement et des amortissements passés.

Tableau n° 58 : Soldes débiteurs des subventions d'équipement versées et leur amortissement

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comptes 2041	1 855	7 062	8 453	9 050	9098	8734
Comptes 2042 et 2044	736	736	736	748	3653	2992
Total	2 597	7 798	9 189	9 798	12 751	11 726
Amortissement des subventions d'équipement (2804)	220	580	723	673	770	951
Ratio d'amortissement (amortissement des subventions d'équipement / Total des subventions d'équipement)	8,5%	7,4%	7,9%	6,9%	6,0%	8,1%
Durée moyenne d'amortissement	**12**	**13**	**13**	**15**	**17**	**12**

Source : Comptes de gestion du Syctom

7.4.1.3. L'amortissement des frais d'étude, de R&D et d'insertion est régulier

L'article R. 2321-1 du CGCT dispose que les frais d'études, de R&D et d'insertion non suivis de réalisation font l'objet d'un amortissement sur une période n'excédant pas cinq ans si elles ne sont pas suivies de réalisation, soit un taux d'amortissement de 20 % dans l'hypothèse où la totalité des études ne sont pas suivies de réalisation.

Tableau n° 59 : Amortissement des frais d'étude, de R&D et d'insertion

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frais d'étude – Solde débiteur (2031)	26 153	26 997	30 028	32 628	36 186	37 355
Amortissement - études (28031)	255	3 883	3 628	3 628	3 628	3 941
Ratio d'amortissement (amortissement des frais d'études / Total des frais d'études)	1 %	14,4 %	12,1 %	11,1 %	10 %	10,6 %

Source : Comptes de gestion du Syctom

Le taux des amortissements de 10 % en 2014 correspond à un taux d'études non suivies de réalisation de 50 %. En montant cumulé, au 31 décembre 2014, plus de 18 M€ d'études sont amorties sur un total de 37 M€ d'études. Elles concernent essentiellement le projet de construction de l'usine de Vitry lancée à la fin des années 90 et abandonné à la suite de la décision de l'État de ne pas l'autoriser.

Le Syctom précise que le taux d'études non suivies d'effet devrait fortement baisser. Il indique qu'au 31 décembre 2014, des études importantes, notamment pour les projets de reconstruction d'Ivry/Paris 13, d'intégration urbaine de Saint-Ouen et du futur centre de tri de Paris17, sont engagées, et les montants correspondants devraient, lors du lancement des travaux, être virés en compte d'immobilisation en cours et ne devraient donc pas, par la suite, faire l'objet d'amortissement au compte « études ».

7.4.2. Le compte d'immobilisations en cours n'appelle pas d'observation

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Un transfert des soldes du compte 23 vers le compte 21 « immobilisations corporelles » doit intervenir dès la fin des travaux.

Tableau n° 60 : Immobilisations en cours

(en milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde du compte 23	694 581	61 628	71 122	29 839	32 343	40 209	40 427
Débit du compte 21	19 260	664 851	61 026	110 273	13 071	6 415	3 936
Solde du compte 21	744 012	1 258 631	1 320 018	1 402 458	1 414 103	1 415 763	1 420 315

Source : Comptes de gestion du Syctom

Le solde du compte 23 est transféré au compte 21 avec un décalage d'environ un an pour les opérations les plus importantes, ce qui signifie que les immobilisations en cours de l'année N sont mises en service en année N+1.

7.4.3. Les restes à recouvrer sont très importants

Les restes à recouvrer correspondent aux recettes dont le titre a été émis mais dont les créances n'ont pas encore été honorées.

Au 31 décembre 2014, le montant des restes à recouvrer s'élevait à 83 M€.

Tableau n° 61 : Restes à recouvrer au 31 décembre 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des créances dont	**47 466**	**60 960**	**50 554**	**49 944**	**50 798**	**82 697**
4111 - *Redevables amiables*	43 176	48 366	42 508	24 042	33 994	70 417
4116 - *Redevables contentieux*	3 212	9 401	2 857	22 711	10 658	8 712

Source : comptes de gestion

Les restes à recouvrer représentaient 23 % des recettes de fonctionnement en 2014, ce qui correspond à 83 jours de paiement. Ce taux est largement supérieur au 5 % généralement admis. Il s'explique notamment par le fait que les titres des redevances du Syelom et du Sitom, enregistrés aux comptes de tiers 4111, sont actuellement recouvrés dans un délai moyen d'environ 5 à 6 mois après l'émission des titres.

La réduction de 83 à 30 jours du délai de recouvrement des créances permettrait de diminuer d'environ 52 M€ le montant de restes à recouvrer, donc le besoin de fonds de roulement et d'accroître d'autant la trésorerie du syndicat.

La suppression des syndicats primaires, membres du Syctom, contribuerait à améliorer encore cette trésorerie.

Le recouvrement en lui-même ne pose pas de problème, s'agissant de créances vis-à-vis d'organismes publics : 99,9 % des créances à recouvrer de 2014 datent de cette même année.

7.4.4. Les provisions pour risques et charges

Le compte 15 « provision pour risques et charges » se compose des sous-comptes 151 « provisions pour litiges », 152 « provisions pour risques et charges sur emprunts» et 1581 « autres provisions pour charges ».

7.4.4.1. L'absence de provisions pour litiges pose des difficultés

Le Syctom a communiqué à la chambre une liste de 32 litiges portant sur l'exécution des marchés publics, pour des montants parfois très importants. Aucun de ces litiges n'a donné lieu à la constitution de provision pour risque et la majorité d'entre eux ont donné lieu à des protocoles transactionnels.

Le syndicat estime que « *la provision pour litige n'est pas une inscription obligatoire dans le cadre de l'examen des réclamations et du recours à la transaction, relativement fréquent en ce qui concerne le SYCTOM* ».

Il convient tout d'abord de préciser que les deux circulaires citées par le syndicat à l'appui de sa réponse, à savoir la circulaire du 7 septembre 2009 relative au recours à la transaction pour la prévention et le règlement des litiges portant sur l'exécution des contrats de la commande publique et la circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction, se bornent à rappeler la régularité du recours à la transaction. Si elles n'imposent pas l'enregistrement de provision pour litige, elles ne s'y opposent pas non plus.

En l'espèce, ce sont les dispositions du plan comptable général qui s'appliquent. L'article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que *« Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales »*.

Selon l'article 120-3 du plan comptable général *« la comptabilité est établie sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité ».* L'article 322-1 du plan précise qu' *« un passif est comptabilisé lorsque l'entité a une obligation à l'égard d'un tiers, et qu'il est probable ou certain que cette obligation provoquera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie au moins équivalente attendue de celui-ci ».*

En outre, l'article R. 2321-2 du CGCT, applicable au Syctom en tant que syndicat mixte fermé, prévoit une obligation de provisionner en présence de risques contentieux.

S'agissant du litige avec le groupement SEE Siméoni, il a donné lieu à un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 19 novembre 2013 condamnant le Syctom à verser 1,2 M€ au groupement au titre du préjudice et des intérêts moratoires. Le Syctom n'a pas jugé nécessaire de provisionner ce litige, compte-tenu « de la solidité des arguments avancés ». Il convient de rappeler que la provision est constituée dès lors que la sortie de ressources est probable. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit certaine.

Le recours à la transaction ne saurait donc dispenser le Syctom d'appliquer l'article 322-1 du plan comptable général dès lors qu'il y a une obligation à l'égard d'un tiers et qu'il est probable que cette obligation provoquera une sortie de ressources sans contrepartie.

En réponse aux observations de la chambre, le syndicat a indiqué qu'il a constitué entre 2009 et 2012 des provisions pour litige qui ont été reprises à la fin du litige, suite au jugement favorable rendu par le Tribunal administratif.

Il convient de relever que la reprise était obligatoire dès le prononcé du jugement, qu'il soit favorable au syndicat ou non.

De plus, l'ouverture d'un contentieux devant le tribunal est une condition suffisante mais non nécessaire. Les dispositions de l'article 120-3 du plan comptable général et de l'article R. 2321-2 du CGCT indiquent clairement qu'il n'est pas nécessaire qu'un litige fasse l'objet d'un contentieux devant le tribunal administratif pour constituer une provision.

Par ailleurs, le syndicat écrit qu'il n'est pas possible de constituer des provisions relatives à des litiges portant sur des dépenses d'investissement alors que ces provisions sont des dépenses de la section de fonctionnement. Cet argument n'aucun fondement ni sur le plan théorique ni sur le plan pratique, sur le plan théorique parce que la doctrine comptable ne fait aucun lien entre provision pour litige et dépense d'investissement, ni sur le plan pratique parce que la provision est comptabilisée dans l'autofinancement qui constitue une ressource pour la section d'investissement.

Il ajoute que, concernant le litige Siméoni, si le TA a condamné le syndicat à verser à cette entreprise des dommages et intérêts, celle-ci a dû aussi verser des pénalités de retard pour un montant supérieur. À ce sujet, la chambre précise que la provision doit être constituée avant le prononcé du jugement. En l'espèce, celui-ci était défavorable au syndicat. En outre, le principe de prudence en comptabilité oblige l'entreprise ou l'organisme public à ne prendre en compte que les risques de perte, et non les probabilités de gain. Il interdit de ce fait de compenser les risques de perte par les probabilités de gain.

Enfin le fait que la direction régionale des finances publiques (DRFiP) n'ait pas contesté ces provisions ne les rend pas régulières pour autant.

7.4.4.2. La politique de provisions pour risques et charges sur emprunts est conforme aux dispositions du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)

L'instruction M14 dispose, s'agissant du compte 152 « provisions pour risques et charges sur emprunts » que *« conformément aux dispositions de l'avis du CNoCP n° 2012–04 du 3 juillet 2012 sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique, ce compte enregistre les provisions constituées pour des risques financiers sur des emprunts structurés ou « complexes » des lors que le taux d'intérêt est susceptible de devenir très supérieur au taux que la collectivité aurait obtenu en souscrivant à l'origine un emprunt à taux fixe ou à taux variable simple. L'évaluation financière du risque est effectuée dès l'année de mise en place de l'emprunt puis actualisée à chaque clôture d'exercice ».*

Au 31 décembre 2014, le Syctom a contracté 32 emprunts, pour un montant total de 502 M€, dont 5 sont des « emprunts complexes » au sens donné par le guide pratique du provisionnement des emprunts à risques publié en juillet 2013 par la DGFiP en vue de mettre en œuvre les règles de comptabilisation des emprunts résultant de l'avis n° 2012-04 du CNoCP du 3 juillet 2012[80]. Le montant de l'encours de ces emprunts complexes s'élève à 95 M€, soit 19 % du montant total.

[80] *« ..(Les) emprunts «complexes», c'est à dire ceux dont le taux d'intérêt variable résulte de l'application d'une formule dans laquelle il n'est pas défini comme la simple addition d'un indice usuel et d'une marge exprimée en points de pourcentage. À titre d'illustration, les opérations qui appartiennent aux catégories supérieures à C ou à 3 dans la grille de cotation des emprunts structurés de la « charte Gissler » 1 font intervenir des effets de levier, coefficients multiplicateurs, indices ou écarts d'indices hors zone euro et sont donc considérées comme complexes ».*

Malgré les risques représentés par les emprunts structurés ou complexes, le Syctom n'a pas constitué de provisions. En effet, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 prévoit dans son article 94 que l'obligation de constituer des provisions pour risques liés à la souscription de produits financiers ne concerne que les emprunts souscrits à compter du 1er janvier 2014.

Toutefois, même s'ils ne sont pas tenus d'appliquer les dispositions de cette loi pour les emprunts souscrits avant 2014, les organismes publics doivent se conformer aux dispositions de l'article 47-2 de la Constitution qui leur imposent de donner « une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Il convient donc d'apprécier les risques encourus par le Syctom du fait de ces emprunts. L'avis du CNoCP propose de déterminer le montant de la provision de l'année N en appliquant à toutes les échéances d'un emprunt le différentiel entre le taux au 31 décembre de l'année N et un taux de référence qui est soit le taux fixe proposé par l'établissement prêteur au moment de la conclusion du contrat ou, en l'absence de diffusion des taux d'emprunt, l'indice TEC 10 [81] au jour de la signature du contrat.

Tableau n° 62 : Les taux au 31 décembre 2014 comparés au TEC 10

N° emprunt	Catégorie Gissler (A à Fet 1 à 6)	Prêteur	CRD au 31/12/2014	Date de signature	Indice TEC 10	Taux au 31/12/2014
2006 CA 04	2 D	Crédit Agricole	22 000	05/07/2006	4,12 %	1,93 %
2006 IXIS 05	3 D	Crédit Foncier de France	14 667	05/07/2006	4,12 %	3,98 %
2008 Dexia 03	4 E	Dexia cl	24 288	24/07/2008	4,77 %	4,47 %
2007 Dexia 05	5 E	Dexia cl	6 133	12/12/2007	4,35 %	3,23 %
2007 Dexia 02 Bis	6 F	Dexia cl	28 260	13/04/2007	4,25 %	3,66 %

Source : Syctom, études cabinet M. Klopfer pour la période 2009-2014 et Banque de France

Les indices TEC 10 constatés à la date de la signature des contrats étant supérieurs aux taux au 31 décembre 2014, il n'y a pas lieu de comptabiliser de provisions pour risques liés aux emprunts structurés.

7.4.4.3. Les provisions pour risques et charges sont passées de façon irrégulière

L'instruction M14 précise que *« ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des évènements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges. Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes »*.

[81] Le TEC 10 est l'indice quotidien des rendements des emprunts d'État à Long Terme correspondant au Taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans. Il est calculé par interpolation linéaire entre les taux de rendement actuariel des deux OAT encadrant le plus près la maturité théorique de 10 ans. Il est publié par l'Agence France Trésor (http://www.aft.gouv.fr/articles/historique-de-l-indice-tec-10_180.html) et sur le site de la Banque de France (http://www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/changes-et-taux/les-indices-obligataires.html).

Sur la période contrôlée, le Syctom a passé des provisions pour risques et charges pour un montant total de 143,7 M€, dont 123,4 M€ pour la reconstruction du centre d'Ivry/Paris 13, qui ont fait l'objet de reprises pour 5,8 M€.

Tableau n° 63 : Les provisions pour risques et charges de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde initial	16 550	30 425	33 835	52 335	66 500	106 500	154 440
Débit				5 835			
Crédit	13 875	3 410	18 500	20 000	40 000	47 940	

Source : Comptes de gestion du Syctom

Les provisions enregistrées au 31 décembre 2014 sont les suivantes :

a. <u>Provision pour hausse de prix des marchés</u> : une provision de 10 M€ a été constituée en 2009 pour révisions de prix dans les marchés publics. Le syndicat justifie ainsi la provision : *« l'année 2009 a été notamment marquée par un effondrement quasi-général, en raison de la chute des matières premières en 2008 et d'indicateurs d'inflation négatifs depuis mars 2009, des indices de révisions de prix, mouvement amorcé à partir du 2ème semestre 2008. Une provision pour révisions de prix à venir a donc été prévue en 2009 compte tenu du rebond attendu des indices sur les deux prochaines années des coefficients de révision de prix. Cette provision sera utilisée sur les années 2010 et suivantes afin de limiter la pression sur la redevance »*.

La chambre estime que cette provision doit être reprise.

