



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SYNDICAT MARTINQUAIS
DE TRAITEMENT ET DE
VALORISATION DES DECHETS
(SMTVD)**

(Département de la Martinique)

Exercices 2014-2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 27 avril 2022.

TABLE DES MATIÈRES

I.	NATURE, VOLUME ET FLUX DE DECHETS EN MARTINIQUE.....	11
I. A.	Les types de déchets et leur évolution.....	11
I. B.	Les règles de compétence.....	12
I. C.	Les types de traitements	13
II.	PRESENTATION DU SMTVD.....	15
II. A.	L'activité statutaire	15
II. B.	La gouvernance du syndicat.....	16
II.B. 1.	La direction du syndicat ne rend pas compte à l'organe délibérant	16
II.B. 2.	De nombreux recrutements ne sont pas conformes à la réglementation	17
II. C.	L'organisation et les infrastructures du syndicat.....	18
II.C. 1.	L'organisation administrative.....	18
II.C. 2.	Les infrastructures	19
III.	DES PERFORMANCES INSUFFISANTES.....	19
III. A.	Des objectifs de performance environnementale non atteints.....	19
III.A. 1.	Le plan d'urgence de 2014 est un indicateur du retard de la Martinique dans le traitement des déchets.....	19
III.A. 2.	Un plan de prévention et de gestion des déchets martiniquais (PPGDM) dont les exigences sont inférieures aux exigences nationales	20
III.A. 3.	Le SMTVD n'est pas près d'atteindre ses objectifs	23
III. B.	Un coût de traitement par habitant de 30 % supérieur au coût moyen national	25
III.B. 1.	Un coût global de traitement élevé	25
III.B. 2.	Un coût de gestion des déchèteries élevé	27
IV.	DES COMPTES A FIABILISER	27
IV. A.	Les immobilisations.....	27
IV.A. 1.	Un recensement défaillant, faute d'inventaire	27
IV.A. 2.	Le mécanisme d'amortissement systématique n'est pas mis en place	28
IV.A. 3.	L'absence de suivi des retenues de garantie.....	29
IV. B.	Les emprunts	30
IV. C.	Les comptes des redevables	30
IV.C. 1.	Les annulations de titres traduisent un désordre dans la facturation et l'émission de titres.....	30
IV.C. 2.	Les rattachements de charges	32
V.	UNE SITUATION FINANCIERE MAINTENUE A FLOT AU PRIX D'UNE CONTRIBUTION CROISSANTE DES EPCI.....	32
V. A.	Une augmentation soutenue des produits de gestion grâce aux contributions des membres du syndicat	32
V.A. 1.	Le produit des prestations de service aux clients autres que les EPCI membres est en baisse	33
V.A. 2.	Les produits issus du traitement des déchets des EPCI membres sont en progression constante	33
V.A. 3.	Les autres produits représentent 5 % des recettes	34
V. B.	Des charges de gestion en augmentation de 5 % par an depuis 2014.....	35
V.B. 1.	Présentation générale.....	35

V.B. 2.	Les prestations de service et les locations de véhicules représentent en moyenne 48 % du budget de fonctionnement du SMTVD	36
V.B. 3.	Les charges de personnel représentent en moyenne 23 % du budget de fonctionnement.....	38
V.B. 4.	Les taxes payées, notamment la TGAP, représentent un poste de dépense important et en augmentation prévisible	38
V.B. 5.	Les charges d'intérêt ont été multipliées par quatre sur la période	39
V. C.	Des investissements financés par des subventions et par la dette bancaire	39
V.C. 1.	Des dépenses d'investissement élevées malgré le retard pris.....	39
V.C. 2.	Un besoin de financement comblé par un endettement important	40
V. D.	Des hypothèses d'évolution non réalistes	41
V.D. 1.	Certaines charges de gestion en prévisible augmentation	41
V.D. 2.	Un PPI qui n'apparaît pas soutenable en l'état actuel des finances du SMTVD	41
VI.	UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN DECALAGE AVEC LES BESOINS REELS	42
VI. A.	Un effectif en augmentation	42
VI. B.	Des outils de pilotage insuffisants	44
VI. C.	Des primes et indemnités irrégulièrement versées	45
VI.C. 1.	Des dépassements des plafonds des indemnité d'administration et de technicité	45
VI.C. 2.	L'indemnité pour travaux dangereux insalubres, incommodes et salissant (ITDIIS).....	45
VI.C. 3.	Une prime informatique irrégulièrement versée.....	46
VI.C. 4.	Des heures supplémentaires attribuées irrégulièrement, sans prise en compte des règles relatives au temps de travail	46
VI. D.	Une organisation du travail peu performante	47
VI.D. 1.	Un absentéisme en sensible augmentation	47
VI.D. 2.	De fréquents conflits du travail	47
VI. E.	Des irrégularités dans la gestion des véhicules	48
VI.E. 1.	Les véhicules de fonction et de service	48
VI.E. 2.	La prise en charges d'amendes pour des infractions au code de la route	49
VI.E. 3.	La vente des véhicules de service.....	49
VII.	UN SUIVI DES FLUX DE DECHETS ET UNE GESTION DES INVESTISSEMENTS APPROXIMATIFS	50
VII. A.	Un dispositif de pesée et de facturation dysfonctionnel	50
VII.A. 1.	Des améliorations techniques et organisationnelle à apporter sur les sites de pesée	50
VII.A. 2.	Une gestion défailante des régies	51
VII.A. 3.	De graves lacunes dans la tenue de la comptabilité.....	54
VII. B.	De nombreuses anomalies dans l'opération et la gestion de l'ISDND de Petit-Galion	56
VII.B. 1.	Un retard dans la mise en œuvre technique.....	56
VII.B. 2.	Des difficultés dans le financement de l'opération et une dérive sur certains postes.....	56
VII.B. 3.	La défaillance de l'exploitation de l'ISDND a été mise en évidence par les incendies successifs.....	58
VII.B. 4.	La maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage.....	58
VII.B. 5.	Les pénalités de retard dans le marché de construction de l'ISDND	59
VII. C.	Le PTMB : un investissement onéreux et non pertinent	60

VII.C. 1.	Un investissement qui nécessite une collecte très rigoureuse et une maîtrise des coûts de gestion.....	60
VII.C. 2.	La persistance du SMTVD à mettre en place cet équipement alors que les conditions de son efficacité ne sont pas réunies	61
VII. D.	La location d'engins avec chauffeur : la non application de pénalités à l'entreprise COLOMAT	62
VII.D. 1.	Les défauts d'exécution de la part de l'entreprise	63
VII.D. 2.	Les règles de droit concernant la non application des pénalités.....	63
VII. E.	La location de camions à benne amovible avec chauffeur : des marchés exagérément onéreux	65
VII. F.	La gestion peu performante de l'usine d'incinération (UTVD)	66
VII.F. 1.	Un montage complexe pour la conception, la construction et l'exploitation de l'usine	67
VII.F. 2.	Les produits issus du traitement par l'UTVD (incinération)	67
VII.F. 3.	Un contrat très onéreux	68
VII.F. 4.	Un prix en constante augmentation pour une disponibilité moindre de l'ouvrage.....	68
VII.F. 5.	Des clauses du contrat insuffisamment précises	69
VII.F. 6.	Des outils de contrôle décrits, sans modalité pratique de mise en œuvre.....	70
VII. G.	Une DSP de valorisation organique (CVO du Robert) à l'avantage du délégataire.....	71
VII.G. 1.	Les produits issus du traitement par le CVO sont très limités (compostage de déchets végétaux)	72
VII.G. 2.	Les clauses du contrat apparentent celui-ci à un marché public.....	73
VII.G. 3.	Le coût des prestations est trop élevé	74

SYNTHÈSE

Le Syndicat martiniquais de traitement et de valorisation des déchets (SMTVD), créé en 2014, a pris le relais du Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères (SMITOM), créé en 1998, pour traiter l'ensemble des déchets ménagers et assimilés de la Martinique. Il émane, sous la forme d'un syndicat mixte fermé, des trois établissements publics de coopération intercommunale : CAP Nord Martinique, Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) et Communauté d'agglomération de l'Espace Sud-Martinique (CAESM).

En 2020, il exploitait trois principaux sites de traitement des déchets : le site de La Trompeuse accueille l'unité de traitement et de valorisation des déchets (UTVD) ainsi que des unités de prétraitement des déchets (centre de tri des encombrants) ; le site de Céron accueille une plateforme de tri des encombrants et des déchets industriels banals (métal, fer, matelas, pneus, *etc.*) ainsi qu'une unité de broyage ; le site de Petit-Galion héberge principalement l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) et le centre de valorisation organique (CVO) qui a pour objet le compostage des déchets verts et organiques. En outre, le SMTVD exploite 13 déchèteries réparties sur tout le territoire de la Martinique.

Malgré la mise en service d'équipements structurants comme l'usine d'incinération (UTVD) en 2002 et le centre de valorisation organique (CVO) en 2006, la situation critique du traitement des déchets, avec la fermeture en 2013 du centre d'enfouissement technique de La Trompeuse, a imposé fin 2014 la mise en place d'un plan d'urgence pour le traitement de 100 000 t de déchets par an. La mise en service de l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) de Petit-Galion en 2016 est venue répondre à cette problématique. La Martinique dispose désormais d'installations permettant de répondre aux enjeux.

En dépit du caractère relativement complet des équipements, le traitement des déchets n'est pas encore suffisamment performant. L'objectif fixé en 2010 de réduire à 100 000 t environ les déchets stockés en 2030 est peu ambitieux, compte tenu de l'importance de l'enfouissement en 2010 et du temps laissé pour les réduire (20 ans). Alors même que ces objectifs ont déjà été revus à la baisse, ils ne sont pas en voie d'être atteints puisqu'en 2019, 131 000 t de déchets ont été enfouies sans aucune valorisation. Le SMTVD n'est pas le seul responsable car sa compétence s'arrête au traitement des déchets, la responsabilité du tri et de la collecte revenant aux habitants et aux EPCI.

S'agissant de sa gestion financière, la correction des insincérités de gestion amène à afficher un compte administratif de 2020 déficitaire de 1,8 M€. Le financement du plan pluriannuel d'investissement qui comporte pourtant des opérations indispensables à la continuité du service, n'est pas assuré. La capacité d'autofinancement (CAF) nette est négative et ne permet aucun apport de financement en propre. Le coût de traitement des déchets est, quant à lui, supérieur de 30 % au coût moyen national, pour une performance très inférieure à celle attendue.

Le SMTVD doit trouver dans la rationalisation de son fonctionnement et dans l'augmentation de ses ressources propres, hors contribution des EPCI, les moyens de l'amélioration de sa situation financière. Des recettes importantes peuvent être attendues

d'une facturation beaucoup plus rigoureuse des apports de déchets des entreprises sur les sites. En effet, l'augmentation constante des contributions des EPCI fait supporter indument le coût de leur traitement par le contribuable.

La gestion à courte vue du personnel nuit à la bonne gouvernance du syndicat. Le sous-effectif de cadres compétents entrave le bon fonctionnement des services. Huit agents ayant des liens familiaux avec les élus ont été recrutés sans déclaration de vacance de poste et sans appel à candidature. Les primes et les moyens du service ne sont pas utilisées comme un instrument de pilotage des ressources humaines.

La stratégie de gestion de la collectivité a consisté à externaliser une très grande partie des prestations à un petit nombre de sociétés, sans que soient prises les sanctions qui s'imposaient à la suite des contrôles effectués par l'administration du SMTVD, révélant de très nombreuses défaillances des prestataires. L'exécution des marchés de location d'engins permettant l'exploitation des sites témoigne de l'échec de cette stratégie. Les conséquences en sont une réduction de la durée prévisible d'exploitation des installations, notamment de l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND), du fait de l'insuffisance de compactage, car le site de la carrière se comble plus rapidement que prévu. Il est susceptible d'entraîner un risque accru d'incendies du même type que celui de 2021. Cette externalisation augmente encore le coût d'exploitation pour les EPCI membres et, donc, pour les contribuables de Martinique.

La situation mettant en présence un acheteur de services unique (SMTVD) et très peu de fournisseurs (entreprises prestataires) augmente le risque d'ententes et de conflits d'intérêt, risque confirmé par la prééminence d'un groupe et de ses filiales sur les exutoires, sur le traitement et le transfert des déchets. Des sociétés liées ont été chargées de la construction et de l'agrandissement de l'ISDND, de son exploitation et de celle d'autres installations et une prééminence d'une société sur les transferts et transports de déchets de toute la Martinique. Les contrôles sur l'exécution des prestations ne sont pas stricts et ne sont pas sanctionnées.

La situation dégradée des régies et des sites de pesée appelle une intervention sans délai pour permettre un contrôle efficace des chargements, ce qui nécessite une mise à niveau des équipements de pesées et une facturation adéquate des apporteurs de déchets. Les outils doivent être sécurisés et les données transmises quotidiennement à la direction des finances de l'établissement.

La gestion de l'UTVD et du CVO appelle des ajustements dans les contrats de DSP, en particulier pour le CVO, afin de réduire le coût des prestations et d'augmenter la part de traitement par méthanisation. Une attention doit être portée aux risques financiers du projet de troisième ligne de fours sur l'UTVD. Outre le coût prévisionnel de plus de 50 M€ de l'opération, la question des garanties financières du futur exploitant doit être examinée attentivement afin que la continuité du service soit assurée.

Grâce aux financements mis en place et à la supervision technique des installations, le SMTVD dispose de l'ensemble des outils techniques permettant de traiter le volume des déchets produits en Martinique. Cependant, les graves dysfonctionnements dans sa gouvernance, notamment dans ses relations avec ses prestataires, obèrent ses capacités à traiter de façon efficace et efficiente ces déchets. Cela a pour conséquence un recours trop important à l'enfouissement qui raccourcit la durée de fonctionnement de l'installation et un coût de traitement excessif.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE

- Recommandations n°1 : Plafonner le montant des emprunts que le président est autorisé à souscrire par délégation de l'organe délibérant.
- Recommandations n°2 : Produire le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS).
- Recommandations n°3 : Acheter l'inventaire du patrimoine et mettre à jour l'état de l'actif.
- Recommandations n°4 : Mandater les crédits correspondant à des recettes manifestement irrécouvrables et provisionner les créances douteuses en fonction du risque d'irrécouvrabilité.
- Recommandations n°5 : Procéder aux rattachements adéquats afin de présenter des comptes fiables et un résultat correspondant à la réalité des charges et des produits de chaque exercice.
- Recommandations n°8 : Etablir les bilans sociaux et instituer le RIFSEEP.
- Recommandations n°11 : Rectifier les décisions relatives aux statuts des régies.
- Recommandations n°12 : Mettre en place les outils et procédures comptables nécessaires au fonctionnement régulier des régies.
- Recommandations n°13 : Appliquer les taux réglementaires de TGAP et les faire figurer explicitement sur les tickets et factures.

