



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976) (Département de Mayotte)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 29 octobre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	6
OBSERVATIONS	6
1 LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DES COMPETENCES	7
1.1 La collecte défailante des déchets ménagers et assimilés	7
1.1.1 L'absence de définition du service de la collecte	8
1.1.2 Les engagements de collecte respectés pour les seules ordures ménagères	9
1.1.3 Les conséquences financières et sanitaires	11
1.2 L'inefficience des moyens consacrés à la collecte	13
1.2.1 Les importants investissements lancés avant la réorganisation de la collecte	13
1.2.2 La dégradation des matériels affectés	13
1.2.3 Le recours inflationniste et irrégulier à des moyens supplémentaires	14
1.3 La mise en œuvre perfectible du traitement par le syndicat	16
1.3.1 L'absence d'ouverture de toute déchetterie, pourtant prévue au PEDMA et au CODOM	16
1.3.2 Le suivi financier et juridique insuffisant de la DSP du traitement	16
2 LA GOUVERNANCE DÉFAILANTE, SOURCE D'IRRÉGULARITÉS	17
2.1 Un fonctionnement dégradé des services à la suite de la réorganisation	17
2.1.1 Des recrutements sur des postes essentiels avortés	18
2.1.2 La création discutable de certains postes	19
2.2 L'encadrement fragilisé par des circuits de décisions parallèles	20
2.2.1 Les nombreux remplacements de cadres par des agents d'exécution	21
2.2.2 L'intervention directe du président auprès des services	21
2.3 De graves irrégularités dans la gestion des ressources humaines	22
2.3.1 Le temps de travail inférieur à la durée légale	22
2.3.2 Des compléments de rémunération irréguliers	24
2.3.3 La situation irrégulière de deux cadres partis du syndicat	25
2.4 La méconnaissance des principes de la commande publique	27
2.4.1 L'absence de compétence organisée	27
2.4.2 Le fractionnement généralisé des achats	28
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE	29
3.1 Des comptes mal tenus et très déséquilibrés fin 2019	29
3.1.1 La sincérité budgétaire et la fiabilité perfectibles des comptes	29
3.1.2 Le défaut de comptabilité analytique	31
3.1.3 L'exploitation et l'investissement structurellement déficitaires fin 2019	32
3.2 La nécessité d'un plan de redressement lors du prochain mandat	37
3.2.1 L'intégration des objectifs du plan et de la collecte des emballages ménagers	37
3.2.2 La nécessité d'un plan de mandat à l'issue des études et audits livrés en 2020	38
ANNEXES	40

SYNTHÈSE

Syndicat mixte rassemblant les cinq intercommunalités de Mayotte depuis 2014, le syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976) a pour mission de collecter, en régie, et de traiter, dans le cadre d'une délégation de service public, les déchets ménagers et assimilés de Mayotte.

À l'exception des ordures ménagères, le syndicat n'a jamais été en capacité, comme il s'y était engagé depuis 2017 auprès de la population à grand renfort de communication, de collecter régulièrement les autres déchets : déchets verts, encombrants, ferraille et équipements électriques et électroniques (D3E), à cause d'une gestion et d'un entretien inadaptés de ses moyens de collecte et de l'absence de toute déchetterie construite faute de foncier disponible. Par conséquent, la population dépose sauvagement ses déchets, verts, ferraille, encombrants ou D3E dans l'espace public, ce qui favorise l'insalubrité ; elle jette également ses déchets « compostables » et recyclables avec les ordures ménagères destinées à l'enfouissement : cette pratique, écologiquement néfaste, renchérit le coût du traitement donc les participations financières des intercommunalités. Les communes mécontentes du service rendu mobilisent parallèlement des moyens de collecte pour pallier tout ou partie de la carence du syndicat.

Or, dans le cadre d'une gouvernance défaillante accrue par le non remplacement depuis septembre 2018 du directeur général des services (DGS), le syndicat a mobilisé de façon irrégulière des renforts humains et matériels, coûteux et inefficients. Le syndicat a même commandé en 2019 une vingtaine de bennes à ordures, alors qu'il s'était engagé à d'abord revoir l'organisation de sa collecte. La mise en œuvre du nouvel organigramme, l'échec de recrutements importants (DGS, ressources et moyens, commande publique), le remplacement de cadres par des agents moins qualifiés à des directions essentielles (collecte et ressources humaines), la création de postes à l'utilité discutable (assistants, chargés de mission) ont affaibli le syndicat et facilité en fin de mandat des circuits de décision et d'exécution parallèles à la direction générale.

Résultat, le syndicat connaît de graves dysfonctionnements : l'absence totale de mise en concurrence et de marchés publics pour des volumes d'achats élevés, comme la location de véhicules de collecte ; des recrutements et des compléments de rémunération irréguliers, à des agents comme au directeur de cabinet et au chargé de mission, l'octroi de congés extra légaux au personnel ; l'engagement juridique de dépenses par le président sans engagement comptable ; le défaut de contrôle de la gestion déléguée du centre d'enfouissement et des quais de transfert.

Cette désorganisation et les dépenses associées sont à l'origine du déficit budgétaire structurel fin 2019, tant en fonctionnement courant qu'en investissement : il a annihilé les dernières réserves budgétaires, héritées des anciens syndicats à leur fusion. Ainsi, le syndicat poursuit d'importantes opérations d'équipement sans capacité d'épargne, ni subventions pour certaines d'entre elles. Les conclusions, au début du nouveau mandat, de l'étude d'optimisation de la collecte et de l'audit financier et organisationnel lui offrent l'opportunité de mettre à niveau ses compétences dans le respect des objectifs régionaux d'élimination des déchets ménagers ; il doit également redresser sa situation financière en mettant enfin en œuvre la logique de rationalisation pertinente qui a présidé à sa création.

RECOMMANDATIONS¹

Performance						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Relations avec les tiers	Assurer le suivi économique des prestations, juridique du contrat et financier de la facturation de la délégation de service public (DSP) afin de préparer le futur mode de gestion du centre d'enfouissement et des quais de transfert.			X	17
2	Gestion des ressources humaines	Pourvoir aux postes nécessaires de directeur général des services, d'un DGARM et d'un cadre compétent chargé des affaires juridiques et de la commande publique.		X		19
3	Gouvernance et organisation interne	Mettre fin aux circuits parallèles, excluant la direction générale et les responsables des services pour rétablir le fonctionnement sécurisé de l'exécution des décisions par l'encadrement.			X	22
4	Situation patrimoniale	Mettre à jour l'inventaire physique et comptable du syndicat pour amortir correctement ses biens.			X	31
5	Comptabilité	Mettre en place une comptabilité analytique afin de suivre et de maîtriser l'évolution de ses coûts de fonctionnement.			X	32
6	Comptabilité	Réaliser et présenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.			X	32
7	Gouvernance et organisation interne	Définir, adopter et mettre en œuvre un plan de mandat pour tenir les objectifs de réduction de déchets fixé par le plan régional de prévention et de gestion des déchets PRPGD.			X	39

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

Régularité						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Arrêter les modalités de collecte des différents déchets, en précisant les modalités de collecte spécifiques [...] et mettre à disposition le guide de collecte conformément aux dispositions de l'article L. 2224-16 du CGCT.			X	8
2	Gouvernance et organisation interne	Adopter au plus tard en fin 2020.le plan local de prévention des déchets, afin d'améliorer le tri à la source conformément aux dispositions de l'article L. 554-15 du code de l'environnement.			X	9
3	Gestion des ressources humaines	Justifier les créations de poste proposées au conseil syndical..			X	15
4	Gestion des ressources humaines	Tenir à jour son tableau des effectifs conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53.			X	15
5	Gestion des ressources humaines	Supprimer tous les congés irréguliers, les journées de pont, les congés pour pèlerinage et congés exceptionnels avant retraite.			X	24
6	Gestion des ressources humaines	Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.			X	24
7	Gestion des ressources humaines	Délibérer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et les postes ouvrant droit au versement d'heures supplémentaires.			X	25
8	Gestion des ressources humaines	Abroger les arrêtés attribuant des forfaits d'heures supplémentaires.			X	25
9	Gestion des ressources humaines	Récupérer les sommes indument versées sur le fondement de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321.			X	25
10	Commande publique	Cesser de fractionner et respecter les seuils de mise en concurrence pour ses achats conséquents et réguliers, conformément au code de la commande publique.			X	28

11	Comptabilité	Respecter l'engagement comptable pour contrôler la disponibilité des crédits par la direction des affaires financières conformément à la nomenclature comptable M14.			X	29
12	Comptabilité	Inscrire sincèrement au budget ses crédits en dépenses comme en recettes conformément aux dispositions de l'article 47-2 de la Constitution			X	30
13	Comptabilité	Compléter les rapports d'orientations budgétaires conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.			X	31

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976) a été ouvert le 17 décembre 2019 par lettre du président de la chambre adressée à son président, M. Assani Saïndou Bamcolo, ordonnateur en fonctions. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 11 mai 2020 avec l'ordonnateur.

Dans sa séance du 2 juin 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées dans leur intégralité à l'ancien président du syndicat, M. Assani Saïndou Bamcolo et à son nouveau président depuis le 2 août 2020 M. Houssamoudine Abdallah : contrairement au premier, le second y a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 18 septembre 2020.

En application de l'article R.243-5 du code précité, la chambre a également adressé des extraits de ses observations à trois tiers. Seuls deux y ont répondu.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 29 octobre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Le SIDEVAM 976 est un syndicat mixte regroupant exclusivement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département de Mayotte : la communauté de communes du nord de Mayotte, la communauté de communes du centre-ouest (3CO), la communauté de communes du sud de Mayotte (CCSUD), la communauté de communes de Petite-Terre (CCPT) et la communauté d'agglomération Dembéni-Mamoudzou (CADEMA).

Le syndicat est compétent pour la collecte des ordures ménagères de Mayotte, à l'exception depuis 2014 de la commune de Mamoudzou et, depuis le 1^{er} janvier 2020, de la CADEMA toute entière, et pour le traitement des déchets non dangereux à l'échelle du département. Il assure la collecte en régie et a délégué le traitement à une société, la STAR Urahafu, filiale du groupe Suez Environnement qui exploite le centre d'enfouissement de Dzoumogné et les quatre quais de transfert². Il a été créé pour renforcer l'organisation intercommunale de la gestion des déchets et constituer un acteur unique pour l'ensemble du département, conformément au plan d'élimination des déchets ménagers assimilés (PEDMA) valable de 2011 à 2020.

Son président est M. Assani Saïndou Bamcolo maire de la commune de Koungou depuis 2013. Le directeur général des services parti en septembre 2018 n'a pas été remplacé : à la suite du directeur de cabinet pendant un an, c'est le directeur général des services techniques qui assure l'intérim depuis le 1^{er} septembre 2019.

Le syndicat s'est engagé en 2017 pour trois ans dans un contrat d'objectifs déchets d'Outre-mer (CODOM) pour la gouvernance, la collecte et le traitement. Déclinant 77 actions, il avait comme objectif de rattraper le retard en matière de gestion des déchets à travers un accompagnement ciblé et d'assurer la montée en compétences du syndicat et sa structuration. Il a ainsi constitué le projet d'administration et de service durant la seconde moitié du mandat de ses élus. Fin mars 2020, 58 % des actions étaient, tout ou partie, validées, s'agissant surtout de la gouvernance et de la collecte. Même avec une

² Les déchets collectés sont rassemblés dans les quais de transfert, avant d'être acheminés vers le centre d'enfouissement de Dzoumogné ; ce dernier accueille directement les déchets issus des communes du nord.

prolongation d'un an envisagée avant la pandémie de coronavirus, le syndicat n'était pas en mesure d'atteindre tous ses objectifs, notamment la réhabilitation de toutes les décharges et la construction de déchetteries.

Le syndicat est assisté par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) pour la maîtrise d'ouvrage de ses principaux investissements. Le syndicat a lancé début 2020 avec le concours financier de l'agence française de développement (AFD) et de l'État, une étude sur l'optimisation de la collecte et un audit organisationnel et financier.

Le budget principal du syndicat s'élevait en 2019 à 27 M€ en exécution : 23 M€ en fonctionnement et 4 M€ en investissement. Il emploie, début 2020, 275 agents.

La chambre qui a examiné la gestion du syndicat durant la période 2014 à 2017, avait relevé dans son rapport d'observations définitives devenu public en juin 2018, des fragilités dans la gestion de ses moyens matériels et humains ainsi que dans l'exercice de ses missions. Elle avait adressé au syndicat 13 recommandations. En 2020, le syndicat avait mis en œuvre à peine un tiers des recommandations (Cf. tableau n° 1 en annexe n° 1). Les deux principales concernent la régularisation de l'adoption du supplément familial de traitement (SFT) et l'adaptation de ses nouveaux statuts le 16 novembre 2019 : ces statuts révisés ont régularisé la forme juridique du SIDEVAM 976, syndicat mixte composé d'EPCI conformément à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et permis ainsi l'exercice de la seule compétence traitement pour le compte de ses membres³.

Le présent rapport précise les recommandations précédentes restant d'actualité. Contrairement à l'engagement pris en réponse aux observations de la chambre le 5 juin 2018, le président du SIDEVAM n'a pas présenté le rapport annuel d'avancement de la mise en œuvre des préconisations de la chambre.

1 LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DES COMPÉTENCES

L'action du syndicat s'inscrit dans la planification des déchets réalisée à l'échelle de Mayotte par le PEDMA pour les déchets non dangereux, adopté en 2010.

1.1 La collecte défaillante des déchets ménagers et assimilés

Le syndicat gère une partie des déchets produits dans l'île : conformément aux dispositions des articles L. 2224-13 et 14 du CGCT⁴, il s'occupe, selon ses statuts, des déchets ménagers et assimilés (DMA) définis comme les ordures ménagères, les déchets d'activité collectés en mélange avec les ordures ménagères, les encombrants, les déchets verts, les déchets inertes et les déchets spéciaux des ménages, constitués de la ferraille et des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E).

³ Comme l'article L. 2224-23 du CGCT lui en laisse la possibilité, les statuts rénovés ont permis au syndicat de transférer la collecte des déchets ménagers de la commune de Dembéné à la CADEMA qui a ainsi repris l'intégralité de la compétence sur son territoire, comme elle l'avait demandé dès avril 2017.

⁴ Le bloc communal est compétent pour les déchets des ménages et les autres déchets définis par décret, qu'il peut, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, gérer sans sujétions techniques particulières.

La prise en charge de tous les déchets autres que ménagers et assimilés, relève de la responsabilité de leurs producteurs. Hormis pour la part assimilée à des ordures ménagères qui relève du service public, les entreprises sont responsables de la gestion de leurs déchets : elles se dotent de moyens spécialisés ou recourent à des prestataires.

Conformément au principe « pollueur-payeur », les producteurs, importateurs et distributeurs de produits, d'éléments entrant dans leur fabrication, doivent pourvoir ou contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent, comme les huiles usagées, piles, batteries, déchets de soins, emballages, véhicules hors d'usage : c'est le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur, dite « REP » (responsabilité élargie du producteur)⁵. Les entreprises peuvent alors adhérer à une société agréée par les pouvoirs publics, les « éco organismes ». Selon l'état des lieux du futur plan régional de gestion et de prévention des déchets (PRPGD), certains éco organismes sont absents de Mayotte s'agissant des déchets d'éléments d'ameublement (DEA), des textiles, du linge et des chaussures par exemple.

1.1.1 L'absence de définition du service de la collecte

Le règlement de collecte définit la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques. Il peut notamment fixer les modalités de collectes sélectives et imposer la séparation de certaines catégories de déchets (articles L. 2224-16 du CGCT). Il précise également la quantité maximale de déchets pouvant être prise en charge chaque semaine par le service public de gestion des déchets auprès d'un producteur qui n'est pas un ménage (article R. 2224-26 du CGCT).

Or, le syndicat n'en disposait toujours pas mi-2020, alors que c'était une action prévue au CODOM (action 2-1-4) : il l'a intégré au champ des livrables de l'étude réalisée pour l'optimisation de la collecte. Ainsi, le syndicat n'a pas défini au-delà de ses seuls statuts, le champ de la collecte des déchets des ménages. Il n'a pas non plus règlementé la collecte des différents déchets mentionnés dans ses statuts.

Le syndicat n'a pas non plus formalisé le guide de collecte requis par l'article R. 2224-27 du CGCT : il a diffusé, depuis 2018, des calendriers de collecte précisant les jours de collecte par type de déchets et leur composition et arrêté un règlement d'attribution des bacs de collecte en 2018. Cette information reste toutefois en deçà des exigences de la réglementation (article R. 2224-28 du CGCT).

La chambre demande au syndicat d'arrêter les modalités de collecte des différents déchets, en précisant celles applicables aux déchets volumineux et, le cas échéant, aux déchets dont la gestion est assurée dans le cadre d'une filière de REP, et de mettre à disposition le guide de collecte.

L'absence d'un tel règlement ne permet pas à son président d'exercer son pouvoir de police en matière de déchets comme la loi (article L. 5211-9-2 du CGCT) lui en laisse la possibilité, sauf opposition des maires des EPCI membres du syndicat six mois après l'élection du président du syndicat. La brigade verte créée en 2019 à cet effet ne pourra verbaliser les mauvaises pratiques, qu'après que le syndicat aura adopté son règlement de collecte et à la condition qu'aucun maire ne s'y oppose.

Partageant l'analyse de la chambre, le nouveau président du SIDEVAM 976 a précisé vouloir se rapprocher des EPCI, intéressés pour la création, au sein de leur service, de brigades de l'environnement afin de leur déléguer la mission de police.

⁵ Défini à l'article L. 541-10 du code de l'environnement.

Mayotte connaît une croissance forte de sa population officielle (+ 3,8 % par an) soutenue par la natalité et l'immigration⁶, une augmentation du parc de logements (20 % en plus entre 2012 et 2017, de 51 000 à 62 000), une croissance économique⁷ et une évolution des habitudes de consommation des ménages⁸ sous l'effet du développement des grandes surfaces commerciales. Pour autant, elle accuse un retard important en matière de sensibilisation et d'acquisition des « bons gestes de gestion des déchets » par la population, comme le note l'état des lieux du futur PRPGD.

Dès lors qu'elle assure la collecte des déchets ménagers, une collectivité locale ou un groupement doit mettre en place un programme local de prévention de la production des déchets, qui figure dans les compétences des communes ou des EPCI conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Or, le syndicat⁹, qui a créé un service prévention rassemblant une dizaine d'agents de sensibilisation, ne l'a pas défini. Ce programme local doit indiquer les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures pour les atteindre. Le syndicat a commandé en groupement avec la CADEMA sa réalisation à un prestataire privé qui doit le lui proposer en 2020. La chambre demande au syndicat d'adopter au plus vite le plan local de prévention des déchets, afin d'améliorer le tri à la source.

1.1.2 Les engagements de collecte respectés pour les seules ordures ménagères

Selon les calendriers distribués à la population depuis fin 2017¹⁰, le syndicat collecte les ordures ménagères dans des bacs dédiés et distribués à cet effet, ainsi qu'en l'absence de déchetteries, les déchets verts, les encombrants, la ferraille et les D3E. Le syndicat a introduit en 2017 ces deux dernières collectes pour cesser d'enfouir les déchets.

Le syndicat collecte au moins trois fois par semaine en porte-à-porte dans des bacs dédiés aux ordures ménagères, soit à une fréquence trois fois supérieure au minimum réglementaire requis (article R. 2224-24 du CGCT) ; il a aligné en septembre 2018 sur cette fréquence hebdomadaire les communes du centre ouest et un secteur de Kougou. Faute de réceptacles prévus à cet effet, la population n'a d'autre alternative que de déposer les déchets verts, les encombrants, la ferraille et les D3E à côté des bacs à ordures ménagères. Le syndicat les collecte ainsi, de façon séparée, deux fois par mois.

Contrairement à ses statuts, le syndicat ne collecte pas, faute de déchetterie, les déchets inertes de l'activité du bâtiment, sauf lorsqu'ils sont mélangés aux ordures ménagères. La chambre l'engage à collecter spécifiquement les déchets inertes, à défaut de les retirer de sa compétence.

Le syndicat collecte également les gros producteurs de DMA : les établissements hospitaliers, d'enseignement, maisons de retraite, services publics, certaines petites et moyennes entreprises (artisanale, commerciale) en leur proposant en contrepartie d'une redevance spéciale un nombre de bacs adaptés à leurs besoins. La collecte s'effectue en même temps que celles des ménages. Le syndicat, qui collectait 86 gros producteurs en 2018, essaye de développer ce service.

Le syndicat ne collecte pas directement certains quartiers composés d'habitats précaires, les bangas, inaccessibles aux véhicules comme la Vigie à Labattoir, des parties de Kaweni à Mamoudzou, Dubaï et Caro-Bolé à Kougou : le syndicat a implanté des bacs collectifs de collecte de 660 litres à leur

⁶ De 212 645 habitants au 1^{er} janvier 2015 à 256 518 habitants au 1^{er} janvier 2020 (Source INSEE).