En effet, elle ne répond en rien aux critères permettant de passer une provision pour hausse de prix. Celle-ci a été instituée pour permettre aux entreprises de déduire temporairement de leurs bases d'impôts sur les sociétés une fraction des bénéfices qu'elles investissent dans la reconstitution des stocks en cas de hausse des prix importante (CGI, art. 39-1-5°). En l'espèce, la provision passée par le Syctom n'est nullement destinée à reconstituer des stocks. De surcroît, non seulement les prix n'ont pas augmenté mais ils se sont effondrés. Le syndicat aurait donc dû la reprendre, ce qui n'a pas été le cas.

À la suite de l'observation de la Chambre, le Syctom a inscrit le reprise de provision correspondante à hauteur de 10 M€ dès le budget primitif 2016 par délibération du 17 décembre 2015.

b. <u>Provisions pour la reconstruction d'Ivry/Paris 13</u> :

Le Syctom a passé des provisions pour la reconstruction de l'usine d'Ivry/Paris 13 pour un montant de 123 M€ réparti ainsi sur la période 2008-2013.

Tableau n° 64 : Les dotations aux provisions pour la reconstruction d'Ivry/Paris 13 (en millions d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
16,55	1,45	0	18,5	20	40	26,94	123,44

Source : rapports DOB

Le syndicat indique avoir passé les provisions à partir de 2008 pour faire face à *« des surcoûts d'exploitation et/ou à des risques de réparation importante en phase projets » « et éviter des augmentations brusques de la redevance, dans un contexte de finances locales de plus en plus tendues à l'avenir et notamment à partir de 2015 »*. Il précise *que « dans l'attente du démarrage en 2019 de la nouvelle unité de traitement, des travaux de prolongation sont nécessaires sur l'actuelle usine et que les premiers travaux entamés en 2009 se poursuivent en 2010 »*. Il ajoute que la gestion transitoire de l'UIOM Issy1 a coûté 30 M€ pendant un an en 2007.

Il ajoute que *« cette politique a été notamment permise en raison des marges de manœuvre dégagées sur les nouveaux contrats d'exploitation »*.

Selon l'article 322-1 du plan comptable général et l'avis du Conseil national de la comptabilité (CNC), une provision doit être constituée si les conditions cumulatives suivantes sont remplies[82] :

- existence d'un engagement envers un tiers ;
- existence d'une obligation à la date de clôture ;

  Si l'obligation est potentielle ou conditionnelle à la date de clôture, il en résulte non pas une dette ou une provision mais un passif éventuel (PCG, art. 321-6) à mentionner dans l'annexe (PCG, art. 322-5).
- sortie de ressources certaine ou probable à la date d'arrêté des comptes ;

  La sortie de ressources doit être certaine ou probable à la date d'arrêté des comptes (PCG, art. 322-2 et avis précité, § 1.3.1). Si elle n'est qu'éventuelle ou conditionnelle (PCG, art. 321-6), il en résulte un passif éventuel à mentionner dans l'annexe (PCG, art. 322-5 et avis précité § 1.2).
- possibilité d'estimer avec une fiabilité suffisante.

  L'utilisation d'estimations est un élément essentiel dans l'évaluation des provisions qui présentent, par leur nature, un caractère moins précis dans leur montant que la plupart des autres postes du bilan. En conséquence, l'hypothèse où l'évaluation du montant de l'obligation ne peut être faite avec une fiabilité suffisante est considérée comme exceptionnelle (PCG, art. 322-4). Lorsqu'une telle situation existe, aucune provision n'est constatée, mais l'annexe doit inclure certaines informations complémentaires (PCG, art. 831-2), voir n° 2601.

Pour la chambre, la provision de 123 M€ constituée pour faire face aux surcoûts éventuels d'exploitation de l'UIOM Ivry/Paris 13 ne remplit aucune de ces quatre conditions. Aucun engagement envers un tiers n'a été pris, aucune obligation à la date de clôture de l'exercice n'a été constatée, la sortie de ressources n'est qu'éventuelle et elle n'a fait l'objet d'aucune estimation fiable.

[82] *Source : mémento comptable 2015 Francis Lefebvre*.

En pratique, les provisions ont visé à servir à la constitution de réserves budgétaires et à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes, ce qui est confirmé par le syndicat dans le rapport de synthèse au DOB 2012 : *« La maîtrise des charges de fonctionnement renforcée à partir de 2009, dans un contexte d'inflation faible, et poursuivie notamment grâce aux gains obtenus à la suite des derniers appels d'offre (notamment l'économie de 13 M€/an lors du renouvellement du marché d'exploitation de l'actuelle unité d'Ivry/Paris 13), a permis au Syctom de constituer des marges de manœuvre budgétaire pour l'avenir, au regard d'un programme d'investissement conséquent, notamment en provisionnant le rattrapage des révisions de prix des contrats d'exploitation et les éventuels aléas liés à la prolongation de l'exploitation à Ivry/Paris 13 et aux travaux de reconstruction de cette unité de traitement et enfin en dégageant des ressources complémentaires en autofinancement permettant au Syctom de ne pas s'endetter depuis 2009 ».*

À ce sujet, l'instruction M14 précise que *« ces provisions (…) n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes ».*

Dans ses réponses à la chambre, le Syctom a indiqué que l'instruction budgétaire et comptable autorise la constitution de provision dès lors qu'il existe un risque avéré.

La chambre rappelle à ce sujet que l'article 56 du décret du 7 novembre 2012 déjà cité dispose que *« Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales »*. En l'espèce, le syndicat ne se distingue en rien des entreprises privées qui construisent et exploitent les usines de traitement des déchets. La constitution de provision pour risque est soumise à quatre conditions cumulatives dont aucune n'est remplie en l'occurrence. Les provisions n'ont servi qu'à constituer des réserves budgétaires, ce qui est prohibé par l'instruction M14.

Le syndicat a ajouté que la constitution de provision permet d'éviter des hausses brusques et imprévues du tarif annuel de la redevance.

Cet argument est inexact sur les plans théorique et factuel. Sur le plan théorique, le montant non passé en provision aurait contribué à augmenter les résultats du syndicat et donc son autofinancement. De surcroît, le Syctom dispose d'un fonds de roulement extrêmement important, très supérieur à son besoin en fonds de roulement. Il lui suffit donc de puiser dans ce fonds de roulement. Sur le plan factuel, la disposition d'un fonds de roulement très important et inemployé n'a pas empêché le syndicat d'augmenter fortement et sans réelle justification la redevance en 2014.

Ainsi, compte tenu du montant de provisions constituées permettant de faire face à plus de 18 mois d'arrêt des installations, le Syctom a indiqué en avoir entamé, dès le budget primitif 2016, une reprise partielle.

c. Provisions pour les éventuels surcoûts d'exploitation de l'UIOM de Saint-Ouen

Le Syctom a comptabilisé une provision de 21 M€ en 2014 « pour les éventuels surcoûts d'exploitation liés aux futurs travaux portant sur le traitement des fumées à Saint-Ouen dans le cadre de l'opération d'intégration urbaine de l'unité de traitement et de valorisation énergétique au cœur de la zone d'aménagement concertée (Zac) des Docks ».

La provision n'est pas plus justifiée que la précédente pour les mêmes raisons.

La reprise de ces trois provisions (pour hausse de prix, pour la reconstruction d'Ivry/Paris 13 et pour les éventuels surcoûts d'exploitation de Saint-Ouen) porterait sur un montant total de 154,4 M€.

Elle aurait pour effet d'augmenter du même montant le résultat du syndicat. En revanche, ni l'excédent brut d'exploitation (EBE), ni la capacité d'autofinancement (Caf) ni le fonds de roulement ne seraient modifiés.

7.4.5. La comptabilisation des emprunts et dettes assimilées est régulière

La concordance entre les stocks de dettes à moyen et long terme est vérifiée en rapprochant, au 31 décembre de l'exercice, le solde créditeur des comptes 16 portés à la balance générale des comptes avec ceux inscrits aux annexes du compte administratif.

Aucune différence n'a été relevée entre les montants indiqués aux comptes de gestion et comptes administratifs.

7.4.6. La comptabilisation du patrimoine est fiable

Le suivi du patrimoine est assuré par les services de l'ordonnateur, en charge du suivi physique des biens, et par le payeur, chargé d'élaborer l'état de l'actif qui recense toutes les immobilisations devant figurer au bilan de l'organisme. Les deux suivis doivent naturellement être identiques. En 2011, le comptable public et le Syctom ont signé une convention de partenariat visant à l'amélioration de la qualité comptable.

Pour l'année 2014, les écarts entre l'état de l'actif produit par le comptable et le suivi de l'ordonnateur sont minimes : 5 ct pour la valeur brute et 78,09 € pour la valeur nette comptable.

Tableau n° 65 : Comparaison de l'état de l'actif et de l'inventaire

(en euros)	Valeur brute	Amortissement de l'exercice	Cumul des amortissements	Valeur nette comptable
Actif Comptable	1 512 408 161,32	55 876 639,80	608 661 180,48	903 746 980,84
Inventaire ordonnateur	1 512 408 161,27	55 876 639,80	608 661 102,34	903 747 058,93
Écart	0,05	0,00	78,14	- 78,09

Source : État de l'actif au 5/02/2015 et inventaire au 31/12/2014

7.4.7. Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire et comptable et sur la fiabilité des comptes

En définitive, l'information financière et budgétaire du Syctom est complète, claire et détaillée. Elle est effectuée dans le respect d'un calendrier budgétaire rigoureux. Les comptes du Syctom sont fiables, hormis concernant la passation des provisions qui est irrégulière et nuit à la lisibilité des comptes.

7.5. La situation financière

L'analyse de la situation financière du syndicat a été réalisée à partir des comptes administratifs, des comptes de gestion et du budget primitif 2015 du Syctom.

7.5.1. Une situation financière très solide

La situation financière du Syctom est caractérisée en 2014 par un taux de marge de 30 %, un ratio de désendettement de 3,4 années, un taux d'autofinancement[83] de 251% et un fonds de roulement de 220 M€ alors même qu'il n'a aucun besoin de fonds de roulement. Elle peut, par conséquent être qualifiée d'extrêmement solide.

Tableau n° 66 : La situation financière du Syctom

(en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits courants	308	322	359	370	335	365
Charges courantes	215	224	248	242	249	254
EBF (excédent brut de fonctionnement)	93	98	111	128	86	111
Caf (capacité d'autofinancement) brute	75	76	88	105	72	92
Dettes nettes [84]	569	554	518	422	357	315
Taux de marge (EBF/Produits)	30 %	30 %	31 %	35 %	26 %	30 %
Dépenses d'équipement	43	72	44	19	18	6
Caf/Dépenses d'équipement	174 %	106 %	200 %	553 %	400 %	1533 %
Ratio de désendettement (Dette/Caf)	7,6	7,3	5,9	4	5	3,4
Fonds de roulement net global	58	45	67	139	157	220
Besoin en fonds de roulement	- 27	- 26	- 11	- 8	- 13	33

Source : Comptes de gestion

7.5.2. Le fonctionnement

Quelques éléments de contexte ont marqué les années 2010 et 2011, notamment :

- le changement du mode de rémunération des exploitants du site d'Ivry-Paris XIII, à la suite au renouvellement des marchés d'exploitation en 2010, qui prévoit la perception par le Syctom, à partir de février 2011, de l'intégralité des recettes tirées de la vente des produits. Auparavant, ceux-ci étaient perçus directement par les exploitants et déduits de leurs rémunérations. Son impact en recettes et en dépenses a été évalué par le Syctom à 18 M€ en année pleine (12 M€ pour 2011) et hors incidents (questionnaire 14) ;

- la signature en 2011 d'un contrat unique avec l'éco-organisme « Eco-Emballages » pour le compte des 84 collectivités adhérentes du Syctom. Depuis 2012, ce dernier encaisse l'intégralité des aides et en reverse une grande partie à ses membres alors qu'une partie était auparavant perçue par ceux-ci. L'impact en recettes a été de 5 M€ en 2011 puis de 7 M€ pour les années suivantes. En dépenses, il a été de 4 M€ en 2011 et d'environ 5,5 les années suivantes ;

[83] Taux d'autofinancement = dépenses d'équipement/capacité d'autofinancement.

[84] Dettes nettes= Dettes financières-trésorerie. La chambre a pris en compte la trésorerie pour calculer le ratio de désendettement. Celle-ci est si élevée qu'elle ne sert en rien à financer le besoin en fonds de roulement qui est de surcroît négatif. Elle aurait pu permettre au syndicat de se désendetter et doit donc être considérée comme une ressource longue.

- la signature en 2011 d'un contrat de coopération avec le syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets urbains de la région de Sarcelles (Sigidurs) pour le traitement d'environ 40 000 tonnes de déchets par an pour le compte du Syctom. Ces déchets étaient auparavant apportés par quatre communes de Seine-Saint-Denis auxquelles le Syctom s'est donc substitué. Les redevances acquittées par le Syctom au Sigidurs sont de 4,6 M€ par an. Les redevances titrées aux collectivités sont de 4 M€ par an.

Les données figurant dans les comptes (comptes de gestion et comptes administratifs) devront être retraitées pour tenir compte de ces éléments lors de l'examen des évolutions durant la période de 2009 à 2014.

7.5.2.1. Une progression modérée des produits et des charges

De 2009 à 2014, les produits et les charges de fonctionnement courants ont progressé respectivement de 18,4 % (3,4 % en variation annuelle) et de 17,9 % (3,3 % en variation annuelle). L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement brute ont augmenté un peu plus fortement, respectivement de 3,6 % et de 4,1 % en raison de l'effet de ciseau légèrement favorable.

Tableau n° 67 : Évolution du compte de résultat de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits courants de fonctionnement	308 149	322 319	358 715	369 642	335064	364 753	3,4 %
Charges courantes de gestion	215 312	224 138	247 953	242 011	248 923	253 874	3,3 %
Excédent brut de fonctionnement	**92 837**	**98 181**	**110 762**	**127 631**	**86 141**	**110 879**	**3,6 %**
en % des produits de gestion	*30,1 %*	*30,5 %*	*30,9 %*	*34,5 %*	*25,7 %*	*30,4 %*	
Résultat financier	- 26 262	- 25 814	- 25120	- 23 778	- 21 668	- 20 367	- 5,0 %
Prod. / charges except.	8 441	3 412	2037	1 112	7 573	1 123	- 33,2 %
Caf brute	**75 016**	**75 779**	**87 679**	**104 965**	**72 046**	**91 635**	**4,1 %**
en % des produits de gestion	*24,3 %*	*23,5 %*	*24,4 %*	*28,4 %*	*21,5 %*	*25,1 %*	

Source : CRC logiciel ANAFI (comptes de gestion)

Retraitée des éléments de contexte, la progression des produits et des charges de fonctionnement courants a été modérée, respectivement de 1,6 % et de 0,8 % en variation annuelle.

L'impact sur l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la Caf brute est très faible.