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

- Recommandations n°6 : Chiffrer les mesures d'amélioration de la performance des installations permettant de diminuer le montant de la TGAP.
- Recommandations n°7 : Rationaliser les dépenses de personnel en focalisant celles-ci sur les emplois indispensables au fonctionnement du SMTVD et à forte valeur ajoutée.
- Recommandations n°9 : Procéder aux opérations de contrôle du contenu des camions via des dispositifs adéquats (vidéosurveillance, par exemple) et aménager les outils de pesée pour les rendre plus opérationnels (pont-bascule)
- Recommandations n°10 : Sécuriser la pesée, l'enregistrement et la facturation des apports de déchets, y compris en cas de défaillance des systèmes informatiques.
- Recommandations n°14 : Conclure un contrat de prestation de service facturé en fonction du transport effectif en kilomètres et en tonnage, aisément contrôlable.

- Recommandations n°15 : Amender le contrat de DSP de l'UTVD à propos du compte « gros entretien et réparations », dans le sens du reversement intégral de son solde au SMTVD.
- Recommandations n°16 : Préciser dans le contrat les modalités de réversibilité du système d'information.
- Recommandations n°17 : Négocier la modification de la clause de partage du poste « gros entretien et renouvellement » du contrat de DSP du CVO pour un reversement complet de son solde au SMTVD.
- Recommandations n°18 : Renégocier le contrat de DSP afin de faire reposer un risque plus important sur le délégataire en incluant des objectifs de performance liant le prix au type de traitement effectué.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat martiniquais de traitement et de la valorisation des déchets (SMTVD) pour les années 2014 et suivantes a été ouvert par lettre du président de la chambre régionale des comptes de la Martinique du 24 janvier 2020 adressée à M. Sainte-Rose Cakin, président et 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 21 mai 2021 avec celui-ci.

Le contrôle a porté sur la gouvernance de l'établissement, sur son fonctionnement, sur sa situation financière et le contrôle des deniers publics alloués.

Dans sa séance du 5 juillet 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été communiquées à l'ordonnateur le 10 novembre 2021 et dont il a pris connaissance le 15 novembre 2021.

La chambre déplore l'attitude peu coopérative de l'ordonnateur qui, malgré les très nombreux et graves dysfonctionnements du SMTVD, n'a pas répondu à ses observations provisoires.

Des extraits ont également été adressés à des tiers, pour ce qui les concernait. Quatre d'entre eux ont répondu.

Après avoir examiné les réponses obtenues, et entendu à leur demande, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, les représentants légaux des sociétés concernées, la chambre, dans sa séance du 4 février 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 et par le décret n° 2021-1828 du 27 décembre 2021.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière du SMTVD pour les exercices 2020 et suivants.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

I. NATURE, VOLUME ET FLUX DE DECHETS EN MARTINIQUE

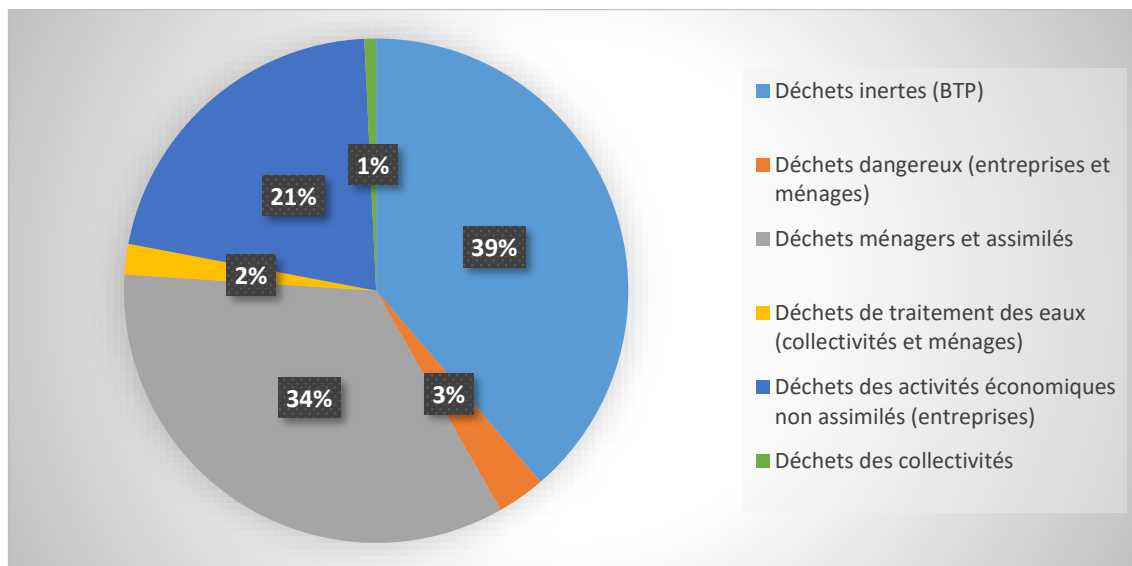
I. A. Les types de déchets et leur évolution

On distingue quatre types de déchets :

1. les "**déchets ménagers**" (regroupés en trois catégories) :
 - a) les "*ordures ménagères*", déchets organiques et non recyclables, comme les résidus alimentaires ou les emballages souillés ;
 - b) les "*déchets recyclables*" comme le papier, le carton, les plastiques, le verre, les canettes, etc ;
 - c) les "*déchets compostables*" tels que certains résidus alimentaires comme les épluchures.
2. les "**déchets industriels banals**" tels que le bois, les métaux, les gravats, les cartons, les plastiques, les textiles, etc. ; le plus souvent inertes, ils sont utilisés comme matériaux de comblement... ;
3. les "**déchets dangereux**" comme les solvants, les hydrocarbures, les déchets phytosanitaires, la peinture, l'encre, les chiffons souillés, les piles, les batteries, l'amiante, les déchets de soins (déchets médicaux), etc ;
4. les "**déchets liquides**" (assainissement).

Les déchets ménagers ne représentent pas la majorité du tonnage en France puisque, sur 345 Mt de déchets produits en 2012, les déchets ménagers ne représentaient que 30 Mt contre 247 Mt pour le secteur du BTP et 64 Mt pour les autres secteurs économiques¹.

Graphique n° 1 : Proportion des diverses catégories de déchets collectés en Martinique



Source : Plan de prévention et de gestion des déchets de Martinique (PPGDM)

¹ Source : Eurostat.

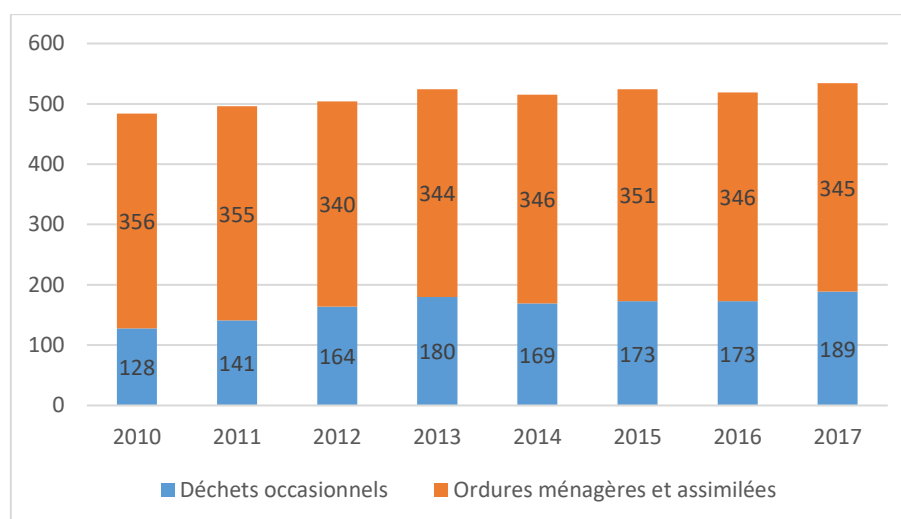
I. B. Les règles de compétence

Selon leur nature, les déchets sont pris en charges par différentes filières de traitement, de valorisation, d'élimination ou de stockage définitif, relevant de responsabilités elles-mêmes différentes. La filière des déchets ménagers et assimilés (DMA) est assurée par les communes en vertu des dispositions des articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celle des déchets du BTP est prise en charge par les professionnels du BTP, en général sur les sites des carrières.

Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte, soit, l'ensemble de leurs compétences en la matière, c'est-à-dire la collecte et le traitement des déchets, soit ce dernier seul. Dans ce cas, le traitement et les opérations de transports sont, seuls, transférés (c'est-à-dire, les transports de déchets depuis les déchèteries et les quais de transferts jusqu'aux installations de traitement des déchets). Les opérations « *situées à la jonction de la collecte et du traitement* », c'est-à-dire les déchèteries et les quais de transfert, peuvent être, soit, transférées à l'EPCI chargé du traitement, soit, conservées par la commune.

La compétence comprend le service d'élimination des déchets des ménages et celui des déchets dits « assimilés » qui englobe ceux issus d'activités économiques d'origine artisanale et commerciale, lesquels, compte tenu de leurs caractéristiques et des quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétion technique particulière. Dès lors que les déchets remplissent ces conditions, la compétence de traitement est obligatoire. En Martinique, les déchets ménagers proprement dits représentent 69 % des DMA ; les déchets des entreprises en représentent 31 %, contre un rapport de 80 % à 20 % sur la France entière². Les « déchets occasionnels » sont ceux de l'activité domestique des ménages qui, en raison de leur volume ou de leur masse, ne peuvent être pris en compte par la collecte des ordures ménagères. Ce sont ceux déposés en déchèterie.

Graphique n° 2 : Evolution des DMA en Martinique (kg/hab.)



Source : SMTVD

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi "NOTRe") du 7 août 2015 a donné aux régions la compétence d'adopter le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et prévu que ceux-ci le soient dans les

² Source : Plan de prévention et de gestion des déchets de Martinique (PPRGM).

18 mois suivant sa publication, c'est-à-dire avant le 8 février 2017. Le décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 a précisé le contenu, les modalités d'élaboration et de suivi de ces plans.

I. C. Les types de traitements

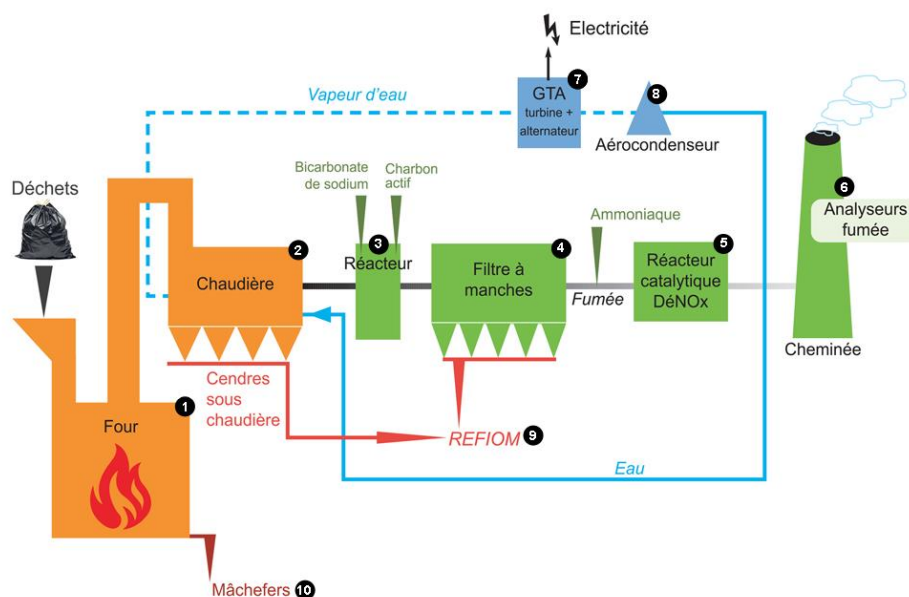
Deux grands principes régissent la gestion des déchets. Le premier est posé par l'article L. 541-2 du code de l'environnement : « *Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge* ».

Le deuxième principe est posé par l'article L. 541-2-1 du code de l'environnement : « *la hiérarchie des modes de traitement consiste à privilégier, dans l'ordre : a) la prévention de la production des déchets ; b) la préparation en vue de la réutilisation ; c) le recyclage ; d) toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ; e) l'élimination* ». La réglementation européenne privilégie la valorisation de la matière par rapport à la valorisation énergétique.

Les déchets sont traités selon différentes modalités qui n'ont ni le même coût ni les mêmes conséquences environnementales. La valorisation de la matière (recyclage) et la production d'énergie sont considérées comme le traitement qui a le moindre impact environnemental.

Vient ensuite l'enfouissement, ce mode étant destiné aux déchets ultimes, conformément à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Son coût moindre (environ la moitié du coût de l'incinération) ne doit pas inciter les clients publics ou privés des structures de traitement des déchets à privilégier ce dernier type de traitement.