⁷ 5 % de croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) entre 2008 et 2015, contre 1 % en France) (Source INSEE).

⁸ Le revenu disponible brut des ménages a doublé en 10 ans grâce aux rémunérations publiques (INSEE).

⁹ Compétent selon ses statuts pour l'animation des politiques de prévention en matière de déchets.

¹⁰ Calendriers annuels de collecte par commune disponibles dans les mairies, commerces, boîtes aux lettres, mis en ligne sur le site internet : <https://www.ramassage-dechets-mayotte.yt> créé par le syndicat.

entrée et paye certains prestataires pour intervenir ponctuellement¹¹. Ces quartiers qui rassemblent 24 000 logements en 2017, soit 38 % du parc immobilier mahorais, représentent un gisement important de déchets.

Le syndicat ne gère pas non plus les emballages ménagers. Jusqu'au 31 décembre 2022, l'éco-organisme Citeo pourvoit à la collecte et au traitement des déchets d'emballages ménagers relevant de la compétence du syndicat en vue de leur recyclage¹² ; il a installé des conteneurs de collecte sélective des emballages en verre, en acier, en aluminium et en plastique (bouteilles et flacons) et depuis fin 2018 en papier carton. Les emballages carton alimentaire (tétra pak) échappent à ce tri sélectif.

Après une phase d'expérimentation fin 2017, le syndicat avait annoncé à la population, par la diffusion d'un calendrier semestriel, la collecte des cinq flux dans chaque commune. Or, les premières mesures effectuées avaient montré que le syndicat ne réalisait qu'une faible proportion des collectes des quatre flux autres que les déchets ménagers¹³. Pire, dès l'expérimentation réalisée les trois derniers mois de 2017, le syndicat savait sur la base de ses propres relevés qu'il n'était pas en mesure d'atteindre et de tenir l'objectif fixé s'agissant de ces déchets : la proportion était passée de 70 à 43 % en trois mois¹⁴. Le syndicat a très vite donné la priorité à la collecte des ordures ménagères : selon ses propres mesures, il réalisait 87 % des collectes la première semaine de janvier 2018 et 100 % en janvier 2019. La campagne de mesure a été abandonnée depuis.

Cependant ces collectes n'étaient pas assurées correctement : en janvier 2019, un quart d'entre elles n'étaient pas effectuées le bon jour, ni terminées. À titre d'exemple, parmi les 225 rapports de collecte du syndicat reçus par la CCSud entre le 9 février 2018 et le 28 février 2019, les trois quarts présentaient au moins un incident : près des deux tiers liés à des véhicules mal garés ou des travaux, 20 % à cause des pannes de camions de plusieurs jours et 6 % des pannes causées par des rats ou la fermeture de quais de transfert. En outre, le syndicat ne parvient pas non plus à assurer la collecte des gros producteurs avec lesquels il a conventionné : certains signataires ont refusé de payer le service.

Ainsi, le syndicat n'est jamais parvenu à réaliser les collectes annoncées : s'il collecte a priori trois fois par semaine les ordures ménagères, il n'est toujours pas parvenu mi-2020 à le faire régulièrement pour les quatre autres flux.

Malgré les mauvaises performances mesurées, le syndicat a persisté à diffuser à chaque semestre ses calendriers de collecte et à communiquer largement autour. Cette insistance a entraîné de nombreuses plaintes des communes et des intercommunalités, si bien que certaines d'entre elles ont refusé depuis 2019 de distribuer le calendrier.

Le syndicat s'est engagé par convention depuis 2017 avec OCAD3E, représentant l'éco-organisme référent, à réaliser la collecte séparée des D3E « intègres » et à les livrer dans ses trois points de regroupements ainsi que le point géré par la commune de Sada. Le syndicat perçoit en retour une compensation financière, dont une partie variable en fonction des tonnages. OCAD3E s'assure que l'éco-organisme enlève les D3E collectés. Depuis mars 2019, contrairement à l'engagement d'une

¹¹ Selon l'état des lieux du PRPGD, l'association, les gardiens du littoral a, par exemple, collecté trois tonnes/jour dans les quartiers de Disoma sur six mois.

¹² Le cahier des charges de la filière des emballages ménagers et papiers graphiques prévoit la possibilité pour les éco-organismes de pourvoir temporairement à la gestion des déchets d'emballages ménagers dans les collectivités territoriales en difficulté financière qui en font la demande et l'obligation de proposer à la collectivité territoriale une option spécifique de reprise de l'ensemble des déchets d'emballages ménagers.

¹³ 22% sur la première semaine de 2018, 38 % sur les cinq premiers mois de 2018, 31 % au mois de janvier 2019, selon la dernière mesure effectuée.

¹⁴ Le document présenté début 2018 relevait que « ces résultats posent clairement la crédibilité du syndicat sur sa compétence déchets auprès des citoyens et des collectivités ».

collecte séparée, le syndicat ne ramasse plus les D3E faute de moyens disponibles¹⁵. Ce sont principalement les communes qui déposent les D3E sur les points de regroupement.

Le syndicat ne parvient pas à garantir l'intégrité des D3E confiés, détériorés par les manipulations, désossés à la suite d'intrusion sur site : ils ne peuvent dès lors plus être pris en charge par la filière. Comme le syndicat ne peut plus les traiter comme de la ferraille, la DEAL a indiqué avancer avec l'éco-organisme en charge des D3E vers un protocole de reprise de ces déchets en mauvais état. Malgré l'installation de bennes dans les communes, le syndicat n'est donc pas parvenu, faute de moyens, à collecter les D3E.

Le syndicat a lancé en 2017, conformément au CODOM, l'enlèvement à la demande des encombrants et des déchets verts, service dit « Allo Massaha », avec un numéro de téléphone dédié. Il n'a enregistré qu'à peine deux demandes hebdomadaires en moyenne en 2018 selon les rapports d'activités. Il a abandonné ce service en mars 2019¹⁶ sans cesser de communiquer à propos du service au travers des calendriers distribués.

Ainsi comme les calendriers affichent des engagements non tenus, il conviendrait d'en revoir le contenu et la diffusion.

1.1.3 Les conséquences financières et sanitaires

Conséquence de la réalisation partielle des collectes, de certains quartiers laissés à l'écart des collectes et de l'absence de déchetteries, de nombreux déchets sont déposés sauvagement ou mélangés dans les bacs.

Le tonnage des ordures ménagères admis à l'enfouissement a progressé de 10 % entre 2017 et 2019, soit de 2,4 tonnes par an, conformément aux objectifs du CODOM (cf. tableau n° 2 en annexe n° 2). Cependant, même si le niveau de vie entre les territoires n'est pas comparable, le volume de déchets ménagers collecté à Mayotte, principalement par le syndicat, reste très inférieur au volume enregistré à La Réunion et à la moyenne nationale : l'état des lieux du PRPGD retenait 210 kg d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par habitant et par an en 2016¹⁷ contre 260 au niveau national en 2015 et 275 à La Réunion (selon l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ADEME).

Il en va de même pour les encombrants¹⁸, les déchets verts¹⁹ et les D3E²⁰.

En outre, selon l'étude MODECOM de 2018 réalisée par l'ADEME, les ordures ménagères contenaient beaucoup de déchets qui n'auraient pas dû s'y retrouver :

- des déchets compostables / putrescibles et déchets verts : 30 % (66 kg / an / habt),
- des déchets pouvant être évités (gaspillés) : 12 % (25 kg / an / habt),

¹⁵ Comme le note la responsable du suivi des D3E, dans son projet de rapport d'activités 2019 « Depuis ma nomination en mars 2019, les coordinateurs de tous les secteurs ont abandonné la collecte de D3E. »

¹⁶ L'agent recevant les appels a expliqué renvoyer depuis mars 2019 sur les coordonnateurs de collecte, en cas de demande répétée.

¹⁷ Le ratio d'Omr collectées était estimé en 2018 à 232 kg par habitant.

¹⁸ Si les ménages mahorais renouvellent moins leur mobilier, les encombrants collectés ne représentaient que 2 kg par habitant et par an en 2018, loin de l'objectif du PEDMA de 4 kg en 2020.

¹⁹ Malgré son doublement depuis 2015, le volume collecté des déchets verts restait très inférieur en 2017 (3,47 kg / habitant / an) à la métropole (60 kg) et encore plus à La Réunion (121 kg) qui connaît pourtant le même climat tropical que Mayotte. Le syndicat a accru de 16 % le tonnage collecté en 2019 par rapport à 2017.

²⁰ Bien que le taux équipement en D3E est plus faible qu'en métropole, le volume collecté par habitant et par an à Mayotte restait en 2017 très inférieur (1,3 kg contre 10).

- des déchets recyclables (emballages, papiers, verres) : 24 % (52 kg / an / habt),
- des déchets dangereux ou atypiques qui devraient être triés par des filières spécifiques (DASRI, déchets dangereux, bois) : 8 % (18 kg / an / habt).

Ainsi 74 % des ordures ménagères résiduelles (soit 161 kg/ an / habt) pourraient être évités en étant valorisées si les filières de traitement existaient ; seulement 26 % (soit 55 kg / an / habt) sont des déchets ultimes qui ne peuvent qu'être enfouis.

Il convient dès lors de trier les déchets à la source comme la loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte en a fixé l'objectif d'ici 2025.

Comme l'a montré l'étude MODECOM, trop de déchets recyclables sont encore enfouis : près des trois quarts selon l'étude menée par l'ADEME en 2018. Sur la base de la part des déchets qui devraient être compostés et recyclés (54 %) et du coût total annuel du traitement des déchets facturés par la Star Urahafu, la chambre estime à près de 3 M€ l'économie potentielle pour le syndicat.

En outre, depuis plusieurs années, les communes et leurs intercommunalités mobilisent des moyens alternatifs de collecte des déchets verts, des encombrants, de la ferraille et des D3E, qui ne relèvent plus de leur compétence transférée au syndicat.

Sur la base de la réponse de 8 des 15 communes, relevant de la compétence collecte du syndicat, interrogées par la chambre en 2020, 7 d'entre elles mobilisaient des moyens humains et matériels conséquents pour collecter les déchets ménagers en complément du syndicat (cf. tableau n° 3 en annexe n° 2). À l'échelle de ces 7 communes, ces moyens ont représenté un coût de 450 000 € d'investissement dans l'achat de camions bennes et près de 860 000 € en fonctionnement annuel (surtout des frais de personnels). Ainsi en extrapolant les coûts sur les 15 communes, les moyens mobilisés représentent près d'un tiers des participations annuelles des EPCI pour la collecte (5,5 M€). Le syndicat a mis en avant la volonté de certaines communes d'accroître la fréquence de collecte des déchets.

Par ailleurs, les chiffres des déchets amenés au centre d'enfouissement montrent que les communes ont collecté en 2019 le tiers des ordures ménagères comme des encombrants et les deux tiers du volume de déchets verts (Cf. tableaux n° 2 et n° 4 en annexe n° 2). Une partie de la proportion élevée des déchets collectés concerne la propreté urbaine qui ne relève pas de la compétence syndicale.

Les communes et le citoyen payent ainsi deux fois la collecte des déchets : elles contribuent indirectement par l'intermédiaire de leurs EPCI au coût de la collecte réalisée par le syndicat et payent leur propre ramassage. Le futur règlement de collecte doit définir les responsabilités respectives du syndicat et des EPCI membres, ainsi que de leurs communes membres qui restent compétentes en matière de propreté urbaine.

Le syndicat n'a pas poursuivi les rencontres annuelles prévues au CODOM avec les mairies et les communautés de communes réalisées jusqu'en 2018, ni clarifié leurs responsabilités respectives afin de résorber les dépôts sauvages, comme le stipulait le CODOM. Le syndicat propose en revanche aux communes de réaliser des opérations partenariales de nettoyage en mettant à disposition des moyens de collecte.

Enfin, la multiplication de nombreux dépôts sauvages, la difficulté à évacuer les D3E favorisent l'insalubrité et la prolifération sur le territoire de moustiques porteurs d'infection comme la dengue. L'État a mis en œuvre début 2020 un plan d'action dit « ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) arbovirose » de désinsectisation et de nettoyage des déchets susceptibles d'abriter des gîtes larvaires et de favoriser la propagation de la dengue (carcasses de véhicules, D3E), en rassemblant les déchets incriminés sur le site de l'ancienne décharge de Dzoumogné.

1.2 L'inefficience des moyens consacrés à la collecte

Le territoire de Mayotte présente des spécificités qui pèsent sur l'organisation et les moyens : le climat tropical humide et chaud, le réseau routier et les voiries dégradés contraignants pour les manœuvres des véhicules lourds, l'éloignement des centres mondiaux de production, l'habitat dispersé en 72 villages répartis dans 17 communes.

1.2.1 Les importants investissements lancés avant la réorganisation de la collecte

L'organisation actuelle de la collecte des déchets ménagers n'a pas évolué depuis la création du syndicat en mai 2014 : les secteurs de collecte sont restés organisés sur les périmètres des anciens syndicats et la commune de Koungou. Les circuits de collecte sont peu formalisés²¹ et réalisés selon les habitudes du chauffeur. Le syndicat n'a pas régulièrement suivi la réalisation de ses collectes²², à l'exception des tonnages collectés et pesés par son délégataire sur les quais de transfert. Depuis fin 2019, le compte-rendu quotidien des collectes est assuré par des textos envoyés à la direction générale, sans synthèse.

Partageant l'analyse de la chambre, le nouveau président du SIDEVAM 976 a indiqué vouloir améliorer le dispositif de reporting de réalisation des collectes, en testant une solution de messagerie partagée entre les agents du syndicat, des communes et des intercommunalités.

Alors que le CODOM l'avait prévu et que la chambre avait recommandé en 2018 de réorganiser la collecte des déchets afin d'homogénéiser la qualité de service et de rationaliser ses moyens, le syndicat n'a lancé qu'en janvier 2020 l'étude d'optimisation de la collecte : il a ainsi retardé d'un an et demi sa mise à plat pourtant nécessaire.

En outre, le syndicat a acheté en mars 2019, 23 nouveaux véhicules de collecte²³ pour 3,6 M€ ainsi que 2 500 bacs de collecte, contraignant d'autant les propositions de sa réorganisation. Le syndicat a expliqué cet investissement, doublant le parc en état de marche début 2020 (19 véhicules sur 36), par la fréquence accrue de collecte depuis 2018 d'un tiers des communes (4 du centre ouest, 1 secteur de Koungou).

1.2.2 La dégradation des matériels affectés

La pré collecte des ordures ménagères s'effectue par des bacs roulants, individuels de 120 et 240 litres et collectifs de 660 litres. Conformément au CODOM, le syndicat a accru son parc d'au moins 8 500 bacs depuis 2016²⁴. Faute d'un inventaire précis, le syndicat ne connaît pas le nombre de bacs distribués, considéré comme notoirement insuffisant. Sans définir leur répartition entre communes et secteurs, il cherche à attribuer des bacs individuels aux ménages, pour les responsabiliser, après vérification de la réalité du besoin et de l'accessibilité du logement. Cette stratégie d'équipement en bacs individuels, arrêtée par son règlement du 3 juillet 2018, se heurte à leur nombre insuffisant, et au risque selon le syndicat d'allonger les temps de collecte.

²¹ Très récemment début 2020 dans le cadre des comptes rendus journaliers de collecte.

²² Des tableaux de bord hebdomadaires de suivi de la collecte fournis par secteur sur quelques périodes.

²³ Première commande en avril 2019 livrée au premier trimestre 2020 de 7 camions BOM de 19 tonnes, 5 camions micropack de 12 tonnes ; seconde commande en juillet 2019 livrée au premier semestre 2021 de 7 camions plateau, 2 camions ampiroll de 26 tonnes et 2 camions ampiroll de 12 tonnes.

²⁴ 2 525 bacs fin 2016, 2 274 bacs en 2017, 1 162 bacs en 2018 et 2 500 bacs en 2019.

Le syndicat disposait début 2020 de seulement 19 véhicules de collecte en état de marche dont 9 bennes à ordures ménagères (BOM), 5 mini-BOM, 3 camions ampiroll (grue) et 2 camions plateau ; 10 véhicules étaient en panne, 7 hors service : 47 % du parc était indisponible à cause du manque d'entretien et de maintenance, en l'absence de garages pour les protéger et d'ateliers pour les réparer.

Le syndicat a expliqué avoir surutilisé ses véhicules, faute de respecter les temps de maintenance préventive (3 000 à 5 000 km). Il a indiqué que les véhicules connaissent de nombreuses casses et pannes à cause du manque de soin apportés par les chauffeurs dans leur utilisation (60 % selon le syndicat). Le syndicat ne disposait jusqu'en 2020 d'aucun véhicule de remplacement : avec l'arrivée des nouveaux véhicules (sept BOM + cinq mini BOM), il compte en affecter deux (une BOM, une mini BOM) par secteur.

À matériel en marche constant (19 début 2020), les commandes passées en 2019 vont plus que doubler d'ici 2021 les véhicules de collecte portant leur nombre à 43. Avec 16 BOM (contre 7) et 10 mini-BOM (contre 5), le syndicat devrait disposer du nombre de véhicules de collecte requis pour collecter les 41 000 tonnes d'ordures ménagères (2019), sur la base des données de l'état des lieux du PRPGD²⁵.

Le syndicat ne dispose d'aucun garage abrité pour les BOM : tous les véhicules dorment dehors, exposés aux risques climatique et d'attaque des rongeurs²⁶, atténué par leur lavage quotidien réalisé depuis 2019. Les installations de maintenance et d'entretien sont en mauvais état : aucun site ne possède de fosses pour des camions. Le syndicat envisage la mise aux normes de l'atelier mécanique et des parkings des véhicules.

Le syndicat souffre d'une immobilisation trop longue des véhicules en réparation à cause du manque de pièces détachées (disques, plaquettes de frein) liée à l'éloignement des centres de production et au retard dans la validation des commandes. L'approvisionnement en pièces détachées n'est pas efficient : en l'absence de stock géré, le syndicat demande des devis au coup par coup sans considération du besoin réel et potentiel. Un tel dysfonctionnement conduit à une inflation des coûts (+ 400 000 € en 2019).

1.2.3 Le recours inflationniste et irrégulier à des moyens supplémentaires

L'affrètement des véhicules de collecte

En raison de l'indisponibilité de ses véhicules de collecte, le syndicat a recouru à la location croissante de véhicules de collecte. Entre 2017 et 2019, le syndicat a multiplié par neuf les dépenses et les prestataires mobilisés de 140 000 € à 1,26 M€.

Deux entreprises captent la moitié des commandes : A et B. De surcroît, les prestations de collecte de déchets verts sont essentiellement réalisées par deux entreprises, C et D, dont le gérant a été adjoint administratif titulaire au syndicat jusqu'en novembre 2017.

Le syndicat fractionne ainsi les prestations sans procéder à aucune mise en concurrence²⁷, alors qu'il devrait conclure un marché global, en procédant à un appel d'offres après publication d'un avis d'appel public à la concurrence.

En outre, la plupart des sociétés auxquelles a fait appel le syndicat ne sont pas spécialisées dans le transport des déchets. Hormis A, B et Star, ce sont des petites entreprises de travaux publics qui louent leurs camions-plateaux. Une partie des entreprises, dont l'activité principale n'est pas la collecte des

²⁵ Une BOM optimisée permet de collecter en métropole 2 000 tonnes d'ordures ménagères par an.

²⁶ Endommageant les câbles électriques enveloppés d'amidon, conformément aux normes européennes.

²⁷ Sur la base d'un échantillon de 115 mandats et leurs pièces justificatives relatifs à la location en 2019.

déchets, n'a pas effectué de déclaration auprès du préfet pour exercer cette activité de transport des déchets, comme l'exige l'article R. 541-50 du code de l'environnement. Par ailleurs, le syndicat a difficilement pu constater le service fait des prestations car ces entreprises ont présenté des factures souvent incomplètes s'agissant des périodes et des secteurs de collecte concernés.

Sur la base des jours facturés, ces prestations représentaient le temps de travail de huit agents en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) soit huit fois plus qu'en 2017²⁸.

La location de véhicules de collecte génère des coûts redondants : comme ils sont loués avec des chauffeurs, et parfois avec des équipiers de collecte, le syndicat paye deux conducteurs pour chaque véhicule loué : le sien et celui du prestataire²⁹. Il a expliqué que son conducteur accompagnait l'équipage affrété pour lui indiquer le circuit de collecte. Au total, le coût journalier moyen de la prestation s'élève à près de 830 €, très variable d'une entreprise à l'autre de 360 à près de 3 000 € selon le type de matériel utilisé : camion-plateau avec simple chauffeur ou BOM avec chauffeur et deux équipiers de collecte.