Tableau n° 68 : Évolution du compte de résultat retraité de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits courants de fonctionnement	337 149	351 319	366 715	369 642	335064	364 753	1,6 %
Charges courantes de gestion	243 412	252 238	255 453	242 011	248 923	253 874	0,8 %
Excédent brut de fonctionnement	**93 737**	**99 081**	**111 262**	**127 631**	**86 141**	**110 879**	3,4 %
en % des produits de gestion	*27,8 %*	*28,2 %*	*30,3 %*	*34,5 %*	*25,7 %*	*30,4 %*	1,8 %
Résultat financier	- 26 262	- 25 814	- 25120	- 23 778	- 21 668	- 20 367	- 5,0 %
Prod. / charges except.	8 441	3 412	2037	1 112	7 573	1 123	- 33,2 %
Caf brute	**75 916**	**76 679**	**88 179**	**104 965**	**72 046**	**91 635**	3,8 %
en % des produits de gestion	*22,5 %*	*21,8 %*	*24,0 %*	*28,4 %*	*21,5 %*	*25,1 %*	

Source : CRC ANAFI (comptes de gestion)

7.5.2.2. Les produits courants de fonctionnement

En 2014, les produits courants de fonctionnement étaient composés[85] :

- à 77 % des redevances versées par les collectivités adhérentes ;
- à 9 % des dotations, subventions et participations (dont les aides reçues des éco-organismes : Eco-Emballages, Eco-Folio, Eco-Logic, etc.) ;
- à 14 % des « autres produits de fonctionnement courants » (dont les produits issus du traitement des déchets, à savoir la vente d'énergie et de matières recyclables).

7.5.2.2.1. Une politique tarifaire fondée sur une part variable importante

Pour financer la gestion des déchets, les collectivités possédant l'ensemble de la compétence « élimination des déchets » et assurant au moins la collecte ont à leur disposition les leviers suivants : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et leur budget général. En 2012, la totalité des membres du Syctom, tout comme 96 % des communes franciliennes, ont eu recours à la TEOM.

Le financement des syndicats mixtes de traitement est assuré par les contributions de ses adhérents.

En novembre 2014, l'Ordif a conduit une étude sur la détermination des contributions et des politiques tarifaires afférentes dans la région Île-de-France. Il a référencé trois modèles différents :

- les tarifications dites « variables » dont les contributions demandées sont uniquement déterminées à partir des tonnages traités au cours de l'exercice, pratiquées par 13 % des syndicats ;
- les politiques tarifaires « mixtes » dont une partie des contributions demandées aux adhérents est fixe et l'autre résulte des tonnages de déchets apportés par chaque adhérent : 69 % des syndicats ;
- les « contributions fixées a priori » dont le montant demandé aux adhérents est déterminé en début d'exercice quelles que soient les quantités apportées par chacun au cours de l'année considérée : 19 % des syndicats.

Le Syctom a opté pour une politique mixte : 85 % de la contribution est fonction des tonnages traités, afin d'inciter les adhérents à la prévention et au tri, 15 % en fonction du nombre d'habitants afin de couvrir les coûts fixes de production. En 2014, les redevances facturées aux adhérents se sont élevées à 281,577 M€ dont 239,79 M€ correspondent aux tonnages, soit 85 % de la facturation totale, et 41,787 M€ à la population[86].

En outre, afin d'assurer l'équité de traitement entre adhérents, il a mis en place un dispositif de reversement des contributions en fonction de la distance séparant les collectivités et les unités de traitement.

---

[85] Annexe n° 8.

[86] Annexe n° 9.

7.5.2.2.2. Des besoins largement couverts par la redevance

La redevance est fixée chaque année par le comité syndical[87]. Le Syctom indique qu'elle est *« destinée (…) à couvrir les besoins de l'exercice et financer les équipements futurs dans un environnement de plus en plus exigeant ».*

La couverture des coûts par la redevance n'a pas été assurée en 2013 et 2014, années pour lesquelles les résultats de fonctionnement ont été négatifs.

Tableau n° 69 : Les résultats de la section de fonctionnement

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat section de fonctionnement	15 418	22 793	21 762	37 280	-21 735	-10 878

Source : CRC à partir d'ANAFI (comptes de gestion)

En réalité, ils sont très largement positifs, les dotations aux provisions étant largement irrégulières.

Tableau n° 70 : Les résultats de la section de fonctionnement retraités

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations nettes aux provisions	13 875	3 410	18 500	14 290	39 875	47 940
Résultat section de fonctionnement retraité	29 293	26 203	40 262	51 570	18 140	37 062
Charges de gestion (B)	**215 312**	**224 138**	**247 953**	**242 011**	**248 923**	**253 874**
Résultat/charges de gestion	**14 %**	**12 %**	**16 %**	**21 %**	**7 %**	**15 %**

Source : CRC à partir d'ANAFI (comptes de gestion)

Concernant la couverture des coûts par la redevance, elle varie selon les filières (incinération, collecte sélective, collecte des encombrants, enfouissement). Comme indiqué plus haut, pour son calcul, il convient de prendre en compte la part tonnage.

Toutes les filières ont un taux de couverture positif, à l'exception du tri des collectes sélectives, considéré comme prioritaire. À cet égard, le taux de couverture des coûts est inversement proportionnel à la priorité accordée à la filière. Ainsi le tri des collectives sélectives est-il préféré au tri des encombrants qui est lui-même préféré à l'incinération. Quant à l'enfouissement, il fait office de variable d'ajustement.

Tableau n° 71 : La couverture des coûts par la redevance en 2014

En €/tonne	Redevance totale (part tonnage et part population)	Redevance part tonnage	Coût net(1)	Taux de couverture des coûts par la redevance tonnage (2)
Incinération	123,3	104,8	89	118 %
Enfouissement	123,3	104,8	103,1	102 %
Tri des collectes sélectives	123,3	104,8	107,2	98 %
Tri des objets encombrants	123,3	104,8	98	107 %

Source : Syctom

(1) Coût net= coût complet -recettes de la filière
(2) Taux de couverture= Redevance part tonnage/coût net

La fonction de financement des équipements par la redevance est examinée dans la partie relative au financement des investissements.

[87] Des dégrèvements peuvent être accordé aux adhérents au regard de deux critères : la distance des membres par rapport à l'usine de traitement et l'implantation et l'existence d'un centre de traitement sur le territoire d'une commune.

7.5.2.2.3. L'évolution de la redevance n'est pas conforme aux objectifs fixés par le syndicat

Dans ses rapports sur le débat d'orientation budgétaire de 2010 à 2014, le Syctom motivait l'augmentation de la redevance par le souhait de trouver *« un compromis entre la nécessité de modérer l'augmentation de la redevance, et celle de préserver l'avenir en évitant des « à-coups » brutaux, difficilement supportables par les collectivités et par les contribuables ».*

Tableau n° 72 : Évolution de la redevance

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	*2015*	2016	Variat. 2009-2014
Part population en €/hab.	7,14	6,92	7,06	7,17	6,27	*6,8*	*6,37*	5,60	-4,76 %
Variation annuelle	-	*-3,1 %*	*2,0 %*	*1,6 %*	*-12,6 %*	*8,5 %*	*-6,3 %*	-12,1 %	
Part tonnage en €/t	96,83	99,73	101,72	103,25	93,81	*104,8*	*97,46*	94,00	8,23 %
Variation annuelle	-	*3,0 %*	*2,0 %*	*1,5 %*	*-9,1 %*	*11,7 %*	*-7,0 %*	-3,6 %	

Source : Rapports d'activité du Syctom, budget primitif 2015, DOB 2016 et réponses du Syctom

L'évolution de la redevance n'a pas été conforme aux objectifs affichés.

Si la hausse constante de la redevance de 2009 à 2012[88] se justifiait par la volonté de réduire le ratio de désendettement qui est ainsi passé de 7,6 à 4, la baisse en 2013 de 9 % de la part tonnage et de 13 % pour la part population a été particulièrement brutale. Une hausse en 2014 de 12 % pour la part tonnage et de 8,5 % pour la part population et une baisse en 2015 (- 6 % pour la part population et - 7 % pour la part tonnage) ont suivi la baisse de 2013.

Au regard de ces évolutions erratiques, il est permis de constater que l'objectif d'une augmentation modérée de la redevance en évitant des « à-coups brutaux » n'a pas été atteint.

Dans le document de synthèse du DOB 2015, le Syctom a justifié ainsi les baisses de 2013 :

« *Pour l'année 2013, le comité syndical du 19 juin 2013 a acté, lors du vote du BS 2013, un tarif exceptionnel et ponctuel en baisse d'environ 10,5 % par rapport au tarif de la redevance voté lors du BP 2013, afin de tenir compte au bénéfice des communes adhérentes au Syctom des économies réalisées sur les marchés de traitement (- 13 M€ par an pour le centre d'Ivry-Paris XIII depuis 2011 par exemple) et du redéploiement des investissements (projet à Romainville), le tarif de la redevance 2014 approuvé par le Comité Syndical le 5 décembre 2013 lors du vote du BP 2014 est identique à celui du BP 2013 (soit 104,80 €/tonne)* ».

Or, les économies réalisées sur les marchés de traitement à la suite des appels d'offre sont durables. Le retour en 2014 aux tarifs de 2012, qui a procuré au Syctom environ 30 M€ de recettes supplémentaires n'était donc pas justifié.

En outre, s'agissant de l'arrêt provisoire du centre de Romainville, dont le montant avait été évalué dans le DOB 2013 à 36 M€ pour l'année 2012, aucune décision de relancer le projet n'avait encore été prise. De plus, le Syctom disposait en 2014 d'un fonds de roulement de 220 M€ qui lui aurait permis de dégager le financement nécessaire au lancement du centre, dans l'hypothèse où celui-ci devait être décidé cette année-là.

[88] Comme indiqué plus haut, la part population ne représente que 15 % de la redevance.

Les augmentations de 2014 n'étaient donc pas justifiées en termes financiers.

Le syndicat prévoit de stabiliser les tarifs, de 2016 jusqu'en 2020 et à partir de 2021, *« l'évolution envisagée de* la *redevance serait de + 3 % par an sur la période 2021-2026 et de + 4 % par an sur la période 2026-2027, afin d'équilibrer les coûts d'exploitation et de financer le remboursement de la dette liée aux nouveaux équipements mis en service »*[89].

Recommandation n° 2 :

Définir une politique de tarification sur un horizon long prenant en compte les besoins de financement du PPI et les ressources de l'autofinancement et du fonds de roulement ainsi que des capacités d'emprunt du syndicat.

7.5.2.3. Les charges de fonctionnement courant sont composées principalement des dépenses afférentes aux contrats d'exploitation

Les charges de fonctionnement courant sont constituées à 77 % de charges à caractère général, et notamment à 71 % des contrats de prestations de service, à 11 % de subventions de fonctionnement et à 7 % de charges d'intérêt. Ces charges ont donc fait l'objet d'un examen.

Les charges de personnel, qui ne représentent pourtant que 3 % des charges totales, ont également été contrôlées compte tenu de leur montant (7,3 M€).

Tableau n° 73 : Charges de fonctionnement courantes

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% 2014
Charges à caractère général	186 493	194 875	207 842	198 822	205 717	210 681	77 %
Dont contrats de prestations de services	*172 695*	*184 113*	*194 039*	*186 259*	*189 249*	*195 834*	*71 %*
+ Charges de personnel	6 250	6 464	6 593	6 784	7 215	7 307	3 %
+ Subventions de fonctionnement	22 362	22 605	28 850	31 538	30 947	31 021	11 %
+ Autres charges de gestion	207	195	4 669	4 869	5 045	4 866	2 %
+ Charges d'intérêt	26 262	25 814	25 120	23 778	21 668	20 368	7 %
= Charges courantes	**241 574**	**249 953**	**273 074**	**265 791**	**270 592**	**274 243**	**100 %**

Source : comptes de gestion

7.5.2.3.1. Les charges afférentes aux contrats d'exploitation ont été stables sur la période examinée

Les charges à caractère général sont composées, à plus de 92 % en 2014, des contrats de prestations de services conclus dans le cadre de l'exploitation des centres du Syctom par des sociétés privées. Ces contrats sont directement liés aux tonnages traités ainsi qu'à la conjoncture économique. En effet, les clauses tarifaires des marchés d'exploitation sont principalement indexées sur des indices conjoncturels (inflation, taux de croissance, cours des matières premières, etc.).

[89] *Source : DOB 2016.*

Sur la période 2009-2015, l'évolution des charges afférentes aux contrats d'exploitation, après retraitement des données pour tenir compte des évolutions de contexte (voir plus haut), a été quasiment nulle (0,3 %).

Tableau n° 74 : Évolution des charges afférentes aux contrats d'exploitation (en milliers d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009/2014
Contrats de prestations de services avant retraitement	172 695	184 113	194 039	186 259	189 249	195 834	13,4 %
Contrats de prestations de services après retraitement	195 295	206 713	200 039	186 259	189 249	195 834	0,3 %

Source : Syctom

7.5.2.3.2. L'analyse des coûts d'exploitation

7.5.2.3.2.1. Des coûts dont la fiabilité n'est pas contrôlée

Un cadre standard de présentation des coûts du service public de gestion des déchets, intitulé « matrice des coûts », est proposé par l'Ademe. Il est construit en colonnes selon une logique de flux de déchets (ordures ménagères résiduelles, recyclables secs des ordures ménagères, déchets des déchetteries, etc.) et en lignes selon les étapes techniques de gestion (prévention, collecte, transport, traitement). Cette méthode de calcul homogène entre collectivités permet à une collectivité de positionner ses résultats par rapport à d'autres.

Il est alimenté par les collectivités compétentes pour la collecte ou le traitement des déchets ménagers et assimilés sur la base du volontariat.

Pour renseigner cette matrice, l'Ademe a créé une méthode basée sur les principes de la comptabilité analytique appelée ComptaCoût qui consiste à extraire de la comptabilité lescharges et les produits relatifs aux déchets et à les classer dans la matrice. Les informations sont centralisées dans une base de données intitulée SINOE.

L'Ademe indique qu'en 2013, 61 matrices ont été validées en Île-de-France pour 41 % de la population régionale. Dans ces conditions, l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif) estime que la représentativité des collectivités ayant rempli une matrice des coûts est satisfaisante.

Si les coûts renseignés ne sont pas comparables en raison de différences de contraintes d'environnement et d'urbanisme entre collectivités, de coûts du foncier, de services proposés et du caractère récent ou non des installations, l'Ordif estime que la matrice permet d'apporter des éclairages structurants. La logique de « benchmark » prévalant avec l'utilisation d'un tel outil commun vise à objectiver les différents facteurs expliquant les écarts de coûts constatés et apporter ainsi des éclairages aux collectivités quant à la structuration de leurs coûts, en euro par habitant et par tonne.

Ensuite, la fiabilité des éléments renseignés dans la base par les collectivités n'est pas contrôlée, même si des contrôles de cohérence sont effectués pour s'assurer que la matrice est remplie dans le respect des règles définies et en cohérence avec la description du service et pour identifier des facteurs explicatifs d'écart de coûts entre la collectivité et le référentiel en situant les résultats de la matrice par rapport au référentiel national des coûts établi par l'Ademe.

L'observatoire régional des déchets d'Île-de-France considère que malgré ces contrôles, des erreurs peuvent perdurer sans que l'on puisse les estimer.

L'Ademe estime qu'elle n'a pas vocation à confronter les données communiquées par les collectivités avec leur comptabilité et qu'il appartient à celles-ci de comparer le résultat de leur matrice à celui de leur comptabilité et le cas échéant d'en expliquer l'écart.