Graphique n° 3 : Procédé de valorisation énergétique

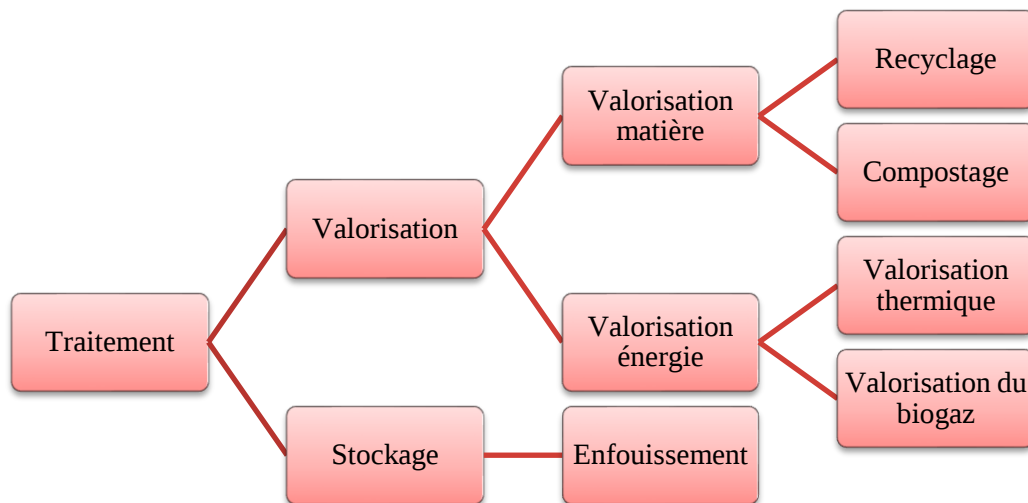


Source : Sitcom Côte sud des Landes

Le « traitement » des déchets regroupe les procédés visant à les transformer pour en réduire le potentiel polluant initial, la quantité ou le volume. Les principaux procédés sont la valorisation, d'une part, qui comprend le recyclage, le compostage, la biométhanisation, l'incinération, et l'enfouissement, d'autre part, pour les déchets ultimes. Plus le traitement comprend une part de valorisation importante, plus il est efficace au regard des objectifs de réduction de la pollution et de la quantité.

La « valorisation » décrit toute opération visant à donner une utilité aux produits récupérés. Elle comprend celle de la matière et celle sous forme d'énergie. La première comprend le recyclage (qui nécessite le tri) et le compostage (qui est une partie de la valorisation organique, l'autre partie de celle-ci est une valorisation « énergie », avec la méthanisation). La seconde produit de la chaleur, de l'électricité ou du carburant. Elle peut être distinguée en deux catégories : la thermique (incinération) et le biogaz (issue du stockage dans les ISDND et de la méthanisation des déchets organiques qui, plus polluante, est moins privilégiée).

Graphique n° 4 : Composantes du traitement des déchets



Source : CRTC

Afin d'améliorer le traitement des déchets réceptionnés, un prétraitement est opéré. Certains biens identifiés n'ont pas besoin de prétraitement comme, par exemple, les déchets végétaux collectés séparément. Ils sont alors orientés vers les unités de traitement par compostage ou méthanisation. D'autres déchets font l'objet d'un prétraitement pour séparer les différents matériaux comme ceux présents dans les équipements électriques et électroniques ou les véhicules hors d'usage. Cette phase se situe entre la phase de collecte et la phase de traitement.

Le prétraitement se fait dans des installations de tri telles que les déchèteries et les centres de tri qui opèrent le partage entre les différents types d'emballage. Certaines installations incluent un traitement spécifique préalable comme les désinfections pour les déchets des activités de soins à risque infectieux (DASRI) et les sous-produits d'origine animale. D'autres installations sont plus complexes comme l'unité de prétraitement mécano-biologique qui traite les ordures ménagères.

II. PRESENTATION DU SMTVD

II. A. L'activité statutaire

Le SMTVD a été créé le 1^{er} janvier 2014. Il a succédé au SMITOM créé en 1998³.

Les statuts du syndicat ont été approuvés par délibération du conseil syndical du SMITOM du 13 février 2014 et par un arrêté préfectoral du 18 juin 2014. C'est un syndicat mixte fermé qui comprend les trois EPCI de la Martinique : CAP nord, la CACEM et la CAESM. Le SMTVD a pour mission d'améliorer les pratiques, de faciliter la prise en charge des déchets, de les traiter, et de sensibiliser les citoyens. Par rapport au SMITOM, ses compétences s'étendent à l'ensemble du traitement des ordures ménagères de la CAESM, de la CCNM et de la CACEM, y compris les centres de tri et les déchèteries.

Selon ses statuts, le syndicat est chargé de la réalisation, pour le compte de ses trois membres, du traitement et de la valorisation des déchets ménagers et assimilés. Conformément à l'article L. 2224-14 du CGCT, il peut aussi procéder au traitement de certains déchets d'origine non domestique. Il organise, en relation avec ses « *adhérents* », la mise en place du service public de gestion des déchets, à savoir :

- la prise en charge des déchets et de tous les équipements de traitement et de valorisation des déchets après leur collecte ;
- la construction et l'exploitation d'installations publiques de traitement de déchets telles que UTVD, ISDND, PTMB, CVO, plates-formes de stockage ou de traitement, déchèteries, centres de tri, centre de transfert, unités de traitement biomasse-boues, unités de traitement des matières de vidange, unités de valorisation du biogaz, etc.) ;
- la vente de matériaux recyclables aux filières industrielles ;
- la réalisation de toute étude visant à optimiser les filières de traitement ;
- la communication auprès du grand public sur le service public de gestion des déchets ;
- toute forme de valorisation des emprises foncières ou du patrimoine mis à disposition ou propriété du syndicat.

Le SMTVD appuie les collectivités dans l'élaboration des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) prévu par l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement et définis par les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés. Elle appuie aussi la collectivité territoriale de Martinique dans l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) prévu à l'article L. 541-13 du même code.

³ Le SMITOM a donné corps à la première initiative de coopération et de mutualisation de la gestion des déchets à l'échelle de la Martinique, fruit d'une coopération entre les EPCI, le conseil général et l'Etat. Le SMITOM détenait une compétence partielle de traitement pour deux EPCI : la communauté de communes du Nord-Martinique (CCNM) et la communauté d'agglomération de l'espace Sud de la Martinique (CAESM). En effet, certaines installations de traitement et de tri et les déchèteries étaient gérées par ces deux EPCI. La communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) était compétente, quant à elle, pour le traitement de l'ensemble des déchets.

Le SMTVD traite un peu plus d'un tiers des 589 300 tonnes de déchets produits par an en Martinique, dont les plus complexes à traiter.

II. B. La gouvernance du syndicat

II.B. 1. La direction du syndicat ne rend pas compte à l'organe délibérant

Le comité syndical est composé de 18 délégués désignés par les assemblées délibérantes des collectivités membres, à raison de six délégués pour chacun des EPCI. Le bureau est composé de neuf membres dont le président du comité syndical, deux vice-présidents et six assesseurs. Le comité syndical se réunit au moins une fois par trimestre.

Par délibération du 13 mai 2014, le comité syndical a délégué une partie de ses attributions au président du syndicat. Certains actes majeurs, comme le vote du budget, la fixation des tarifs, la délégation de la gestion d'un service public, l'adhésion à un établissement public, sont expressément exclus de la délégation de compétence. En matière financière, le président peut *« réaliser, assurer la gestion des contrats d'emprunts »*. L'autorisation donnée ne fixe pas de limite pour contracter des emprunts, contrairement à ce qui est prescrit par le CGCT dans ses dispositions issues de l'article L. 2122-22 qui dispose que l'exécutif d'un établissement peut être chargé de *« procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget »*.

En outre, en vertu de l'article L. 2122-23 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-2, les décisions prises par délégation sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils portant sur les mêmes objets. Le président doit donc rendre compte au comité syndical de l'exercice des délégations qu'il a reçues. Aucun compte-rendu de celui-ci n'a été produit par le SMTVD.

En tant que collectivité responsable du traitement des déchets, le syndicat a l'obligation de rendre compte aux usagers de sa gestion par l'élaboration et la diffusion du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS)⁴. Aucun rapport de ce type n'a été produit sur l'ensemble de période sous revue.

Aux termes des dispositions combinées des articles L. 5711-1, L. 5211-39 et D. 2224-3 du CGCT, le syndicat doit également communiquer à ses adhérents (les trois EPCI) un rapport annuel d'activité de son établissement. Aucun rapport de ce type n'a été élaboré par le SMTVD sur l'ensemble de la période sous revue.

⁴ CGCT, art. L. 2224-17-1 : *« Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique. Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente, respectivement, au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante un 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. Le rapport rend compte de la situation de la collectivité territoriale par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national. Il présente notamment la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères résiduelles et sa chronique d'évolution dans le temps. Le rapport présente les recettes et les dépenses du service public de gestion des déchets par flux de déchets et par étape technique. Le rapport précise, le cas échéant, la performance énergétique des installations au regard de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. »*.

Sur proposition du président, le comité syndical a voté, lors de sa séance du 28 août 2020, l'attribution d'une indemnité à tous ses membres « *pour leur participation aux séances du comité syndical, du bureau syndical ainsi que les différentes commissions et réunions* ». Le montant voté est de 90 €. La délibération a été reçue en préfecture le 9 septembre 2020 et a fait l'objet d'un recours en annulation par le préfet, assorti d'une demande de suspension le 28 janvier 2021.

Si le président et les vice-présidents peuvent bénéficier d'indemnités de fonction, ce n'est pas le cas dans les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes des délégués des communes et des EPCI. Ils peuvent seulement bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement et des frais occasionnés dans le cadre de mandats spéciaux, conformément aux articles L. 5211-13 et L. 5211-14 du CGCT. Compte-tenu du caractère illégal de ces indemnités, le SMTVD est fondé à demander aux bénéficiaires de ces sommes la répétition des indus.

Recommandation n° 1 : Plafonner le montant des emprunts que le président est autorisé à souscrire par délégation de l'organe délibérant.

Recommandation n° 2 : Produire le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RPQS).

La chambre constate que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre au cours de son contrôle.

II.B. 2. De nombreux recrutements ne sont pas conformes à la réglementation

De nombreux postes sont occupés par des personnes liées familialement aux dirigeants du SMTVD, ce que l'ordonnateur n'a pas contredit. Huit agents dans ce cas ont été recrutés sans déclaration de vacance de poste, sans appel à candidature et sans processus transparent.

La chambre a constaté également la présence de nombreux ou anciens élus au sein des services administratifs du syndicat. La confusion entre les emplois d'administration du SMTVD et les fonctions d'élu ne sont pas les conditions d'une bonne gouvernance. En effet, le contrôle réciproque qui doit s'exercer entre les deux types de fonction ne peut s'exercer dans ces conditions. C'est la raison pour laquelle le mandat de conseiller communautaire, par exemple, sont incompatibles avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'EPCI ou de ses communes membres⁵.

⁵ Code électoral, art. L. 237-1.

II. C. L'organisation et les infrastructures du syndicat

II.C. 1. L'organisation administrative

II.C.1. a. *L'organisation générale du SMTVD*

A la suite d'un audit organisationnel réalisé en 2013, le syndicat s'est structuré en deux directions générales : une direction générale des ressources et une direction générale des services techniques.

A sa création, l'effectif comptait 11 cadres. Le nombre d'agent de catégorie A est passé de 11 à 6 alors même que les compétences du syndicat ont été étendues, avec la mise en place et la gestion d'équipements complexes. Ce nombre apparaît réduit au vu des compétences d'ingénierie et de contrôle que doit détenir une collectivité de ce type, chargée du traitement de l'ensemble des déchets de la Martinique.

Fin 2020, cette situation a été aggravée puisque la direction générale a été démise de ses fonctions, le DGS, le DGA chargé des services techniques et le DGA chargé des ressources ayant été contraints à quitter le syndicat. Ces postes ont été mis à la vacance le 14 janvier 2021. Il en est de même du poste de directeur du prétraitement, déclaré à la même date, et du poste de DRH ainsi que celui de directeur de la commande publique.

Le SMTVD est ainsi obligé de fonctionner depuis décembre 2020 en l'absence de DGA pour les services techniques.

La direction financière ne comporte qu'un cadre expérimenté, recruté en 2017, pour assurer les missions de directrice des finances, de la commande publique et des affaires juridiques.

II.C.1. b. *La direction chargée du prétraitement des déchets*

La direction du prétraitement comprend deux services : la gestion des déchèteries et la gestion des centres de tri, de transfert et de broyage. Elle emploie 95 agents au total, soit 50 % de l'effectif du SMTVD, dont 73 agents pour la gestion des 13 déchèteries de Martinique.

La gestion des centres de tri, de transfert et de broyage emploie quant à elle 22 agents dont 15 travaillant sur le site de La Trompeuse à Fort-de-France et sept sur le site de Céron à Sainte-Luce.

II.C.1. c. *Les directions chargées du traitement des déchets*

Deux directions au sein des services techniques sont chargées du traitement des déchets : les directions de la valorisation et de l'enfouissement.

La première comprend 18 agents rattachés : cinq agents occupent des fonctions transversales de direction et de contrôle, sept agents sont affectés au site de La Trompeuse (deux régisseurs, deux agents d'entretien, deux agents de pesée et une secrétaire) et six agents au site de Céron (deux régisseurs, deux agents de pesée et une secrétaire). Le centre de valorisation organique (CVO) et l'unité de traitement et de valorisation des déchets (UTVD) sont gérés par des entreprises privées en délégation de service public.

La direction de l'enfouissement est chargée de l'exploitation de l'ISDND et des centres techniques d'enfouissement (CET), anciennes « décharges » qui ne reçoivent plus de déchets mais qui doivent être entretenues, surveillées et exploitées (« post-exploitation »).

Quatre CET sont en post-exploitation : le CET de Canonville au Prêcheur, fermé en décembre 2007 après 24 ans d'exploitation, le CET du Poteau à Basse-Pointe, fermé en décembre 2011 après 28 ans d'exploitation, le CET de La Trompeuse à Fort-de-France, fermé en décembre 2013 après 53 ans d'exploitation et le CET de Céron, fermé en juin 2018 après 34 ans d'exploitation. Ce dernier continue toutefois à réceptionner des déchets d'équarrissage. Le service de post-exploitation comprend neuf agents, pour des activités de gestion des espaces verts et pour le traitement des lixiviats (bioréacteur à membrane) et des biogaz (torchères). Les sites font l'objet de travaux de réhabilitation.

Le CET de La Trompeuse a la particularité de produire une importante quantité de biogaz qui est exploité de façon individualisée et dont les recettes sont comptabilisées sur un budget annexe. Les recettes sont cependant en constante diminution, du fait du tarissement des émissions de biogaz (décompositions des déchets) : 68 788 € en 2018 et seulement 37 155 € en 2019⁶.