En 2019, près du quart des journées de prestations concernaient la collecte des déchets verts. Or, l'analyse des données du délégataire indique que seuls 1 % des tonnages apportés par les prestataires du syndicat concernent des déchets verts. En complément, l'audit de fonctionnement de la DSP réalisé fin 2019 relevait de nombreuses anomalies s'agissant des véhicules de collecte et de leurs conducteurs apparaissant au reporting interne du syndicat mais dans aucun des reportings externes assurés par le délégataire. Le syndicat n'a ni suivi ni contrôlé la réalité des prestations réalisées par ses prestataires.

De nombreux recrutements non justifiés

Après avoir décliné en 2017, les effectifs ont augmenté à partir de 2018, et de 8 % au total entre 2017 et 2019 (247 agents en décembre 2017, 258 en décembre 2018, 281 en décembre 2019). Les charges de personnel ont augmenté plus vite, de 11 % entre 2017 et 2019 (cf. tableau n° 10 en annexe n° 6). Le conseil syndical a créé, en août 2019, 56 postes (dont 54 pour la collecte) sans aucune justification.

Le syndicat explique la croissance de ses effectifs par l'inaptitude des agents de collecte, consécutive à la pénibilité physique et à l'âge élevé des ripeurs. Or, selon les données du syndicat, la moyenne d'âge des agents de collecte ne s'élève qu'à 41 ans ; en outre seulement 10 agents auraient été déclarés inaptes en 2018 et 3 en 2019. La chambre n'a pas pu apprécier les inaptitudes supposées, à défaut de suivi fiable et de toute procédure de reclassement.

En outre, contrairement à l'obligation fixée par l'article 34 de la loi n° 84-53, le syndicat n'a pas tenu rigoureusement à jour son tableau des emplois. L'état du personnel annexé au compte administratif de 2018 mentionnait 215 postes budgétaires ouverts, pour 29 pourvus. Or, la délibération de création de 56 postes en août 2019 semble avoir régularisé des recrutements déjà intervenus : le conseil syndical a adopté en novembre 2019 un tableau des effectifs correspondant à la réalité des postes occupés au syndicat. Le syndicat s'est engagé, à la demande expresse de la chambre, à justifier les créations de poste proposées au conseil syndical et à tenir à jour son tableau des effectifs.

Les conditions de recrutement dérogent souvent à la voie de droit commun du concours. Les effectifs affectés à 81 % à la collecte (ripeur ou chauffeur) sont constitués à 92 % de personnel titulaire ou en voie de l'être et 8 % d'agents contractuels. Plus de la moitié des 81 personnes ayant bénéficié de contrats temporaires depuis le 1^{er} janvier 2017 ont ensuite été mises en stage afin d'être intégrées directement, après une durée moyenne d'un an de contrat. Certains agents ont bénéficié de conditions plus avantageuses, tels le frère du directeur de cabinet ou l'assistante du directeur général des services

²⁸ Le syndicat a eu recours en 2017 à 179 jours de prestations d'affrètement de véhicules de collecte, soit sur la base de 208 jours travaillés par an 0,86 ETPT, en 2018, à 622,5 soit 3 ETPT et en 2019 à 1 656, soit 8 ETPT.

²⁹ Sur la base des factures comportant la mention « location avec chauffeur », les prestataires ont également facturé un total de 189 jours de personnel depuis 2017 (plus de 60 % d'entre eux concernant 2019).

(DGS) : ils ont été stagiairisés après seulement six mois pour le premier et un seul pour la seconde : membre du comité de soutien du président, candidat à l'élection municipale, elle l'a représenté publiquement à la télévision.

1.3 La mise en œuvre perfectible du traitement par le syndicat

Selon ses statuts, le syndicat est compétent pour assurer tout ou partie des opérations liées au traitement des déchets ménagers et assimilés ; il assure les missions de réhabilitation et suivi des décharges existantes, de construction et gestion des déchetteries, des plateformes de compostage des déchets verts. Le syndicat a fermé les anciennes décharges pour enfouir à partir de 2014 les déchets non dangereux inertes dans un centre d'enfouissement aux normes, « installation de stockage de déchets non dangereux » (ISDND): son exploitation est déléguée à Star Urahafu, qui exploite également les quais de transfert des déchets collectés.

1.3.1 L'absence d'ouverture de toute déchetterie, pourtant prévue au PEDMA et au CODOM

Les projets inscrits au CODOM ont été menés à leur terme. Les quais de transfert ont bien été livrés sous maîtrise d'ouvrage du département (le dernier à Kahani en avril 2019) et la réhabilitation des anciennes décharges sera achevée d'ici 2021 : celles des Badamiers et Ouangani (Hachiké), lancées en 2019 sont livrées en 2020 et les deux autres (Chirongui et Dzoumogné) lancées en 2020 le seront l'année suivante.

En revanche, le syndicat n'a réussi à ouvrir, faute de foncier disponible, aucune déchetterie dont le nombre a été revu à la baisse par le CODOM par rapport au PEDMA (de deux à cinq contre huit) : les communes sollicitées n'ont pas fait de propositions à l'exception de trois d'entre elles (Bandrélé, Dzaoudzi et Koungou). Après l'avoir retardé près d'un an pour des raisons de coût, le syndicat a missionné fin 2019 l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) pour mener l'ensemble des procédures en vue des acquisitions foncières des terrains d'accueil de déchetteries. Ce qui a obligé le syndicat à résilier pour un coût de 13 000 € le marché de maîtrise d'œuvre de 242 000 € attribué en février 2017 et relancer une nouvelle consultation en 2020.

Le retard pris dans la réalisation des déchetteries affecte le tri en amont, même si le faible équipement des ménages en voiture limiterait à court terme leur fréquentation. Ces équipements représentent un intérêt pour les déchets inertes et les emballages ménagers des entreprises et collectivités locales.

Le syndicat n'a pas non plus fait aboutir la création des trois plateformes de valorisation des déchets verts prévues, notamment sur Petite-Terre. Cette absence d'unité de traitement déconcentrée renchérit le coût de leur transfert par mer vers la seule plateforme de valorisation située au centre d'enfouissement à Dzoumogné.

1.3.2 Le suivi financier et juridique insuffisant de la DSP du traitement

Le suivi de la délégation de service public (sous forme d'affermage) par le syndicat est perfectible en raison du manque de moyens consacrés (un seul agent) et du suivi juridique et financier incomplet. Contrairement à l'action prévue au CODOM, le syndicat n'a pas mis en place d'outil interne

de suivi économique de la DSP³⁰. Le syndicat reçoit les bons mensuels de livraison de son délégataire au centre d'enfouissement mais ne réalise pas de contrôle par rapport aux bons de pesées réalisées aux quais de transfert³¹.

Le syndicat n'assure pas non plus en interne la traçabilité des données de pesées sur la base desquelles le délégataire lui facture le service. Le prestataire chargé fin 2019 d'auditer la DSP a constaté un écart de 953,32 tonnes entre les tonnages comptabilisés aux entrées des quais de transfert et les volumes enregistrés pour la facturation soit 2 % en défaveur du syndicat. En outre, les services financiers ne contrôlent pas les calculs des indices appliqués, les indexations du coût de la DSP.

En raison de moyens limités (deux agents jusqu'en mai 2019, puis un seul depuis fin 2019), le syndicat a lancé un audit ponctuel de la DSP, considéré comme la première étape pour appréhender son équilibre global. Mais le syndicat ne s'est pas donné les moyens de suivre régulièrement l'exécution financière et juridique du contrat de délégation : il n'a réclamé le rapport financier 2018 à son délégataire qu'en avril 2020, à l'occasion de l'instruction de la chambre. Ce contrôle est d'autant plus impératif que le syndicat doit anticiper la suite qu'il entend donner à l'actuelle DSP qui s'achève en 2023.

En outre, malgré les mauvaises performances de tri à la source et l'apport des boues de la station d'épuration alors qu'elles devaient être valorisées selon le PEDMA, le taux de remplissage du centre d'enfouissement est moins important que prévu grâce, selon le syndicat et son délégataire, au niveau de compactage des déchets enfouis, meilleur qu'attendu. Le syndicat peut espérer utiliser son centre d'enfouissement plus longtemps.

La chambre recommande au syndicat d'assurer le suivi économique des prestations, juridique du contrat et financier de la facturation de la DSP afin de préparer le futur mode de gestion du centre d'enfouissement et des quais de transfert.

2 LA GOUVERNANCE DÉFAILLANTE, SOURCE D'IRRÉGULARITÉS

2.1 Un fonctionnement dégradé des services à la suite de la réorganisation

Le syndicat souffre de dysfonctionnements graves dus à l'absence de cadres dirigeants conjuguée à la mise en œuvre de l'organigramme adopté en février 2019. Cet organigramme, proposé par le chargé de mission a été établi à l'issue d'un recensement des compétences dont la méthode de réalisation n'a pas été clairement établie. Les rapports produits dans ce cadre semblent s'appuyer davantage sur l'opinion des agents que sur des constats objectifs et mettent en cause l'intervention des élus.

³⁰ La consultation préparée en 2018 pour préparer le renouvellement de la DSP n'a pas été lancée.

³¹ Faute d'encadrement, les tonnages pesés ne sont plus exploités par les agents affectés à ce suivi.

2.1.1 Des recrutements sur des postes essentiels avortés

L'organigramme fonctionnel adopté par le comité syndical en février 2019 prévoit que les services du syndicat sont structurés, sous l'autorité d'un directeur général des services (DGS), en deux directions générales adjointes (DGA) : les services techniques (DGST), les ressources et moyens (RM).

Alors que 94 % des agents relèvent de la catégorie C, plusieurs postes essentiels de son encadrement ne sont toujours pas pourvus mi-2020, ou l'ont été brièvement, ce qui interroge sur la volonté réelle du syndicat de disposer des compétences nécessaires au bon fonctionnement de ses services.

L'absence d'un DGS depuis près de deux ans

Le DGS parti en septembre 2018 n'a toujours pas été remplacé mi-2020. Faute d'avoir fait aboutir la procédure de recrutement lancée au début 2019, le syndicat a organisé depuis octobre 2018 un intérim successivement assuré par des cadres exerçant d'autres fonctions, ce qui ne leur permettait pas de l'exercer dans des conditions satisfaisantes. Il a d'abord été confié jusqu'en juin 2019 au directeur de cabinet, et depuis octobre 2019 au directeur général des services techniques, recruté quelques mois avant.

L'exercice de l'intérim par le directeur de cabinet est contestable au regard des dispositions de l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, aux termes duquel « la qualité de collaborateur de cabinet (...) est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984 ».

Le syndicat a choisi de ne pas faire aboutir la procédure de recrutement du DGS, à l'issue de laquelle le centre de gestion d'Ile-et-Vilaine qui l'assistait, avait sélectionné un cadre expérimenté dans la gestion des déchets, issu de métropole, et écarté la candidature du directeur de cabinet. Or, le projet d'arrêté le recrutant par détachement sur l'emploi fonctionnel de DGS à compter du 1^{er} avril 2019 versé dans son dossier individuel indique que le président avait décidé du contraire. Le syndicat a indiqué qu'une nouvelle procédure de recrutement serait lancée après les élections municipales.

L'actuel DGS par intérim dispose, à l'inverse de son prédécesseur, d'une feuille de route jusqu'en 2021 : outre la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre, elle lui confie la tâche d'organiser le service technique, de maîtriser les dépenses de fonctionnement, de former et d'évaluer le travail des agents. Néanmoins, l'intérim de la direction générale assuré par le directeur général des services techniques (DGST) ne peut qu'être temporaire, de surcroît en l'absence de tout autre membre de la direction générale : un seul cadre dirigeant ne peut piloter à lui seul l'ensemble des services.

Une procédure afin de recruter un DGS a été lancée par le SIDEVAM en août 2020.

La vacance du poste de directeur général adjoint ressources et moyens (DGARM)

Le nouvel organigramme rassemble les services supports dans une direction générale adjointe ressources et moyens, regroupant une vingtaine d'agents. Le syndicat a licencié le 30 juin 2019, à l'issue

de sa période d'essai, l'agent non titulaire, pourtant expérimenté, recruté à l'issue d'une procédure. Il a mis en avant l'irrégularité³² de celle-ci.

Le syndicat n'a pas cherché à pourvoir ce poste vacant depuis mi 2019 malgré ses faiblesses structurelles dans la gestion des ressources et moyens. Il a toutefois publié une offre d'emploi pour procéder au recrutement d'un DGARM en août 2020.

Les postes de responsable des affaires juridiques et de la commande publique

Le nouvel organigramme a créé un service des affaires juridiques, composé d'un responsable, cadre A, ainsi que d'un chargé de la commande publique et d'une assistante. Le syndicat n'a entamé aucune démarche pour recruter ce responsable des affaires juridiques depuis le départ du DGARM qui en a assuré quelques mois la mission.

Contrairement à l'engagement pris à la suite de la recommandation de la chambre, dans le précédent rapport, de mettre rapidement en place un service des marchés publics, le syndicat n'a toujours pas recruté de responsable de la commande publique : il n'a pas conclu la procédure lancée, qui avait pourtant abouti à une douzaine de candidatures dont au moins trois répondaient au profil recherché. Sauf à avoir voulu poursuivre à dessein les mauvaises pratiques constatées dans ses achats, le syndicat n'a fourni aucune explication à cette absence de recrutement. Ce n'est qu'en août 2020 que le syndicat a lancé le recrutement d'un chargé des affaires juridiques et de la commande publique.

Le recours à l'union des groupements d'achats publics (UGAP) et à la DEAL pour les marchés importants et le faible nombre de procédures engagées n'imposent cependant pas au syndicat d'affecter un cadre à temps plein à la commande publique, sauf à ce qu'il s'occupe également des affaires juridiques. Le syndicat n'a pourvu qu'au seul poste d'assistante par une apprentie à mi-temps ne disposant d'aucune connaissance juridique particulière ni des outils informatiques adéquats.

La chambre encourage le syndicat à faire aboutir les trois procédures de recrutements en cours. Les postes de directeur général des services, de DGARM et de chargé des affaires juridiques et de la commande publique sont des postes indispensables au bon fonctionnement de l'établissement.

La chambre prend acte des procédures lancées pour recruter un conseiller en prévention et un directeur des ressources humaines. Il appartiendra au syndicat de veiller à recruter les personnes les plus qualifiées.

2.1.2 La création discutable de certains postes

La mise en place du nouvel organigramme n'a été accompagnée ni par la formalisation de fiches de postes ni par la fixation d'objectifs écrits. Elle a revanche conduit à créer de nouveaux postes dont le nombre et la pertinence peuvent être légitimement interrogés comme le montrent les exemples suivants.

Certains services apparaissent sur-dotés en postes par rapport aux missions confiées : le syndicat a affecté, dès 2019, 11 agents à la gestion des anciennes décharges alors que leurs travaux de réhabilitation pilotés par la DEAL ne seront pas achevés avant fin 2020. Le syndicat a attribué au service

³² Le recrutement de l'agent était fondé sur l'article 47 de la loi n° 84-53, permettant aux collectivités de pourvoir certains emplois fonctionnels par des agents non titulaires, dont celui de directeur général des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes assimilés à des communes de plus de 80 000 habitants. Or, il n'occupait pas un tel poste.

des bacs, 5 agents, dont un responsable, alors qu'il ne réalise qu'une commande annuelle et qu'il les entretient très peu.

Le syndicat a également créé une brigade de l'environnement, composée de cinq agents, dont la mission de verbaliser les infractions est inopérante faute de règlement ; les agents supposés faire de la sensibilisation ne disposent en outre ni d'uniformes ni de moyens de transport adéquats.

Le syndicat a affecté le quart de ses effectifs, à la seule gestion des cinq sites occupés par ses services et du parc automobile ; il mobilise 7 agents à l'entretien des bâtiments et 9 spécifiquement à celui des cours, soit autant que de personnes dédiées au lavage des véhicules, ainsi que 30 gardiens de nuit en plus des 5 gardiens de jour. Les moyens humains consacrés à l'entretien et à la surveillance des bâtiments, malgré leur éclatement, apparaissent disproportionnés par rapport aux effectifs en charge de la mission principale du syndicat (117 agents affectés à la collecte en février 2019). Au total, le syndicat consacrait en février 2019 une proportion très élevée de ses effectifs à des services supports administratifs et techniques (43 %) (Cf. tableau n° 5 en annexe n° 3).

Le syndicat a par ailleurs créé des postes spécifiques de chargés de mission pour réaffecter d'anciens responsables de direction : les directeurs de la collecte et des ressources humaines ont été chargés respectivement de la formation externe et de la formation interne. L'affectation à la seule formation de trois agents de catégorie A à temps plein dans une collectivité comptant moins de 300 agents est démesurée. De surcroît, les résultats ne sont pas probants : aucun plan de formation, pas plus que des sessions de formations, internes ou externes, n'avaient encore été mis en place au premier semestre 2020, à l'exception de la mise à jour des formations à la conduite des conducteurs de poids lourds.

Par ailleurs, le syndicat a affecté des assistants à des cadres qui n'ont toujours pas été recrutés : le DGS, le DGARM ou le directeur des affaires juridiques. Il conviendrait plutôt de mutualiser les assistants travaillant auprès de responsables en poste comme le DGST, les directeurs des finances, des moyens généraux, et le président qui dispose d'une assistante à temps plein alors qu'il exerce d'autres mandats.

L'organigramme a enfin créé plusieurs postes, toujours pas pourvus au premier semestre 2020, et dont l'utilité reste à démontrer : c'est le cas par exemple du chargé de mission bioénergies, aucune action n'ayant été lancée en la matière, et du webmaster, le syndicat mettant simplement en ligne ses calendriers.

Alors que dans son précédent rapport, la chambre avait invité le syndicat à se doter de cadres, ce dernier a fait le choix de créer des emplois d'exécution. Contrairement à l'objectif du CODOM de monter en compétences dans le service et la gestion, le syndicat a alloué de façon inefficace ses moyens limités.

2.2 L'encadrement fragilisé par des circuits de décisions parallèles

Outre le poste de DGS qui a vu se succéder un titulaire et deux cadres par intérim depuis 2018, de nombreux postes d'encadrement ont connu des changements de titulaires depuis l'entrée en vigueur du nouvel organigramme : le directeur des ressources humaines, le directeur de la collecte, service qui rassemble la majorité des agents et des moyens du syndicat, le responsable du garage, le directeur de la logistique. Seules les directions du traitement et des affaires financières ont connu une relative stabilité³³.

³³ La chargée de mission auprès de la directrice du traitement n'a pas été renouvelée en mai 2019, sans aucune explication. La directrice des finances a fait l'objet d'une convocation à un entretien dans le cadre d'une procédure disciplinaire à la fin de l'année 2019.

2.2.1 Les nombreux remplacements de cadres par des agents d'exécution

Ce nouvel organigramme a conduit à remplacer des cadres par des agents de catégorie B ou C à la tête de directions structurantes. La directrice des ressources humaines (DRH), directrice territoriale, en fonctions depuis la création du syndicat, et repositionnée chargée de formation interne, a été remplacée par un agent gestionnaire des paies, qui détient le titre de responsable des ressources humaines ; au demeurant, ce poste, ajouté à celui de DRH, n'a pas fait l'objet d'une création régulière. De la même manière, le directeur de la collecte, ingénieur territorial, nommé chargé de formation externe a été remplacé par un technicien. D'autres postes d'encadrants ont été créés et confiés à des agents d'exécution : par exemple, celui de responsable des bacs ou celui de responsable des brigades de l'environnement.

Ces promotions concomitantes interrogent sur la volonté d'affaiblir l'encadrement des services et de faciliter la mise en œuvre de décisions discutables ou infondées juridiquement ou budgétairement.

2.2.2 L'intervention directe du président auprès des services

Le chargé de mission recruté pendant un an entre octobre 2018 et septembre 2019, M. F, semble avoir agi comme un directeur général en doublon du directeur de cabinet, DGS par intérim : c'est d'ailleurs lui qui s'est vu confier la réorganisation des services du syndicat. Il avait tenté sans succès d'être nommé à un poste équivalent à celui de DGA ressources.

Sans jamais signer la moindre note qu'il a pourtant produite et alors qu'il relevait de ses missions de proposer des orientations afin d'améliorer qualitativement et quantitativement le fonctionnement du syndicat, il est à l'origine du lancement de plusieurs projets qui ont conduit à accroître de façon significative les engagements financiers pluriannuels du syndicat et contribué à aggraver la situation financière du syndicat : par exemple, l'acquisition de véhicules de collecte pour 3,6 M€, l'achat de nouveaux bacs ou la construction de nouveaux locaux à Dzoumogné.

Outre les 139 emplois aidés du dispositif d'insertion « parcours emplois compétences » (PEC) qu'il a intégrés à l'organigramme, M. F a proposé le recrutement de 1 000 PEC (parcours emplois compétences) supplémentaires afin de procéder à un nettoyage général de l'île. Ce dispositif chiffré à 11,8 M€ pour un an, dont 1,2 à la charge du syndicat, n'a pas abouti.