La chambre considère qu'il conviendrait de garantir la fiabilité des données communiquées à l'Ademe. Pour être efficace, cette certification devra s'appliquer en priorité aux collectivités territoriales propriétaires d'usines de traitement de déchets comme le Syctom. Elle pourrait être assurée par l'Ordif ou par un commissaire aux comptes.

En réponse à la recommandation de la chambre, l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France a indiqué qu'il n'est pas en mesure de mesurer les implications quant à son institution.

Recommandation n° 3 :

S'assurer de la fiabilité des données communiquées à l'Ademe dans la matrice des coûts.

7.5.2.3.3. Subventions et participations versées

Les subventions et participations versées aux membres se sont élevées en 2014 à 31 M€, à hauteur de 28,8 M€ pour le développement de la collecte sélective, et de 2,2 M€, pour les aides aux actions de prévention, et destinées aux communes qui accueillent les centres de traitement ou en sont éloignées.

Elles constituent 11 % des charges de fonctionnement courantes en 2014, soit le second poste.

7.5.2.3.4. Les charges de personnel

7.5.2.3.4.1. Une progression soutenue

En 2014, les charges de personnel se sont établies à 7,3 M€, soit seulement 2,2 % des dépenses réelles de fonctionnement.

De 2009 à 2014, elles ont cru à un rythme soutenu : + 16,9 % soit 3,2 % en rythme annuel, soit près de 30 % plus élevé que celui de l'ensemble du bloc communal alors même que l'augmentation des effectifs a été modérée (+ 3,6 % durant la période, soit 0,7 % par an).

Tableau n° 75 : Évolution des charges de personnel

(en milliers d'euros pour le Syctom, en millions d'euros pour le bloc communal)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2009*	Évolution annuelle moyenne
Total charges de personnel Syctom	6 250	6 464	6 593	6 784	7 215	7 307	16,9 %	3,2 %
Variation annuelle Syctom		3,4 %	2,0 %	2,9 %	6,4 %	1,1 %		
Charges de personnel bloc communal	36 950	38 000	38 970	40 390	41 730		12,9 %	2,5 %
Variation annuelle bloc communal		**2,8 %**	**2,6 %**	**3,6 %**	**3,3 %**			0,0 %
Effectifs pourvus (au 31/12)	**111**	**114**	**112**	**114**	**116**	**115**	3,6 %	0,7 %
Variation annuelle		**2,7 %**	**-1,8 %**	**1,8 %**	**1,8 %**	**- 0,9 %**		

Source : comptes de gestion pour les charges et comptes administratifs pour les effectifs du Syctom et rapport de l'observatoire des finances locales 2014

7.5.2.3.4.2. Une politique de rémunération très favorable

Le tableau ci-après présente l'évolution de la rémunération des agents du Syctom, titulaires et non-titulaires, hors charges sociales (comptes 645 et 647).

Sur la période examinée, la rémunération a augmenté de 2,6 % par agent par an.

Tableau n° 76 : Évolution de la rémunération du personnel

(en milliers d'€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	4 286	4 513	4 571	4 717	5 017	5 057	3,4 %
Nombre total d'agents	111	114	112	114	116	115	0,7 %
Rémunération par agent (en €)	38 609	39 591	40 812	41 374	43 251	43 971	2,6 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Concernant les titulaires, le glissement vieillesse-technicité (GVT) sur la période s'est établi à 3,2 % en moyenne par an[90]. Ce niveau résulte d'une politique de passage systématique à l'échelon supérieur en durée minimum et d'un avancement de grade généreux. Ainsi, en 2013, près des deux tiers (62,5 %) de ses agents, contre 46,5 % dans l'ensemble de la fonction publique territoriale, ont bénéficié d'un avancement, soit de grade pour 8,3 % d'entre eux contre 7,8 % dans la fonction publique territoriale, soit d'échelon pour 54,2 % contre 38,7 % dans la fonction publique territoriale. Le syndicat ajoute comme l'une des raisons du fort niveau de GVT le passage de la proportion d'agents de catégorie A de 55 % en 2010 à 57 % en 2013.

Alors que, selon la loi susmentionnée, l'avancement à la durée maximale est de plein droit, l'avancement à la durée minimale devant être exceptionnel, la décision du conseil syndical du 22 décembre 2009 prévoit un dispositif d'avancement à la durée minimale pour tous les grades, à la seule exception des stagiaires.

En matière d'avancement de grade, le constat est identique puisque 100 % des agents promouvables sont promus pour les catégories C et B.

Dans sa réponse à la chambre, le syndicat estime que l'avancement d'échelon de tous ses agents à la durée minimale se justifie par leur valeur professionnelle après avis de la commission administrative paritaire du centre interdépartemental de gestion. S'agissant de l'avancement de grades à 100 %, le syndicat précise qu'il est prévu par l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il ajoute qu'alors même que tous les agents promouvables pourraient être promus, trois ne l'ont pas été en 2011 et deux en 2013.

La chambre estime que les pratiques du syndicat ne sont pas conformes à l'esprit de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elles accentuent les répercussions du GVT sur les charges de personnel et ne s'inscrivent pas dans une démarche de gestion efficace des ressources humaines.

[90] *Source : Syctom.*

Tableau n° 77 : L'avancement de grade et d'échelon au Syctom

	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne FPT
Nombre d'agents titulaires bénéficiaires d'un avancement de grade (R1)	4	14	6	7	8	
Nombre d'agents titulaires bénéficiaires d'un avancement d'échelon (R2)	42	37	48	45	52	
Effectifs pourvus titulaires (au 31/12)	86	86	84	91	96	
R1/effectifs pourvus titulaires	**4,7 %**	**16,3 %**	**7,1 %**	**7,7 %**	**8,3 %**	7,8 %
R2/effectifs pourvus titulaires	**48,8 %**	**43,0 %**	**57,1 %**	**49,5 %**	**54,2 %**	38,7 %
(R1+R2)/effectifs pourvus titulaires	**53,5 %**	**59,3 %**	**64,3 %**	**57,1 %**	**62,5 %**	**46,5 %**

Source : Bilans sociaux et synthèse nationale 2011 de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) des bilans sociaux

S'agissant des indemnités et primes décidées par le conseil syndical, celui-ci s'est montré encore moins préoccupé des finances de l'établissement puisqu'elles ont augmenté de 5,1 % par an.

Tableau n° 78 : L'évolution des autres indemnités par agent sur la période 2008-2013 (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation période
Effectifs pourvus personnel titulaire	87	84	85	85	90	95	
C64118 : autres indemnités	786 347	797 773	822 878	909 192	940 882	1 099 055	
Autres indemnités par agent	9 038	9 497	9 681	10 696	10 454	11 569	28,0 %
Variation annuelle en %		5,1 %	1,9 %	10,5 %	- 2,3 %	10,7 %	5,1 %

Source : Syctom

Dans ses réponses à la chambre, l'ancien ordonnateur a estimé que l'évolution des charges de personnel du Syctom *« ne peut être comparée à celle du bloc communal caractérisé par la prédominance des agents de catégories C alors que le Syctom emploie majoritairement des agents de catégorie A »*.

Sans remettre en cause la régularité de la politique de rémunération et d'avancement du syndicat, la chambre estime que ni la spécificité de la structure du personnel, ni la faiblesse du poids des charges de personnel ne sauraient justifier le caractère particulièrement généreux de la politique salariale du Syctom.

7.5.2.4. Les charges financières sont anormalement élevées

Les charges financières ont baissé de 22 % sur la période en raison d'une diminution de l'endettement consécutive à la fin des grands projets de la période 2008-2011, alors même que le fonds de roulement du syndicat ne cessait de croître.

Tableau n° 79 : Évolution des charges financières en milliers d'euros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation
Charges financières	26 262	25 814	25 120	23 778	21 668	20 367	- 22 %

Source : Comptes de gestion

En 2014, les charges financières se sont établies à 20,4 M€, soit 5,6 % des produits de gestion. Ce niveau peut être considéré comme élevé. Les banques estiment généralement qu'il ne devrait pas dépasser 3 % s'agissant des entreprises privés.

Le niveau des charges financières résulte de l'absence de désendettement du syndicat bien qu'il dispose d'un fonds de roulement et d'une trésorerie très élevés.

7.5.2.5. Une capacité d'autofinancement en très forte croissance

La Caf brute représente l'excédent résultant du fonctionnement, et est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles. Elle s'élève à 91,6 M€ en 2014. Son évolution reproduit celle de la redevance.

La Caf nette correspond à la Caf brute, diminuée des remboursements en capital des dettes financières. Elle s'élevait en 2014 à 66,2 M€. Son évolution est beaucoup plus forte, le syndicat ne s'étant pas endetté depuis 2010, tout en continuant à rembourser son capital.

Tableau n° 80 : Évolution de la Caf

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation
Produits de gestion	308 149	322 319	358 715	369 641	335 064	364 753	18,4 %
Charges de gestion	215 312	224 138	247 953	242 011	248 923	253 874	17,9 %
Charges financières	- 26 262	- 25 814	- 25 120	- 23 778	- 21 668	- 20 367	- 22,4 %
+ Autres produits et charges except. réels	8 441	3 412	2 037	1 112	7 573	1 123	- 86,7 %
Caf brute	**75 015**	**75 779**	**87 678**	**104 964**	**72 045**	**91 635**	22,2 %
- Annuité en capital de la dette	53 983	28 529	28 577	26 699	42 191	25 391	- 53,0 %
Caf nette	**21 032**	**47 250**	**59 101**	**78 265**	**29 854**	**66 244**	**215,0 %**

Source : Compte de gestion

7.5.3. Les dépenses d'équipement et le fonds de roulement

7.5.3.1. Les dépenses d'équipement entre 2009 et 2014

7.5.3.1.1. Des dépenses d'équipement affectées par l'abandon ou le report de projets majeurs

Sur la période 2009 à 2014, le montant des investissements a été très faible. Il s'est situé à 202 M€. En ajoutant les montants prévus au DOB 2016 pour les années 2015 (88 M€) et 2016 (79 M€), les investissements de la période 2009-2016 devraient s'établir à 369 M€. Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) adopté en 2009 pour 2009-2016 dans le cadre du DOB 2010 prévoyait un programme de 1 369 M€, donc supérieur d'un milliard d'euros aux dépenses d'investissement réalisées fin 2015 pour la même période.

Cette forte baisse[91] résulte de l'abandon de nombreux projets, à savoir les centres de méthanisation de Romainville (-106 M€) et du Blanc-Mesnil (- 48 M€), leu centre de tri de Paris 12-Bercy (42 M€) ainsi qu'au report et à la modification du programme d'Ivry 2 (550 M€).

En matière d'investissement, la période examinée est divisée en deux sous périodes inégales en termes de montants investis et de projets réalisés.

La première période (2009-2011) est marquée par la fin de la construction d'Isséane, la construction du centre de tri de Paris 15 et la réalisation des travaux de prolongation de la durée de vie du centre Ivry-Paris 13.

[91] L'impact de la modification, du gel ou de l'arrêt des projets est évalué par la différence de montant du PPI 2009-2016 entre le DOB 2010 et le DOB 2014.

Pendant la seconde période (2011-2014) aucune opération importante n'a été réalisée. Toutefois, des études ont été lancées concernant le projet de centre de méthanisation de Romainville, ainsi que les phases de dialogues compétitifs concernant le projet de centre de méthanisation et de transfert au Blanc-Mesnil/Aulnay-sous-Bois et la reconstruction du centre d'Ivry-Paris 13.

Tableau n° 81 : Les dépenses d'équipement de 2009 à 2014

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Dépenses d'équipement	42 950	71 979	44 225	19 055	17 903	6 074	202 186

Source : Comptes de gestion

7.5.3.1.2. Les recettes d'investissement ont été largement supérieures aux dépenses

Sur la période, les recettes d'investissement (366 M€) ont très largement dépassé (de 154 M€) les dépenses (212 M€). La capacité de financement, constituée par la différence entre les recettes et les dépenses, a contribué à augmenter encore plus un fonds de roulement déjà important de 26 M€ en 2008, pour faire face à un besoin négatif de 48 M€.

De plus, le syndicat a emprunté, en 2009, 40 M€. Il disposait pourtant d'une trésorerie de 74 M€ qui n'était d'aucune utilité puisque le besoin en fonds de roulement est négatif et qu'elle ne générait aucun produit de placement en raison de la réglementation relative à la gestion de trésorerie des collectivités locales et de leurs groupements.

Tableau n° 82 : Financement des investissements

(en milliers d'€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	*Cumul sur les années*	%
Caf nette (A)	**21 032**	**47 250**	**59 101**	**78 265**	**29 854**	**66 244**	**301 746**	**82,4 %**
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	15 190	16 028	5 544	13 721	6 342	2 423	59 248	16,2 %
+ Subventions d'investissement reçues	230	1 505	3 254	58	182	78	5 307	1,4 %
+ Produits de cession	2	0	0	18	0	1	21	0,0 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	**15 422**	**17 533**	**8 798**	**13 798**	**6 523**	**2 502**	**64 576**	**17,6 %**
= Financement propre disponible (A+B)	**36 453**	**64 783**	**67 899**	**92 063**	**36 378**	**68 746**	**366 322**	**100,0 %**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	**42 950**	**71 979**	**44 225**	**19 055**	**17 903**	**6 074**	**202 185**	
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	**1 441**	**5 207**	**1 391**	**609**	**2 953**	**125**	**11 726**	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	**0**	**0**	**0**	**0**	**-2 883**	**-9**	**-2 892**	
- Participations et inv. financiers nets	**8**	**-8**	**381**	**7**	**53**	**-7**	**434**	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 8 280**	**- 12 395**	**21 373**	**72 393**	**18 351**	**62 564**	**154 006**	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	**0**	**0**	**0**	**- 34**	**- 28**	**- 119**	**- 182**	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 8 280**	**- 12 395**	**21 373**	**72 358**	**18 323**	**62 445**	**153 824**	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	**40 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**40 000**	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**31 720**	**-12 395**	**21 373**	**72 358**	**18 323**	**62 445**	**193 824**	

Source : Comptes de gestion

De ce fait, le fonds de roulement a crû de 194 M€ pour atteindre 220 M€ en 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de 31 %.

En réponse à ces observations, l'ancien ordonnateur précise que la décision prise en 2009 d'emprunter 40 M€ doit être replacée dans le contexte général d'alors de crise financière alors que le syndicat devait financer le projet de centre de traitement des déchets à Romainville sur des durées de prêt de 30 ans.

La chambre précise qu'en 2009, le fonds de roulement du syndicat s'élevait à 58 M€, que sa trésorerie était de 84 M€ et son autofinancement brut annuel était de 75 M€, très supérieur à l'amortissement de sa dette. Le risque de ne pas pouvoir financer le centre de Romainville était donc nul.

Tableau n° 83 : Fonds de roulement du syndicat

au 31 décembre (en milliers d'€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	57 835	45 441	66 814	139 172	157 495	219 940	*30,6 %*

Source : Comptes de gestion

7.5.3.2. Les ressources en fonds de roulement sont très élevées et non suivies

Le besoin en fonds de roulement (BFR) traduit le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Malgré des créances très élevées vis-à-vis de ses adhérents et plus particulièrement du Sitom 93 et du Syelom (entre 45 M€ en 2013 et 79 M€ en 2014), le besoin en fonds de roulement est négatif, à l'exception de 2014.