II.C. 2. Les infrastructures

Le SMTVD dispose de 16 sites principaux pour le traitement des déchets. Le site de La Trompeuse héberge l'UTVD ainsi que des unités de prétraitement des déchets comme un centre de tri des encombrants ménagers et des déchets industriels banals (DIB) des entreprises. Le site de Céron héberge une plateforme de tri des encombrants et des déchets industriels banals (métal, fer, matelas, pneus, etc.) ainsi qu'une unité de broyage des déchets. Le site de Petit-Galion héberge l'ISDND, le prétraitement mécano-biologique (PTMB), un centre de tri et de broyage des encombrants et des déchets d'activité d'entreprises (DAE) permet le recyclage des bois, métaux, cartons, plastiques et des déchets électroniques (DEEE). Il accueille aussi le centre de valorisation organique (CVO) qui a pour objet le compostage des déchets verts et organiques broyés et traités

Le SMTVD gère en régie 13 déchèteries réparties sur tout le territoire de la Martinique. Les principales installations techniques sont décrites en annexe.

III. DES PERFORMANCES INSUFFISANTES

III. A. Des objectifs de performance environnementale non atteints

III.A. 1. Le plan d'urgence de 2014 est un indicateur du retard de la Martinique dans le traitement des déchets

III.A.1. a. *La mise en place d'un plan d'urgence*

Un plan « d'urgence » a été décidé fin 2014 au regard de la situation critique du traitement des déchets en Martinique qui se manifestait par l'absence d'une filière adéquate pour 100 000 t de déchets en 2015, composé de 41 000 t d'ordures ménagères et de 59 000 t

⁶ Rapport d'activité de 2019 de la direction de la valorisation.

d'encombrants, de déchets industriels banals et de déchets d'activité commerciale. La décharge à ciel ouvert "Centre d'enfouissement technique" (CET) de Céron connaissait des incendies récurrents. Le préfet a ainsi pris, le 4 novembre 2014, un arrêté autorisant le SMTVD à prendre des mesures d'urgence pour assurer la continuité du service de traitement des déchets et, notamment à passer des marchés dans le cadre de l'urgence impérieuse prévus par l'article 35°-II-1 du code des marchés publics, alors même que la situation était connue de longue date.

Ce plan d'urgence comprenait des mesures d'accélération de la mise en service du complexe environnemental de Petit-Galion, des travaux de confortement et d'aménagement temporaire du CET de Céron et la construction d'un centre de tri (pour les déchets industriels banals) sur le site de La Trompeuse. Le coût du plan d'action proposé était de 5,25 M€, dont 2 M€ pour l'optimisation de l'enfouissement sur la décharge de Céron et 2,55 M€ pour la construction d'une plateforme de mise en balles des ordures ménagères sur le site de La Trompeuse. Le financement étant réparti entre l'Etat (1,99 M€), la région (1,05 M€), le département (1,10 M€), les trois EPCI (0,31 M€ chacun) et le SMTVD (0,16 M€).

III.A.1. b. Une réalisation partielle du plan d'urgence

Face à l'utilisation du site de Céron largement au-delà de ses capacités (+40 %), il a été envisagé de rouvrir le site de La Trompeuse (fermé administrativement et techniquement le 31 décembre 2013), pour une durée de plusieurs mois (de février 2016 à septembre 2016), et d'exporter les déchets hors de Martinique. Début 2016, le point sur la situation indiquait que le site d'enfouissement de Petit-Galion (ISDND) ne serait opérationnel qu'à compter de juillet 2016 pour le premier casier. L'autorisation de rouvrir le site de La Trompeuse pour sept mois a donc été demandée par le président du SMTVD au préfet, le 1^{er} février 2016.

Dans un premier temps, le préfet a préféré que les capacités de la décharge de Céron soient explorées. Un des points importants dans la gestion des déchets apparaissait être celui des déchets industriels banals et des encombrants. Ces déchets augmentaient fortement, les professionnels concernés ne satisfaisant pas aux obligations de tri, de recyclage et de valorisation. Le préfet a rappelé alors la nécessité d'une campagne forte du SMTVD sur ce sujet.

L'extension de la décharge de Céron a été décidée, sous la forme de la création d'un alvéole supplémentaire et de la rehausse du dôme à 42 mètres. Le nouvel alvéole a été achevé en octobre 2015 et mis en exploitation en février 2016. Ces travaux ont permis de sécuriser des zones dangereuses et de poursuivre l'exploitation, sans apporter de solution durable au problème.

III.A. 2. Un plan de prévention et de gestion des déchets martiniquais (PPGDM) dont les exigences sont inférieures aux exigences nationales

III.A.2. a. Une quantité d'OM similaire à la moyenne nationale mais un mode de traitement différent

Chaque année, en France, un habitant produit en moyenne 354 kg d'ordures ménagères. Ce chiffre est établi par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à partir du tonnage des poubelles des ménages (hors déchets verts). En

Martinique, les chiffres sont sensiblement les mêmes qu’au niveau national, selon les données du SMTVD.

La répartition des modes de traitement est assez différente entre le niveau national et la Martinique. Si le taux d’incinération et, donc, la valorisation en production d’énergie est similaire, la valorisation à l’état de matière est en retard. La part de déchets stockés est plus importante dans l’île, ce qui engendre une plus grande pollution.

Tableau n° 1 : Les modes de traitement des déchets

	France (2016)	Martinique (2019)
Incinération	29,8 %	32,5 %
Stockage	28,3 %	47,0 %
Valorisation matière	23,6 %	8,4 %
Gestion biologique (compostage et méthanisation)	18,3 %	12,2 %
Total	100,0 %	100,0 %

Sources : ADEME et SMTVD

Au niveau national, seule la moitié, environ, des déchets ménagers fait l’objet d’un tri. Or, il conditionne le recyclage. En Martinique, ce taux est encore bien inférieur, comme le traduit le faible niveau de collecte en déchèterie par rapport au niveau national. A ce niveau, la collecte en déchèterie a atteint 198 kg/an/hab. Ainsi que l’indique le PPGDM, « Avec 78,4 kg/an/hab. (données prenant en compte les inertes et déchets *dangereux non répertoriés ci-dessus*), la Martinique devra poursuivre le déploiement du réseau de déchèteries pour se rapprocher des données de collecte moyenne française⁷ ».

III.A.2. b. Des objectifs renforcés au niveau national

Les objectifs de bonne gestion des déchets concernent autant la réduction de la production que la qualité du traitement. Ils sont fixés au niveau européen et précisés aux niveaux national et régional.

La directive européenne du 30 mai 2018 ne fixe qu’un cadre général à la réduction de la production de déchets. Son article 9 renvoie la fixation des objectifs en indiquant que « *Les États membres prennent des mesures pour éviter la production de déchets* ». Par contre, elle fixe des objectifs à atteindre en matière de valorisation. Son article 11 révisé revoit l’obligation de la directive-cadre de 2008 en matière de recyclage et d’élimination. Les objectifs de recyclage sont fixés à 55 % de la masse totale des déchets pour 2025, à 60 % pour 2030 et à 65 % pour 2035.

Le programme national de réduction des déchets vise une réduction de 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés par habitant entre 2010 et 2020⁸. Par ailleurs, si les déchets du BTP et des activités économiques doivent fléchir, ils ne sont visés par aucun objectif chiffré.

⁷ PPGDM, p. 30.

⁸ Loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 publiée au Journal Officiel du 18 août 2015. Elle prévoit une révision des objectifs.

Concernant les emballages, la France devra atteindre un taux de recyclage de 65 % en 2025 et 70 % en 2030 (en moyenne en poids), avec des nuances selon les matériaux : 50 % pour le plastique (extension généralisée des consignes de tri en 2022), 25 % pour le bois, 70 % pour les métaux ferreux, 50 % pour l'aluminium, 70 % pour le verre, 75 % pour le papier et le carton.

Les objectifs du programme de réduction des déchets sont cependant en cours de révision à la baisse, compte tenu des faibles résultats constatés. En effet, les derniers chiffres publiés par l'ADEME en début d'année 2019 indiquent que la masse des déchets ménagers et assimilés par habitant n'a baissé que de 0,3 % entre 2006 et 2016. Elle était encore de 568 kg/an en 2016.

III.A.2. c. Des objectifs moins ambitieux en Martinique

Le PRPGD doit fixer une limite aux capacités annuelles d'élimination par stockage des déchets non dangereux non inertes, et une autre aux capacités annuelles d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes. Cette limite aux capacités annuelles d'élimination par stockage doit notamment tenir compte de l'objectif prévu à l'article L. 541-1 du code de l'environnement qui impose une réduction de 30 % des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025. Ces objectifs ont été reportés de dix ans pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon et allégés pour Mayotte et Saint-Martin.

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique (PPGDM) les a fixé. Il est une version martiniquaise du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Les travaux nécessaires à son adoption ont commencé en septembre 2017. Le projet de plan a été arrêté par le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique (CTM), le 24 juin 2019, puis soumis à l'enquête publique et, enfin, approuvé par l'assemblée de la CTM le 25 novembre 2019.

Les objectifs concernent trois grandes fonctions du traitement des déchets : la prévention, la valorisation et la gestion des déchets ultimes. Ils sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau n° 2 : Objectifs de traitement des déchets en Martinique

Prévention	Diminuer de 10 % les déchets ménagers assimilés d'ici 2025 par rapport à 2010 Réduire la production de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite Réduire la part des déchets dangereux dans les ordures ménagères Limiter l'évolution des déchets des chantiers du BTP
Valorisation	Atteindre 65 % de déchets non dangereux et non inertes orientés vers la valorisation matière ou organique en 2025 Optimiser la collecte des déchets dangereux Orienter 70 % des déchets des chantiers du BTP vers la valorisation matière Promouvoir la valorisation énergétique des déchets
Gestion des déchets résiduels	Réduire la quantité de déchets orientés vers le stockage de 30 % en 2030 et de 50 % en 2035 par rapport à 2010 Réduire de 25 % la quantité de déchets en incinération sans valorisation énergétique en 2030 et de 50 % en 2035 par rapport à 2010

Source : PPGDM

III.A. 3. Le SMTVD n'est pas près d'atteindre ses objectifs

III.A.3. a. *Les objectifs de prévention ne sont pas en voie d'être atteints*

Les décisions prises dans le domaine des déchets par les personnes morales de droit public doivent être compatibles avec le plan de prévention et de gestion des déchets de Martinique, en vertu de l'article L. 541-15 du code de l'environnement.

L'objectif affiché du PPGDM est de réduire de 10 % le poids des déchets ménagers et assimilés produits par habitant en Martinique, de 2010 à 2025. En valeur, le poids des déchets produits devrait passer de 356 kg par habitant à 320 kg en 2025. Fin 2019, le poids des déchets était de 355 kg par habitant, soit une baisse de 0,28 % par rapport à 2010.

Une action volontariste est nécessaire pour obtenir une baisse du poids des DMA. Cette action doit viser notamment les entreprises et les artisans, dont les déchets ont plus augmenté que ceux des ménages.

III.A.3. b. *Les objectifs de valorisation sont hors de portée*

La performance globale du tri en 2019 était de 53 %, soit 173 145 t valorisées pour 280 860 t de déchets réceptionnés pour le traitement. L'objectif de valorisation « matière » ou organique, qui est de 65 % pour 2025 n'est pas en voie d'être atteint puisque ce taux était en 2019, de 21 % du tonnage global de déchets reçus.

Tableau n° 3 : Taux de valorisation des déchets

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets traités (tonnes)	258 696	256 944	226 719	247 144	261 964	280 860
Valorisation globale (tonnes)	147 737	150 975	146 229	143 914	162 308	148 964
Enfouissement (tonnes)	110 959	105 969	80 490	103 230	99 656	131 896
Taux de valorisation	57 %	62 %	65 %	58 %	62 %	53 %
Valorisation en matière (tonnes)	45 342	43 857	43 928	42 761	63 656	57 819
Taux de valorisation en matière	18 %	18 %	19 %	17 %	24 %	21 %
Valorisation en énergie (tonnes)	102 395	107 119	102 301	101 153	98 652	91 145
Taux de valorisation en énergie	40 %	44 %	45 %	41 %	38 %	32 %

Sources : bilan du tonnage de 2019, SMTVD

La valorisation matière ou organique comprend, d'une part, la valorisation en tant que matière (issue des centres de tris) et, d'autre part, la valorisation par le compostage et la méthanisation. Sur la valorisation organique, le niveau atteint est intéressant puisque 12,2 % des déchets traités en font l'objet, même si on est encore loin du taux national de 18,3 % (chiffres de 2016). Toutefois, le tonnage valorisé de cette façon stagne depuis 2014 à ce niveau.

Le taux de valorisation matière est très bas : 8,4 % contre 23,6 % au niveau national (chiffres de 2016). On observe cependant une progression continue, le tonnage de déchets triés passant de 5 691 t à 8 552 t, soit une augmentation de 50 % en cinq ans.

L'insuffisance de la valorisation matière résulte de l'important retard qu'ont pris les collectivités dans la mise en place des instruments de tri : les poubelles différenciées, les bornes d'apport volontaire, les déchèteries et, enfin, la modification des habitudes de gestion des déchets. Ces instruments ne relèvent pas du seul SMTVD.

La valorisation énergétique est la transformation des déchets en combustible, ce qui a pour effet de limiter le recours aux énergies externes, en particulier au fioul. Pour améliorer les performances énergétiques de l'usine d'incinération, il est nécessaire d'accroître la part de déchets à fort « pouvoir calorifique inférieur » (PCI).

Selon l'ADEME, le taux de valorisation de 53 % des déchets n'intègre par les déchets qui sont valorisés en dehors du service public de gestion des déchets, c'est-à-dire par les entreprises collectrices de déchets au titre de la responsabilité élargie des producteurs de déchets (REP). Cependant, compte tenu du faible tonnage collecté par ce biais, 6 000 tonnes environ, le taux de valorisation n'augmenterait que d'un point, pour s'établir à 54 %.

La quantité de déchets orientée vers le stockage reste très importante puisque 47 % des déchets ménagers et assimilés confiés au SMTVD font l'objet d'un enfouissement, soit près de 20 points au-dessus du taux national. Malgré un report des objectifs nationaux de 10 ans, en dérogation à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, l'évolution tendancielle n'indique pas que les objectifs sont en voie d'être atteints.

Tableau n° 4 : Déchets faisant l'objet d'un enfouissement (en tonne)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets traités	258 696	256 944	226 719	247 144	261 964	280 860
Enfouissement	110 959	105 969	80 490	103 230	99 656	131 896
Taux de stockage	43 %	41 %	36 %	42 %	38 %	47 %

Source : SMTVD

On notera que la décharge de Céron, officiellement fermée depuis juin 2018, a accueilli 15 228 t de déchets en 2018. Elle reste ouverte, sur réquisition du préfet, pour l'accueil des sous-produits animaux dans le cadre du service public de l'équarrissage (2 039 t en 2019).