L'instruction a également établi que le président du syndicat est intervenu directement auprès d'agents placés sous la responsabilité des cadres, chargés de s'assurer de la régularité des décisions prises. Comme il a rappelé par note de service de novembre 2017 qu'il était « l'autorité suprême de l'institution et qu'il exerçait un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents », ces derniers ont exécuté directement ses demandes au mépris du respect du principe hiérarchique.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, le président a procédé à des recrutements directs d'agents, pour la plupart temporaires, sans consulter la direction concernée ni l'état des emplois vacants du syndicat.

L'instruction a mis en évidence une gestion parallèle des ressources humaines. M. Abdourahmane Mousbahou, rédacteur principal de 1^{ère} classe, pourtant nommé chargé de mission des assemblées en 2019 après avoir été DRH adjoint depuis 2015, est intervenu dans la gestion du personnel en court-circuitant la précédente DRH avant son éviction : il signait par exemple la plupart des feuilles de congés des agents. Son bureau se trouve toujours dans le service des ressources humaines à Combani, sous prétexte de l'exiguïté des locaux du siège de Dzoumogné pour l'accueillir.

S'agissant de la gestion budgétaire, malgré le rappel à plusieurs reprises, à l'encadrement et au cabinet, de la procédure d'engagement des dépenses, le président a engagé juridiquement le syndicat sans que ni lui, ni les agents concernés, n'informent la directrice des finances : elle n'a pas pu, comme

l'exige la comptabilité publique, procéder au contrôle de l'engagement comptable requis pour réserver ou s'assurer de l'existence des crédits nécessaires, ni pu disposer d'un quelconque engagement juridique à l'appui du règlement des nombreuses factures reçues. C'est un agent de catégorie B de son service qui a engagé fin 2019 des dépenses contre son avis en l'absence de crédits disponibles.

S'agissant de la gestion des assemblées, le président a inscrit irrégulièrement en 2019 de nouveaux points à l'ordre du jour du conseil syndical convoqué une seconde fois, faute de quorum, après le report de la première réunion³⁴ : deux points supplémentaires³⁵ à l'ordre du jour de la convocation du conseil syndical du 16 août par rapport à celle du 12 août, comme à l'ordre du jour de sa réunion du 12 février par rapport à celui du 2 février 2019³⁶.

La volonté du président d'intervenir directement, renforcée par l'absence d'un directeur général des services à plein temps depuis septembre 2018 a favorisé décisions, recrutements, engagement parallèles à la direction du syndicat, sans permettre à celle-ci d'en contrôler la régularité juridique ni la soutenabilité budgétaire. Le président, responsable de la décision politique, ne peut pas passer outre l'encadrement de ses propres services chargés de sa bonne mise en œuvre. De tels circuits parallèles ont affaibli l'autorité des responsables de services, désorganisé le fonctionnement du syndicat et conduit à de graves irrégularités, dont le président est in fine le responsable.

La chambre recommande au syndicat de mettre fin aux circuits parallèles, excluant la direction générale et les responsables des services pour rétablir le fonctionnement sécurisé de l'exécution des décisions par l'encadrement.

2.3 De graves irrégularités dans la gestion des ressources humaines

2.3.1 Le temps de travail inférieur à la durée légale

Comme la chambre le lui avait recommandé dans son précédent rapport, le comité syndical a adopté le 30 mars 2019 un règlement intérieur qui détermine le temps de travail des seuls agents des services administratifs, celui des services techniques étant renvoyé à des arrêtés inexistantes. Mais ce règlement présente des incohérences : la durée de référence est fixée à 35 heures par semaine et à 1 568 heures ou 1 603 heures par an. Le décompte des horaires indiqués correspond en réalité à une semaine de travail de 34 heures. Le président accorde par ailleurs un aménagement des horaires pendant le mois de Ramadan, ramenant la durée hebdomadaire de travail à 30 heures.

Le règlement définit des autorisations d'absence. Conformément aux dispositions de l'article 59 4° de la loi n° 84-53, le syndicat a déterminé les événements familiaux pouvant donner droit à autorisation d'absence, ainsi que le nombre de jours concernés. Ce régime est très généreux, puisqu'il accorde 3 jours pour des « événements festifs familiaux particuliers » (sont cités à titre d'exemples mariage, baptême, ou circoncision) ou encore 15 jours une fois par an en cas de sortie de Mayotte « pour événements familiaux exceptionnels », sans néanmoins les définir. Cette disposition semble venir

³⁴ En raison de l'absentéisme croissant des élus syndicaux à 6 reprises sur 14 en 3 ans, et 4 sur 5 en 2019.

³⁵ Ajout au 12^{ème} point de la participation du salon Pollutec après participation à l'ACCDOM, signalé au contrôle de légalité le 10 octobre 2019 et ajout de points 13 – transformation de poste suite à réussite de concours et 14 – Ressourcerie de Sada »

³⁶ Six points débattus dans le procès-verbal contre quatre inscrits à l'ordre du jour : 4^{ème} point divers puis participation d'une élue à un conseil d'administration puis recrutement du nouveau DGS à Paris.

régulariser une note de service du président du 5 juillet 2018, qui accordait un congé exceptionnel de 10 jours aux agents de confession musulmane souhaitant effectuer un pèlerinage à La Mecque.

Le congé pour pèlerinage n'entre pas dans le cadre des évènements familiaux. Il est également distinct des autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions³⁷, les trois fêtes musulmanes de Miradji, Id El Fitr et Maoulid pouvant par ailleurs être fériées à Mayotte³⁸. Le syndicat n'a pas été en mesure de préciser le nombre d'agents bénéficiaires de cette mesure³⁹.

Ainsi ce régime d'autorisations d'absence est bien plus favorable que celui accordé aux fonctionnaires de l'État jusqu'en 2019⁴⁰, lequel ne prévoyait aucun congé exceptionnel. En plus des congés annuels légaux, le président accorde chaque année des jours de « pont » ou des autorisations d'absence généralisées : ils ont représenté quatre jours et demi en 2019.

Au total, les agents (Cf. tableau n° 5 en annexe n° 3) non affectés à la collecte travaillent donc pendant une durée annuelle de 1 293 heures. Le déficit par agent ETP et par an s'élève à 314 heures, soit près de 9 semaines, ce qui représente un sureffectif théorique de 27 agents et un coût théorique de 1,1 M€ par an.

L'annualisation du temps de travail permettrait d'aménager les horaires des agents pendant le Ramadan dans le respect de la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures. Elle faciliterait également la gestion des services de collecte.

Le régime de travail des services techniques n'est défini par aucun texte. Or, au moins une partie des agents du syndicat, comme les ripeurs, les chauffeurs, mécaniciens travaillent en horaires décalés. Il conviendrait que le syndicat adopte un régime de travail avec des cycles spécifiques.

Le syndicat a admis la poursuite de la pratique du « fini parti » par les agents de collecte, malgré l'observation formulée par la chambre à ce sujet dans son précédent rapport. Au-delà de la seule question du temps de travail, cette pratique présente des risques aussi bien pour la santé des agents⁴¹, que pour la qualité du service rendu, les agents pouvant être plus préoccupés par la fin de leur service que par la réalisation d'une collecte intégrale et sécurisée.

Le nouveau président du syndicat s'est engagé, à la demande expresse de la chambre, à abandonner le modèle du « fini-parti » au profit d'un autre garantissant la réalisation effective et complète des heures réglementaires de travail tout en améliorant la qualité de la collecte.

Le syndicat comptabilise les jours de congés à partir de simples feuilles volantes sans recourir au logiciel de gestion des ressources humaines (GRH). Ainsi, faute de suivi individuel, rien ne garantit que le congé soit l'objet d'une demande écrite validée.

L'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que le congé dû pour une année de service accompli ne peut se

³⁷ Cf. circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes des différentes confessions.

³⁸ Article 31 de l'ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte, et article L. 222-1 du code du travail applicable à Mayotte avant 2018 ; et réponse ministérielle, Q n° 20362.

⁴⁰ La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ayant abrogé l'alinéa de l'article 59 de la loi n° 84-53 permettant à l'autorité territoriale de fixer librement les jours accordés pour évènements familiaux, un décret devrait intervenir pour déterminer les autorisations d'absence pouvant être accordées dans ce cadre.

⁴¹ Cf.3.2 de la recommandation R 437 de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés

reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. Or jusqu'en 2018, les agents ont utilisé de prétendus reports de droits à congés remontant parfois jusqu'à deux années en arrière. L'examen de 23 dossiers individuels montre que le nombre de jours de congés annuels posés par agent varie entre 3 et 67 (congés exceptionnels exclus⁴²) ; 6 d'entre eux ont même disposé de plus de 35 jours de congés en moyenne entre 2017 et 2019.

Malgré la possibilité réglementaire de reporter les congés annuels jusqu'au 30 avril de l'année suivante, en 2019, 39 % des agents de l'échantillon étudié ont bénéficié d'un nombre de jours de congés supérieur aux 25 légaux (jusqu'à 67).

La chambre encourage le syndicat à suivre rigoureusement le décompte des congés pour en garantir la régularité et l'équité.

Le règlement intérieur accorde de droit un congé de trois mois avant tout départ à la retraite à tout agent, alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne l'a prévu. Il déroge ainsi à la règle du service fait.

S'il devait être appliqué à l'ensemble des agents partant à la retraite d'ici 2025, ce congé privé de base légale représenterait un coût total de 365 595 € pour le syndicat, dont près de 250 000 € pour les années 2019 et 2020.

Le syndicat s'est engagé, à la demande expresse de la chambre à supprimer tous les congés irréguliers, les journées de pont, les congés pour pèlerinage et congés exceptionnels avant retraite.

Malgré la délibération du conseil syndical du 16 août 2019, le syndicat n'a toujours pas mis en œuvre de système de contrôle automatisé du temps de travail comme la chambre le lui avait recommandé dans son précédent rapport. Le président dans sa note du 16 mai 2019 comme la direction ont admis que les horaires de travail ne sont pas respectés par les agents.

Le syndicat mobilise sur chaque site des responsables pour contrôler la présence des agents, mais ce système est aussi lourd qu'inutile, la DRH n'exploitant pas les tableaux : ils sont complétés de façon homogène pour l'ensemble des agents.

Suite à la demande réitérée de la chambre de mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail avant le 30 juin 2021, le syndicat a lancé une consultation pour l'acquisition d'un tel système. La chambre l'encourage à faire aboutir cette démarche indispensable au respect du temps de travail au sein des services du syndicat.

2.3.2 Des compléments de rémunération irréguliers

Le syndicat n'a pas encore adopté le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁴³, qui aurait dû être mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017. En outre, sur la base de sa délibération du 26 novembre 2015, le syndicat accorde des primes abrogées⁴⁴.

L'examen d'un échantillon de dossiers montre que certains des agents transférés des anciens syndicats et affectés à la gestion des ressources humaines bénéficient d'un régime indemnitaire sans arrêté individuel. La chambre encourage le syndicat à régulariser cette situation qui semble relever de la négligence.

⁴² Hors congés pour naissance, maternité, et paternité, et jours de ponts offerts par le président.

⁴³ Institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

⁴⁴ L'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP) depuis le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 et la prime de fonction et de de résultats (PFR), qui ne doit plus être appliquée depuis le 31 décembre 2015.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, complété par les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 fixe les conditions d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux agents de catégorie B et C exerçant des missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires. Or, la délibération de novembre 2015 en autorise le versement à l'ensemble des agents de catégorie B et C, sans définir précisément les postes y ouvrant droit. Le versement des IHTS est par ailleurs réalisé en l'absence de tout moyen de contrôle automatisé du temps de travail. Enfin, plusieurs agents cumulent l'IHTS avec l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), pourtant exclusives l'une de l'autre.

L'examen de l'échantillon des dossiers individuels montre qu'à compter de 2019, le président du syndicat a attribué forfaitairement des IHTS à sept agents, sans réalisation effective des heures correspondantes⁴⁵. Ces primes « déguisées » s'élevaient en 2019 à plus de 27 000 € en année pleine.

La chambre demande au syndicat de délibérer le RIFSEEP et les postes ouvrant droit au versement d'heures supplémentaires

Le syndicat a commencé à abroger, à la demande expresse de la chambre, les arrêtés attribuant des forfaits d'heures supplémentaires. La chambre l'encourage dans la poursuite de cette démarche.

Le syndicat s'est par ailleurs engagé, à la demande de la chambre, à récupérer avant la fin de l'année 2020 les sommes indûment versées sur le fondement de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321⁴⁶, dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement des versements erronés. La chambre en prend acte.

2.3.3 La situation irrégulière de deux cadres partis du syndicat

Le directeur de cabinet

Le comité syndical a créé un poste de collaborateur de cabinet par délibération du 26 novembre 2015. Depuis le 1^{er} décembre 2015, ce poste est occupé par M. G, attaché territorial au 3^{ème} échelon en disponibilité puis en détachement du conseil départemental de Mayotte. Celui-ci a quitté ses fonctions au terme de son dernier contrat, le 31 janvier 2019.

Depuis 2015, M. G a fait l'objet de 10 contrats, avenants, ou arrêtés différents. Sa rémunération a été modifiée à 8 reprises, dont 7 entre le 1^{er} septembre 2018 et le 8 octobre 2019.

Les conditions de rémunération de M. G présentent plusieurs irrégularités. Tout d'abord, la rémunération des collaborateurs de cabinet est règlementairement limitée. En application de l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, leur rémunération, composée du traitement indiciaire, d'indemnités, et du supplément familial de traitement, ne peut être supérieure à 90 % du traitement et du régime indemnitaire correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité. Depuis le départ effectif du DGS en septembre 2018⁴⁷, la référence à considérer est donc celle du grade administratif le plus élevé occupé par un fonctionnaire en activité, soit le grade de directrice territoriale de la directrice des ressources humaines. L'examen des bulletins de paie de M. G montre qu'il a perçu, en octobre et novembre 2018,

⁴⁵ Si un faible nombre d'agents est concerné par ce dispositif, il semble toutefois qu'il bénéficie spécifiquement à certains agents répondant aux demandes directes de l'exécutif, en particulier aux trois agents affectés à la direction des ressources humaines.

⁴⁶ Même si ces créances ont pour origine des décisions créatrices de droits irréguliers devenus définitives.

⁴⁷ Même si le poste de DGS est de fait occupé par M. C. depuis octobre 2019, celui-ci n'exerce qu'un intérim. Il n'est d'ailleurs pas détaché sur un emploi fonctionnel et relève de la filière technique.

un traitement, puis à compter d'octobre 2018, un régime indemnitaire supérieurs aux plafonds autorisés. En outre, selon les dispositions précitées, un collaborateur de cabinet n'est pas fondé à percevoir la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Or, conformément à son second contrat, M. G l'a perçue irrégulièrement.

Depuis octobre 2018, M. G a donc perçu indûment 9 026,68 €.

La chambre invite le syndicat à récupérer les sommes indûment versées au collaborateur de cabinet depuis 2018, sur le fondement de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, soit avant le 1^{er} octobre 2020.

Le chargé de mission

Le 1^{er} octobre 2018, le président du syndicat a recruté pour 12 mois M. F en tant que chargé de mission. M. F est l'ancien maire d'une commune de La Réunion et ancien conseiller départemental de La Réunion. La société dont il est le gérant a travaillé pour le syndicat avant son recrutement, à deux reprises en 2017 et 2018 pour former les élus du syndicat (6 235 € au total).

Les missions qui lui ont été confiées sont larges : en matière de ressources humaines, la réalisation du diagnostic des compétences et de l'organigramme fonctionnel, l'élaboration d'un projet d'insertion en faveur de la propreté du territoire et le montage de projets pour mettre fin à l'enfouissement à Mayotte. Or, bien, qu'ayant été élu délégué à l'environnement d'une intercommunalité à La Réunion entre 2002 et 2008, le parcours professionnel de M. F ne fait état d'aucune compétence technique particulière en matière de collecte et de traitement des déchets.

Le recrutement de M. F présente des irrégularités. À compter de juin 2014, ce dernier, alors tout juste élu maire d'une commune de La Réunion, a été condamné à une peine de cinq ans d'inéligibilité. Titulaire du grade d'attaché territorial, en poste dans un établissement public de coopération intercommunale de l'île de La Réunion, il a par conséquent été radié de la fonction publique par arrêté du 2 octobre 2014. À compter de cette date, il ne lui était plus possible de continuer à exercer en tant que fonctionnaire dans sa collectivité d'origine, ni de bénéficier d'une quelconque mobilité. Ayant été déchu de ses droits civiques, il ne pouvait pas davantage être recruté par un contrat de droit public⁴⁸. Aussi, le syndicat l'a embauché sur le fondement d'un contrat de droit privé, en arguant de la qualité de service public industriel et commercial (SPIC) du SIDEVAM 976.

Cette qualification de SPIC mentionnée dans le contrat de M. F est erronée : comme l'activité du syndicat relève bien d'un service public administratif (SPA)⁴⁹, il ne pouvait dès lors recruter M. F par un contrat de droit privé (hors contrat aidé). La collectivité n'ignorait d'ailleurs pas l'irrégularité d'un tel recrutement, signalée par son conseil juridique qu'il avait saisi pour avis sur un projet d'avenant au contrat de travail.

Le conseil syndical n'avait par ailleurs pas délibéré la création du poste de chargé de mission occupé par M. F, contrairement aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53.

Alors qu'il était titulaire du grade d'attaché territorial, au 8^{ème} échelon, correspondant à un indice brut de 653, son contrat l'assimile au grade de directeur territorial au 5^{ème} échelon, correspondant à un

⁴⁸ En application de l'article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁴⁹ Arrêt du Conseil d'État (CE) Sect., Avis, 10 avril 1992, SARL Hofmiller.

indice brut de 889. Le syndicat lui a en outre accordé les primes à leur taux maximal. Pour une année entière de contrat, ce recrutement a coûté au syndicat près de 110 000 €⁵⁰.

Conformément au décret n° 2016-151 du 11 février 2016⁵¹, le télétravail est principalement exercé au domicile de l'agent pour trois jours par semaine maximum, deux jours devant être réalisés sur le lieu d'affectation. Il est accordé sur demande écrite de l'agent. Le contrat de travail de M. F prévoit un temps complet, exercé au siège du syndicat à Dzoumogné, ou, avec l'accord du DGS, en tout autre lieu en télétravail, alors que le syndicat n'a pas délibéré sa mise en place pour ses agents.

Bien que les modalités du télétravail de M. F ne soient définies ni par son contrat de travail, ni par un autre acte individuel, il ressort de son dossier individuel qu'il s'est absenté chaque quatrième semaine du mois, pour se rendre à La Réunion, d'où il aurait exercé ses missions pour le syndicat. Les éléments transmis ne peuvent suffire à justifier la réalisation, depuis La Réunion, de ses missions pour le syndicat. M. F semble plutôt n'avoir travaillé qu'aux trois quart de son temps de travail : le quart de la rémunération versée à M. F pendant un an a donc correspondu à un service non fait. D'ailleurs, il a indiqué en réponse aux observations provisoires que le syndicat ne lui avait pas mis à disposition d'outils informatiques de travail. Entre octobre 2018 et septembre 2019, M. F a perçu indument une somme globale de 27 500 € bruts. La chambre invite le syndicat à procéder à la récupération de cette somme sur le fondement de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321.

2.4 La méconnaissance des principes de la commande publique

2.4.1 L'absence de compétence organisée

Les dysfonctionnements de la commande publique s'expliquent par l'absence d'un règlement interne et d'un agent responsable de cette mission. Le syndicat a mis à jour le guide interne des procédures en matière d'achat public afin de prendre en compte l'évolution des seuils, comme la chambre le lui avait recommandé dans son précédent rapport. S'il n'est pas nécessaire que le conseil délibère chaque modification règlementaire, la chambre rappelle au syndicat qu'il est en revanche essentiel que ces évolutions soient communiquées aux différents services acheteurs, ce qui n'a pas été le cas : les marchés passés depuis le second semestre 2019 l'ont été sur le fondement de l'ordonnance de 2015 alors que le code de la commande publique est entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

Ce manquement s'explique par l'absence de mise en œuvre de l'autre recommandation formulée par la chambre en 2018 : le syndicat n'a pas créé de service chargé des marchés publics, ni recruté de responsable, malgré la création par son conseil le 23 juin 2018 d'un poste d'attaché territorial pour assurer ces fonctions⁵².

Faute de compétences organisées dans ce domaine, la vingtaine de marchés passés par le syndicat, hors les achats plus importants confiés à l'UGAP, présentent de nombreux écueils. Les

⁵⁰ Il était le deuxième agent le mieux payé du syndicat, jusqu'à la nomination de M. Combo en tant que DGS par intérim.

⁵¹ Relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

⁵² En l'absence d'une personne affectée aux marchés publics, la gestion de la commande publique a été assurée depuis 2019 par la DGARM, pendant trois mois puis par le DGST, DGS par intérim.

documents afférents à une même consultation contiennent par exemple des informations contradictoires, susceptibles d'entraîner l'annulation des procédures en cas de recours de la part de candidats non retenus⁵³.