Pour 2014, le Syctom explique la dégradation du besoin en fonds de roulement par le retard apporté au titrage des redevances, qui a eu lieu au dernier trimestre, plus tardivement que les années précédentes.

Il ajoute néanmoins qu'il *« ne dispose pas du détail des comptes de classe 4 « Comptes de tiers », qui ne sont pas mouvementés par l'ordonnateur mais tenus par le Comptable ».*

La chambre estime essentiel que le syndicat suive et analyse ce poste qui a connu de 2013 à 2014 une variation de 46 M€. Le fait que le Syctom dispose d'une trésorerie de 187 M€ ne le dispense pas de chercher à l'optimiser.

Tableau n° 84 : Besoin en fonds de roulement

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Redevables et comptes rattachés	73 927	78 816	69 621	80 809	73 411	88 156
Dont redevables	*46 389*	*57 768*	*45 367*	*46 754*	*44 654*	*79 121*
- Encours fournisseurs	78 519	88 662	64 286	52 186	53 148	45 160
= Besoin en fonds de roulement de gestion	**- 4 593**	**- 9 846**	**5 335**	**28 623**	**20 263**	**42 996**
- Dettes et créances sociales	16	15	0	0	9	5
- Dettes et créances fiscales	- 26	895	1 574	1 081	2 086	- 180
- Autres dettes et créances sur État et collectivités	4 890	2 804	2 503	8 707	6 885	- 5 759
- Autres dettes et créances	17 198	12 304	12 289	26 819	24 631	15 944
= Besoin en fonds de roulement global	**- 26 670**	**- 25 864**	**- 11 031**	**- 7 983**	**- 13 348**	**32 986**

*Source : Comptes de gestion du Syctom ; * présentation en valeur absolue ; **un solde créditeur (+) diminue le BFR*

Recommandation n° 4 :

Suivre et analyser le besoin en fonds de roulement.

7.5.3.3. L'endettement est élevé en dépit d'un fonds de roulement et d'une trésorerie très importants

Le niveau de la trésorerie étant fonction de celui du fonds de roulement et fonction inverse de celui du besoin en fonds de roulement, il résulte des évolutions décrites un niveau très élevé de la trésorerie du Syctom en 2014 (190 M€).

Tableau n° 85 : Trésorerie

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	57 835	45 441	66 814	139 172	157 495	219 940
Besoin en fonds de roulement	- 26 670	- 25 864	- 11 031	- 7 983	- 13 348	32 986
Trésorerie	**84 505**	**71 305**	**77 845**	**147 155**	**170 843**	**186 954**

Source : Comptes de gestion

De 2009 à 2012, la trésorerie a fait l'objet de placements d'une durée inférieure à un an dans des comptes à terme ouverts auprès de l'État, gérés par le Trésor Public.

Depuis le deuxième trimestre 2012, dans un contexte de taux bas historique, aucune rémunération n'était offerte sur les placements en compte à terme (CAT). Il n'a donc plus été possible d'effectuer des placements en compte à terme sur des durées inférieures à un an.

Les produits des placements en compte à terme pour l'ensemble de la période 2009-2012 ont été de 544 000 €, une somme marginale au regard de la trésorerie du syndicat (0,2 % de la trésorerie[92]).

La trésorerie du Syctom représente 37 % de sa dette financière qui s'élève en 2014 à 502 M€.

Tableau n° 86 : Endettement du Syctom

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette au BP au 31 décembre	**653 376**	**324 847**	**596 270**	**569 571**	**527 380**	**501 989**
Emprunts de l'exercice	40 000	0	0	0	0	0
Remboursements de l'exercice (en capital)	53 983	28 529	28 577	26 699	42 191	25 391
Charges financières	26 349	25 924	25 416	23 831	21 668	20 367

Source : Comptes de gestion

De 2012 à 2015, seuls 25,2 M€ ont été remboursés par anticipation, 16 M€ en juin 2013 et 9,2 M€ en 2015.

En réponse aux observations de la chambre, le syndicat indique que, depuis 2012, au vu du niveau de sa trésorerie, il s'est régulièrement interrogé sur le remboursement par anticipation de ses emprunts. Des études ont été réalisées à plusieurs reprises par un cabinet spécialisé en gestion de dette. À leur suite, le Syctom estime que *« la structure rigide de sa dette (65 % d'emprunts à taux fixe) offre peu de souplesse et de latitude pour procéder à des remboursements anticipés sans frais ou avec des coûts de sortie qui puissent être amortis à court ou moyen terme par la diminution des charges d'intérêts ».*

[92] 0,2 % = 500 /3,5/80 000.

Il ajoute qu'il poursuivra ses études avec le cabinet spécialisé pour envisager d'autres remboursements par anticipation.

La capacité de désendettement du syndicat, mesurée par le rapport de l'encours de dette et de la Caf, est passée de 8,7 ans à 5,5 ans en 2014. En réalité, il faut prendre en compte la trésorerie pour l'évaluer. Dans cette hypothèse, elle n'est plus que de 3,4 ans.

Tableau n° 87 : Ratios liés à l'endettement en nombre d'années

au 31 décembre en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette	653 376	624 847	596 270	569 571	527 380	501 989
Encours de dettes net de la trésorerie	568 871	553 543	518 425	422 415	356 537	315 035
Capacité de désendettement en années	8,7	8,2	6,8	5,4	7,3	5,5
Capacité de désendettement, trésorerie incluse	7,6	7,3	5,9	4,0	4,9	3,4

Source : Comptes de gestion

7.5.3.4. Le programme d'investissements sur la période 2015-2020 est ambitieux

La gestion financière du Syctom est fondée sur la réalisation d'une PPI, annexée chaque année au document d'orientation budgétaire présenté au comité syndical.

Sur la base de ce plan, une analyse prospective de la situation financière est réalisée en prenant en compte plusieurs paramètres tels que le taux de croissance de la redevance, l'évolution de la contribution budgétaire des communes, le montant de la redevance par tonnage et les tonnages traités et facturés.

Le Syctom a présenté un programme pluriannuel d'investissement lors du débat d'orientation budgétaire pour 2016 concernant la période 2015-2027 qui prévoit 1 014 M€ de dépenses d'investissement sur la seule période 2015-2020.

Les deux opérations les plus importantes sur la période seraient la reconstruction du centre d'Ivry-Paris 13 (508 M€) et le traitement des fumées et l'intégration urbaine de l'usine de Saint-Ouen (234 M€).

Tableau n° 88 : Programme pluriannuel d'investissement 2015-2020

(en millions d'euros)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'investissement sur opérations (A)	84,6	79,1	150,5	252,9	258,3	183,8	**1 009,2**
Dont principales opérations :							
Centre d'Ivry/Paris 13	0,7	9,6	6,8	5,4	5,1	5,1	**32,8**
Reconstruction d'Ivry/Paris 13 (incinération)	35,8	18,0	52,2	107,7	145,7	148,9	**508,3**
Centre multi-filières de Romainville	29,4	4,1	1,2	1,2	-	-	**35,9**
Centre de tri Paris 17	4,0	11,4	18,1	36,4	14,0	1,4	**85,2**
Aménagement du centre de tri de Nanterre	0,7	1,1	0,2	18,0	20,0	0,6	**40,6**
St Ouen - Traitement fumées et intégration urbaine	5,7	27,7	51,9	71,2	61,6	15,4	**233,5**
Dépenses d'investissement hors opérations (B)	3,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	**5,1**
Total (A+B)	**87,7**	**79,5**	**150,9**	**253,3**	**258,7**	**184,2**	**1 014,3**

Source : DOB 2016

Le Syctom prévoit de financer son ambitieux plan sur la période 2015-2020 par du financement propre à hauteur de 27 % et de l'endettement à hauteur de 42 %.

31 % du financement n'est pas précisé dans le plan de financement. Il est vraisemblable qu'il s'agit du recours au fonds de roulement qui devrait servir à cet effet, l'autre partie étant utilisée pour réduire la redevance, comme l'indique le DOB 2016. En effet, cette absence d'indication concerne les années 2015 à 2018.

Tableau n° 89 : Financement de la PPI sur la période 2015-2020

(en millions d'euros)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Caf brute	48,9	63,1	55,3	51,6	66,4	58,7	344	
- Rembt capital de la dette	25,4	25,4	24,3	27,3	32,8	38,9	174	
Caf nette	23,5	37,7	30,9	24,3	33,6	19,8	170	17 %
+FCTVA	2,5	0,8	13,5	13	22,6	41,5	94	9 %
+ Subvention d'investissement	0	0,3	1	2,5	3,3	3	10	1 %
Financement propre disponible (A)	26	38,7	45,4	39,8	59,4	64,3	274	27 %
Nouveaux emprunts (B)	0	0	0	110	200	120	430	42 %
Total (A+B)	**26**	**39**	**45**	**150**	**259**	**184**	**704**	69 %
Différence dépenses-ressources	61,7	40,5	105,9	103,3	-0,3	0,2	310,3	31 %
Total dépenses	**87,7**	**79,5**	**150,9**	**253,3**	**258,7**	**184,2**	**1014,3**	**100 %**

Source : Syctom

À la suite aux observations de la chambre, le Syctom précise que l'objectif du financement de la PPI est de diminuer le fonds de roulement, qui a atteint un niveau qu'il estime trop important à fin 2014, et de renouer rapidement avec une trésorerie proche de zéro. C'est pourquoi il prévoit une reprise des provisions au fil de l'eau et le recours à des emprunts avec des phases de mobilisation longue.

7.5.4. Les frais des communications, de déplacements et d'indemnités des élus n'appellent pas d'observation

Tableau n° 90 : Évolution des comptes 623, 625 et 653

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 623 – Publicité, publication et relation publique	857	666	634	794	823	623
Compte 625 – Déplacements, missions et réception	36	57	51	38	53	51
Compte 653 – Indemnités, frais de missions et de formations des élus	207	195	208	204	207	136
dont Indemnités	*193*	*175*	*187*	*184*	*186*	*121*
Frais de missions	*1*	*1*	*1*	*0*	*0*	*3*
Cotisation retraite	*13*	*18*	*20*	*20*	*21*	*12*
Frais formations	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*

Source : Comptes de gestion du Syctom

La chambre a vérifié l'ensemble des mandats des comptes 625 (déplacements, missions et réceptions) et 623 (publicité, publication et relation publique) de l'année 2013. Aucune anomalie n'a été observée.

Concernant le compte 653, l'indemnité des élus a baissé de 35 % entre 2013 et 2014. Suite aux élections municipales, le bureau du Syctom est passé de 20 vice-présidents en 2009 à 14 en 2014. Cette diminution du nombre de vice-présidents entre les 2 mandatures explique la baisse du montant des indemnités des élus.

7.6. La gestion des ressources humaines

7.6.1. Les objectifs et les moyens du service des ressources humaines

Le service des ressources humaines comprend cinq agents dont la directrice des ressources humaines et son adjointe.

7.6.2. Les effectifs budgétaires sont anormalement élevés

En 2014, les effectifs budgétaires étaient supérieurs aux effectifs réels dans des proportions exceptionnelles : 47 %. En 2009, ce taux était de 62 %.

Tableau n° 91 : Effectifs budgétaires et effectifs réels

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évol. 2009- 2014
Effectifs budgétaires (au 31/12) :	180	185	184	174	169	169	- 6,1 %
Effectifs pourvus (au 31/12) :	111	114	112	114	116	115	3,6 %
Écart entre effectifs prévus et pourvus	- 69	- 71	- 72	- 60	- 53	- 54	- 21,7 %

Sources : Comptes administratifs/Annexe/Etat du personnel et réponse de l'ordonnateur pour 2013

En réponse au constat de la chambre, le syndicat justifie cette différence par la nécessité de permettre une souplesse dans la gestion administrative des emplois et des carrières. Il ajoute qu'il est sans incidence sur le plan budgétaire et sur les effectifs réels.

La chambre estime que le niveau de l'écart est tout à fait exceptionnel et disproportionné par rapport aux besoins de souplesse dans la gestion du personnel. Il retire au tableau des effectifs du budget une grande partie de sa crédibilité.

7.6.2.1. La gestion administrative est de qualité

Par des contrôles sur place et sur pièces, la chambre s'est assurée de la bonne tenue des dossiers individuels des agents et de la qualité de la gestion administrative desdits dossiers. Ce contrôle a porté sur une vingtaine de dossiers individuels d'agents titulaires ou contractuels, techniques ou administratifs, tous de niveau catégorie A occupant des emplois élevés (DGS, DGA, directeur technique, etc.) au sein du syndicat.

7.6.3. La gestion du régime indemnitaire et des logements de fonction

7.6.3.1. La gestion du régime indemnitaire est régulière

Cinq indemnités et primes représentent 93 % du montant total des indemnités servies : NBI, l'IFTS, l'ISS, l'IPF et la PFR.

La chambre a examiné l'attribution des primes et indemnités aux agents du Syctom, toutes catégories confondues, sur l'exercice 2014.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) :

Aucune incompatibilité avec l'astreinte n'a été relevée, les agents à temps partiel voient leur prime effectivement proratisée et aucun agent contractuel ne la perçoit. L'équipe s'est assuré que les changements d'affectation et de catégorie des agents concernés sont bien pris en compte dans l'attribution des points.

Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) :

Aucune incompatibilité avec l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) n'a été constatée. La proratisation du versement pour les agents à temps partiel est effectivement réalisée. Aucun agent contractuel ne touche cette prime. L'établissement respecte le taux maximum réglementaire de coefficient 8 et pratique un versement modulé conformément au à la filière et au cadre d'emploi défini par la délibération n° C2708 du Syctom du 16 octobre 2013.

Le supplément familial de traitement (SFT) :

La chambre constate le respect du plafonnement de ce supplément pour les indices majorés supérieurs à 717 et du seuil minimum à verser pour les indices majorés inférieurs à 449. Les personnels sans enfant à charge ne touchent pas de SFT et ceux ayant un enfant à charge ne touchent que le montant fixe mensuel de 2,29 € prévu par la règlementation. La vérification de la prise en charge des enfants à charge âgés de 16 ans et plus a nécessité une investigation sur place dans les services qui a révélé que le gestionnaire paie réalise des contrôles réguliers.

Les Heures supplémentaires (HS) :

Le plafonnement est respecté. Les agents à temps partiel et ceux de catégorie A n'en bénéficient pas.

La prime de responsabilité des emplois administratifs de direction :

La prime est versée dans le respect des critères d'attribution aux cadres d'emplois et de respect du taux maximum de 15 % du traitement brut.

L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) :

Aucune anomalie sur le versement des indemnités (IAT et IFTS) n'a été relevée par la chambre.

Par ailleurs, le Syctom applique une modulation individuelle réalisée de 1 à 8 sans dépasser le taux maximum de 8 comme prévu dans la règlementation.

La prime de service et de rendement (PSR) :

Aucune anomalie n'a été détectée dans son versement avec les indemnités en 2014.

L'indemnité exceptionnelle :

Elle a fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil syndical du Syctom n° C1561 en date du 14 décembre 2005 autorisant son versement au personnel comme cela est prévu dans le décret du 10 mars 1997. La chambre a procédé à une vérification de tous les bénéficiaires en 2014 et a constaté la bonne application des critères d'attribution, ainsi qu'un suivi et un contrôle effectivement réalisés par le service de la paie.