L'objectif fixé (compte tenu du report de 10 ans susmentionné) est de réduire de 30 % la quantité de déchets orientée vers le stockage en 2030 par rapport à 2010, et de 50 % en 2035 par rapport à 2010. Cette quantité était, en 2010, d'environ 130 000 t, regroupant les ISDND de Céron et de La Trompeuse (faute de données pour 2010, la délibération du conseil régional du 22 octobre 2015 indique le tonnage pour 2009, soit 130 022 t et 2011, soit 127 726 t). L'objectif est donc d'atteindre 100 000 t environ en 2030. Il est atteignable, compte tenu notamment de la baisse de la population, mais est peu ambitieux compte tenu de l'importance des déchets stockés en 2010 et du temps laissé pour les réduire (20 ans).

Même si le SMTVD n'est pas le seul acteur concerné par les objectifs environnementaux fixés, il dispose d'un large éventail de solutions de traitement. Ses performances en matière d'enfouissement ne sont pas conformes aux objectifs assignés.

III. B. Un coût de traitement par habitant de 30 % supérieur au coût moyen national

III.B. 1. Un coût global de traitement élevé

Le terme de coût peut englober différentes réalités. En matière de déchets, on utilise la notion de « coût complet » qui recouvre l'ensemble des charges (structure, collecte, transport, etc.). Ce coût, exprimé en euros hors taxe par tonne, est pertinent pour l'analyse de l'organisation du service et l'étude de son optimisation. On utilise également la notion de « coût aidé ». Celui-ci représente l'ensemble des charges (structure, collecte, transport, etc.) moins les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des éco-organismes (filiales à responsabilité élargie du producteur/REP) et les aides publiques. Ce coût reflète la charge restant à financer par la collectivité. Il est bien souvent exprimé en euros hors taxe par habitant pour le rapprocher du niveau de financement et présenter aux usagers la structure des coûts à financer⁹.

Le coût affiché des déchets recouvre différentes réalités également. On peut parler d'un coût total qui additionne l'ensemble des coûts de collecte et de traitement des déchets. On peut aussi répartir le coût entre la collecte et le traitement, l'une et l'autre de ces fonctions étant assurées par des collectivités différentes, en l'occurrence, pour la Martinique, les communautés d'agglomération pour la collecte et le SMTVD pour le traitement.

Au niveau national, le coût complet total moyen était, en 2014, de 113 €/hab. ; le coût aidé total, de 93 €/hab. S'agissant du seul traitement des déchets, le coût complet est de 21 €/hab. (médiane). Par rapport au coût total de l'élimination des déchets, les charges de traitement représentent 41 %, les charges de collecte et de pré-collecte (bornes d'apport volontaire) représentent 46 %, les charges fonctionnelles représentent 8 %, les charges de transport représentent 4 % et la prévention représente 1 % de ce coût total.

Afin de pouvoir établir des comparaisons, le coût de traitement au niveau national doit être reconstitué pour être comparable au coût de traitement en Martinique par le SMTVD. Il faut donc préciser le périmètre des flux de déchet concerné. La notion « *ensemble des flux* » recouvre tous les flux gérés par les collectivités, c'est-à-dire les quatre principaux flux que sont les ordures ménagères résiduelles (OMR), les « *recyclable sec des ordures ménagères, hors verre* » (RSOM), le verre et les déchets des déchèteries. Les « *autres flux* » comprennent les encombrants, les déchets verts, les déchets des professionnels, les déchets des collectivités, etc. Au niveau national, les quatre principaux flux évoqués couvrent 93 % du coût des DMA. La situation est bien différente en Martinique où les quatre principaux flux représentent seulement 75 % du total du coût des DMA, 25 % de ce coût étant constitué par les « *autres flux* ». La comparaison est la suivante :

⁹ ADEME, Référentiel national du coût de prévention et de gestion des déchets en 2017, mars 2017 (publication tous les deux ans).

Tableau n° 5 : Coût net par habitant (€) du traitement des DMA

	OMR	RSOM	Verre	Déchet des déchèteries	Autres flux	Total DMA
SMTVD	17,42	9,33	0,09	18,07	14,8	59,72
France entière	21,00	7,00	0,00	15,00	3,01	46,01
SMTVD hors « autres flux »						44,92
France hors « autres flux »						43,00

Source : Syndicat et ADEME, *Référentiel national de coût sur la prévention et la gestion de déchets et matrice « ComptaCoût® »*.

Globalement, le coût de traitement des DMA en Martinique est de 30 % supérieur au coût moyen des DMA au niveau national. Hors « autres flux », le coût des déchets est assez proche des coûts nationaux, avec un coût des ordures ménagères résiduelles inférieur et un coût supérieur des déchets des déchèteries.

En revanche, le coût des autres flux représente près de cinq fois le niveau des coûts nationaux. La décomposition des « autres flux » est la suivante :

Tableau n° 6 : Décomposition du coût des autres flux de déchets (€/hab.)

Biodéchets	Déchets des collectivités - algues	Déchets des collectivités - boues des STEPS	Encombrants collectés "porte à porte"	Déchets verts collectés "porte à porte"	Déchets des professionnels	Gestion du passif	Déchets des collectivités	Total "autres flux"
2,2	0,0	0,1	3,9	2,0	-0,3	5,8	1,0	14,8

« Gestion du passif » : le contenu de ce poste de dépense n'a pas pu être communiqué par le SMTVD.

Source : Matrice « ComptaCoût® ».

Les principales marges de progression sur les coûts de traitement des déchets se situent sur les déchets des déchèteries et sur les "autres flux". Le coût de traitement des déchets des déchèteries est plus élevé en Martinique qu'au niveau national. Le coût très élevé des autres flux s'explique aussi par le coût de la gestion des encombrants et des autres déchets verts ou bio-déchets.

Ces observations rejoignent celles de l'ADEME concernant les coûts dans les départements d'outre-mer. L'agence indique que « les coûts aidés de gestion des recyclables hors verre et du verre sont élevés ; ils sont liés, pour les recyclables hors verre, aux collectes en porte-à-porte doublées de ratios inférieurs à la moyenne de la métropole (médiane : 25 kg/habitant). Les coûts élevés en déchèterie sont liés aux quantités collectées très inférieures à la moyenne des apports en métropole¹⁰ ».

Selon la même étude de l'ADEME, l'évolution de ces coûts a été assez dynamique en France sur la période récente. Le coût complet par habitant des DMA (collecte et traitement) a augmenté de 4 % de 2010 à 2012 et de 7 % de 2012 à 2014.

On observera que le tableau de suivi des coûts élaboré par le SMTVD n'a pas été mis à jour depuis 2016. Or, il s'agit d'un outil de suivi important et normalement obligatoire

¹⁰ ADEME, Awiplan SARL. 2017. *Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets en 2014 – Rapport* – p. 84.

pour l'obtention de financement de l'ADEME. Cette absence des données exigibles n'a pas empêché cet organisme de poursuivre ses financements.

III.B. 2. Un coût de gestion des déchèteries élevé

Selon les référentiels nationaux¹¹, le coût de gestion des déchèteries est de 123 €/t¹². En Martinique, ce coût se situe entre 140 et 200 €/t. Ainsi, en 2014, il s'est élevé à 148,60 €/t en 2014 et à 203,20 € en 2015, plus élevé de 20 à 65 % que celui observé en moyenne sur le plan national.

IV. DES COMPTES A FIABILISER

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Les principaux risques d'insincérité ont été identifiés sur les comptes d'immobilisation avec la sous-évaluation des dotations aux amortissements, sur les comptes de capitaux avec l'absence de provision des litiges et sur les comptes de redevables qui nécessitent des passations en non-valeur et des provisions pour créance douteuses.

La fiabilité est ici examinée du haut du bilan (actif/passif) vers le bas de bilan (actif/passif). Les répercussions budgétaires des insincérités constatées font l'objet d'une recommandation de rectification.

IV. A. Les immobilisations

IV.A. 1. Un recensement défaillant, faute d'inventaire

Une collectivité doit disposer d'un inventaire complet et précis de son patrimoine mobilier ou immobilier. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification ; le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Ce partage des tâches repose sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable public.

Au cours des exercices contrôlés, aucun état de l'actif n'a été élaboré et produit. Aucun outil informatique centralisé n'est utilisé pour mener cette tâche de recensement et de mise à jour. La réception de 13 bennes, pour une valeur supérieure à 1 M€, ne s'est accompagnée d'aucun procès-verbal de réception.

¹¹ Enquête nationale ADEME 2013 - Référentiel national 2015 des coûts du service public de gestion des déchets (données 2012).

¹² Chiffres de 2015 relatifs aux données de 2012.

Cette situation fait obstacle à la mise en place d'une politique d'équipement car le matériel ou les installations ne font pas l'objet d'un plan de renouvellement avec une traduction financière.

IV.A. 2. Le mécanisme d'amortissement systématique n'est pas mis en place

Aux termes de l'instruction M14, le compte 23 « *Immobilisations en cours* » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque l'immobilisation est achevée, les crédits portés aux immobilisations en cours sont virées au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » par opération d'ordre non budgétaire. En l'absence de virement au compte 21, aucun amortissement ne peut être engagé.

Le SMTVD dispose d'équipements classiques (voitures, mobilier, systèmes informatiques, systèmes de climatisation) et de bâtiments et équipements industriels lourds (fours, chaudières, turbines, broyeurs, engins de chantier, camions) dont il convient de financer le renouvellement, sous peine d'arrêt des installations. Ces équipements doivent être amortis.

L'examen des comptes montre que le syndicat n'a mis en place que récemment ces amortissements (surtout à partir de 2018) et uniquement pour les équipements administratifs et les véhicules, y compris les véhicules lourds et engins, ainsi que les petits équipements industriels. A titre d'exemple, au vu des seuls engins transférés par la CACEM en 2014, le SMTVD aurait dû inscrire un amortissement de 173 595 € en 2015. Or, elle n'a inscrit aucun amortissement à ce titre. Pour 2016, le montant aurait dû être de 139 162 € au lieu de 0 € inscrit. Pour les années 2017 à 2020, le montant est au minimum de 70 000 €. Au total, 522 000 € aurait dû être inscrits sur la période 2015-2020, uniquement pour l'amortissement des engins transférés par la CACEM, hors équipements acquis par ailleurs.

Tableau n° 7 : L'amortissement des équipements (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations aux amortissements	46 490	35 947	302 564	397 994	618 923	625 371	825 028

Source : comptes de gestion

Les travaux sur les bâtiments, les équipements industriels lourds, comme les broyeuses, les compacteurs de déchet, etc., ne sont pas amortis. Durant la période examinée, le montant total de immobilisations s'élève à 117 323 185,66 € alors qu'aucun transfert des immobilisations terminées au compte 21 n'a été réalisé (crédit - opérations non budgétaires).

Cette situation traduit un retard dans la clôture des opérations engagées ou (et) un retard ou une absence d'intégration des opérations terminées au compte d'imputation définitif (compte 21). L'absence de régularisation annuelle des comptes d'immobilisation retarde d'autant l'amortissement des immobilisations, pour celles qui y sont assujetties.

Le syndicat a estimé le montant des amortissements de ses installations à 5 276 580 € par an (chiffre de 2016 tiré du tableau d'amortissement extrait du fichier « matrice SMTVD », onglet « *Amortissement et reprise* »).

Le syndicat n'amortit pas ses installations. La rectification pour 2020 serait de 5,27 M€, montant valable pour les années 2014 à 2019, soit un montant de 31,59 M€ à inscrire en rectification et un total de 36,86 M€. Ce montant est estimé hors prise en compte du prétraitement mécano-biologique PTMB dont le SMTVD n'a pas encore pris livraison.

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les frais d'études imputés au compte 2031 « *Frais d'études* » soient virés au compte 23 s'ils sont suivis de travaux, lors du lancement des travaux. Si ces frais d'étude ne sont pas suivis de réalisation, ils doivent être amortis sur une période ne pouvant pas excéder cinq ans. L'amortissement doit alors être réalisé par le crédit du compte 6811 « *Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles* » afin qu'à terme, elles ne figurent plus au bilan.

L'examen des comptes a montré que le solde du compte 2031 est croissant depuis 2015 pour atteindre un solde débiteur de 2 739 573,29 € en 2020.

En l'absence de la production de l'état de l'actif et de précision de l'ordonnateur, il n'est pas possible de distinguer dans les frais d'études ceux qui sont amortissables et ceux qui ne le sont pas. A défaut de précision, il est nécessaire d'inscrire une provision correspondant au minimum à un cinquième des sommes inscrites à la balance de sortie (2,7 €), soit 0,54 M€ par an depuis 2016.

Recommandation n° 3 : Acheter l'inventaire du patrimoine et mettre à jour l'état de l'actif.

IV.A. 3. L'absence de suivi des retenues de garantie

Le compte 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » est débité du montant total des travaux par le crédit du compte 4041 « *Fournisseurs d'immobilisations* » pour le montant dû au fournisseur, déduction faite de la retenue de garantie. Celle-ci est portée pour sa part au crédit du compte 40471 « *Fournisseurs d'immobilisations - Retenues de garantie* » où elle demeure jusqu'à l'achèvement des travaux. À l'achèvement des travaux, lorsque la retenue de garantie est libérée, le compte 40471 est débité par le crédit du compte au Trésor.

Depuis 2015, le compte 40471 « *Fournisseurs d'immobilisations - Retenues de garantie* » présentait un solde créditeur en croissance pour atteindre en 2019 1 819 849,99 €. Le SMTVD a réduit le solde ce compte à 977 419,11 € en 2020.

Le schéma comptable appliqué lors de la libération de la retenue de garantie traduit le suivi régulier, par la collectivité, de l'intégration de ses immobilisations. Le schéma comptable utilisé dans le cas de la non-libération de la retenue de garantie, par exemple en cas de malfaçons, appelle toutefois une observation : la collectivité impute les titres au compte 778 « *Autres produits exceptionnels* » alors qu'elle devrait émettre un titre de recette au compte 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » en contrepartie d'un débit au compte 40471 qui se trouverait ainsi en partie soldé.