Autre exemple, le syndicat a lancé en septembre 2019 un appel d'offres ouvert pour l'affrètement de véhicules de collecte pendant trois ans. Celui-ci était décomposé en cinq lots géographiques correspondant aux secteurs de collecte, et chaque lot exigeait la location de plusieurs types de véhicules (camions BOM 19 tonnes avec chauffeur, mini-BOM 7 tonnes avec chauffeur, chargeuse, pelleteuse, ou tractopelle avec chauffeur). Or, un seul candidat disposait de l'ensemble des véhicules demandés. Si le syndicat n'a pas déclaré sans suite cette consultation, il a envoyé à la suite de l'instruction de la chambre un nouvel avis public à concurrence : l'allotissement est réalisé par type de véhicules et plus par secteur. À l'instar de la précédente consultation, le syndicat n'indique aucun volume de déchets à collecter, ni mini ni maximum.

2.4.2 Le fractionnement généralisé des achats

En application de l'article R. 2121-1 du code de la commande publique, les acheteurs estiment le montant de leurs besoins en tenant compte des dépenses qu'ils seront amenés à effectuer au cours d'une même année civile pour un ensemble homogène de fournitures ou de services. Le fractionnement des achats pour échapper aux seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence est interdit. (Cf. tableau n° 6 annexe n° 4).

Alors qu'il s'était engagé en réponse au rapport d'observations précédent à conclure des marchés dans un certain nombre de domaines, le syndicat n'a pas amélioré ses pratiques en matière de fractionnement des achats. Il n'a pas passé de marché global pour des prestations récurrentes comme la location de véhicules de collecte, ni l'achat d'équipements de protection individuelle, ni la fourniture de pièces détachées des véhicules (Cf. tableau n° 6 en annexe n° 4).

Certaines opérations de travaux sont également fractionnées, par exemple le remplacement des menuiseries, pour une somme globale de près de 40 000 €, ayant fait l'objet de deux bons de commande distincts inférieurs à 25 000 € adressés à l'entreprise SOFAAL. Pour la réparation de ses véhicules en régie, le syndicat achète les pièces détachées à mesure des pannes constatées, auprès d'une vingtaine de prestataires distincts pour un montant moyen de 1 100 €. Comme le montant annuel de ces dépenses s'élève à près de 400 000 € par an, il devrait conclure un marché à l'issue d'un appel d'offres.

S'agissant des équipements de protection individuelle, le syndicat a réalisé des mises en concurrence, sur la base de devis demandés à deux ou trois prestataires alors que la réglementation impose une mise en concurrence adaptée pour les achats compris entre 40 000 € et 90 000 € : à la suite de l'instruction de la chambre, il a diffusé le 28 février 2020 un avis de publicité pour un accord-cadre à bons de commande.

La chambre demande au syndicat de cesser de fractionner et respecter les seuils de mise en concurrence pour ses achats conséquents et réguliers, comme les pièces détachées de véhicules.

⁵³ Les avis de publicité de la mission de maîtrise d'œuvre relative à la réhabilitation de quatre décharges et des travaux de réhabilitation correspondant indiquent que la procédure retenue est l'appel d'offres ouvert, tandis que les règlements de la consultation et actes d'engagement évoquent la procédure adaptée, conduisant à un doute sur la personne compétente pour attribuer les marchés (dans le premier cas, ce serait la commission d'appel d'offres, dans le second le président par délégation du comité syndical).

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

3.1 Des comptes mal tenus et très déséquilibrés fin 2019

3.1.1 La sincérité budgétaire et la fiabilité perfectibles des comptes

Le défaut de comptabilité d'engagement altère la sincérité budgétaire

L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, préalable ou concomitant à l'engagement juridique.

Or, la comptabilité d'engagement n'est pas suivie par la directrice des affaires financières (DAF) faute d'être destinataire des engagements juridiques du président. Elle a pourtant rappelé la procédure de l'engagement, juridique et comptable⁵⁴, par plusieurs notes en 2018, le 12 avril 2019 et de nombreux messages à l'encadrement et au cabinet.

Comme un audit budgétaire l'a relevé en 2019, le syndicat a reçu des factures que la DAF n'a pu mandater, faute d'engagement juridique et de constat du service fait, à l'instar des factures de location de véhicules, et ce malgré ses multiples relances.

Ceci a eu pour effet que le syndicat s'est retrouvé avec d'importantes dépenses non engagées, résultant de ces factures en attente de règlement faute de crédit. Les factures de 2019 non mandatées connues de la DAF s'élevaient le 21 janvier 2020 à 234 797,42 €⁵⁵. Le syndicat a indiqué qu'elles avaient été mandatées en 2020.

La chambre demande au syndicat de respecter l'engagement comptable pour permettre à la direction des affaires financières de contrôler la disponibilité des crédits.

La comptabilité d'engagement a conduit le syndicat à inscrire au budget primitif des crédits qui n'avaient pas été évalués sincèrement. Les inscriptions en dépenses pour la location de véhicules de collecte (à l'article 6135) ont été volontairement minorées en 2019 : les crédits inscrits au budget primitif étaient de 367 312,92 €, alors qu'en 2018 la dépense avait atteint 652 000 €. Après nouvelle inscription en décision modificative de 399 000 €, le syndicat a inscrit et autorisé en 2019, 766 287,92 € de crédits. À la clôture des comptes, la consommation de ces crédits a triplé l'inscription initiale et atteint 1 129 478,39 €. Par conséquent, le syndicat a reporté volontairement le paiement de factures de locations de véhicules de collecte sur des crédits ouverts au budget primitif de 2020 ; il aurait pu en imputer une partie au budget de 2019⁵⁶.

De surcroît, en investissement, le syndicat a inscrit au budget primitif de 2019 l'intégralité de l'acquisition des BOM pour 3,6 M€ alors qu'elles ne seront livrées qu'en 2020 et 2021 ; il a également inscrit en recette un emprunt sans aucun accord de principe d'un organisme prêteur. Le président a

⁵⁴ L'engagement juridique de la dépense par un bon de commande, un marché ou devis signé par le seul ordonnateur et l'engagement comptable obligatoire par la DAF.

⁵⁵ À la date du 24 décembre 2019, les factures 2019 sans crédits budgétaires s'élevaient à 178 033,62 €. À la date du 22 janvier 2020, d'autres factures sont arrivées qui s'élèvent à 56 763,8 €.

⁵⁶ La DAF a proposé en vain début 2020 de réaffecter à l'occasion d'une troisième décision modificative des crédits inutilisés de dépenses de personnel (146 000 €) et d'autres charges de gestion (22 000 €) pour payer en partie des factures de location de camions de 178 000 €.

sollicité auprès de l'AFD le 17 juin 2019, sans l'obtenir, un prêt de 3 969 118,96 € après en avoir délibéré le principe le 30 mars 2019.

La chambre demande au syndicat d'inscrire sincèrement au budget ses crédits en dépenses comme en recettes.

Une exécution budgétaire faible en investissement, faute de pilotage opérationnel

Le syndicat a adopté en 2017 un programme pluriannuel d'investissement révisé en 2019 à deux reprises. Conformément à l'article L. 2311-3-I du CGCT, il recourt depuis 2017 à la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) pour cinq programmes : 2016-01 - plan déchetteries, 2017-01 - réhabilitation décharges, 2017-02 - parc véhicules, 2017-03 - parc bacs, 2017-04 - programme bâtiments. La chambre a relevé des incohérences entre les montants des CP retenus en 2017 et 2018 dans le PPI comme les AP-CP votées en 2017, révisées en 2019, et les montants des crédits inscrits aux budgets 2018 et 2019 : pour trois AP en dépenses et quatre en recettes en 2018 et une AP en dépense et deux en recettes en 2019 (cf. tableau n° 7 en annexe n° 5).

Outre la mise en place d'AP-CP, réservées aux investissements pluriannuels de montants élevés, le syndicat présente, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14, ses opérations d'équipement en section d'investissement⁵⁷. Il a présenté une douzaine d'opérations, dont la moitié recouvre les AP.

Malgré les différents outils de programmation mis en œuvre, le syndicat n'exécute plus que partiellement depuis 2018 ses dépenses réelles d'investissement : il n'a amélioré qu'en apparence l'exécution en 2019 en ajoutant le montant des BOM commandées et inscrites au budget 2019 mais livrées plus tard, constituant l'important reste à réaliser de 2,2 M€ (Cf. graphique n° 4 en annexe n° 5). Le syndicat aurait dû décaler l'inscription budgétaire de la dépense dans le cadre de l'autorisation de programme dédiée.

Ainsi, le syndicat a affiché depuis 2017 des dépenses d'investissement qu'il n'est pas en capacité de réaliser. Il ne recouvre pas non plus ses recettes d'investissement, dont le taux est passé de 74 % en 2017 à 0 % en 2019. Ni les AP ni les opérations n'ont permis au syndicat de programmer au mieux le montant annuel de ses investissements et de limiter le montant de ses restes à réaliser. Le syndicat pâtit de l'absence de suivi par des responsables identifiés au sein des services.

La chambre encourage le syndicat à confier le suivi de chaque autorisation de programme et opération budgétaire à un responsable au sein de la direction concernée

Le suivi du patrimoine et l'amortissement défaillants

La tenue de l'inventaire comptable est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification exhaustive dans l'inventaire physique. Ces deux inventaires doivent être en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La tenue de l'inventaire participe à la sincérité des comptes car l'absence de suivi du patrimoine conduit à différer certaines dates de mise en service, minorant artificiellement l'amortissement des biens concernés, ou à oublier certaines sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater les plus ou moins-values qui en résultent.

Or, l'inventaire du budget général présentait des écarts importants avec l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2019 : près de 16,5 M€ (262 %) pour les valeurs brutes portées à l'état de l'actif et 19,4 M€ (735 %) pour les valeurs nettes (cf. tableau n° 9 en annexe n° 5).

⁵⁷ Elles exposent, pour chaque opération d'investissement, l'ensemble des dépenses engagées, réalisées et les restes à réaliser et permet de contrôler l'exécution des crédits, quelle que soit la nature des dépenses.

Le syndicat ne met aucune méthode en œuvre d'actualisation de son inventaire, ni pour les entrées et sorties de son patrimoine, malgré la tentative de la DAF. Par exemple, les quais de transfert, réalisés par le département, n'avaient toujours pas été transférés au syndicat. À l'exception des véhicules, les immobilisations entrant dans le patrimoine syndical ne sont pas étiquetées (micro-ordinateurs, mobiliers) ; inversement celles qui sont détruites ne sont pas sorties de l'inventaire.

La chambre recommande au syndicat de mettre à jour son inventaire physique et comptable pour amortir correctement ses biens.

En outre, le syndicat amortit plus longtemps que prévu par la réglementation les camions (10 ans pour contre 8 ans maximum inscrits dans la M14) et les bâtiments (30 ans contre 15 ans maximum). Ce choix apparaît d'autant plus critiquable qu'au vu de la situation locale, la dégradation des véhicules comme des bâtiments au cours du temps apparaît plus rapide qu'en France métropolitaine qui sert de référence. Si de telles pratiques ne sont pas interdites, la chambre rappelle qu'elles doivent être exceptionnelles et justifiées par des considérations d'ordre économique et financier et invite ainsi le syndicat à limiter l'amortissement des camions et des bâtiments.

Une information des élus incomplète et parfois erronée

L'article L. 2312-1 du CGCT applicable aux syndicats mixtes par renvoi de l'article L. 5211-36 prescrit la présentation d'un rapport annuel sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette, ainsi qu'une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Or, les rapports à l'appui du débat d'orientations budgétaires de 2018 et 2019 n'ont pas présenté les importants engagements pluriannuels ni les informations sur les dépenses de personnel, première charge du syndicat, à l'exception des effectifs.

La chambre demande au syndicat de compléter les rapports d'orientations budgétaires conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.

Ainsi, contrairement à la recommandation de la chambre en 2018 relative à la production de comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine de sa situation financière et de son résultat, le syndicat n'a pas amélioré l'information du comité syndical, à l'exception de la provision de 235 000 € pour contentieux, adoptée en 2018.

3.1.2 Le défaut de comptabilité analytique

Contrairement à l'objectif fixé au CODOM, le syndicat n'a pas réussi à valider sa comptabilité analytique opérationnelle par service avec les indicateurs de suivi budgétaire : il a pourtant travaillé sur le référentiel de l'ADEME « *compta-coût* » à partir de 2017. Le président du syndicat n'a pas pu réaliser ni présenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers, comme l'exige l'article L. 2224-17-1 du CGCT. Or, ce rapport est d'autant plus important pour le syndicat qu'il présente notamment la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères, ainsi que les recettes et les dépenses du service public de gestion des déchets par flux. Le rapport d'activité 2018 publié au premier semestre 2020 ne les présente pas.

Par ailleurs, le syndicat doit adresser son rapport d'activité annuel aux EPCI membres conformément à l'article D. 2224-3 du CGCT. Il doit également mettre à disposition du public, à son siège, les rapports annuels de son délégué (article D. 2224-5 du CGCT).

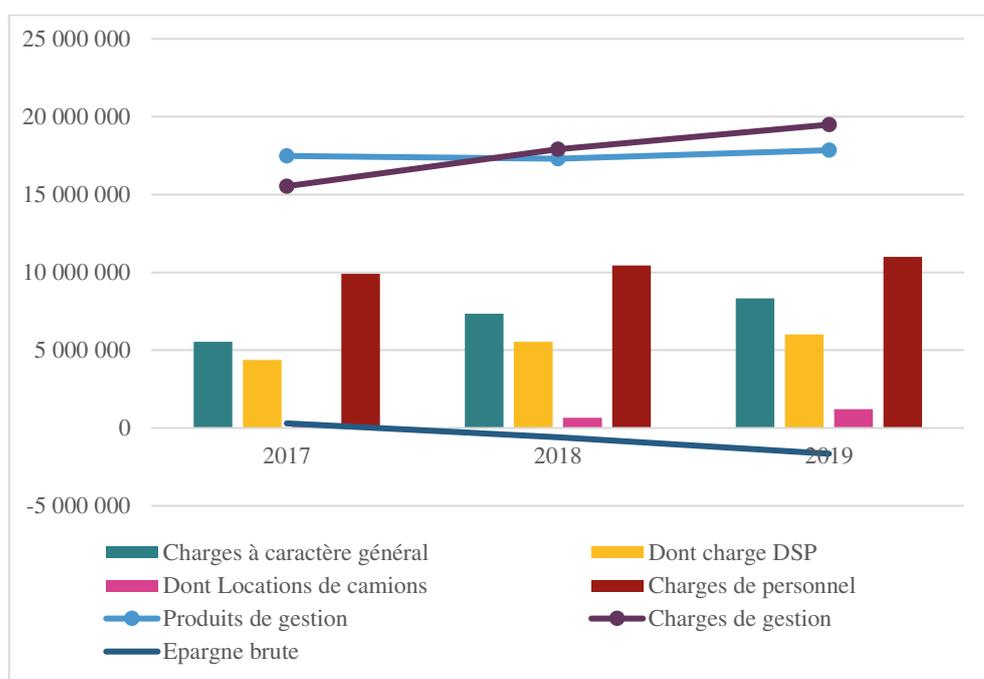
La chambre recommande au syndicat de mettre en œuvre la comptabilité analytique et de s'organiser en conséquence, afin de suivre et de maîtriser l'évolution de ses coûts de fonctionnement et de réaliser le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

3.1.3 L'exploitation et l'investissement structurellement déficitaires fin 2019

Un fonctionnement devenu structurellement déficitaire

Sous l'effet de l'explosion des locations des véhicules de collecte (+ 1 M€), des recrutements (+ 1 M€) ainsi que de la hausse du coût de la DSP à la suite de la suppression d'une subvention⁵⁸ (+ 1,6 M€), l'activité du syndicat est devenue structurellement déficitaire depuis 2018 : il a sextuplé son déficit annuel de fonctionnement entre 2017 et 2019 à plus de 2,2 M€. La hausse du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en substitution des participations des EPCI (+ 1 M€) a été insuffisante.

Graphique n° 1 : Epargne, charges et produits de fonctionnement de 2015 à 2019 (en €)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion (Cf. tableau n°10 en annexe n° 6)

Hors DSP et locations de véhicule, le syndicat a quand même accru ses charges à caractère général de 14 % entre 2017 et 2019 (135 000 €) sous l'effet des frais d'assurances et frais bancaires (qui ont triplé à près de 200 000 € à la suite de la souscription de la responsabilité civile pour les agents), des honoraires et études quintuplés à 100 000 €, des dépenses de communication (publicité, publications et relations publique) augmentées d'un tiers à 100 000 €, et des frais de déplacements et missions des

⁵⁸ À compter de février 2018 fin de la restitution au syndicat de la subvention versée par l'ADEME au délégataire pour la réalisation d'investissements complémentaires au centre d'enfouissement.

agents en croissance de 50 % à 19 000 € (cf. tableau n° 11 en annexe n° 6). Le syndicat a également dépensé davantage pour les indemnités de ses élus (+ 60 % à 104 000 €) et leur frais de missions, hors Mayotte (visites, congrès, salon en métropole, à La Réunion, à Madagascar, Outre-mer, au Maroc) : ils ont triplé en deux ans pour atteindre 57 000 €.

La chambre ne peut qu'inviter le syndicat à réduire son train de vie, notamment les dépenses de communication et de déplacements hors de Mayotte de ses élus et agents.

En recettes, comme il s'en était fixé l'objectif⁵⁹, le conseil syndical a réduit la participation des EPCI par habitant de 65 à 51 € entre 2017 et 2018. La hausse de la population prise en compte à l'issue du recensement en 2018 a permis de stabiliser le niveau total de participation entre 2017 et 2019 (Cf. tableau n° 13 en annexe n° 6).

Cependant, au titre des autres participations, le syndicat n'a plus perçu, depuis 2018, les remboursements du supplément familial de traitement (SFT) par le fonds national de compensation (755 000 € en 2017). Le syndicat doit en refaire la demande après les régularisations de SFT intervenues à la suite du précédent rapport de la chambre.

Au total, aucune activité, collecte ni traitement, ne s'équilibre : elles sont structurellement déficitaires de 11 % pour la collecte et de 5 % pour le traitement en 2019 (Cf. tableau n° 12 en annexe n° 6).

S'agissant de la collecte, les recettes composées de la participation des EPCI membres, des autres participations et de la TEOM⁶⁰, dont le taux a été doublé de 6,7 à 14,4 % en 2018 pour compenser la réduction législative des bases fiscales⁶¹, n'en couvre plus le coût⁶² en 2019 contrairement à 2017 : la hausse du taux et du produit de la TEOM n'a pas compensé la baisse de participation des EPCI par habitant de 42,5 à 25 €. Le conseil syndical avait refusé en 2019 de voter la hausse du taux de TEOM de 14,4 à 17 % proposée au débat d'orientations budgétaires, privant ainsi le syndicat d'une recette annuelle supplémentaire estimée à plus d'1,1 M€.

S'agissant du traitement, la hausse de participation annuelle par habitant de 22,5 à 26 € de 2017 à 2019, n'a pas suffi à couvrir le coût de la DSP, en hausse de 35 % à la suite de la fin de la restitution au syndicat de la subvention de l'ADEME versée à son délégataire (1,1 M€). Depuis 2019, le syndicat facture le traitement de déchets ménagers collectés auprès des gros producteurs, signataires d'une convention (56,04 € / tonne).

Contrairement à la recommandation de la chambre en 2018, le syndicat n'a pas suffisamment adapté la répartition des ressources à celles consacrées à chacune de ses compétences : il n'a pas accru ses recettes, notamment la TEOM, autant que ses dépenses.

Le syndicat privé de ressources propres pour financer les importants investissements

Faute d'épargne donc de financement propre (à l'exception du FCTVA jusqu'en 2018), le syndicat a financé ses investissements par ses réserves (de 0,5 M€ en 2017 et 2018 à 3,1 M€ en 2019). Il n'est pas endetté et avait remboursé en 2017 les avances de trésorerie du département aux anciens syndicats, mais après relance de la direction régionale des finances publiques (DRFiP), il doit encore en rembourser 805 000 €.

⁵⁹ Hausse du taux de TEOM depuis 2016 pour remplacer les participations des EPCI à compter de 2020.