La prime de fonction et de résultat (PFR) :

Le versement de cette prime a été réalisé dans le respect du corps des bénéficiaires (uniquement des catégories A et A+), des incompatibilités réglementaires entre la prime de rendement, l'IFTS et la PFR. La proratisation de son versement avec le temps de travail des agents bénéficiaires a été effectivement réalisée en 2014.

La PFR est abrogée et remplacée à compter du 1er janvier 2016 par l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans la fonction publique. Elle est mise en place au Syctom pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux et sera prochainement déployée à d'autres cadres d'emplois.

L'indemnité de performance et de fonctions (IPF) :

Le versement de cette indemnité a été réalisé dans le respect du non cumul de l'IPF avec toutes autres indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir (par exemple, la PFR) et tous les critères d'attributions sont globalement respectés, y compris pour le personnel contractuel.

L'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) :

La chambre a constaté que le versement de cette indemnité a été réalisé dans le respect de la réglementation.

7.6.3.2. Les logements de fonction

Aucun agent n'a bénéficié de logement pour nécessité absolue de service (NAS) de 2009 à décembre 2014.

Le comité syndical du Syctom a pris une délibération n° 2858-07f2 en date du 8 décembre 2014 régissant le régime des logements pour NAS qui est accordé au seul directeur général des services actuellement en poste.

7.6.4. Les indemnités et frais versés aux élus

Du 1er janvier 2009 au 3 juin 2014, les indemnités des élus ont été versées sur la base de l'indice brut 1015, soit 3.741,25 € brut mensuel conformément à la délibération du 11 juin 2008 qui a fixé le montant versé à chaque élu dans la limite du plafond légal déterminé par l'article L. 5211-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et le décret n° 2005-726 du 29 juin 2005 relatif aux indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale. Le président a perçu 37,41 % de ce montant et les vice-présidents 18,70 %.

Une nouvelle délibération du 25 juin 2014 a fixé le montant versé à chaque élu selon les dispositions définies par les mêmes références règlementaires citées précédemment. Le président continue de percevoir 37,41 % du montant correspondant à l'indice 1015, soit 1 422 €. En revanche, le montant pour les vice-présidents a été fixé à 17,45 %, soit 663 €. Le nombre de vice-présidents est depuis 2014 fixé réglementairement à 20 % de celui des délégués. Il est de 14 au lieu de 20.

Le montant annuel des indemnités au président et aux vice-présidents s'établit en 2014 à 136 600 €, en baisse de 37 % par rapport à 2009, en raison de la baisse du nombre de vice-présidents et de l'écrêtement de la rémunération de plusieurs élus, ce qui n'était pas le cas dans la précédente mandature.

Tableau n° 92 : Évolution des indemnités des conseillers

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2009/2014
C6531 : Indemnités des conseillers	193	175	187	184	186	121	- 37 %
C6532 : Frais de missions des conseillers	1	1	1	0	0	3	191 %
C6533 : Cotisations retraites des conseillers	13	18	20	20	21	12	-5 %
C6535 : Frais formation des conseillers	0	0	0	0	0	0	non significatif
Total	207	195	208	204	207	137	- 34 %

Source : Comptes de gestion

7.6.5. Le temps de travail

L'article 1er du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État dispose que la durée annuelle de travail effectif est égale à 1 600 heures (il s'agit d'une durée minimum et maximum). Cette durée a été portée à 1 607 heures en 2005.

Un protocole relatif à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail a été signé le 18 février 2002. Il prévoit une organisation du temps de travail au sein du Syctom selon trois modalités : un cycle de 39 h par semaine (7 h 48 par jour) qui concerne quasiment tous les agents, un cycle de 4 jours par semaine (8 h 45 par jour) et un de 5 jours (7 heures par jour) qui ne concernent que quelques agents ;

Les agents ayant opté pour le cycle de 39 heures par semaine disposent de 25 jours de congés annuels et de 22 jours de RTT (21 depuis 2005). Le temps de travail annuel est ainsi réparti :

Tableau n° 93 : Le temps de travail annuel du personnel du Syctom prévu par le protocole de 2002

Nombre de jours travaillés après ARTT	228
Jours de repos ARTT libérés par an	22
Jours travaillés en moyenne par an après ARTT	206
Nombre de jours travaillés après ARTT	206
Temps de travail: 7h 48 mn soit 7,80 H	7,8
Temps de travail annuel après ARTT en heures	1 606,8

Source : article 18 du protocole du 18 février 2002

Par ailleurs, le protocole ARTT indiquant dans son article 17 que les jours « président » sont de trois en 2002 et six à partir de 2005, depuis lors, tous les agents bénéficient de six jours supplémentaires de congés.

De plus, les agents, sous réserve de remplir certaines conditions, peuvent bénéficier d'un maximum de deux jours de congés fractionnés en vertu de l'article 1 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Dans l'hypothèse où les agents se voient attribuer les deux jours de fractionnement, leur temps de travail passe à 1 544,4 heures, soit l'équivalent de 33,8 heures par semaine, ce qui est irrégulier. Ils bénéficient alors de 54 jours, soit onze semaines, de congés annuels depuis l'instauration de la journée de solidarité.

Tableau n° 94 : Le temps de travail annuel du personnel dans l'hypothèse de l'attribution de deux jours de fractionnement

Nombre de jours travaillés après ARTT	206
Jours de congés président	6
Jours fractionnement	2
Nombre de jours travaillés après ARTT, jours président et fractionnement	198
Temps de travail: 7h 48 mn soit 7,80 H	7,8
Temps de travail annuel après ARTT	1 544,4
Nombre de jours de congés	55

Source : Traitement de la réponse de l'ordonnateur

Depuis 2005, le nombre de jours de RTT a été réduit à 21 en contrepartie du passage de durée annuelle du travail à 1 607 heures. L'écart entre la durée légale et la durée effective de travail demeure inchangé à 55,6 heures, soit 3,46 % de la durée annuelle légale.

Interrogé sur ce sujet, le Syctom a précisé *« Concernant les jours président, qu'ils n'ont à aucun moment été pris en compte dans le calcul du temps de travail des agents du Syctom, malgré l'article 17 du protocole d'accord relatif à la mise en œuvre de l'ARTT ». Celui-ci indique que « les jours de congés exceptionnels traditionnellement accordés par le Président du Syctom sont utilisés dans les mêmes conditions que les congés annuels ». « De plus une fiche technique sur l'ARTT produite par le CIG indiquait très explicitement comment calculer la durée du travail. Y figurait bien les congés accordés par l'autorité territoriale de type journée du maire ou du président. En revanche, le Syctom ne s'explique pas la raison pour laquelle, ces jours n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la durée de travail ». « Pour les jours de fractionnement, une nuance pourrait être sans doute apportée car tous les agents n'ont pas vocation à se les voir attribuer »*.

Lors d'une réunion du 14 janvier 2015 avec les représentants du personnel, l'intention d'engager des discussions sur le temps de travail a été évoquée et devrait donc s'*« engager (...) dans les mois à venir des modifications du règlement du temps de travail du Syctom »*.

Cette démarche du Syctom a anticipé l'initiative du gouvernement qui a souhaité en juillet 2015 lancer une mission d'évaluation du temps de travail confiée au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

Le syndicat indique qu'il « *prendra connaissance des préconisations de ce rapport, (…) sur les jours de congés attribués en plus des 25 jours prévus par la loi ayant pour conséquence une diminution de la durée légale de travail annuelle* ».

Par ailleurs, l'attribution aux agents d'onze semaines de congés annuels complexifie fortement l'organisation du travail dans les services.

7.6.6. L'absentéisme

Sur la période contrôlée, le taux d'absentéisme du personnel du Syctom s'établit à 3,17 %, soit un taux nettement inférieur à celui constaté pour l'ensemble de la fonction publique territoriale (8,4 %).

7.6.7. La gestion du compte épargne temps

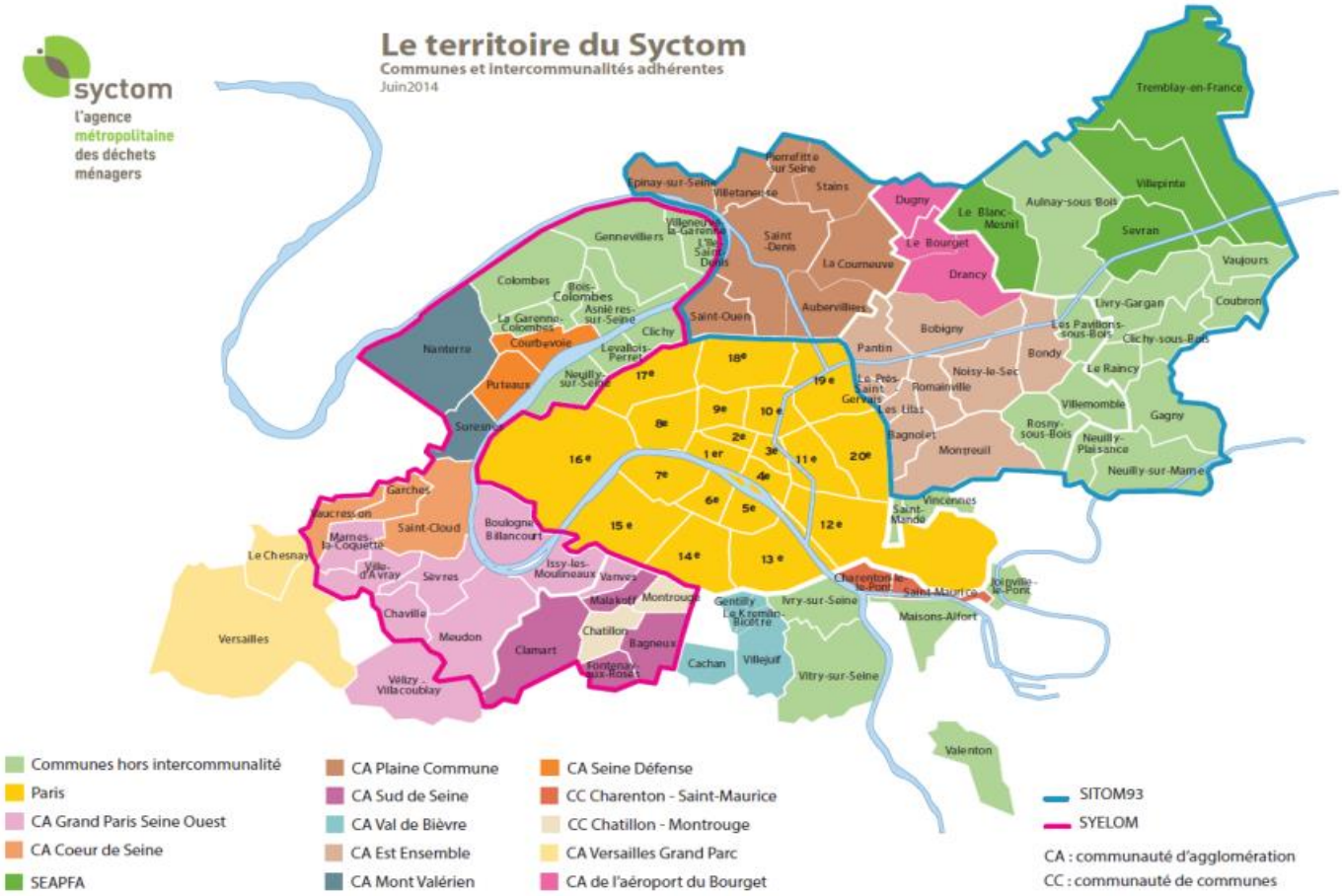
Les agents du Syctom peuvent déposer sur leur CET en début d'année des jours de réduction du temps de travail (JRTT) ainsi que des congés annuels dans la limite de 5 jours non pris de l'année N-1, soit un maximum de 26 jours sur 55.

L'article 10-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale dispose que l'indemnisation financière des jours inscrits sur le CET n'est possible que si la collectivité a pris une délibération en ce sens. Le Syctom n'ayant pas délibéré sur ce sujet, aucune compensation financière n'est possible.

Au 31 décembre 2014, le stock de jours en CET se situait à 1 786 jours, soit 27 jours par agent. Les raisons de l'importance de ce stock sont doubles : une durée du temps de travail inférieure à la durée légale, la mise en place du cycle de travail de 39 heures.