L'utilisation réglementaire du compte 231 met le montant porté à ce compte en conformité avec le montant effectivement payé à l'entreprise titulaire. Au terme de ces écritures, la valeur de l'immobilisation est ainsi réduite à due concurrence, ce qui permet à la collectivité de disposer d'une meilleure visibilité sur la valeur réelle de ses

immobilisations. Les retenues de garantie doivent être reversées aux entreprises dans les conditions prévues par la réglementation et le contrat¹³.

IV. B. Les emprunts

La dette bancaire du SMTVD comprend des prêts classiques à long terme et des prêts à court terme sur trois ans.

Deux de ces prêts à court terme, dit prêts de préfinancement des subventions européennes, ont été octroyés par l'Agence française de développement (AFD). L'un, de 1 300 000 € au maximum, a été accordé le 25 janvier 2017 (signé le 25 septembre 2017) pour apporter la trésorerie nécessaire à la mise en œuvre du projet « *Construction d'une plateforme de tri* », projet pour lequel le SMTVD a obtenu une subvention de 1 300 000 €. Un autre prêt de 19 000 000 € a été consenti pour financer le projet « *Complexe environnemental de valorisation et de traitement des déchets de Petit-Galion* », pour lequel le syndicat a obtenu une subvention du même montant.

Un autre contrat de prêt à court terme (trois ans) a été signé entre le SMTVD et la Caisse d'Epargne le 6 juillet 2017, avec pour échéance le 13 juillet 2020, pour un montant de 8 331 600 €. Le remboursement du capital est prévu *in fine*. Il fait l'objet d'une cession de créance en garantie du prêt et est destiné à financer l'opération « *Complexe environnemental de valorisation et de traitement des déchets de Petit-Galion* ». Il est qualifié de « prêt relais » dans l'attente d'une subvention de la collectivité territoriale de Martinique.

Le mécanisme comptable des prêts de l'AFD exige une écriture particulière puisque le prêt est encaissé sur le compte 16441 « *Opérations afférentes à l'emprunt* », puis débité au fur à et mesure du versement des subventions par un crédit du compte 13 (émission d'un titre) et un mandat sur le compte 16441. Ce traitement comptable a été correctement appliqué de 2017 à 2019.

IV. C. Les comptes des redevables

IV.C. 1. Les annulations de titres traduisent un désordre dans la facturation et l'émission de titres

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que l'annulation ou la réduction d'un titre de recettes ne peut avoir pour objet que la rectification d'une erreur matérielle ou la constatation d'une décharge faisant suite à une décision de justice ayant force de chose jugée.

De 2015 à 2020, le SMTVD a procédé à l'annulation de titres de recettes pour un total de 872 127,60 €.

La collectivité a annulé des titres de recettes sur exercices antérieurs à hauteur de 220 365,17 € en 2017 et de 129 490,46 € en 2018, en raison de titres émis en doublon.

¹³ NB : la retenue de garantie est incluse dans le montant mandaté (mais non dans le montant payé à l'entreprise), sans qu'il y ait de conséquences budgétaires du reversement des retenues de garantie (incidence en trésorerie seulement).

Ces erreurs proviennent principalement des dysfonctionnements des régies de recette et, notamment, de l'absence de mise à jour de la base des tiers.

En 2017, l'ordonnateur a procédé à des annulations de titres à hauteur de 308 225,16 €. Le comptable a pris en charge au compte 673 « *Titres annulés sur exercices antérieurs* » des mandats pour un montant de 245 677,46 € selon les fiches budgétaires alors que le compte administratif et le compte de gestion ont arrêté le montant des titres annulés à 220 365,17 € soit une discordance de 25 312,29 €. Par ailleurs, selon la copie transmise par l'ordonnateur, les titres annulés au titre de l'exercice 2017 s'élèvent à 308 071,96 €, soit une discordance de 62 394,50 € par rapport aux fiches budgétaires. Les mandats produits pour un montant de 88 357,45 € n'ont pas été pris en charge par le comptable ni reportés sur l'exercice 2018, au compte 673.

La plupart des titres ont été annulés pour des erreurs de tiers et de double mandatement. Les certificats administratifs n'ont pas été produits pour tous les titres annulés.

Cela signifie que les états de restes, comme les titres émis, ne sont pas pleinement sincères, ce qui altère à la fois la fidélité de la comptabilité patrimoniale (créances portées au bilan) et l'appréciation des recettes de chaque exercice (constatation d'une recette en année N, annulation ou réduction de recette en année N + x). Les montants importants et le caractère tardif d'opérations d'annulations de titres sur exercice précédent induit une présentation faussée des recettes de chaque exercice, les annulations pouvant intervenir les années suivant l'inscription de la recette.

Les restes à recouvrer s'élevaient à plus de 16,7 M€ au 30 janvier 2020 dont 4,3 M€ antérieurs à 2014. L'on constate la présence de créances anciennes et, pour certaines, des autorisations de poursuites très récentes (2019) et tardives. Le suivi du recouvrement des contributions et participations des EPCI, débiteurs publics, est très insuffisant. Compte tenu de leur ancienneté et du risque de non-recouvrement, certains titres auraient dû être transférés au compte 4161 « *Créances douteuses* », afin de permettre un meilleur suivi et l'enregistrement de dotations aux provisions adéquates par l'ordonnateur.

A titre d'exemple, il a été relevé au compte 4416 (autres collectivités) que certaines créances ont fait l'objet de réclamation à l'ordonnateur.

Parmi la masse des restes à recouvrer, figurent des titres mal émis, erronés, qui doivent faire l'objet d'annulation, des titres dont le recouvrement est compromis et des titres en doublon ou contestés.

Enfin, des titres contestés correspondent à ceux de redevables qui ont déjà payé ou des titres contestés pour une autre raison, par exemple des titres émis sur des sociétés en liquidation. Pour ces derniers, le comptable ne peut ni enregistrer une admission en non-valeur ni demander l'annulation. Il est donc nécessaire de constituer une provision, dont le montant s'élève à 5 172 727,09 €.

Recommandation n° 4 : Mandater les crédits correspondant à des recettes manifestement irrécouvrables et provisionner les créances douteuses en fonction du risque d'irrécouvrabilité.

IV.C. 2. Les rattachements de charges

Le rattachement des dépenses de fonctionnement concerne les opérations dont la constatation du service fait est intervenue avant le 31 décembre de l'année mais dont les factures ne sont pas parvenues à l'ordonnateur avant la fin de la journée complémentaire.

Il ressort de l'examen des comptes administratifs de 2014 à 2019 que les rattachements sont régulièrement effectués mais que des écarts importants sont constatés, notamment pour le chapitre 011, entre les montants inscrits aux comptes administratifs et le compte d'attente 408 des comptes de gestion.

Le SMTVD a mandaté en 2021 des charges afférentes aux exercices antérieurs. Ainsi, au compte 611 « Contrats de prestations de services avec des entreprises », le SMTVD a mandaté 463 309,70 € de factures de 2019 et 3 512 488,79 € de factures de 2020. Il convenait de rattacher ces charges au bon exercice.

Recommandation n° 5 : Procéder aux rattachements adéquats afin de présenter des comptes fiables et un résultat correspondant à la réalité des charges et des produits de chaque exercice.

V. UNE SITUATION FINANCIERE MAINTENUE A FLOT AU PRIX D'UNE CONTRIBUTION CROISSANTE DES EPCI

L'analyse financière ci-après est réalisée à partir des données des comptes de gestion, corrigées des rattachements mais non des provisions.

V. A. Une augmentation soutenue des produits de gestion grâce aux contributions des membres du syndicat

Le syndicat ne dispose pas de ressources fiscales propres. Ses recettes proviennent principalement à 84 % des contributions des établissements de coopération intercommunaux et à 10 % des entreprises. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des produits de gestion depuis 2014 :

Tableau n° 8 : Evolution des produits de gestion (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	1 645 030	3 137 253	3 094 437	5 150 877	4 670 411	6 285 103	2 777 774	9,1 %
Dotations et participations	22 545 922	27 082 361	26 612 050	27 153 493	28 746 115	29 633 194	32 807 303	6,5 %
Produits de gestion	24 190 952	30 219 614	29 706 486	32 304 370	33 416 527	35 918 297	35 585 077	6,6 %

Source : comptes de gestion

V.A. 1. Le produit des prestations de service aux clients autres que les EPCI membres est en baisse

Les produits des prestations de service de traitement sont, soit, facturés pour une prise en charge par des titres de recette individualisés, soit, facturés pour une prise en charge par les régies et l'émission de titre de recette globalisés. Les recettes proviennent de l'exploitation en régie des sites de l'ISDND de Petit-Galion, de Céron, de La Trompeuse, et des recettes marginales des DSP. Le SMTVD perçoit le produit de la valorisation des déchets qu'il prend en charge, comme le compost, l'énergie (électricité vendue), les métaux, mâchefer, etc., revendus à des sociétés privées comme matière première de leur activité, mais ces produits sont en déduction des charges payées aux prestataires du traitement (IDEX pour le CVO et la Martiniquaise de valorisation pour l'UTVD).

Après une augmentation liée à la mise en place progressive de l'ISDND et de la nouvelle configuration du SMTVD en 2014 et en 2015, les produits ont considérablement diminué. En 2020, ils ont chuté de 36 % pour retrouver leur niveau de 2015, en relation avec le dysfonctionnement des régies et l'activité plus faible des entreprises, du fait de la Covid. Le tableau ci-dessous présente leur évolution générale.

Tableau n° 9 : Evolution des produits des prestations de service (montants en euros)

Compte	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
70323	Redevance d'occupation du domaine	0	0	147 336	92 839	0	0	0
70388	Autres redevances et recettes diverses	0	0	335 242	0	0	0	115
70688	Prestations de service	1 624 400	2 410 509	2 496 218	4 471 729	4 605 449	4 222 576	2 708 043
70848	Autres produits mise à disposition du personnel	0	0	0	6 143	0	0	0
70	Total	1 624 400	2 410 509	2 978 796	4 570 711	4 605 449	4 222 576	2 708 158

Source : comptes de gestion

V.A. 2. Les produits issus du traitement des déchets des EPCI membres sont en progression constante

V.A.2. a. *La nature et la répartition des produits du traitement des déchets des EPCI*

Si ces produits sont classés dans les « participations », il s'agit d'un moyen terme entre la participation aux coûts d'exploitation du traitement des déchets et le prix d'une prestation de service (redevance).

La « redevance déchet » est payée par les EPCI membres qui déposent leurs déchets dans les installations du SMTVD et, en particulier, à l'ISDSN de Petit-Galion. Ce produit est calculé pour partie au prorata du tonnage des déchets déposés et pour partie de façon forfaitaire. Le cabinet de conseil, dans son étude d'octobre 2013, avait suggéré une répartition qui soit lisible et incontestable, fondée sur les principes suivants :

- 1) les charges fixes (fonctions support) reviennent à 1/3 par adhérent ; elles représentent environ 11 % des coûts ;

- 2) les déchèteries : 60 % sur le critère de population et 40 % sur le critère du nombre de déchèteries (ou alors 1/3 population, 1/3 nombre de déchèteries, et 1/3 tonnage) ; Celles-ci représentent environ 15 % des coûts ;
- 3) le traitement, le tri et la méthanisation seraient répartis au prorata du tonnage d'OMR ; cette charge représente 73 % des coûts.
- 4) Le « post-exploitation » des ISDND, réparti 1/3 par adhérent ; cette charge représente 1 % des coûts ; c'est globalement le principe qui est suivi pour le calcul de la participation des EPCI.

V.A.2. b. L'augmentation de la participation des EPCI est très importante

La recette issue de la participation des EPCI est de plus en plus importante par rapport aux autres recettes du SMTVD alors même que le volume des ordures ménagères tend à baisser et que les types de traitement ne s'orientent pas encore vers une valorisation en matière ou en énergie.

Tableau n° 10 : Participation financière des EPCI membres (en euros)

	2014(*)	2015	2016	2017	2018	2019 (*)	2020	Evol. 2019/2014
CACEM	9 716 000	11 312 187	10 980 461	11 312 187	11 998 643	12 298 579	12 606 043	26,6 %
CAESM	7 262 000	8 757 458	8 547 302	8 757 458	9 242 149	9 473 256	9 710 087	30,4 %
CAP NORD	5 501 000	6 755 651	6 795 432	6 755 651	7 224 779	7 405 376	7 590 510	34,6 %
Total	22 479 000	26 825 296	26 323 195	26 825 296	28 465 571	29 177 211	29 906 641	29,8 %

Source : SMTVD - débats d'orientation budgétaire (*) et comptes de gestion

Après une augmentation de 43 M€ en 2014 et en 2015, ces participations ont baissé de 502 101 € en 2016. En avril 2016, la révision des tarifs de la redevance sur les déchets au CET de Céron est passée de 80 €/t à 170 €/t, taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) incluse, ce qui a entraîné une augmentation des recettes sur l'exercice 2017 par rapport à 2016. Cette décision a été motivée, selon la délibération du 12 avril 2016, par la nécessité de réaliser des équipements de tri et de prétraitement des déchets et de prendre des mesures d'incitation au tri et à la valorisation.

V.A. 3. Les autres produits représentent 5 % des recettes

V.A.3. a. Les recettes liées aux prestations en faveur des clients privés collecteurs de déchets et les versements du budget annexe

En vertu du principe « pollueur-payeur », les producteurs, les distributeurs et les importateurs doivent prendre en charge, notamment financièrement, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement de leurs produits en fin de vie. Soit, elles mettent en place leur propre système agréé par les pouvoirs publics, soit, elles se regroupent et font appel à des éco-organismes agréés (type Recyclum, Cyclamed, OCAD3E, Martinique Recyclage, etc.) auxquels elles versent une contribution financière. Cette contribution permet la collecte par ces éco-organismes et le traitement, en général, par des collectivités comme le SMTVD.

Celui-ci perçoit ainsi des participations de ces organismes, principalement OCAD3E, Eco Mobilier et Eco DDS ; 1,3 M€ ont été collectés sur la période 2014-2019, soit environ 219 000 € en moyenne, comptabilisés au compte 7488 « *Autres attributions et participations* ».

Le syndicat traite aussi les déchets d'organismes de recyclage comme Martinique Recyclage (groupe SEEN). Il a perçu 491 404 € en 2017 pour cette prestation (chapitre 7588 « *Autres produits de gestion courante* ») mais n'a presque rien perçu les années suivantes (entre 1 700 et 2 500 €).