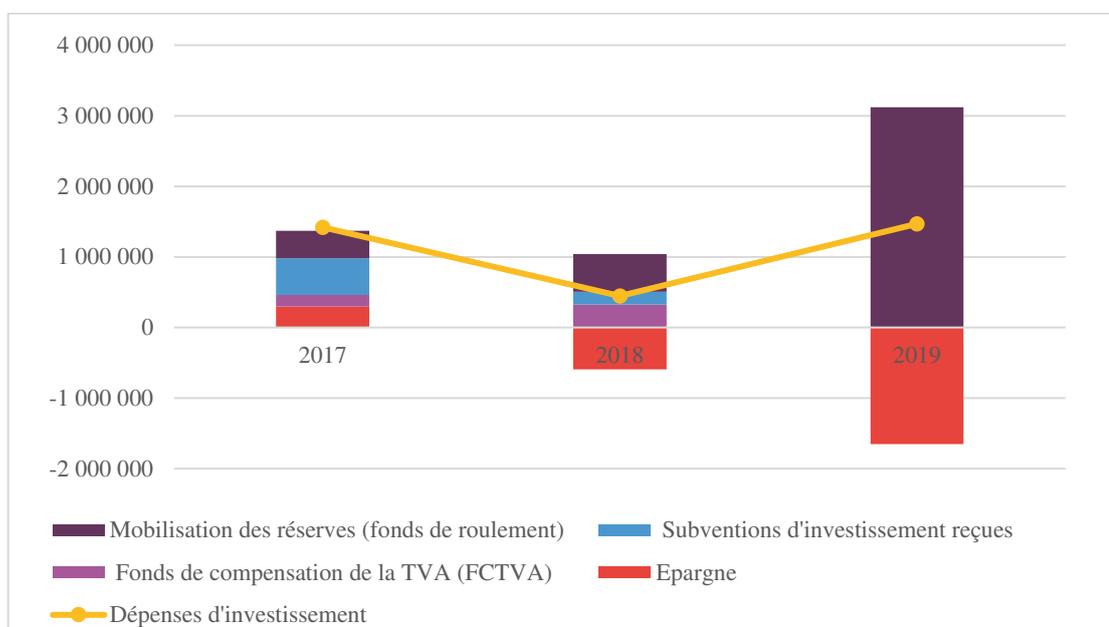
⁶⁰ Depuis 2018, la CCPT perçoit directement la TEOM pour optimiser son intégration fiscale et sa dotation d'intercommunalité.

⁶¹ Le syndicat a logiquement augmenté le taux de TEOM pour tenir compte de la minoration de 60 %, par la loi n° 2017-256, des bases fiscales sur lesquelles la TEOM est calculée en 2018.

⁶² Estimé par déduction du coût de la DSP au total des charges réelles de fonctionnement.

Fin 2019, le syndicat ne disposait pas des ressources propres pour financer ses investissements programmés depuis 2017 au plan pluriannuel d'investissement (PPI) : ses réserves sont quasi nulles (+ 5 560 €) en intégrant les 2,6 M€ de restes à réaliser⁶³, il ne peut recourir à l'emprunt faute de capacité à dégager de l'épargne.

Graphique n° 2 : Dépenses et recettes d'investissement entre 2017 et 2019 (en €)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2017 et 2018 et du compte administratif 2019 (Cf. tableau n° 12 en annexe n° 6).

Or, en investissement, le syndicat doit continuer à réaliser et à mandater des opérations inscrites à son plan pluriannuel d'investissement (PPI) adopté en 2017 composé de la réhabilitation des quatre décharges, de l'achat de bacs et de véhicules de collecte, des études et de la réalisation des déchetteries ainsi que de la construction de bâtiments : leur coût, net des subventions attendues, s'élevait à 12,3 M€ en 2019 ; il l'a triplé après avoir révisé deux fois le PPI en 2019.

N'ayant seulement dépensé que 135 000 € en 2018 pour des bacs, le PPI révisé de 2019 concentre les dépenses sur 2019 et 2020 pour près de 9 M€ chaque année. Comme il attendait 3 M€ de recettes en 2019 et 2020, il avait donc prévu à son PPI 6 M€ de dépenses nettes d'investissement chaque année. Le syndicat ayant réalisé en 2019, en incluant les importants restes, 6,5 M€ de dépenses et n'ayant perçu que 800 000 € de recettes d'investissement, il lui reste à financer 5,7 M€ de dépenses nettes d'investissement initialement prévues et 6 M€ programmées en 2020, soit encore près 11,7 M€ à partir de 2020. Le PPI n'intègre pas l'enveloppe prévisionnelle de 3 M€ prévus dans la convention conclue avec l'EPFAM pour l'acquisition des terrains d'assiette des déchetteries⁶⁴.

Ce sont au total près de 15 M€ d'investissement qui doivent être financés par le syndicat sur ses fonds propres ; son déficit structurel de fonctionnement et d'épargne ne lui permettant pas de recourir à l'emprunt.

Seules deux des cinq opérations inscrites à son PPI étaient en avril 2020 subventionnées : la réhabilitation des anciennes décharges à 73 % et les déchetteries à 57 %. En revanche, s'agissant des

⁶³ 3,4 M€ en dépenses liés principalement à l'achat des BOM (2,2 M€) et 811 000 € en recettes au compte administratif provisoire de 2019, venant en déduction des 2,6 M€ de réserves fin 2019, soit + 5 560 €.

⁶⁴ En 2016 le syndicat comptait surtout sur la mise à disposition de foncier par les communes.

trois autres opérations, le syndicat n'a mobilisé aucune subvention pour les acquisitions de BOM (4,6 M€) ni la construction de nouveaux locaux (1,7 M€), ou très peu de subventions pour l'acquisition de bacs (4 %). Il existe pourtant de nombreux dispositifs d'aide pour les collectivités mahoraises : la négligence du syndicat à chercher des subventions pèse sur sa capacité d'investissement. En août 2019, le syndicat a demandé à l'État son concours pour l'achat des bacs (90 000 €) et à hauteur de 80 % du montant de l'acquisition des BOM au titre du contrat de convergence, sans avoir reçu, depuis, de suites positives.

Le retard pris dans l'exécution du PPI a entraîné la caducité des subventions promises par l'État et l'ADEME dans deux opérations : l'étude et la construction des déchetteries et la réhabilitation des décharges de Chirongui et Dzoumogné. (Cf. tableau n° 15 en annexe n° 6).

S'agissant des subventions notifiées au titre des études du plan déchetterie, les conventions de financement sont arrivées à échéance en 2019⁶⁵. Comme le syndicat doit relancer le marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation de nouvelles études en 2020, il a indiqué vouloir solliciter à nouveau l'ADEME et s'assurer auprès de l'État que la convention de financement restait valide⁶⁶. S'agissant des travaux de construction des déchetteries, le syndicat devra solliciter de nouveau les fonds européens, fléchés dans le programme opérationnel 2014 - 2020, au titre du prochain programme 2020 - 2026 ; il ne pourra cependant espérer, selon la DEAL, financer l'ensemble des déchetteries comme il aurait pu le faire sur les deux programmes. Il doit également s'assurer auprès de l'ADEME de la pérennité de la participation obtenue pour 2020 et les années suivantes (50 % plafonnés sur une assiette maxi de 1,5 M€ / projet, soit 750 000 € par déchetterie).

En ce qui concerne la réhabilitation de la décharge de Chirongui dont le marché de travaux était en cours de notification en avril 2020, le syndicat a demandé à l'État une prorogation d'un an de la subvention de 233 000 €⁶⁷, qui doit faire l'objet d'un avenant. Concernant la réhabilitation de la décharge de Dzoumogné, le syndicat a sollicité de l'État le 25 mars 2020 un avenant, à la convention de financement signée avec le département au titre du contrat de projet État-Mayotte 2015 - 2020⁶⁸.

Comme sa capacité de financement était nulle fin 2019, la chambre engage le syndicat à consacrer des moyens à la recherche et au suivi des financements externes pour ses importantes opérations d'investissement.

Le déficit structurel fin 2019 impose des arbitrages cruciaux en 2020

Malgré le résultat annuel de 2019 très négatif (- 5,78 M€) tant en fonctionnement (- 2,24 M€) qu'en investissement, restes à réaliser compris (- 3,54 M€), le syndicat présentait au 31 décembre 2019 un résultat global encore très légèrement positif de 5 560 €, ceci grâce aux excédents récupérés en 2014 des ex-syndicats de collecte (6,6 M€, principalement en fonctionnement). Le syndicat a consommé ses réserves héritées à sa création, alors même qu'il n'a réalisé qu'une petite partie de son PPI⁶⁹. C'est ce

⁶⁵ Subvention de l'État de 300 000 € valable 2 ans à compter du 17 novembre 2016 et subvention de l'ADEME de 70 000 € valable 3 ans à compter du 17 août 2016.

⁶⁶ Selon lui, la première étude avait commencé dans les deux ans suivant la signature de la convention (en février 2017) de sorte que la subvention reste valable.

⁶⁷ La convention stipulait que les travaux devaient avoir commencé avant le 23 juillet 2019.

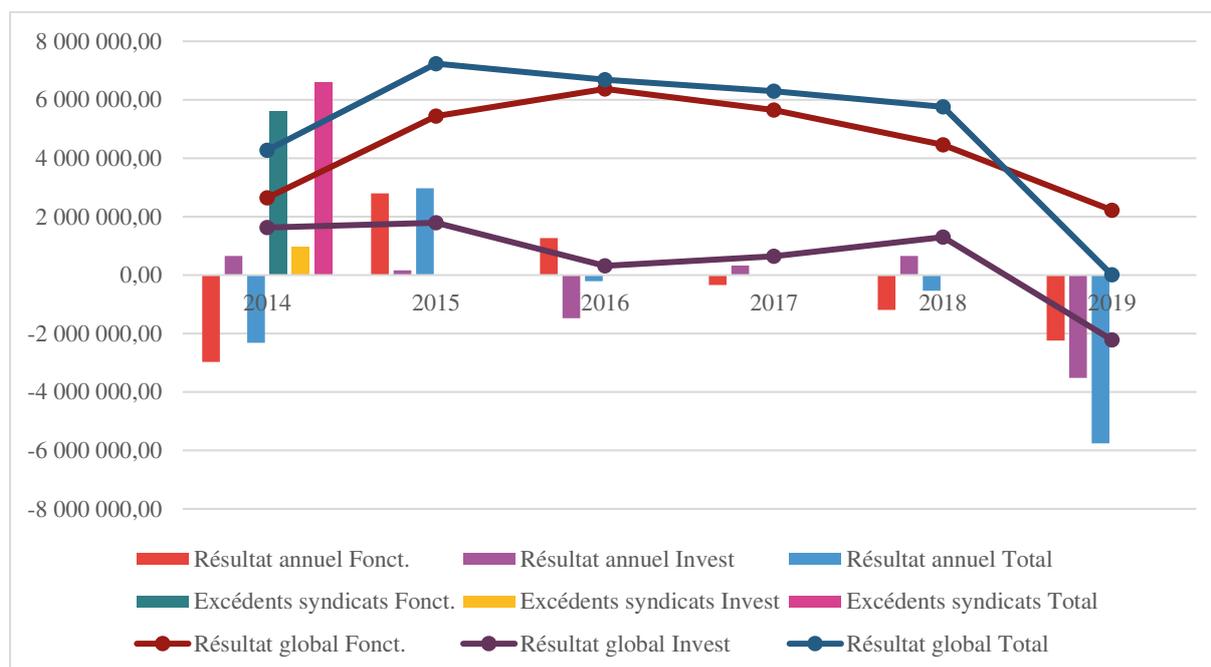
⁶⁸ Elle précisait que les travaux devaient avoir commencé dans les 2 ans à partir du 26 juin 2018.

⁶⁹ 6,6 M€, intégrant les 3,6 M€ d'achat de BOM, pas toutes livrées, sur les 18,5 M€ de dépenses inscrites.

que prévoyait le dernier exercice de prospective financière réalisé début 2018 par le consultant Finance active⁷⁰.

À partir de 2020, le syndicat ne dispose plus d'aucune marge de réserve pour combler tout nouveau déficit de fonctionnement comme ce fut le cas en 2018 puis 2019. Son budget primitif doit intégrer en 2020 la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) fixée à 10 € la tonne et la réduction du produit de la TEOM à la suite de la reprise de la collecte par la CADEMA de la commune de Dembeni.

Graphique n° 3 : Résultats annuels et consolidés du budget principal de sa création à 2019 (en €)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et administratifs en prenant en compte en 2019 les RAR en investissement (Cf. tableau n° 16 en annexe n° 6)

Le rapport d'orientations budgétaires tenu le 11 mars 2020 propose l'introduction de la redevance spéciale sur les déchets des entreprises et rappelle la nécessité de maîtriser le train de vie du syndicat (voyages des élus et organisations de « voulés⁷¹ » pour les agents notamment) et de tirer profit de la mise en concurrence sur ses fournitures.

Seule une hausse de la TEOM et des participations des EPCI peut, selon la chambre, restaurer l'équilibre et permettre au syndicat de retrouver la capacité d'épargne, nécessaire au financement de ses importants investissements engagés.

Lors de son adoption le 11 septembre 2020, le syndicat a équilibré son budget primitif 2020 grâce d'une part à la hausse des participations des EPCI membres en fonctionnement de 3,1 M€ soit de

⁷⁰ « Cette trajectoire financière n'est par conséquent pas viable à moyen terme. Le syndicat devra veiller à restaurer l'équilibre sur sa section de fonctionnement afin de continuer à dégager de l'autofinancement. Dans le cas contraire, il serait contraint de puiser de plus en plus dans des excédents qui seront totalement épuisés dans quelques années ».

⁷¹ Le voulé est un barbecue traditionnel organisé sur la plage.

27 % par rapport au montant de 2019 et d'autre part en investissement par l'inscription du produit de 1,9 M€ d'un emprunt auprès de l'AFD, sur la base d'une simple lettre d'intention : la recette en investissement ne présentait pas au moment de son inscription un caractère certain, en raison de l'absence de toute acceptation du contrat de prêt par l'AFD.

Partageant le constat de la chambre, le nouveau président a indiqué envisager de lancer une réflexion pour réviser le schéma de financement du fonctionnement du Syndicat. Une telle opération fiscale et financière nécessiterait selon lui l'élaboration d'un pacte fiscal et financier formalisant l'engagement et la coordination du syndicat, des EPCI et des communes.

3.2 La nécessité d'un plan de redressement lors du prochain mandat

3.2.1 L'intégration des objectifs du plan et de la collecte des emballages ménagers

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) est un outil de planification globale de la prévention et de la gestion de l'ensemble des déchets produits sur le territoire, qu'ils soient ménagers ou issus des activités économiques. Il a pour rôle de mettre en place les conditions d'atteinte des objectifs nationaux de réduction des déchets à la source en priorité, d'amélioration des taux de tri et de valorisation des déchets. Contrairement au PEDMA, le PRPGD est opposable⁷² aux décisions des personnes morales de droit public dans la prévention et la gestion des déchets. À l'issue d'un processus de consultation, il doit être validé par le conseil départemental de Mayotte avant la fin 2020.

L'article L. 541-1 du code de l'environnement, expose les objectifs nationaux en matière de prévention et de gestion des déchets. Conformément à l'article R. 541-16-I-3 du même code, ces objectifs réglementaires ont été adaptés aux particularités régionales en termes de délai afin de tenir compte des spécificités des territoires ultra-marins ; Certains objectifs réglementaires sont déjà déclinés pour Mayotte d'ici 2026 et 2032.

Le plan prend en compte l'augmentation attendue de la population de 44 % entre 2016 et 2032, donc d'une évolution comparable de la production de déchets. Il propose de compenser cette croissance attendue par l'amélioration du tri à la source pour atteindre les objectifs fixés : réduction de 15 % d'ici 2030 des déchets aujourd'hui enfouis et de 10 % des déchets ménagers et assimilés produits par habitant d'ici 2032, sans compter l'extension du tri à la source (cf. tableau n° 17 en annexe n° 7).

La chambre engage le syndicat à bien inscrire son action dans ce futur plan et à concourir à la réalisation de ces objectifs qui s'imposent à lui comme aux gros producteurs de déchets notamment industriels.

Par ailleurs, la convention conclue en 2018 avec Citeo stipule que le syndicat devra assurer lui-même la gestion des déchets d'emballages ménagers à partir du 31 décembre 2022. Il doit former ses personnels avec Citeo deux ans avant. Or, l'état des lieux du PRPGD note que la collecte sélective est récente et peu performante : le ratio par habitant reste, malgré la différence de conditions et de niveau de vie avec la métropole, très faible et très inférieur aux moyennes nationale (1,2 kg en 2016 contre 78) et de La Réunion (47). L'implantation en hausse des points d'apport volontaire (75 en 2014, 157 en 2017, 70 déployés en 2018 puis 2019) est récente.

⁷² L'article L. 541-15 du code de l'environnement prévoit leur compatibilité.

Selon les données qu'il a fournies, Citeo dépense un peu plus d'1 M€ par an pour la collecte et le traitement des emballages ménagers à Mayotte. Le dispositif est structurellement déficitaire⁷³ ; seules deux entreprises locales contribuent au coût. Une telle reprise en régie de la gestion des déchets ménagers à partir du 1^{er} janvier 2023 aura d'importantes conséquences sur les moyens⁷⁴, l'organisation et le budget du syndicat : l'ouverture de déchetterie peut offrir des lieux de collecte de ces déchets mais ne dispenserait pas le syndicat d'entretenir et de développer les points d'apport volontaire⁷⁵.

La chambre encourage le syndicat à anticiper la reprise à partir du 1^{er} janvier 2023 de la gestion des déchets d'emballages ménagers, en hausse avec le développement de la consommation.

3.2.2 La nécessité d'un plan de mandat à l'issue des études et audits livrés en 2020

Malgré l'étude⁷⁶ réalisée à cette fin en 2014, la fusion du SIDEVAM en charge du traitement des déchets sur l'ensemble du département et des quatre syndicats intercommunaux assurant la collecte n'a pas donné lieu à une réorganisation opérationnelle : le syndicat créé a juxtaposé les précédents secteurs de collecte sans les faire évoluer par rapport aux contraintes. Le syndicat n'a pas non plus procédé à la rationalisation de ses implantations, ni de ses bâtiments. Résultat, il a dû convertir en 2019 sur le site de son siège de Dzoumogné, une salle de réunion en bureaux et installer des bâtiments modulaires pour loger les agents des ateliers. Certains cadres, les responsables de la formation externe, de la collecte ou des bacs, ne disposent même pas de bureaux fixes. Faute de locaux, le syndicat n'a pas rapatrié la direction des ressources humaines restée à Combani. Le syndicat souhaite reconstruire une cité administrative et de nouveaux ateliers à Dzoumogné, inscrits à son PPI.

La fusion des syndicats de collecte et du syndicat de traitement est restée inaboutie, tant au niveau de l'organisation de la collecte que de son fonctionnement.

Conséquence de la collecte défaillante, le mécontentement de la population et des communes incite certains EPCI membres, comme la CCPT l'a fait depuis 2017, à demander à reprendre la gestion de la compétence de la collecte. Certains acteurs mettent en avant la nécessité de rapprocher la responsabilité de la population. Cette évolution conduirait à démanteler en partie le syndicat et à revenir à l'organisation antérieure. La 3CO a réalisé une étude en 2019 qui montre que si elle reprenait directement la gestion de la collecte, le coût global de la gestion des déchets ménagers⁷⁷ (estimé entre 3,9 et 4,4 M€ selon qu'elle collecte en régie ou prestation) serait plutôt supérieur au montant total de la participation versée et de la TEOM prélevée sur son territoire au bénéfice du syndicat en 2017 et 2018 (3,8 M€ en moyenne).

Cette évolution serait de nature à remettre en cause toute l'intégration de la compétence par le syndicat, les gains d'échelle visés à sa création et l'économie générale de la gestion des déchets à l'échelle de Mayotte. Le président du syndicat a indiqué souhaiter reprendre à terme la collecte sur le territoire de la CADEMA.

La chambre considère que la rationalisation de la collecte par le syndicat unique ne doit pas être remise en cause par les performances budgétaires et de service médiocres : elles sont le résultat d'une

⁷³ Citeo a évoqué la piste de la consigne pour intéresser financièrement les consommateurs au geste du tri à la source en leurs restituant les centimes facturés à l'achat pour les emballages.

⁷⁴ La convention conclue avec Citeo stipule que ce dernier doit proposer au syndicat de lui céder à son terme les conteneurs sur son territoire, selon des modalités à définir entre eux.

⁷⁵ Le déploiement de bacs dédiés (jaunes) ajouterait un coût supplémentaire.

⁷⁶ Elle proposait la réorganisation de la collecte et de la maintenance des matériels en trois secteurs (nord, sud et Petite-Terre), la collecte saisonnière des déchets verts et la collecte mensuelle des encombrants, ainsi qu'une nouvelle organisation du syndicat et de ses agents.

⁷⁷ Le coût de la collecte, en régie ou par prestation, et la participation versée au syndicat pour le traitement.

gouvernance défaillante et d'une fusion inaboutie. Il convient à l'occasion du prochain mandat de mettre en œuvre la logique ayant présidé à la création du SIDEVAM 976 afin d'en tirer les gains escomptés, tant en termes de service que de coût, et redresser la situation financière.