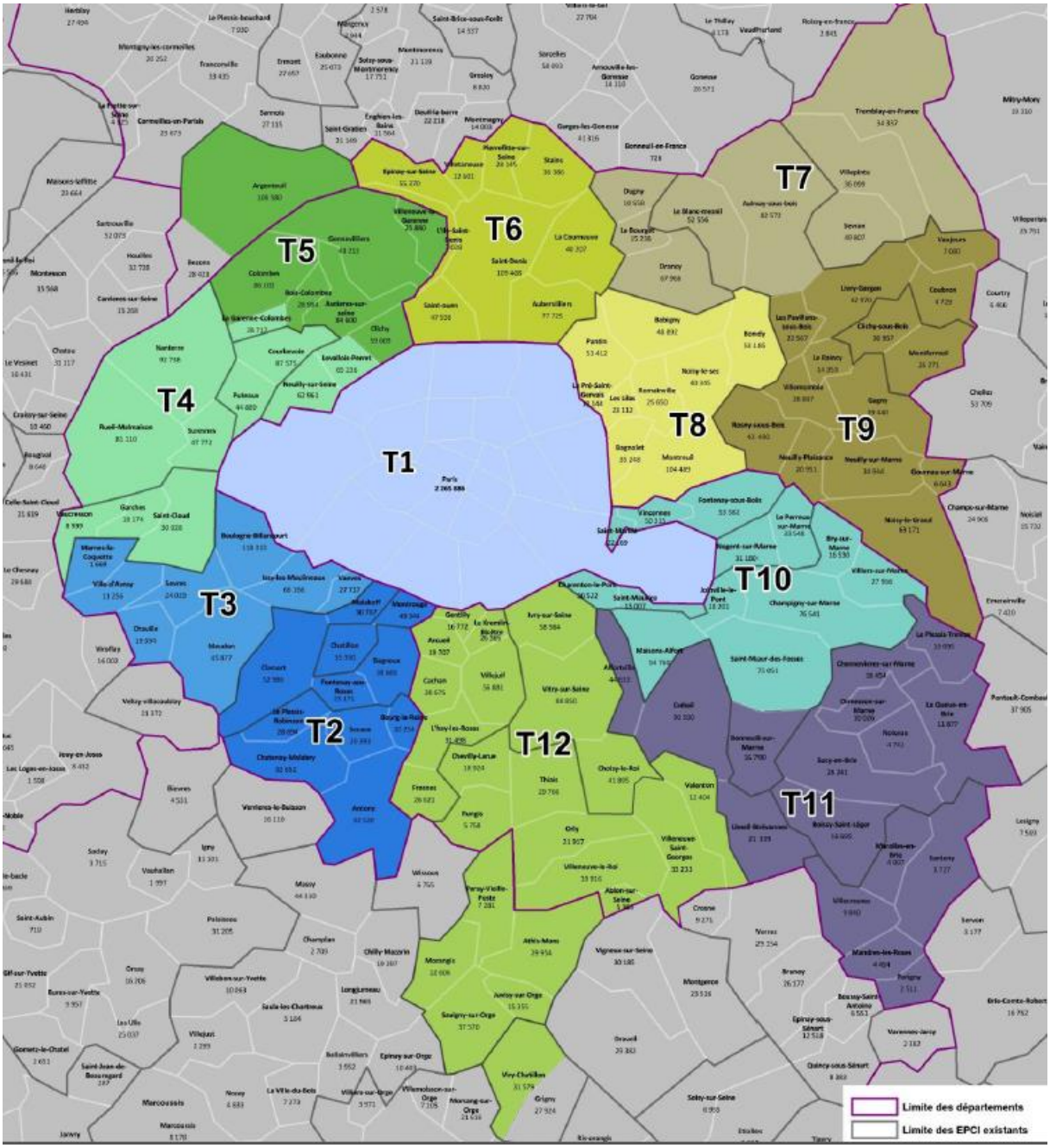
ANNEXES

Annexe n° 1 : Cartographie du territoire du Syctom



Source : Syctom

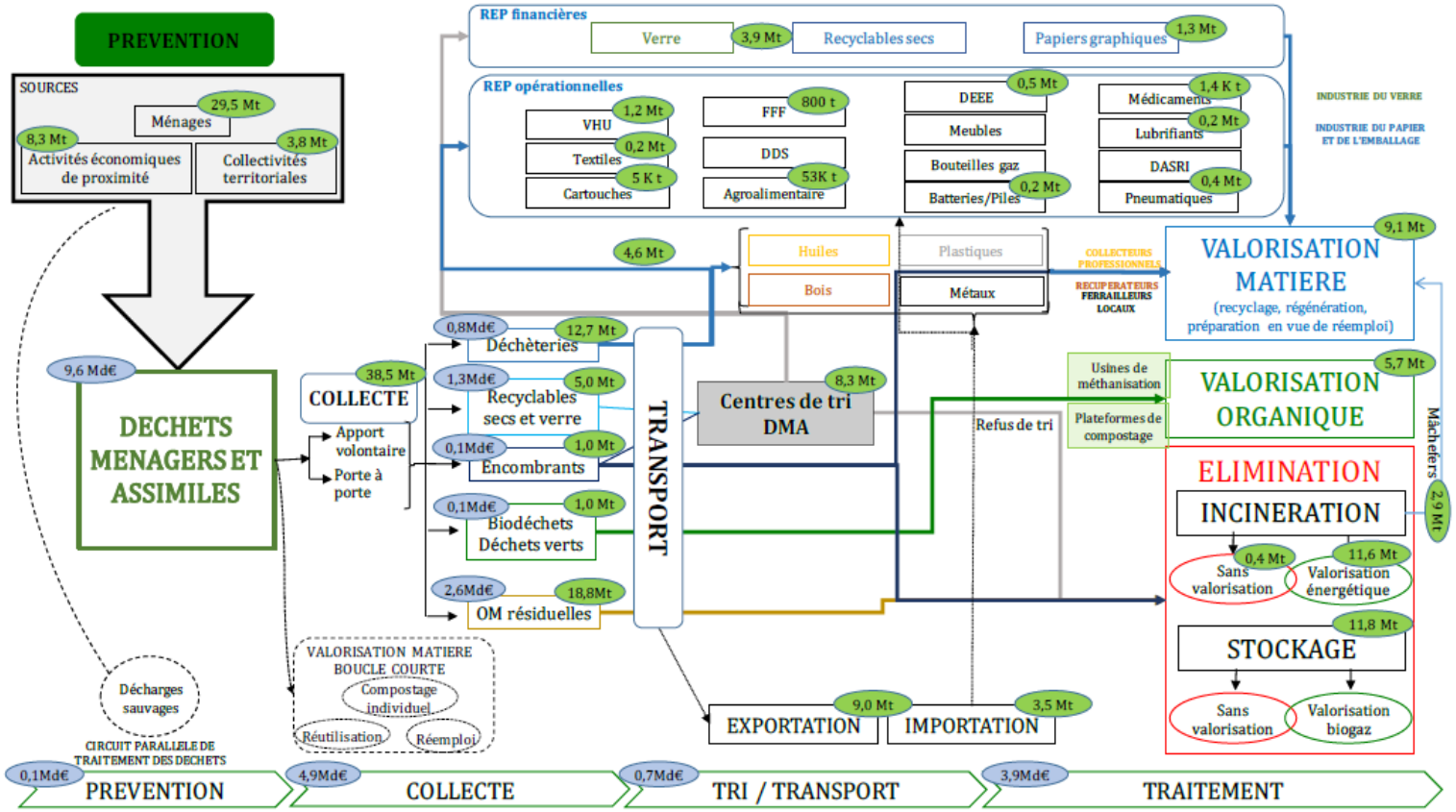
Annexe n° 2 : Carte des territoires de la métropole du Grand Paris



	Nbre de communes	Population INSEE 2012	Superficie (km²)	Conseillers métropolitains	Nbre cons. territoriaux
T1- Paris	1	2 265 886	105,4	62	163
T2 - Sud Hts de Seine	12	411 107	56,9	12	80
T3 - GPSO	8	314 621	36,7	10	73
T4 - La Défense	11	568 139	59,4	14	90
T5 - Boucle Nord 92	7	434 977	49,7	10	80
T6- Plaine Commune	9	414 806	47,4	12	80
T7 - Territoire des aéroports	8	349 133	78,1	9	72
T8 - Est Ensemble	9	402 477	39,2	10	80
T9 - Grand-Paris Est	14	385 323	71,6	14	80
T10 - "ACTEP"	13	505 372	56,3	15	90
T11 - Plaine Centrale-Haut Val Marne - Plateau Briard	18	351 647	113,9	19	82
T12 - Val de Bièvre - Seine Amont - Grand Orly	22	632 237	109,5	23	92

Source : Périmètre des territoires de la métropole du Grand Paris, Mission de préfiguration de la MGP, 16 juillet 2015

Annexe n° 3 : Chaîne de gestion simplifiée des DMA, volumes et dépenses des collectivités



Source : Données 2011 : ADEME, Chiffres clés édition 2014 pour les volumes et extrapolations Mission sur base échantillon ADEME pour les coûts (non directement comparables aux données financières fournies dans le présent rapport). VHU : véhicules hors d'usage. FFF : fluides frigorigènes fluorés. DDS : déchets diffus spécifiques. DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques. DASRI : déchets d'activités de soins à risque infectieux.

Source : Mission d'évaluation de politique publique, la gestion des déchets par les collectivités locales (décembre 2014).

Annexe n° 4 : La valorisation énergétique du Syctom

1/ Valorisation électrique

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
IVRY	Production (MWh)	138 171	57 568	100 272	123 243	88 892	96 775	604 921
	Vente (MWh)	70 711	23 132	48 663	60 505	43 177	58 797	304 985
	Autoconsommation	67 460	34 436	51 609	62 738	45 715	37 977	299 935
Isséane	Production (MWh)	81 404	112 854	132 336	113 833	106 106	22 756	569 289
	Vente (MWh)	47 466	69 363	87 684	69 020	59 767	9 559	342 859
	Autoconsommation	33 938	43 491	44 651	44 810	46 810	13 194	226 894
Saint-Ouen	Production (MWh)	63 115	61 688	60 721	52 906	40 642	57 388	336 460
	Vente (MWh)	11 482	11 491	12 394	8 886	5 671	10 878	60 802
	Autoconsommation	51 633	50 197	48 327	44 020	34 971	46 510	275 658
Total	Production (MWh)	**282 690**	**232 110**	**293 329**	**289 982**	**235 640**	**176 919**	**1 510 670**
	Vente (MWh)	129 659	103 986	148 741	138 411	108 615	79 234	708 646
	Autoconsommation	153 031	128 124	144 587	151 568	127 496	97 681	802 487

2/ Valorisation thermique

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
IVRY	Vapeur vendue (t)	1 180 857	1 019 482	976 699	1 314 398	1 320 801	1 164 755	6 976 992
	(MWh)	942 972	814 106	779 942	1 049 611	1 054 724	930 114	5 571 468
Isséane	Vapeur vendue (t)	637 865	707 604	710 071	726 168	778 613	947 918	4 508 239
	(MWh)	461 109	511 523	513 306	524 942	562 855	685 244	3 258 979
Saint-Ouen	Vapeur vendue (t)	1 568 196	1 564 309	1 573 684	1 498 865	1 455 534	1 559 987	9 220 575
	(MWh)	1 178 588	1 175 667	1 182 713	1 126 482	1 093 916	1 172 418	6 929 784
Total	Vapeur vendue (t)	3 386 918	3 291 395	3 260 454	3 539 431	3 554 948	3 672 660	20 705 806
	(MWh)	2 582 669	2 501 296	2 475 961	2 701 035	2 711 495	2 787 776	15 760 231

3/ Total

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total en MWh	Production d'électricité (MWh)	282 690	232 110	293 329	289 982	235 640	176 919	1 510 670
	Vente de chaleur (MWh)	2 582 669	2 501 295	2 475 960	2 701 035	2 711 495	2 787 776	15 760 230
	Energie totale valorisée (MWh)	2 865 359	2 733 405	2 769 289	2 991 017	2 947 135	2 964 695	17 270 900
	% Vente électricité	9,9%	8,5%	10,6%	9,7%	8,0%	6,0%	8,7%
	% Vente chaleur	90,1%	91,5%	89,4%	90,3%	92,0%	94,0%	91,3%

Source : Syctom

Annexe n° 5 : Évolution comparée des coûts de revient des UVE et des recettes de vapeur de 2008 à 2014

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Augm. en %	par an
Rémunération de l'exploitant	85 268	90 384	99 346	77 447	77 445	77 749	80 542	- 6 %	- 0,9 %
GER		1 723	2 814	10 868	15 907	15 304	19 833		
TGAP		3 525	3 311	4 358	5 873	7 227	7 823		
Taxes agence de l'eau	854	1 099	1 123	1 283	1 459	1 563	1 563	83 %	10,6 %
Taxes déchets Isséane							690		
Redevance Seine Grand Lac					1 008	1 080	1 160		
Taxe hydraulique	454	452	979	1 097	1 214	1 214	1 214	167 %	17,8 %
Coût de traitement des refiom	11 010	9 026	7 245	7 990	9 214	9 105	8 218	- 25 %	- 4,8 %
Coût de traitement des mâchefers	8 126	8 346	7 925	8 141	9 056	10 198	11 563	42 %	6,1 %
Dépenses d'exploitation	**105 712**	**114 555**	**122 743**	**111 184**	**121 176**	**123 440**	**132 606**	**25 %**	**3,8 %**
dont taxes	*1 308*	*5 076*	*5 413*	*6 738*	*9 554*	*11 084*	*12 450*	*852 %*	*45,6 %*
hors taxes	*104 404*	*109 479*	*117 330*	*104 446*	*111 622*	*112 356*	*120 156*	*15 %*	*2,4 %*
Amortissement et frais financiers	32 204	65 112	67 818	63 253	67 999	66 747	67 092	108 %	13,0 %
Impôts locaux	2 140	5 465	6 107	7 134	7 499	7 690	7 727	261 %	23,9 %
Loyer/BEA/redevance d'occupation	202	202	202	202	202	202	202	0 %	0,0 %
- Récupération de TVA	-272	-297	-381	-579	-934	-1 030	-1 539	466 %	33,5 %
Coût UIOM Syctom	**139 986**	**185 037**	**196 489**	**181 194**	**195 942**	**197 049**	**206 088**	**47 %**	**6,7 %**
Coût du centre de transfert de Romainville	9 555	11 680	12 151	11 913	11 922	12 159	12 645	32 %	4,8 %
Frais de structure (au prorata des tonnages)	16 465	20 489	13 930	15 572	16 942	17 614	17 902	9 %	1,4 %
- Recettes d'électricité	-3 355	-5 018	-4 953	-6 206	-6 447	-5 246	-6 447	92 %	11,5 %
Coût complet	**162 651**	**212 188**	**217 617**	**202 473**	**218 359**	**221 576**	**230 188**	***42 %***	***6,0 %***
dont taxes	*3 448*	*10 541*	*11 520*	*13 872*	*17 053*	*18 774*	*20 177*	*485 %*	*34,2 %*
hors taxes	*159 203*	*201 647*	*206 097*	*188 601*	*201 306*	*202 802*	*210 011*	*32 %*	*4,7 %*
Recettes vapeur	**31 699**	**35 516**	**36 712**	**38 409**	**43 050**	**43 204**	**42 975**	***36 %***	***5,2 %***

Source : Syctom

Annexe n° 6 : Calcul de l'impact de la proposition de la CPCU sur ses gains

	0<Q< 3,45	Q= 3,45	3,45< Q<3,7	3,7 ≤ Q <3,9
Prix moyen vapeur Syctom (en €)	12,2	12,2	13,4	14,3
Prix pellet (en €)	30,2	30,2	30,2	30,2
Écart de prix en €	18,0	18,0	16,8	15,9
Quantité supplémentaire vendue de vapeur (en KTV)	0,0	0,0	250,0	450,0
Économie en remplaçant les pellets par la vapeur Syctom (en M€)	0,0	0,0	4,2	7,2
Économie de TVA (en M€)	0,0	40,0	40,0	40,0
Total des gains pour la CPCU (en M€)	0,0	40,0	44,2	47,2

Source : CRC

Annexe n° 7 : Calcul de l'impact de la proposition du Syctom sur les gains de la CPCU

	0<Q< 3,45	Q= 3,45	3,45< Q<3,7	3,7 ≤ Q <3,9
Prix moyen vapeur Syctom (en €)	12,2	17,2	17,5	17,8
Prix pellet (en €)	30,2	30,2	30,2	30,2
Écart de prix (en €)	18,0	13,0	12,7	12,4
Quantité supplémentaire vendue de vapeur (en KTV)	0,0	0,0	250,0	450,0
Pertes dues à l'augmentation du coût vapeur Syctom (en M€)	0,0	17,2	19,8	21,8
Économie en remplaçant les pellets par la vapeur Syctom (en M€)	0,0	0,0	3,2	5,6
Économie de TVA (en M€)	0,0	40,0	40,0	40,0
Total des gains en M€ pour la CPCU	**0,0**	**22,8**	**23,4**	**23,8**

Source : CRC

Annexe n° 8 : Les produits courants de fonctionnement du SYCTOM

(en milliers d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. période	Var. annuelle moyenne
(+) Redevances versées par les collectivités adhérentes (comptes 70 68- 7061)	267 977	271 629	285 152	285 240	251 278	281 577	5,08 %	1,00 %
(+) Dotations et participations (compte 74)	19 324	24 638	29 176	32 440	31 974	35 805	85,30 %	13,10 %
(+) Autres produits de gestion courante (compte 75)	19 438	25 231	44 181	51 929	51 811	47 350	143,60 %	19,50 %
(+) Travaux en régie (compte 72)	1 410	822	205	32	0	0		
Total	**308 149**	**322 320**	**358 714**	**369 641**	**335 063**	**364 732**	**18,40 %**	**3,40 %**

Source : CRC (à partir des comptes de gestion)