Le SMTVD a aussi bénéficié du versement des excédents du budget annexe.

V.A.3. b. Les régularisations comptables sont les principales recettes exceptionnelles

Les recettes exceptionnelles se sont élevées à 1,43 M€ en moyenne sur les exercices 2015 à 2019. Elles varient considérablement selon les années, entre 0,21 M€ (2016) et 2,84 M€ (2017). Elles correspondent, dans leur quasi-totalité, à la régularisation des opérations de rattachement des recettes. Il s'agit de rattrapage irrégulier de rattachement qui n'ont pas été imputés comme ils le devaient. Ces écritures affectent la sincérité des comptes des exercices concernés.

En 2015, le délégataire IDEX a effectué un versement pour le solde du compte de gros entretien et réparation (GER). Il correspond à une partie de la différence entre les provisions et les travaux réalisés à la fin de la délégation précédente sur le CVO, ainsi qu'à l'intéressement du SMTVD à la vente de compost, d'électricité (biogaz) et de produits des activités accessoires du CVO.

Avec l'augmentation de la part des contributions des EPCI dans le financement du SMTVD, la chambre constate que le service rendu aux entreprises, est de plus en plus financé, non par elles, mais par les impôts des particuliers.

V. B. Des charges de gestion en augmentation de 5 % par an depuis 2014

V.B. 1. Présentation générale

Les charges de gestions sont majoritairement (60 %) constituées du paiement par le SMTVD de ses prestataires qui exploitent ses installations (UTVD et CVO principalement), évoluent à l'intérieur de celles-ci (engins) et opèrent les rotations de transports de déchets (camions). Les charges de personnel représentent 22 % des charges de gestion et sont principalement destinées à l'entretien des installations et à l'exploitation des déchèteries.

Tableau n° 11 : Evolution des charges totales, hors amortissements (montants en euros)

Compte ou chapitre	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019 corrigé des rattachements	2020 corrigé des rattachements	Variation annuelle moyenne depuis 2015
Compte 60	Achats	1 408 587	621 078	733 731	601 764	740 742	1 141 197	796 090	5,1 %
Compte 61	Services extérieurs	13 426 511	15 262 445	16 383 476	16 946 263	17 725 747	19 331 070	16 420 319	1,5 %
dont compte 611	Contrats de prestation de service	12 456 098	13 074 820	13 559 587	14 193 496	13 304 042	12 988 886	11 318 647	-2,8 %
dont compte 6135	Locations mobilières	44 835	1 371 252	1 921 930	1 420 701	2 861 123	3 913 326	3 346 112	19,5 %
Compte 62	Autres services extérieurs	474 935	667 199	889 539	846 967	1 268 295	1 164 333	785 141	3,3 %
Compte 63	Impôts et taxes	3 283 460	4 758 601	3 732 861	2 128 642	3 098 260	3 510 192	4 828 735	0,3 %
Compte 64	Charges de personnel	5 423 883	6 450 583	6 664 826	7 026 354	7 293 654	7 538 152	7 541 673	3,2 %
Compte 65	Autres charges de gestion courante	104 156	51 132	57 123	78 578	52 821	58 066	37 204	-6,2 %

Source : comptes de gestion corrigés par la chambre régionale des comptes

V.B. 2. Les prestations de service et les locations de véhicules représentent en moyenne 48 % du budget de fonctionnement du SMTVD

V.B.2. a. *Les prestations de service*

Le SMTVD verse chaque année environ 5,5 M€ à la Martiniquaise de Valorisation qui gère l'usine d'incinération. Il a payé 5 488 386 € au titre de l'année 2018 (payés en 2018 et 2019) pour 72 912 t. Pour l'année 2018, le prix payé par le syndicat est ainsi revenu à 75 € la tonne, chiffre supérieur à celui qu'il affiche (63,31 €).

Le SMTVD a réglé à la Martiniquaise de Valorisation la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'un montant de 190 580 € (295 904 € en 2019), alors qu'il n'y est pas soumis. En effet, l'imposition à cet impôt dépend du caractère lucratif de l'activité¹⁴. Les entreprises qui exploitent des usines d'incinération, en revanche, ne sont pas exonérées de la CFE.

Dans le coût des prestations, est compris le paiement de la TGAP, payée par la MDV et refacturée au syndicat. En 2019, la TGAP remboursée par le SMTVD sur l'UTVD a représenté 1,14 M€, conformément aux prévisions du contrat de DSP.

On constate une augmentation continue du coût pour le syndicat, qui n'est pas due à celle du tonnage incinéré mais au prix facturé, comme l'indique le tableau ci-après :

¹⁴ « Une activité, même effectuée à titre habituel, ne revêt un caractère professionnel que si elle est lucrative ou si elle ne se limite pas à la gestion d'un patrimoine privé. Sauf exceptions, l'analyse de la lucrativité en matière de CFE est identique à celle développée en matière d'IS. Ainsi, les établissements publics sont imposables à la CFE lorsqu'ils exercent une activité présentant un caractère lucratif, c'est-à-dire une activité réalisée dans des conditions similaires à celles du secteur concurrentiel au regard du produit proposé, du public concerné, du prix pratiqué et éventuellement de la publicité réalisée ». Question écrite n° 09146 de M. Jean-Marie Janssens (Loir-et-Cher - UC) publiée dans le JO Sénat du 28 février 2019 - page 1082. Réponse du ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 11 avril 2019 - page 1962.

Tableau n° 12 : Coût pour le SMTVD des prestations de la Martiniquaise de Valorisation,

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Ancien contrat (marché d'exploitation)					DSP	
Total du tonnage réceptionné <i>dont tonnage SMTVD</i>	102 136	118 346 ND	126 902 88 805	98 853 80 937	100 542 72 912	93 541 81 541	ND ND
Coût moyen facturé/tonne (€)		49,30	48,70	ND	63,31	64,00	ND
Coût pour le SMTVD (€)		ND	4 327 384	ND	4 616 059	5 218 624	ND

Source : rapports d'activité (direction de la valorisation) et de la Martiniquaise de valorisation.

V.B.2. b. Les prestations de service aux coûts onéreux

Le SMTVD paye chaque année environ 2,6 M€ à la société IDEX qui gère le centre de valorisation organique (CVO). Il a versé 2 583 119 € en 2019. Ce montant est en hausse mais le volume traité l'est également. Le prix à la tonne a tendance à diminuer en raison des modalités de calcul du prix : sa part fixe, en dehors de tout lien direct avec le tonnage apporté, est en effet très majoritaire.

Tableau n° 13 : Coût pour le SMTVD des prestations de IDEX (en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tonnage réceptionné <i>dont tonnage SMTVD</i>	27 576 ND	24 433 22 737	27 393 21 601	32 884 29 266	34 039 29 493	ND ND
Coût moyen HT facturé à la tonne	102,74	110,40	111,10	92,50	88,50	ND
Coût pour le SMTVD	ND	2 510 154	2 399 871	2 707 105	2 610 131	ND

Source : Rapports de la direction de la valorisation.

Le prix à la tonne reste trop élevé pour un traitement qui aboutit à une valorisation quasi-exclusivement par du compost. Le coût moyen se situe entre 30 et 60 € la tonne au niveau national.

Le SMTVD recourt, en plus de ses délégations de service public, à des prestations de collecte et de tri des emballages assurées par la société Martinique Recyclage (groupe SEEN) pour un montant de 3 562 274 € en 2019, et à des prestations de traitement des métaux ferreux et non ferreux fournies par la société MetalDom (groupe SEEN) pour un montant de 496 592 € en 2019. Plus de 80 % de ces dépenses sont effectuées au profit d'entreprises du groupe SEEN ou associant ce groupe.

V.B.2. c. Des locations d'engins et de camions également très coûteuses

Le SMTVD a choisi d'externaliser la quasi-totalité des prestations pour l'exploitation de ses installations et pour les transports de déchets. Il procède par des locations d'engins et de camions avec chauffeurs. Les dépenses représentent en moyenne, sur les trois dernières années, 3,4 M€. C'est le poste qui a le plus augmenté depuis la création du syndicat (près de 20 % par an en moyenne). Il représente, à lui seul, plus de 11 % de son budget de fonctionnement.

Ses principaux fournisseurs sont les sociétés RME BTP et COLOMAT auxquelles le SMTVD a versé, en 2019, respectivement 1,6 M€ et 1,2 M€. Cette dernière avec UDTP,

titulaire de certains lots et en sous-traitance des lots de COLOMAT, détient la quasi-totalité du marché des engins et camions du syndicat.

V.B. 3. Les charges de personnel représentent en moyenne 23 % du budget de fonctionnement

Les dépenses de personnel ont augmenté de 5 % par an depuis la création et de 3,2 % par an en moyenne depuis 2015, année de fonctionnement en pleine activité. Leur croissance s'explique notamment par une hausse de l'effectif de 27 agents dont 50 % travaillent dans les déchèteries. Les charges de personnel de 5,5 M€ en 2015 ont atteint 7,7 M€ en 2020.

V.B. 4. Les taxes payées, notamment la TGAP, représentent un poste de dépense important et en augmentation prévisible

Le SMTVD a payé en moyenne, chaque année de la période sous revue, 3,4 M€ d'impôts et taxes. Ainsi, en 2019, il a payé 0,54 M€ de taxe foncière et 2,9 M€ de TGAP (en dehors des 1,14 M€ remboursés à la MDV exploitant l'UTVD). Ce poste de dépense représente plus de 10 % des dépenses de fonctionnement.

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) instaurée par la loi de finances pour 1999, comporte une composante « déchets » due par tout exploitant d'une installation de stockage ou de traitement thermique de déchets, taxe collectée au bénéfice de l'Etat et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le SMTVD exploitant à la fois une installation de stockage (ISDND) et un incinérateur, est concerné à ces deux titres par cette taxe.

Elle a doublé en métropole pour inciter les collectivités à mettre en œuvre une politique plus ambitieuse de réduction et de recyclage des déchets. Même si, outre-mer, les dispositions sont dérogatoires et le taux plus bas, la TGAP a aussi augmenté. Les taux en vigueur sur l'année 2020 sont les suivants : pour une réception de déchets dans une installation de stockage de déchets non dangereux, le taux est de 31,50 €/t (42 € en France eurocontinentale). Pour la réception de déchets dans une installation de traitement thermique de déchets non dangereux, le taux est de 11,25 €/t (15 € en France eurocontinentale). Pour la réception de déchets dans une installation de traitement thermique de déchets dangereux, le taux est de 13,15 €/t (comme pour la métropole). Pour une réception de déchets dans une installation de stockage de déchets dangereux, le taux est de 26,29 €/t (comme en France eurocontinentale).

Ces valeurs devraient augmenter progressivement dans de fortes proportions pour atteindre, en 2025, 48,75 €/t pour l'enfouissement et 25 €/t pour l'incinération. L'enjeu pour le SMTVD est important car cela signifie, à terme (en 2025), une charge annuelle supplémentaire, à tonnage constant, de 2,74 M€ sur ce poste. Une augmentation de 1 € de la TGAP engendre 280 000 € de charge supplémentaire, à tonnage constant.

On notera que le montant de la TGAP sur le traitement thermique des déchets dépend aussi de la performance énergétique de l'usine d'incinération. Celle-ci a été définie par l'arrêté du 3 août 2010 et elle doit être de 65 % pour les incinérateurs mis en service après le 31 décembre 2008. Le cumul du respect des indicateurs de performance (traitement des oxydes d'azote, certification 50001 et rendement énergétique supérieur à 65 %) peut ainsi faire passer le montant de la taxe de 11,25 €/t (2020) à 3 €/t, soit un gain possible de 800 000 € par an et, à terme (2025), de 1 M€ par an.

Recommandation n° 6 : Chiffrer les mesures d'amélioration de la performance des installations permettant de diminuer le montant de la TGAP.

V.B. 5. Les charges d'intérêt ont été multipliées par quatre sur la période

Les charges d'intérêt ont beaucoup augmenté jusqu'en 2018, en relation avec une multiplication par quatre de l'encours de dette, celui-ci passant de 16,9 M€ à 75,8 M€. Entre 2014 et 2020, ces charges ont augmenté de 19 % par an.

V. C. Des investissements financés par des subventions et par la dette bancaire

Le financement propre disponible cumulé sur la période provient des subventions non affectées reçues (59,4 M€ en incluant le FCTVA).

V.C. 1. Des dépenses d'investissement élevées malgré le retard pris

Les dépenses d'investissement ont enregistré une hausse importante, notamment en 2016, en raison de plusieurs projets comme la construction du complexe environnemental Petit-Galion (30,4 M€), la réhabilitation du CET de La Trompeuse (9,2 M€) et celle du CET de Céron (8,8 M€).

Les dépenses réalisées de 122 M€ sont inférieures aux prévisions de dépenses du plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2014-2020 qui étaient de 152 M€¹⁵.

Les principales opérations ont été réalisées mais avec du retard par rapport aux prévisions. Ainsi, la réhabilitation du CET de La Trompeuse aurait dû être achevée en 2015, selon les prospectives effectuées fin 2013, mais le budget de 2020 prévoyait encore un budget de 1 M€ d'investissement sur cette opération. L'opération de construction du complexe environnemental de Petit-Galion aurait dû être achevée en 2020. Or, le PPI 2020-2024 prévoit des crédits de 21,6 M€ sur cette opération qui devrait s'étaler jusqu'en 2024.

Les opérations sur les déchèteries, en particulier, ont été décalées par rapport à ce qui était prévu. Le PPI de 2014 prévoyait la réalisation de 14 nouvelles déchèteries pour un coût de 25,3 M€ et des travaux sur les déchèteries existantes pour 1,6 M€¹⁶. L'état de la situation, début 2020, indique une réalisation de dépense de 3,63 M€, pour des prévisions ramenées à 17,4 M€.

D'autres opérations ont été menées à bien dans les délais. Il était prévu un achèvement du centre de tri et de transfert des DIB et encombrants en 2017 pour un montant de 4,05 M€, et l'achèvement de l'unité de traitement mécano-biologique en 2019, pour un montant de 15 M€. Ces opérations ont pris du retard, notamment dans la mise en service du PTMB.

¹⁵ Etude du cabinet conseil, présentation du PPI 2014-2020, octobre 2013.