En outre, l'ouverture du prochain mandat (2020 - 2026) par l'élection d'un nouvel exécutif conjuguée à la restitution de l'étude sur l'optimisation de la collecte et de l'audit financier et organisationnel, constituent une opportunité pour le syndicat de mettre fin aux dysfonctionnements administratifs, d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie de rétablissement et de professionnalisation de ses missions.

L'étude d'optimisation de la collecte doit permettre de définir les règles et circuits de collecte, ainsi que les moyens matériels. L'audit organisationnel et financier doit proposer une prospective financière entre 2020 et 2032 comme le PRPGD et un programme de renforcement de compétences du syndicat pour améliorer les performances techniques et financières ainsi que les fonctions transverses.

Face aux enjeux financiers et environnementaux, le syndicat doit définir et mettre en œuvre un plan de mandat, conforme aux orientations du PRPGD. Il peut s'appuyer sur les résultats de l'étude d'optimisation de la collecte et de l'audit financier et organisationnel.

Contrairement au mandat précédent dans le cadre du CODOM, le syndicat doit aller au-delà du seul suivi des actions mises en œuvre sous forme de productions écrites. Il doit pour cela rétablir un fonctionnement régulier et une gouvernance respectueuse de l'encadrement ; il doit impérativement disposer de l'ingénierie nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des déchets fixés par le futur plan. Le défi est double : d'une part collecter tous les déchets ménagers et assimilés, d'autre part ouvrir des déchetteries afin de trier à la source les déchets, en limiter les dépôts sauvages, réduire l'enfouissement et donc le coût du traitement.

La chambre recommande au syndicat de définir, d'adopter et de mettre en œuvre un plan de mandat de mise en œuvre efficace de ses missions et de mobilisation efficiente de ses moyens pour tenir les objectifs de réduction de déchets fixé par le PRPGD.

Le syndicat peut s'appuyer sur son encadrement actuel, notamment aux directions des finances et du traitement, sur les EPCI membres, qui ont développé des actions de prévention des déchets et de protection de l'environnement ainsi que sur ses partenaires institutionnels, comme l'ADEME, l'AFD, l'EPFAM et l'État (DEAL et DRFIP).

ANNEXES

Annexe n° 1. Le suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre.....	41
Annexe n° 2. La mise en œuvre des compétences.....	43
Annexe n° 3. La gestion des ressources humaines.....	45
Annexe n° 4. La commande publique.....	46
Annexe n° 5. La gestion budgétaire et comptable	47
Annexe n° 6. La situation financière.....	49
Annexe n° 7. Les perspectives.....	54
Annexe n° 8. Glossaire	55

Annexe n° 1. Le suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre

Tableau n° 1 : Les suites données aux recommandations de la chambre

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements pris par le président</i>	<i>Suites données</i>
<u>Mise en œuvre des compétences :</u>		
<i>Engager, en liaison avec la préfecture, une réflexion sur la refonte de ses statuts et des modalités de participation financière des collectivités</i>		Mise en œuvre Nouveaux statuts adoptés le 16 novembre 2019 par le conseil syndical
<i>Réorganiser la collecte des déchets afin d'homogénéiser la qualité de service sur le territoire et de rationaliser l'utilisation de ses moyens</i>	Etude en 2018 sur la meilleure adéquation entre moyens affectés aux secteurs et besoins de collecte	Non mise en œuvre Etude d'optimisation de la collecte lancée seulement en janvier 2020
<u>Gestion budgétaire et financière :</u>		
<i>Respecter les décisions du comité syndical en matière de tarification des services</i>	Procédure définissant les conditions de vente et de mise à disposition des bacs de collecte au 2 nd semestre 2018	Mise en œuvre Nouveau règlement du 3 juillet 2018, rendant gratuite l'attribution des bacs en contrepartie d'un engagement écrit à respecter les règles de tri et rendant payant le remplacement de tout bac avant deux ans.
<i>Améliorer l'information du comité syndical par la production de comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat</i>	Rattachements des charges et produits en 2018 ; provisionnement de 235 000 € pour risque de contentieux en avril 2018 ; mandatement d'office des participations de la communauté de communes du nord,	Partiellement mise en œuvre La provision a été adoptée ; mais principaux rattachements des charges et produits 2019 irréguliers
<i>Adapter la répartition des ressources à celles consacrées à chacune de ses compétences</i>	objectif de mise en œuvre d'une comptabilité analytique au 1 ^{er} janvier 2019, actualisation annuelle des perspectives budgétaires ;	Non mise en œuvre Comptabilité analytique inachevée et non utilisée Pas de prospective réalisée depuis 2019
<u>Commande publique :</u>		
<i>Généraliser le recours aux marchés publics pour satisfaire l'ensemble de ses besoins en travaux, fournitures et prestations, conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et des articles 25 et suivants de son décret d'application n° 2016-360 du 30 mars 2016</i>		Non mise en œuvre

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements pris par le président</i>	<i>Suites données</i>
<i>Actualiser le guide de procédure interne d'achat afin de le mettre en conformité avec les dernières dispositions réglementaires en matière de marchés publics</i>		Mise en œuvre La procédure a intégré les nouveaux seuils réglementaires de dispense de procédure de passation de marchés publics
<i>Mettre rapidement en place un service des marchés publics capable de recenser l'ensemble des besoins, computer les seuils, conduire les procédures et en suivre l'exécution administrative et financière</i>	Objectif de création d'un service de marché public et de procédures internes renouvelées fin 2018	Non mise en œuvre
<u><i>Gestion des ressources humaines :</i></u>		
<i>Verser le supplément familial de traitement (SFT) conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</i>	Mise à plat de l'ensemble des dossiers de supplément familial de traitement (SFT) perçu par les agents du syndicat	Mise en œuvre Faute d'un second déplacement, le contenu des dossiers n'a pu être examiné. Toutefois, alors que 990 000 € de SFT ont été versés pour 928 enfants en 2017, le SIDEVAM n'a dépensé que 663 500 € en 2019, pour 628 enfants.
<i>Adopter une délibération respectueuse des dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale</i>		Non mise en œuvre Règlement intérieur adopté le 30 mars 2019 mais ne respectant pas les dispositions réglementaires
<i>Rationaliser l'organisation du temps de travail des agents de collecte et mettre en place un système de contrôle automatisé</i>		Non mise en œuvre
<u><i>Gestion du patrimoine :</i></u>		
<i>Mettre à jour les certificats d'immatriculation de ses véhicules, conformément aux articles R. 322-4 et R. 322-7 du code de la route (considérée en cours)</i>	Mise à jour des cartes grises des véhicules, mise en place de tableaux de bord et de procédures internes pour le suivi et l'utilisation des véhicules	Non mise en œuvre Certificats d'immatriculation de ses véhicules fournis mais pas tous mis à jour ; tableaux de bord formalisés
<i>Mettre en place une procédure limitant les risques de conflits d'intérêts</i>	Procédure de cession des véhicules au 2 nd semestre 2018 ; Finalisation de l'inventaire des véhicules au 2 nd semestre 2018	Partiellement mise en œuvre Procédure non formalisée mais inventaire finalisé

Source : chambre régionale des comptes, à partir de son rapport d'observations définitives de juin 2018 et exploitation de la réponse du président du SIDEVAM du 5 juin 2018

Annexe n° 2. La mise en œuvre des compétences

Tableau n° 2 : Évolution des volumes de déchets présentés et enfouis au centre de Dzoumogné

<i>En tonnes</i>	2017	2018	2019	<i>Evolution 2017 - 2019</i>
<i>Déchets ménagers</i>	64 741	65 069	71 498	10 %
<i>Dont tiers</i>	7 027	7 152	8 854	26 %
<i>Dont client SIDEVAM (a) + (b)</i>	57 550	58 074	62 893	9 %
<i>Dont SIDEVAM (a)</i>	35 791	38 055	40 331	13 %
<i>Dont ordures ménagères (OM)</i>	35 692	37 882	40 160	13 %
<i>Dont Encombrants</i>	99	173	171	73 %
<i>Dont communes (b)</i>	19 741	20 019	22 562	14 %
<i>Dont OM</i>	19 670	19 828	22 474	14 %
<i>Dont Encombrants</i>	71	191	88	24 %
<i>Part commune dans déchets ménagers</i>	34 %	34 %	36 %	
<i>Part commune dans OM</i>	36 %	34 %	36 %	
<i>Part commune dans encombrants</i>	42 %	52 %	34 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports annuels d'activité du syndicat et bilans annuels du CODOM

Tableau n° 3 : Moyens humains et matériels palliatifs en 2019 consacrés par 8 des 15 communes de Mayotte, relevant de la compétence du syndicat, à la collecte des déchets ménagers et assimilés (hors propreté urbaine et traitement des dépôts sauvages)

<i>Communes</i>	<i>Moyens matériels</i>	<i>Moyens humains</i>	<i>Invest. (€)</i>	<i>Fonct. (€)</i>	<i>Total (€)</i>
<i>Dzaoudzi-l'Abattoir</i>	3 camions (de 3.5 tonnes) + 1 mini-camion (842 kilos) + 1 Bobcat	20 agents	234 900	259 943	494 843
<i>Chirongui</i>	2 camions bennes type utilitaire + 1 minipelle (bob cat) achat en 2020 de nouveaux matériels (1 camion benne avec grue et ampliroll) 200 000€	7 agents 3 jours par semaine pour collecte des déchets sur la voie le lendemain des jours prévus par le SIDEVAM (tous flux) + deux grandes collectes annuelles d'encombrants		188 370	188 370

Communes	Moyens matériels	Moyens humains	Invest. (€)	Fonct. (€)	Total (€)
<i>Pamandzi</i>	achats 2 camions bennes, 1 camionnette, 1 bobcat et location d'un camion benne	1 chef d'équipe déchets/propreté + 2 agents techniques titulaires + 18 agents contractuels et 9 agents en contrats aidés	211 000	392 423	603 423
<i>Bandraboua</i>	3 camionnettes de 3,5 tonnes	3 agents dans chaque camion ramassage chaque jour des déchets verts et ménagers déposés hors bac, un jour par mois pour les D3E et une fois par trimestre pour les encombrants.	n.c	n.c	n.c
<i>Koungou</i>	1 camion mobilisé chaque jour	3 personnes chaque jour pour la collecte des encombrants, D3E, Ferrailles, OM	n.c	n.c	n.c
<i>Chiconi</i>	Location petit camion	7 agents mobilisés une fois par mois		16 810	16 810
<i>M'tsangamouji</i>	Pas d'action	Pas d'action	-	-	-
			445 900	857 546	1 303 446

Source : chambre régionale des comptes, à partir des réponses des communes au questionnaires de la chambre adressé en février 2020

Tableau n° 4 : Évolution entre 2017 et 2019 des volumes de déchets verts déposés à la plate-forme de Dzoumgné (en tonnes)

	2017	2018	2019	Evolution 2017 -2019
<i>Déchets verts</i>	891	780	1037	16 %
<i>Dont tiers</i>	190	162	251	32 %
<i>Dont client SIDEVAM</i>	701	618	786	12 %
<i>Dont SIDEVAM</i>	324	240	262	-19 %
<i>Dont communes</i>	377	378	524	39 %
<i>Part commune dans déchets verts des clients SIDEVAM</i>	54 %	61 %	67 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports annuels d'activité du syndicat et bilans annuels du CODOM

Annexe n° 3. La gestion des ressources humaines

Tableau n° 5 : Affectation des agents du syndicat

<i>Service</i>	Nombre d'agents	Missions	Nombre d'agents	Proportion
<i>Cabinet</i>	1	Services supports	111	43 %
<i>Présidence</i>	1			
<i>DGS</i>	3			
<i>Chargés de mission</i>	3			
<i>DRH</i>	11			
<i>DAF</i>	5			
<i>DAJ</i>	1			
<i>Moyens généraux</i>	2			
<i>DGAST</i>	2			
<i>Logistique</i>	21			
<i>Gestion des antennes et du parc automobile</i>	61			
<i>Collecte</i>	117			
<i>D3E</i>	1			
<i>Bacs roulants</i>	5			
<i>Traitement</i>	4	Traitement (suivi DSP)	4	2 %
<i>Prévention et éco-exemplarité</i>	19	Prévention	19	7 %
Total	257		257	100 %

Source : organigramme du syndicat de février 2019

Annexe n° 4. La commande publique**Tableau n° 6 : Volumes annuels des achats fractionnés entre 2017 et 2019**

	2017	2018	2019	Montant total 2017-2019
Affrètement de matériel roulant	139 674,99 €	589 354,94 €	1 258 214,15 €	1 987 244,08 €
Pièces détachées pour véhicules	400 929,77 €	451 855,58 €	354 754,19 €	1 207 539,54 €
Fourniture d'EPI	42 071,40 €	80 317,22 €	54 318,03 €	176 706,65 €

Source : chambre régionale des comptes, d'après les mandats.

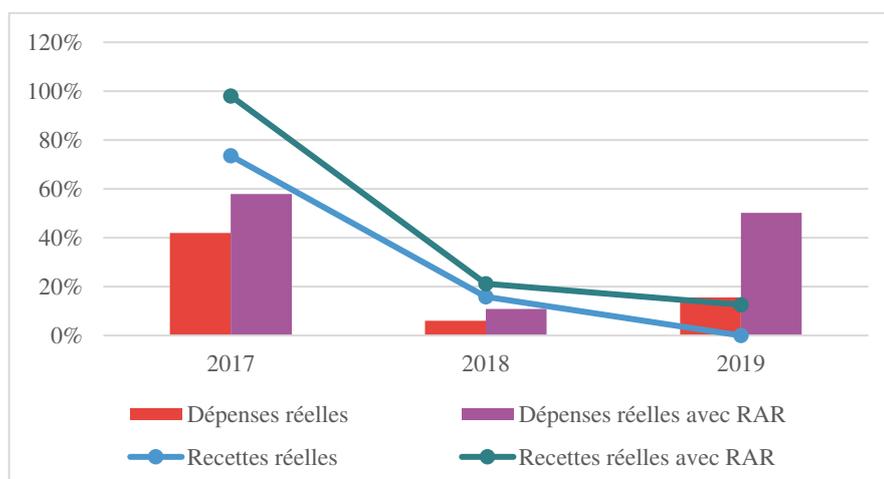
Annexe n° 5. La gestion budgétaire et comptable

Tableau n° 7 : Dépenses des investissements, inscrites en CP des AP et aux budgets 2018 et 2019

En euros	CP 2018	BP 2018	Ecart	CP 2019	BP + DM 2019	Ecart
2016-01 - Plan Déchetteries	1 600 000	800 000,00	- 800 000,00	400 000	429 212,00	29 212,00
travaux	1 600 000	800 000,00	- 800 000,00	400 000	429 212,00	29 212,00
Dépenses	1 600 000	800 000,00	- 800 000,00	400 000	429 212,00	29 212,00
Etat	1 000 000		- 1 000 000,00	1 000 000		- 1 000 000,00
ADEME	250 000		- 250 000,00	250 000		- 250 000,00
Total recettes	1 250 000		- 1 250 000,00	1 250 000	-	- 1 250 000,00
2017-03 - Parc bacs	300 000	434 962,17	134 962,17	1 200 000	1 200 000,00	-
Dépenses	300 000	434 962,17	134 962,17	1 200 000	1 200 000,00	-
Département			-	92 463	92 463,00	0,15
Total recettes			-	92 463	92 463,00	0,15
2017-01 - Réhabilitation décharges	1 373 000	2 723 079,00	1 350 079,00	2 723 079	2 774 363,85	51 284,85
Badamiers	-	1 580 915,00	1 580 915,00	1 580 915	nc	
Chirongui	645 000		- 645 000,00	-		-
Hachiké	-	1 142 164,00	1 142 164,00	1 142 164	nc	
Dzoumogné	728 000		- 728 000,00	-		-
Dépenses	1 373 000	2 723 079,00	1 350 079,00	2 723 079	2 774 363,85	51 284,85
Etat	426 000	1 178 463,00	752 463,00	909 200	1 178 463,00	269 263,00
ADEME	672 000	1 000 000,00	328 000,00	1 000 000	1 000 000,00	-
Total recettes	1 098 000	2 178 463,00	- 1 080 463,00	1 909 200	2 178 463,00	- 269 263,00
2017-02 - Parc véhicules	333 000	333 000,00	-	3 640 000	3 639 382,95	- 617,05
Dépenses	333 000	333 000,00	-	3 640 000	3 639 382,95	- 617,05
Total recettes	180 707		- 180 706,83	-	-	-
2017-04 - Programme bâtiments	500 000	500 000,00	-	1 060 000	2 060 617,05	1 000 617,05
Dépenses	500 000	500 000,00	-	1 060 000	2 060 617,05	1 000 617,05
Autres	250 000		- 250 000,00	-		-
Total recettes	250 000		- 250 000,00	-	-	-

Source : chambre régionale des comptes, à partir du PPI du syndicat et des comptes administratifs

Graphique n° 4 : Taux d'exécution des dépenses et recettes réelles d'investissement de 2017 à 2019 avec et sans restes à réaliser



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs (Cf. tableau n° 8 en annexe n° 5)

Tableau n° 8 : Taux d'exécution des dépenses et recettes réelles d'investissement de 2017 à 2019 avec et sans restes à réaliser

	2017	2018	2019
<i>Dépenses réelles</i>	42 %	6 %	16 %
<i>Dépenses réelles avec RAR</i>	58 %	11 %	50 %
<i>Recettes réelles</i>	74 %	16 %	0 %
<i>Recettes réelles avec RAR</i>	98 %	21 %	13 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs

Tableau n° 9 : Écart entre les immobilisations brutes et nette inscrites à l'actif et à l'inventaire au 31 décembre 2019 (en €)

<i>au 31/12/2019</i>	Actif	Inventaire	Ecart	En %
<i>Valeur brute</i>	22 810 916,16	6 302 908,6	16 508 007,56	261 %
<i>Valeur nette</i>	21 984 028,89	2 632 574,96	19 351 453,93	735 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'actif et de l'inventaire

Annexe n° 6. La situation financière

Tableau n° 10 : Évolution de 2015 à 2019 des charges et produits de fonctionnement, de l'épargne et du résultat annuel

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	Evolution 2017-2019	%
<i>TEOM</i>	4 947 756	5 216 816	6 012 775	1 065 019	22 %
<i>Ressources d'exploitation</i>	82 293	127 673	123 536	41 242	50 %
<i>Participations</i>	12 451 496	11 954 107	11 708 874	-742 622	-6 %
<i>Participations EPCI</i>	11 387 483	11 296 493	11 296 493	-90 990	-1 %
<i>Autres participations</i>	1 064 013	354 500	653 832	-410 181	-39 %
<i>Produits de gestion</i>	17 481 545	17 298 596	17 845 185	363 639	2 %
<i>Charges à caractère général</i>	5 537 511	7 336 394	8 324 791	2 787 279	50 %
<i>Dont charge DSP</i>	4 374 311	5 537 160	6 014 129	1 639 818	37 %
<i>Dont Locations de camions</i>	189 625	653 515	1 201 378	1 011 754	534 %
<i>Dont solde</i>	973 576	1 145 719	1 109 283	135 707	14 %
<i>Charges de personnel</i>	9 911 214	10 441 329	10 999 025	1 087 811	11 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1 500	3 100	2 490	990	66 %
<i>Autres charges de gestion</i>	82 891	119 330	161 328	78 436	95 %
<i>Charges de gestion</i>	15 533 117	17 900 153	19 487 634	3 954 517	25 %
<i>Charges exceptionnelles nettes réelles (a)</i>	1 650 632	-7 516	8 357	-1 643 151	-100 %
<i>Epargne brute</i>	297 796	-594 040	-1 650 806	-1 948 603	-467 %
<i>en % des produits de gestion</i>	1,7 %	-3,4 %	-9,3 %		
<i>Dotations nettes aux amortissements</i>	640 262	594 680	587 946	-52 316	-8 %
<i>Résultat section de fonctionnement</i>	-342 466	-1 188 720	-2 238 753	-1 896 287	554 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion. N.B : En 2017, le syndicat a mandaté 1,662 M€ au titre d'autres charges exceptionnelles : il a remboursé les charges du personnel de collecte de Koungou transféré au syndicat mais restés géré avant par la commune.