Annexe n° 9 : Les redevances facturées aux adhérents

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tarif part tonnage (€/tonne)	96,83	99,73	101,72	103,25	93,81	104,80
Tarif part Population (€/hab.)	7,14	6,92	7,06	7,17	6,27	6,80
Tonnages facturés (OM/OE/CS) - hors déchetteries	2 327 201	2 325 934	2 383 696	2 320 912	2 282 519	2 290 216
Nombre d'habitants	5 415 791	5 446 057	5 589 492	5 637 854	5 664 348	5 690 181
Part tonnages - Appels de contributions	231 420	232 000	244 629	242 520	219 730	244 153
Part tonnages - Remboursement de contributions OM/OE N-1	-5 256	-1 124	-2 093	- 974	- 6 852	- 4 363
Part tonnages (en milliers d'€)	226 164	230 877	242 536	241 547	212 878	239 790
Part population (en milliers d'€)	41 813	40 753	42 616	43 661	38 360	41 787
Redevances facturées (en milliers d'€)	**267 977**	**271 629**	**285 152**	**285 208**	**251 238**	**281 577**

Source : Syctom

GLOSSAIRE DES SIGLES

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Amorce	Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur
CAO	Commission d'appel d'offres
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CPCU	Compagnie parisienne de chauffage urbain
DGAEPD	Direction générale adjointe de l'exploitation et de la prévention des déchets
DGST	Direction générale des services techniques
DMA	Déchets ménagers et assimilés
DMAJ	Direction des marchés et des affaires juridiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DSP	Délégation de service public
EDF	Électricité de France
EnRR	Énergies renouvelables ou de récupération
EPT	Établissement public territorial
GER	Gros entretien renouvellement
ISDND	Installations de stockage de déchets non dangereux
M14	Nomenclature comptable
Maptam	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
Mwh	Mégawattheure
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
OE	Objets encombrants
OMA	Ordures ménagères et assimilées
OMR	Ordures ménagères résiduelles
PACT	Programme d'amélioration de la collecte et du traitement des déchets
PCI	Pouvoir calorifique
PLP	Programme local de prévention
Predma	Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Siaap	Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne
Sietrem	Syndicat mixte d'enlèvement et de traitement des résidus ménagers
SIEVD	Syndicat mixte intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets de Rungis
Sigidurs	Syndicat mixte pour la gestion de l'incinération des déchets urbains de la région de Sarcelles
Simacur	Syndicat intercommunal Massy-Antony pour le chauffage urbain
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
Sirédom	Syndicat intercommunal pour la revalorisation et l'élimination des déchets et ordures ménagères
Sitom – Sitom 93	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis
Sivom	Syndicat intercommunal à vocation multiple de la vallée de l'Yerres et des Sénarts
Sitru	Syndicat intercommunal pour le traitement des résidus urbains de la boucle de la Seine
Syctom	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne
Syelom	Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UIOM	Usine d'incinération des ordures ménagères
UVE	Unité de valorisation énergétique

LEXIQUE

Biomasse	La biomasse désigne l'ensemble de la matière organique végétale ou animale (bois, déchets végétaux, graisse animale, etc.). Dans le domaine de l'énergie, la biomasse peut être utilisée pour produire de la chaleur, de l'électricité ou du carburant.
DMA	Déchets produits par les ménages et les activités économiques collectés par le service public d'élimination des déchets
Enfouissement	Stockage des déchets dans une installation creusés dans le sol. Ces déchets sont compactés et recouverts pour éviter d'attirer les nuisibles et éviter l'éparpillement.
Incinération	Technique de destruction des déchets par combustion. La chaleur des fumées issues de la combustion peut servir à la transformation de l'eau en vapeur et ainsi participer à un réseau de chaleur (chauffage urbain) et/ou à une turbine pour générer de l'électricité.
Méthanisation	La méthanisation (encore appelée digestion anaérobie) est une technologie basée sur la dégradation par des micro-organismes de la matière organique, en conditions contrôlées et en l'absence d'oxygène (réaction en milieu anaérobie, contrairement au compostage qui est une réaction aérobie). Cette dégradation aboutit à la production : d'une part, d'un produit humide riche en matière organique partiellement stabilisée appelée digestat ; d'autre part, de biogaz, mélange gazeux saturé en eau à la sortie du digesteur et qui constitue une énergie renouvelable pouvant être utilisée pour la production d'électricité, de chaleur, d'un carburant ou injecté dans le réseau de gaz naturel après épuration (définition *Ademe*, fiche technique méthanisation, février 2015).
Valorisation matière	Mode de traitement de déchets par valorisation de la matière englobant les opérations de recyclage, de fabrication de combustibles solides de récupération et le remblaiement de carrières. Il s'agit de l'utilisation de déchets en substitution à d'autres matières ou substances. Néanmoins, la valorisation matière exclut toute forme de valorisation énergétique.
Valorisation organique	Mode de traitement des déchets organiques par compostage ou méthanisation.

REPONSE

DE MONSIEUR LE PRESIDENT
DE L'AGENCE METROPOLITAINE
DES DECHETS MENAGERS(SYCTOM) (*)

(*) ***Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.***

syctom
l'agence métropolitaine des déchets ménagers

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
04. JUIL 2016
Courrier arrivée : G1026

Paris, le 1er juillet 2016

Monsieur Gérard TERRIEN
Président
Chambre Régionale des Comptes IDF
6, cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Le Président

Courrier RAR n°2C 053 860 9827 6

Dossier suivi par Martial LORENZO

Vos Réf. : Contrôle n°2015-0079 –Rapport n°2016-0081R

Nos Réf. : DGAFAG/NM/2016/

Objet : Rapport d'observations définitives – réponse du Syctom

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 3 juin 2016, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives délibéré le 20 mai 2016 portant sur l'examen de la gestion du Syctom, l'Agence métropolitaine des déchets ménagers, pour les exercices 2009 jusqu'à la période la plus récente.

Le Syctom relève avec satisfaction la reconnaissance par la Chambre du sérieux et de la rigueur de sa gestion sur la période examinée, tant pour la passation et l'exécution des marchés publics que pour la tenue des comptes. Il note également que la Chambre juge la situation financière du Syctom solide, l'information budgétaire et financière, la gestion administrative du personnel de qualité, et souligne les progrès déjà réalisés en matière de politique d'achat par exemple.

Le Syctom se félicite que la Chambre ait à raison relevé que ses services ont recours à des procédures innovantes quand cela apparait pertinent, nécessaire et possible, pour en obtenir un bilan coût/avantage positif comme par exemple le recours à des accords-cadres en lieu et place des marchés à bons de commandes ; de la même façon et lorsqu'il est nécessaire de mettre à jour l'ensemble des besoins du Syctom, le cas échéant par avenant, ces derniers s'avèrent justifiés.

Concernant le contrat avec la CPCU, le Syctom a tenu le plus grand compte des analyses produites par la Chambre durant son contrôle pour aboutir le 17 décembre 2015 à la signature d'un avenant au contrat. Ce dernier permet à la CPCU de garantir son mix énergétique et au Syctom de vendre son énergie au tarif du marché et d'encaisser un supplément de recette évalué à 18M€/an environ.

35, boulevard de Sébastopol
75001 Paris
T : 01 40 13 17 00 • F : 01 45 08 54 77

Etablissement public administratif - SIRET 257 500 074 00030

Le Syctom a aussi porté la plus grande attention à l'analyse de la Chambre concernant les piètres performances en termes de collecte sélective et pris acte du manque d'efficacité de la politique des soutiens apportés aux collectivités locales dans ce cadre. Grâce au dialogue avec les magistrats, le Syctom a adopté de nouveaux tarifs plus incitatifs applicables à compter du 1er janvier 2016 et qui introduisent des notions de performances et de résultats :

- un tarif « collectes sélectives d'emballages ménagers » entre 5€ et 30€ par tonne, assorti :
  - d'une gratuité pour chaque tonne supplémentaire à compter du 1er janvier 2016,
  - d'une subvention pour chaque tonne supplémentaire à compter du 1er janvier 2016, variable en fonction de la performance quantitative et qualitative
- un nouveau tarif de 5€ par tonne pour le traitement des bio-déchets collectés à part, assorti d'un dispositif de soutien des collectivités sur une période expérimentale de 3 ans (subvention ou prise en charge directe de la collecte des bio-déchets)
- un tarif de traitement des ordures ménagères désormais voisin du coût réel complet.

Dans le cadre préalable à la préparation des orientations budgétaires pour 2016, le Syctom a adopté le 19 juin 2015 son nouveau plan de prévention et d'accompagnement des collectivités pour le développement du geste de tri. Ce plan est fondé sur 3 axes majeurs :

- un accompagnement mutualisé à l'échelle du territoire et sous maîtrise d'ouvrage Syctom,
- un programme de soutiens financiers significatifs pour les institutions locales, pour des projets portés par les établissements publics ou les collectivités,
- un dispositif d'appel à idée permettant de faire émerger des actions innovantes.

Enfin, et la Chambre l'a noté, dans le cadre du dialogue avec les magistrats, le Syctom s'est engagé délibérément au cours de l'année 2015 dans une politique de mutualisation et de partenariat avec les syndicats périphériques tels que le SIGIDURS, le SIEVD, le SITRU ou encore le SIREDOM. Ainsi, plusieurs conventions de partenariat ont-elles été signées.

Pour aller plus loin encore dans le domaine de l'optimisation des flux, le Syctom a aussi lancé en fin d'année 2015 un appel à manifestation d'intérêt concernant la logistique urbaine des déchets à l'échelle du territoire métropolitain élargi, afin d'exploiter au mieux les gisements et les installations de traitement. Les résultats de cette consultation sont à la hauteur des ambitions du Syctom pour l'optimisation de la valorisation des flux de déchets.

Il demeure cependant que certaines observations portées dans le rapport de la Chambre appellent des précisions.

Concernant les provisions pour surcoûts d'exploitation du centre d'incinération d'Ivry/Paris 13 à la suite d'arrêts de l'usine en raison de son âge et à sa vétusté que la Chambre qualifie d'irrégulières, le Syctom considère avoir respecté l'instruction comptable M14 explicite sur ce point. Il y est en effet précisé au § 3.2 chapitre 4 titre 3 tome II que « Le champ d'application des provisions n'est pas limité. Il vise tous les risques réels .... Le montant de la provision correspond au montant estimé par la commune de la charge qui peut résulter d'une situation, en fonction du risque financier encouru par cette dernière ».

Le Syctom considère avoir également respecté les conditions posées par le Plan Comptable Général, notamment en ce qui concerne l'obligation à l'égard d'un tiers : un arrêt de l'usine occasionnera une obligation de perte de ressources à l'égard d'un tiers, en l'occurrence des prestataires extérieurs, ainsi que des risques et charges nettement précisés quant à leur objet : en l'espèce, les surcoûts en cas d'arrêt de l'usine d'Ivry pendant un an estimés à 70 M€, soit 29 % de la contribution budgétaire appelée auprès des collectivités adhérentes, les frais de réparation de l'usine venant en sus.

La durée de vie prévisionnelle du centre d'incinération d'Ivry/Paris 13 a été portée à 55 ans, alors même que l'usine était construite pour durer 40 ans. Des risques techniques importants et avérés existent et il convenait de constituer, dans le respect de l'instruction comptable M14, des provisions pour ces risques techniques et financiers afin d'assurer la continuité du service public, en cas d'arrêt prolongé de l'usine. L'actualité récente liée aux mouvements sociaux nous apporte un éclairage concordant avec la précaution prise par le Syctom : ainsi, les trois semaines d'arrêt total de l'usine d'Ivry ont généré pour le Syctom une dépense supplémentaire de 4,2 millions d'euros, soit ramené à une année complète, environ 70 millions d'euros.

La Chambre qualifie également de tardive, la formalisation du recours au système des certificats d'économie d'énergie. Or le Syctom a eu systématiquement recours à ce dispositif dès lors que les travaux menés étaient éligibles. Il convient de rappeler que le dispositif concernait à l'origine essentiellement les bâtiments et était peu adapté aux installations industrielles. Depuis, le dispositif a été élargi au travers de la création d'opérations spécifiques. Les travaux d'optimisation énergétique de Saint-Ouen, et surtout le lien administratif mis en place par l'Etat entre les CEE, la certification ISO 500001 et la bonification de la taxe générale sur les activités polluantes ont justifié la mise en place d'un dispositif spécifique délibéré en 2014, mais qui n'avait pas de sens avant cette date.

La Chambre juge insuffisante la prise en compte du développement durable dans les procédures de marché. Le Syctom tient à rappeler que l'essence de sa mission est ancrée dans le développement durable, que de nombreux appels d'offres ont pour seul objet d'améliorer la performance environnementale des équipements et qu'il s'est engagé en fin d'année 2015 dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale afin d'affirmer, de systématiser et de contrôler plus étroitement ses engagements en les matières. Concernant les marchés de prestations de services, le raisonnement est identique et le critère environnemental, principalement fondé sur le contrôle des émissions de CO2, est prépondérant dans le choix effectué par la Commission d'appel d'offres.

La Chambre mentionne aussi la nécessité pour le Syctom de se rapprocher de l'exploitant du centre de Saint-Ouen pour clarifier les coûts d'exploitation. Afin de répondre à cette demande exprimée par la Chambre, le comité syndical a autorisé le 24 mars 2016 son Président à signer un avenant qui prévoit la mise au point des conditions techniques de sortie du contrat : assistance de l'exploitant pendant les travaux de requalification du site, état des lieux du patrimoine en fin de contrat, bilan du GER réalisé sur l'usine et fourniture des éléments permettant l'analyse des coûts d'exploitation.

Pour finir, et concernant l'exécution du marché relatif à la maîtrise d'œuvre des travaux de prolongation du site d'Ivry-Paris XIII (n°08.91.032), la Chambre juge que les motifs invoqués par le Syctom sont insuffisants pour justifier l'absence de mise en concurrence dans le cadre du marché n°08.91.032 et ne s'inscrivent pas dans le cadre de la jurisprudence très restrictive de recours à l'article 35-II-8 du code des marchés publics (CMP). Le Syctom est en désaccord avec cette appréciation. En effet, choisir un autre maître d'œuvre que l'exploitant de l'époque, TIRU, pour superviser les travaux de prolongation de la durée de vie de l'usine aurait eu pour conséquence d'avoir deux maîtres d'œuvre, à savoir TIRU, de par son contrat d'exploitation pour les travaux de maintenance et de GER, et une autre société pour les travaux de prolongation de la durée de vie. Cette double maîtrise d'œuvre aurait eu à définir, planifier et piloter des travaux importants de maintenance et de renouvellement réalisés sur les mêmes ouvrages, de surcroît en coactivité avec l'exploitation, le tout en assurant le maintien du service public de traitement. Un tel montage n'était pas pertinent et le Syctom a confié à TIRU la mission de maîtrise d'œuvre des travaux de prolongation de la durée de vie de l'usine dans le cadre d'un marché négocié passé sans publicité et sans mise en concurrence, en conformité avec les dispositions de l'article 35-II-8 du CMP.

Je tiens à remercier la Chambre régionale des comptes pour son investissement et le grand intérêt dont ses équipes ont fait preuve au sujet de la compétence et des problématiques rencontrées au Syctom et je vous informe que la présentation du rapport définitif de la Chambre est envisagée au prochain Comité syndical du 22 septembre 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Avec mon bien cordial souvenir,

Hervé MARSEILLE

Sénateur-Maire de Meudon
Vice-président du Sénat

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :

www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/ile-de-france