Tableau n° 11 : Évolution de 2017 à 2019 des charges à caractère général

<i>en €</i>	2017	2018	2019	Evolution 2017 - 2019	% age
<i>Contrats de prestations de service (DSP)</i>	4 374 311	5 537 160	6 014 129	1 639 818	37 %
<i>Locations de véhicules de collecte</i>	189 625	653 515	1 201 378	1 011 754	534 %
<i>Entretien et réparations</i>	340 060	385 494	333 169	- 6 890	-2 %
<i>Achats</i>	424 966	397 904	310 313	- 114 653	-27 %
<i>Honoraires, études et recherches</i>	21 963	29 326	101 158	79 195	361 %
<i>Assurances et frais bancaires</i>	58 228	171 209	193 490	135 262	232 %
<i>Dont 61 61 Assurance multi risques</i>	19 121	102 921	115 990	96 869	507 %
<i>Dont 61 68 Autres primes d'assurance</i>	58 228	68 288	67 786	9 558	16 %
<i>Publicité, publications et relations publiques</i>	73 911	72 823	99 091	25 180	34 %
<i>Dont 62 31 Annonces et insertion</i>	16 759	25 075	22 089	5 330	32 %
<i>Dont 62 32 Fêtes et cérémonie</i>	32 886	20 000	22 013	- 10 873	-33 %
<i>Dont 62 37 Publications</i>	24 146	26 975	54 988	30 843	128 %
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	28 675	27 089	32 503	3 827	13 %
<i>Déplacements et missions</i>	12 610	25 305	19 124	6 514	52 %
<i>Dont 6251 Voyages et déplacements</i>	10 866	17 853	3 973	- 6 894	-63 %
<i>Dont 6256 Missions</i>	1 744	7 452	15 091	13 347	765 %
<i>Autres services extérieurs</i>	12 018	30 837	11 507	- 511	-4 %
<i>Transports collectifs et de biens</i>	1 143	5 731	8 930	7 786	681 %
<i>Charges à caractère général</i>	5 537 511	7 336 394	8 324 791	2 787 279	50 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion.

Tableau n° 12 : Évolution de 2017 à 2019 des participations des EPCI versées aux syndicats et du produit de la TEOM (en €)

	2017	2018	2019	Evolution 2017-2019
<i>Contribution par habitant</i>	42,5	25	25	-41 %
<i>Participation EPCI Collecte</i>	7 445 662	5 537 497	5 537 497	-26 %
<i>Contribution par habitant</i>	22,5	26	26	16 %
<i>Participation EPCI Traitement</i>	3 941 821	5 758 996	5 758 996	46 %
<i>Total contribution / habt.</i>	65	51	51	-22 %
<i>Participations EPCI</i>	11 387 482,50	11 296 493,00	11 296 493,00	-1 %
<i>Population retenue</i>	175 192	221 500	221 500	26 %
<i>Taux retenu TEOM</i>	6,70 %	14,40 %	14,40 %	115 %
<i>Bases</i>	73 847 104,48	36 227 887,36	41 755 381,94	-43 %
<i>Produits TEOM</i>	4 947 756,00	5 216 815,78	6 012 775	22 %
<i>Total Participations EPCI + TEOM</i>	16 335 238,50	16 513 308,78	17 309 268	6 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et des délibérations du syndicat.

Tableau n° 13 : Évolution de 2017 à 2019 de l'équilibre des activités de collecte et du traitement (en €)

	2017	2018	2019	Evolution 2017-2019
<i>Charges totales collecte</i>	17 183 749	17 900 153	19 487 634	13 %
<i>Coût collecte (par déduction)</i>	12 708 463	12 397 088	13 456 525	6 %
<i>Autres participations</i>	1 064 013	354 500	412 381	-61%
<i>TEOM + parti.° EPCI collecte</i>	12 393 418	10 754 312	11 550 272	-7 %
<i>taux résultat collecte</i>	6 %	-10 %	-11 %	
<i>Coût DSP</i>	4 475 286,44	5 503 065,16	6 031 108,70	35 %
<i>Participations EPCI traitement</i>	3 941 821	5 758 996	5 758 996	46 %
<i>taux résultat traitement</i>	-12 %	5 %	-5 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et des délibérations du syndicat.

Tableau n° 14 : Évolution de 2017 à 2019 des dépenses et recettes d'investissement

En euros	2017	2018	2019
Epargne	297 796	-594 040	-1 650 806
FCTVA	163 592	326 113	0
Subventions d'investissement reçues	518 242	180 707	0
Produits de cession	45 854	0	0
Ressources propres	1 025 484	-87 220	-1 650 806
Dépenses d'investissement	1 417 909	446 532	1 468 665
Dépenses d'équipement	486 375	446 532	1 468 665
Remboursement avances département	931 534	0	0
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-392 424	-533 752	-3 119 471
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR	-392 424	-533 752	-3 119 471
Fonds de roulement (FDR) budgétaire	6 295 605	5 761 852	2 642 381
en nombre de jours de charges courantes	147,9	117,5	49,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion

Tableau n° 15 : Subventions d'investissement inscrites au PPI

Opérations	Financeurs	Montants (€)	Validité	Observations
Plan déchetteries / études	État	300 000	2 ans à partir du 17 nov. 2016	Sera redemandée à recalculer % nouvelle estimation des travaux
	ADEME	70 000	3 ans à partir du 17 août 2016	Sera redemandée à recalculer % nouvelle estimation des travaux
Plan déchetteries / travaux	Fonds européens		Accord de principe	
	ADEME	1500 000	Accord de principe	
Réhabilitation décharge Badamiers	État	764 732	2 ans à partir du 24 août 2017	Valables jusqu'en 2023 (travaux engagés en 2019)
	ADEME	500 000	2 ans à partir du 28 juin 2017	3 ans à partir du 28 juin 2017 (avenant 26 août 2019)
Réhabilitation décharge Hachiké	État	413 731	2 ans à partir du 24 août 2017	Valables jusqu'en 2023 (travaux engagés en 2019)
	ADEME	500 000	2 ans à partir du 28 juin 2017	3 ans à partir du 28 juin 2017 (avenant 26 août 2019)
Réhabilitation décharge Chirongui	État	233 308	1 an à partir du 23 juillet 2018	Prorogation d'un an demandé sans réponse
	ADEME	282 290	3 ans à partir du 2 mai 2018	Travaux à commencer avant le 22 mai 2021
Réhabilitation décharge Dzoumogné	CD 976	352 000	2 ans à partir du 26 juin 2018	Avenant sollicité d'un an, sans réponse
	ADEME	229 877	3 ans à partir du 22 mai 2018	Travaux à commencer avant le 22 mai 2021

Source : chambre régionale des comptes, à partir des conventions de financement des opérations.

**Tableau n° 16 : Résultats de l'exercice et globaux de clôture de 2014 à 2019 inclus
(avec restes à réaliser en 2019) (en €)**

2015	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE		RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE
Investissement	1 624 147,04		166 705,93		1 790 852,97
Fonctionnement	2 643 887,04		2 800 726,15		5 444 613,19
Total	4 268 034,08	0,00	2 967 432,08		7 235 466,16
2016	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE		RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE
Investissement	1 790 852,97		-1 472 450,33		318 402,64
Fonctionnement	5 444 613,19	336 897,06	1 261 910,39		6 369 626,52
Total	7 235 466,16	336 897,06	-210 539,94		6 688 029,16
2017	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE		RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE
Investissement	318 402,64		327 481,79		645 884,43
Fonctionnement	6 369 626,52	377 440,40	-342 465,75		5 649 720,37
Total	6 688 029,16	377 440,40	-14 983,96		6 295 604,80
2018	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE		RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE
Investissement	645 884,43		654 967,92		1 300 852,35
Fonctionnement	5 649 720,37		-1 188 720,39		4 460 999,98
Total	6 295 604,80	0,00	-533 752,47		5 761 852,33
2019	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE		RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE
Investissement	1 300 852,35		- 880 718,18		420 134,17
Fonctionnement	4 460 999,98		- 2 238 753,37		2 222 246,61
Total	5 761 852,33	0,00	- 3 119 471,55		2 642 380,78
2019	RESULTAT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE PRECEDENT	PART AFFECTEE A L'INVESTISSEMENT : EXERCICE	RESULTAT DE L'EXERCICE AVEC RAR	RESTES A REALISER (RAR)	RESULTAT DE CLOTURE DE L'EXERCICE avec RAR
Investissement	1 300 852,35		- 3 517 538,64	- 2 636 820,46	-2 216 686,29
Fonctionnement	4 460 999,98		- 2 238 753,37		2 222 246,61
Total	5 761 852,33	0,00	-5 756 292,01		5 560,32

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion

Annexe n° 7. Les perspectives

Tableau n° 17 : Orientations nationales de réduction des déchets à la source et de diminution des ordures ménagères résiduelles (OMr) issus la loi du 17 août 2015 (TECV)

<i>Objectifs</i>	Objectifs nationaux	Objectifs adaptés pour Mayotte	Performance la plus récemment connue
<i>Réduction des ordures ménagères résiduelles après valorisation</i>	Généralisation du tri à la source pour tous les producteurs de déchets avant 2025	Tri à la source des gros producteurs d'ici 2026 Généraliser progressivement le tri à la source à tous les producteurs de bio déchets	74 % des OMr pourraient ne pas être enfouis
<i>Valorisation organique des déchets non dangereux non inertes</i>	55 % en 2025 65 % en 2025	10 % en 2026 20 % en 2032	2 % des OMr en 2016
<i>Réduction déchets non dangereux non inertes admis en ISDND (enfouis)</i>	- 30 % en 2020 par rapport à 2010 -50 % en 2025 par rapport à 2010	- 15 % en 2030 par rapport à 2016 ⁷⁸ -20 % en 2035 par rapport à 2016	
<i>Réduction de la quantité de DMA produit par habitant</i>	-10 % en 2020 par rapport à 2010	-10 % en 2032 par rapport à 2022 (de 226 à 203 kg / habt)	210 kg / habt / an en 2016
	Extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques	Extension des consignes de tri selon les possibilités et contraintes insulaires	

Source : PRPGD de Mayotte

⁷⁸ L'article 2 du décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au PRPGD précise pour le département de Mayotte un allègement des objectifs de limite de capacités annuelles d'élimination par stockage et par incinération par rapport à 2010 des déchets non dangereux non inertes. Ces limites de capacités sont reportées de 10 ans et adaptés en terme de quantités.

Annexe n° 8. Glossaire

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFD : agence française de développement

AP : autorisations de programme

BOM : bennes à ordures ménagères

CADEMA : communauté d'agglomération Dombéni-Mamoudzou

CCPT : communauté de communes de Petite-Terre

CCSUD : communauté de communes des villes du sud de Mayotte

CGCT : code général des collectivités territoriales

CNM : communauté de communes du nord de Mayotte

3CO : communauté de communes du centre-ouest

CODOM : contrat d'objectifs déchets d'outre-mer

CP : crédits de paiement

DAF : la directrice des affaires financières

DEAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

D3E : déchets des équipements électriques et électroniques

DGARM : directeur général adjoint ressources et moyens

DMA : déchets ménagers et assimilés

DSP : délégation de service public

DGS : directeur général des services

DGST : directeur général des services techniques

DRFiP : direction régionale des finances publiques

DRH : directrice des ressources humaines

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale

EPFAM : établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte

IHTS : indemnité horaire pour travaux supplémentaires

ISDND : installation de stockage de déchets non dangereux

OMr : ordures ménagères résiduelles

PEDMA : plan d'élimination des déchets ménagers assimilés

PPI : plan pluriannuel d'investissement

PRPGD : plan régional de prévention et de gestion des déchets

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

REP : responsabilité élargie du producteur

SFT : supplément familial de traitement

SPIC : service public industriel et commercial

ST : services techniques

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

UGAP : union des groupements d'achats publics

RÉPONSE DU PRÉSIDENT

ENREGISTRÉ AU GREFFE

22 DEC. 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

Liberté - Egalité - Fraternité



Département de Mayotte

Le lundi 21 décembre 2020

Monsieur Gilles BIZEUL
Président
Chambre régionale des comptes
(CRC) - Réunion et Mayotte
44 rue Alexis-de-Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

Réf: / Sidevam976/2020
Affaire suivie par : Chanoor CASSAM
Mail : chanoor.cassam@sidevam976.fr
Tel : 06 39 27 07 62

Objet : Réponse au Rapport d'Observations Provisoires relatives au contrôle des comptes et de la gestion du SIDEVAM976.

Monsieur le Président,

Le 17 novembre 2020, vous m'avez fait parvenir le rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion du SIDEVAM976 pour les exercices 2017 à 2020.

Ce rapport fait état d'une situation alarmante sur la gestion et la situation administrative du syndicat. Depuis mon élection en qualité de Président, le 2 août dernier, j'ai donc pris acte des conclusions émis dans ce rapport.

Cela dit, par un souci de complétude, de nuance et de précision, je me permets également par la présente, de vous faire part de quelques-unes de mes observations face à ce constat. Par ces observations, j'entends également vous manifester toute ma volonté et mon engagement pour entamer une démarche rigoureuse de redressement administratif, financier et opérationnel.

Aussi, il me sera difficile d'apporter des retours clairs à certaines de vos observations tant celles-ci relèvent dans les faits du positionnement propre au précédent exécutif. C'est pourquoi cette présente contribution aspire plutôt à être vue comme une nouvelle posture que je souhaite dresser pour le syndicat plutôt qu'une justification des pratiques que vous avez soulevées.

Cette contribution doit être vue comme un complément ainsi qu'une ouverture de différentes pistes de réflexion à faire murir et à concrétiser durant la phase de redressement que nous avons d'ores-et-déjà démarré.

1. Pour une mise en œuvre des compétences prioritaires du syndicat,

Comme précisé dans le rapport d'observation, le syndicat a, en effet, lancé une étude d'optimisation de la collecte. Cette prestation comprend également l'élaboration du règlement de collecte qui permettra la clarification du rôle du Syndicat mais aussi des intercommunalités et des communes autour de la compétence « collecte des déchets ménagers et assimilés ».

Une première version du règlement de collecte a d'ores-et-déjà été soumis par le prestataire pour avis. Ce contexte d'élaboration du règlement de collecte est également propice pour réinterroger

les initiatives amorcées lors de la précédente mandature notamment la création d'une brigade verte dotée d'une mission de police en matière de déchets.

En effet, face à l'engouement des intercommunalités pour la création, au sein de leur service, de brigade de l'environnement, il peut être utile que le Syndicat se rapproche de ces établissements pour sonder la faisabilité d'un partenariat. En effet, il est essentiel que le Syndicat solutionne prioritairement et définitivement la problématique de collecte des 5 flux de déchets, sa vocation première.

Pour se faire, nous envisageons de lancer dès le mois de janvier 2021, un service mensuel que nous nommerons « déchetterie mobile », inspiré du service du même nom déployé par la Communauté de Communes de Petite Terre depuis mars 2020. Ce nouveau service permettra à la population de chaque intercommunalité de se débarrasser des déchets des autres flux (encombrants, ferrailles et déchets d'équipements électriques et électroniques). Sur la Petite Terre, après 7 mois d'exploitation, les premiers résultats sont relativement positifs et encourageants. Ainsi, ce sont près de 21 tonnes de déchets qui ont été déposés sur site, soit 21 tonnes de déchets en moins, d'une part dans les circuits de collecte du Syndicat et d'autre part, dans l'environnement, sous forme de dépôts sauvages.

Il serait prématuré d'exposer, à la date d'aujourd'hui, la conduite qu'adoptera le Syndicat pour la réorganisation de son service de collecte. Pour cela, j'attends bien entendu les conclusions de l'études d'optimisation sensée repenser l'organisation des services de collecte. Cependant, ceci n'empêche pas de tenter des expérimentations notamment de collaboration étroite avec les communes et intercommunalités pour améliorer la mission de collecte.

Aussi, il apparaît clairement que le modèle du « fini-parti » sera abandonné au profit d'un autre garantissant la réalisation effective et complète des heures réglementaires de travail tout en améliorant la qualité de la collecte.

Dans une telle perspective, et grâce à la formalisation de contrats d'objectifs, j'évaluerai l'opportunité et la faisabilité de mettre en relation la rémunération des chauffeurs, des ripeurs et des garagistes avec des facteurs de résultats concrets de collecte et/ou d'état de dégradation des véhicules.

S'agissant des moyens consacrés à la collecte, l'envoi des comptes-rendus par sms est, en effet, apparu comme une solution rapide facilitant la remontée d'information. Il est clair qu'un tel dispositif de reporting est dans l'absolu insuffisant pour apprécier la qualité de réalisation de mission de collecte. Une reprise du format de compte-rendu est en effet nécessaire notamment pour rendre compte de la mission auprès des collectivités membres.

Ceci dit, la solution de messagerie semble, tout de même, être un dispositif intéressant pour le partage immédiat d'information, et les nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvrent des possibilités utiles et propice à l'expérimentation. Nous souhaitons, en effet, aller plus loin en testant une solution de messagerie instantanée permettant le partage d'information en temps réelle au sein d'un groupe de contact constitué des agents du SIDEVAM976 mais aussi des agents communaux et intercommunaux. Le syndicat répondrait alors

aux demandes plusieurs fois réitérées des communes et intercommunalité à être informées quotidiennement sur la réalisation de la collecte et sur les contraintes rencontrées sur le terrain.

2. Pour une gouvernance renforcée et stabilisée,

Le rapport d'observation fait en effet état de dysfonctionnement graves dus à l'absence de cadres dirigeants.

Face à ce sous-encadrement handicapant, à ma demande, les services du SIDEVAM976 ont lancé dès le début du mois d'août 2020, le recrutement des postes de directeur général des services (DGS), de directeur général adjoint des ressources et des moyens, et du responsable des affaires juridiques, de la commande publique et des assurances, puis, en début septembre, la publication des postes de directeur des ressources humaines, de conseiller en prévention, de responsable du contrôle de la DSP et du suivi des marchés du service traitement des déchets,

Aussi, je vous informe que la procédure de recrutement du DGS est depuis arrivé à son terme par le recrutement d'un attaché depuis le 12 novembre dernier. Les autres prises de postes interviendront probablement en début d'année prochaine.

Dans la perspective de montée en compétence des agents du SIDEVAM976, toutes catégories confondues, comme je m'y étais engagé auprès d'eux, j'ai amorcé les entretiens professionnels dès le mois de novembre 2020, d'abord avec les cadres dirigeants qui ont suivi au préalable une formation spécifique. Ces entretiens se poursuivent encore en ce moment et se concluront courant janvier 2021. Par cette démarche, j'entends doter chaque agent d'un plan de formation définie garantissant sa montée en compétence. Cette démarche me permettra également de détecter en interne des potentiels futurs encadrants de catégorie A et B, qu'il faudra, bien entendu, accompagner. Nous structurerons en conséquence le service RH pour garantir la réalisation des entretiens annuels d'évaluation et maintenir cet élan chaque année.

Enfin, s'agissant de la mise en place d'un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, j'ai le plaisir de vous informer qu'après consultation, nous avons retenu un prestataire pour la mise en place d'un système de pointage des horaires avant la fin du premier trimestre 2021.

3. Pour l'élaboration d'un pacte fiscal et financier, améliorant à terme la situation financière,

Plusieurs fois dans le rapport, il est fait état de l'acquisition récente des camions à hauteur de 3,6M€ qui, effectivement, pèse lourdement dans les finances du Syndicat. Ceci cumulé à une situation financière déclinante depuis ces 3 dernières années en raison de recettes quasi-stagnantes et de dépenses en fortes hausses, aboutit aujourd'hui à un état extrêmement critique avec impossibilité d'équilibrer les différentes propositions budgétaires.

Face au refus des intercommunalités membres d'approuver la proposition faite en juin 2020 par le SIDEVAM976 pour la hausse de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) de 5 millions d'euros et la hausse des contributions intercommunales du même montant, le Syndicat a dû mettre en suspend le vote de son budget primitif 2020, le temps que la nouvelle gouvernance s'installe.

Aujourd'hui, mes services et moi-même avons retravaillé ce budget primitif 2020. La révision du train de vie du syndicat pour ce deuxième semestre 2020, nous a permis d'économiser 5 millions d'euros en dépenses. Le dialogue et la négociation avec les intercommunalités a permis de réviser à la hausse les contributions intercommunales d'environ 3.1 millions d'euros. La sollicitation de l'AFD pour la contractualisation d'un emprunt a permis au Syndicat d'obtenir un premier accord de principe pour un prêt de 1,9 millions d'euros à taux d'intérêt bonifié. Toutes ces mesures m'ont alors permis de présenter en comité syndical du 11 septembre dernier, un projet de budget primitif 2020 en équilibre, voté, in fine, à l'unanimité.

Sur une perspective de moyen et long terme, j'envisage de lancer une réflexion pour réviser le schéma de financement du fonctionnement du Syndicat. Une telle opération fiscale et financière nécessiterait l'élaboration d'un pacte fiscal et financier formalisant l'engagement et la coordination du syndicat, des EPCI et des communes.

En définitive, monsieur le Président, ce rapport d'observation complété, le cas échéant par les conclusions d'une part, de l'audit organisationnel et financier lancé au 1^{er} semestre 2020 et d'autre part, de l'étude d'optimisation de la collecte, constitue assurément une base précieuse pour mes services et moi-même dans la définition d'un plan de redressement qui n'attend qu'à être décliné concrètement.

La livraison de ces rapports d'études ayant été repoussés au premier semestre 2021, je serai alors en mesure de présenter au comité syndical, à cette échéance mon plan de redressement du SIDEVAM976.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, mes respectueuses salutations.



Le Président

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by a cursive name.

M. Houssamoudine ABDALLAH



Les publications des chambres régionales des comptes
La Réunion-Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion-Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis CEDEX