¹⁶ Etude Callia précitée.

V.C. 2. Un besoin de financement comblé par un endettement important

Pour réaliser les importants travaux de réalisation et de réhabilitation des infrastructures, dont le site de l'ISDND de Petit-Galion, la réhabilitation des CET de Céron et de La Trompeuse, les déchèteries de Morne-rouge et de Saint-Joseph, la dette du SMTVD a plus que doublé de 2015 à 2018.

L'encours de la dette (capital restant dû) s'élevait à 55 956 55 € au 31 décembre 2020. Il est élevé mais conforme aux prévisions d'endettement du PPI 2014-2020.

Tableau n° 14 : Encours de la dette au 31 décembre (en euros)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
16 914 737	39 646 644	55 592 799	71 716 710	75 764 930	62 802 503	55 956 554

NS : non significatif

Source : comptes de gestion

La dette au 31 décembre 2020 est constituée de onze prêts (dont trois prêts relais) pour un montant nominal de 59 111 601,77 €.

Outre les prêts classiques, le SMTVD utilise la technique du prêt-relais pour compenser le décalage entre les décaissements dus au paiement des échéances d'emprunts et aux nouveaux travaux et l'encaissement des subventions attendues en provenance du Fonds européen de développement régional (FEDER), de l'Etat, de l'ADEME et de la CTM.

Un prêt-relais est un emprunt à court terme (pendant un à deux ans au maximum), assimilable à un instrument de trésorerie de moyen terme. Le principe est que la banque accorde à l'emprunteur un montant correspondant partiellement à la valeur d'un bien qu'elle envisage de vendre, s'il s'agit d'un emprunt dans le secteur immobilier, ou à la valeur d'une rentrée d'argent qu'elle prévoit (comme une subvention par exemple). La somme, éventuellement assortie d'un nouveau crédit à long terme, lui donne les moyens d'investir, avant même d'avoir vendu son bien ou encaissé la subvention. Dès que leur encaissement est effectif, l'emprunteur rembourse l'intégralité de son prêt relais. Il ne lui reste plus, ensuite, qu'à s'acquitter des mensualités du crédit classique s'il en a souscrit un. Le principe est celui d'un remboursement différé. Tant que l'ancien bien n'est pas vendu ou la subvention non perçue, c'est-à-dire tant que le prêt relais est en cours, l'emprunteur ne règle mensuellement que les intérêts sur la somme empruntée. Le capital, quant à lui, est remboursable en une seule fois, après la vente et sans aucune pénalité applicable.

Sur les 8,3 M€ de prêt-relais restant dus à la Caisse d'épargne, 4 M€ ont été cristallisés en prêts long terme ; le reste a été remboursé.

Depuis 2017, le SMTVD utilise des prêts-relais pour compenser le décalage entre les travaux réalisés (sorties de trésorerie) et la perception des subventions (entrées de trésorerie).

Les retards de paiement sont importants. Ainsi en 2019, sur un total de 3 913 325 € de dépenses au compte 6135 « Locations », plus de 355 000 € ont été payés avec un délai de trois à 16 mois, soit près de 10 % des dépenses de ce compte.

V. D. Des hypothèses d'évolution non réalistes

V.D. 1. Certaines charges de gestion en prévisible augmentation

Une augmentation de certains postes des charges de fonctionnement est prévisible. Un accord avec les agents intervenu le 27 octobre 2020 (protocole de fin de conflit) devrait se traduire par le recrutement de ceux-ci à des postes techniques spécifiques. Par ailleurs, le montant de la TGAP devrait fortement augmenter pour inciter les usagers à trier leurs déchets.

V.D. 2. Un PPI qui n'apparaît pas soutenable en l'état actuel des finances du SMTVD

Le PPI 2020-2024 a été revu pour limiter les dépenses d'investissement ainsi que les charges de fonctionnement induites. Toute nouvelle déchèterie s'accompagne d'une hausse des dépenses de personnel de 240 000 € par an (moyenne sur les déchèteries existantes) et des charges de fonctionnement de 100 000 € par an. Le coût actuel de fonctionnement des déchèteries peut donc être estimé à 350 000 € par déchèterie, soit pour l'ensemble des unités 4,55 M€ par an.

Le présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de 2021 prévoit des dépenses de 113,9 M€ sur quatre ans. Par rapport aux PPI précédents, celui-ci abandonne ou reporte la construction de nouvelles déchèteries mais inclut deux grosses opérations : la construction d'une troisième ligne de four de l'UTVD et le traitement des fumées de l'UTVD pour un total de 64,8 M€. Les opérations prévues sont les suivantes :

Tableau n° 15 : Principales opérations prévues au PPI 2020-2024

AP n°	Libellé	Projet BP 2021	Projet BP 2022	Projet BP 2023	Projet BP 2024	Total des inscriptions 2021-2024
AP101.1	Optimisation CVO : réfection des murs intérieurs	800 000	2 400 000	0	0	3 200 000
AP103	Réhabilitation CET Céron casier actuel	1 697 163	1 697 163	2 281 127	2 281 127	7 956 580
AP105.1	Centre tri transfert encomb. Trompeuse : reconstruction hangar	600 000	500 000	0	0	1 100 000
AP107	Aménagement global pte (fin de travaux)	100 000	0	0	0	100 000
AP109	Construction complexe environnemental Petit-Galion	1 884 392	0	0	0	1 884 392
AP109.1	Extension de l'ISDND du Petit-Galion (alvéole 3) et captage biogaz	1 000 000	5 055 265	0	0	6 055 265
AP114	Plateforme broyage déchets verts et mise en balle carton et plastique à Trompeuse	160 000	1 090 961	0	0	1 250 961
AP116.1	Construction plateforme de tri des encombrants Céron : installation broyeur	1 622 145	0	0	0	1 622 145
AP120	Déchèterie du Lamentin	731 998	1 540 410	0	0	2 272 408
AP121	Equipement de traitement des déchets SPA catégories 1, 2 et 3	1 293 934	3 947 332	293 934	0	5 535 200
AP124	Modernisation de l'UTVD	5 000 000	8 339 255	399 748	0	13 739 003
AP125	Centre de transfert des ordures ménagères de Céron	69 586	2 005 858	2 005 859	0	4 081 303
AP126	Développement des écopâturages	275 500	14 500	0	0	290 000

AP128	Extension déchèterie Case-Navire	8 600	0	0	0	8 600
AP131	3 ^e ligne de four UTVD	250 000	22 750 000	32 600 000	0	55 600 000
AP132	Traitement des fumées UTVD	50 000	5 010 000	4 140 000	0	9 200 000
	Total des opérations individualisées	15 543 318	54 350 744	41 720 668	2 281 127	113 895 857

Source : PPI, SMTVD

Lors de la construction de l'UTVD en 2002, l'emplacement avait été prévu et réservé pour la réalisation d'une 3^e ligne d'incinération. Celle-ci, d'abord prévue en 2009, a été reportée pour des raisons essentiellement financières, la priorité étant donnée à la réalisation de l'installation de stockage de déchets.

Compte tenu des subventions attendues, l'autofinancement prévisionnel devrait atteindre 95 M€. Même avec l'abandon et le report des opérations sur les déchèteries, la programmation 2021 n'est pas compatible avec la situation financière très dégradée du syndicat. La chambre l'invite à adapter ses projets à ses moyens financiers.

VI. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN DECALAGE AVEC LES BESOINS REELS

VI. A. Un effectif en augmentation

L'effectif des agents permanents du SMTVD a augmenté de 20 % sur la période sous contrôle, passant de 137 agents à 164 agents.

Tableau n° 16 : Effectif au 31 décembre

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. sur la période
Agents titulaires								
Catégorie A	11	10	9	9	7	6	6	
Catégorie B	4	4	4	5	4	3	4	
Catégorie C	99	97	104	111	110	108	119	
Collaborateur de cabinet	1	0	0	0	0	0	0	
Sous-total	115	111	117	125	121	117	129	12 %
Agents non titulaires								
Collaborateur de cabinet	0	1	1	1	1	1	0	
Chargé de missions	0	2	1	2	4	3	2	
CDI	0	0	0	0	1	1	1	
CDD	22	27	24	22	39	42	32	
Sous-total	22	30	26	25	45	47	35	59 %

Total emplois permanents	137	141	143	150	166	164	164	20 %
Emplois aidés (CUI)	2	14	14	14	0	0	0	
Apprentis	0	1	1	0	0	0	0	
Saisonniers	0	0	0	0	9	10	18	
Total général	139	156	158	164	175	174	182	31 %
Evolution annuelle de l'effectif		12,2 %	1,3 %	3,8 %	6,7 %	-0,6 %	4,6 %	

Source : SMTVD

L'augmentation a été importante pour deux années : en 2015 et en 2018. En 2015, il s'agissait de l'année de pleine activité du SMTVD, après la disparition du SMITOM. En 2018, la hausse est liée à la mise en service de deux déchèteries, celle de Morne Rouge et celle de Saint-Joseph ainsi que de l'ISDND de Petit-Galion.

La déchèterie de Morne-Rouge emploie cinq agents dont deux ont été recrutés en 2018. L'effectif des déchèteries n'est pas toujours en rapport avec leur activité. Ainsi, les deux déchèteries du nord, Saint-Pierre et Morne-Rouge, ont un ratio de moins de 200 t et 2 500 visites par agent contre une moyenne de 361 t et 4 300 visites pour l'ensemble des déchèteries de Martinique. La déchèterie de Schœlcher gère plus de 46 000 visites, soit près de quatre fois les visites de la déchèterie de Saint-Pierre (12 000 visites) avec un agent de plus seulement (six agents pour Schœlcher contre cinq pour Saint-Pierre).

Tableau n° 17 : Effectif et activité des déchèteries (2019)

	Effectif	Tonnage	Visites	Tonnes par agent	Visites par agent
Saint Pierre	5	1049	12 798	209,8	2 559,6
Morne Rouge	4	652	8 214	163,0	2 053,5
Robert	8	3990	53 087	498,8	6 635,9
Schœlcher	6	3337	46 440	556,2	7 740,0
FDF	6	3629	38 960	604,8	6 493,3
Choco Choisy	7	1458	16 214	208,3	2 316,3
François	5	1671	16 734	334,2	3 346,8
St Esprit	5	1009	13 042	201,8	2 608,4
Anses d'Arlets	4	823	13 605	205,8	3 401,3
Vauclin	5	945	16 734	189,0	3 346,8
Sainte Luce	6	3892	32 034	648,7	5 339,0
Marin	4	1064	15 406	266,0	3 851,5
Total	65	23519	283 268	361,8	4 358,0

Source : rapport d'activité de la direction du prétraitement (sur 12 déchèteries, hors point de collecte du Poteau à Basse-Pointe)

Le tonnage et le nombre de visites par agent sont également faibles à la déchèterie de Choco-Choisy (Saint-Joseph). Des marges de réduction et d'ajustement d'effectif existent dans ces équipements.

Les activités mises en place en 2018 ont aussi entraîné des recrutements en 2018 et en 2019. Le CET de La Trompeuse a fermé en même temps que la création du SMTVD, fin

décembre 2013. Les agents ont été transférés sur le CET de Céron puis certains sont revenus avec l'ouverture du nouveau centre de tri et de transfert des ordures ménagères de La Trompeuse.

A la fermeture du CET de Céron en juin 2018, une partie des agents a été maintenue sur le site pour assurer l'exploitation des plateformes de tri des déchets, de broyage des déchets verts, la régie et l'entretien général du site. D'autres ont été redéployés sur la nouvelle installation de stockage des déchets non dangereux à Petit-Galion pour en assurer l'exploitation.

Outre les recrutements sur des emplois permanents dans les déchèteries et les centres de tri, le SMTVD fait appel à des saisonniers. Le personnel des déchèteries est majoritairement non titulaire.

Tableau n° 18 : Evolution des recrutements de 2014 à 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Agents de déchèterie	46	5	3	8	7	4	69
Saisonniers (déchèterie)	18	5	18	20	20	38	81
Total	64	10	21	28	27	42	150

Source : SMTVD (liste des recrutements)

Recommandation n° 7 : Rationaliser les dépenses de personnel en focalisant celles-ci sur les emplois indispensables au fonctionnement du SMTVD et à forte valeur ajoutée.

VI. B. Des outils de pilotage insuffisants

Le bilan social est l'instrument légal d'information sur les ressources humaines. En vertu de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, la collectivité doit présenter au comité technique, tous les deux ans, un rapport sur l'état de celle-ci. Le décret du 25 avril 1997, modifié par l'arrêté du 28 août 2017, fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité, précise cette obligation.

La réglementation prescrit désormais aux collectivités d'établir une prospective des ressources humaines. Ainsi, le débat d'orientation budgétaire doit, depuis 2017, porter sur l'évolution prévisionnelle de la structure de l'effectif et des dépenses de personnel de la collectivité. Le SMTVD a produit un seul bilan social de l'année 2019, présenté au comité technique de la collectivité le 30 septembre 2020.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Il a été créé dans le but de rationaliser le régime existant et se substitue à toutes autres primes et indemnités de même nature. S'il doit être mis en place dans un délai raisonnable, certaines primes en cours au SMTVD se voient privées de base légale en l'absence de RIFSEEP, comme la prime de fonctions et de résultats (PFR), remplacée par l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE). Le syndicat n'a toujours pas mis en place cet outil de simplification et de pilotage.

Les primes sont attribuées sans relation avec la manière de servir, puisque certains agents se voient attribuer le plafond de prime alors qu'ils viennent d'être recrutés.

Recommandation n° 8 : Etablir les bilans sociaux et instituer le RIFSEEP.
--

VI. C. Des primes et indemnités irrégulièrement versées

Le SMTVD a pris une délibération regroupant les primes et indemnités versées à son personnel, sur le fondement des délibérations adoptées par le SMITOM. Cette délibération a été approuvée le 22 juin 2018 par son conseil syndical. Elle rappelle les critères d'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP), de l'indemnité horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), la prime de service et de rendement (PSR), et de l'indemnité spécifique de service (ISS).

Le conseil syndical a décidé d'étendre ce régime indemnitaire aux agents non titulaires de droit public et de droit privé sur les mêmes bases que celles applicables aux fonctionnaires des grades de référence.

En outre, le conseil syndical a décidé de maintenir le montant indemnitaire dont bénéficiaient les agents qui auraient subi une baisse de leur régime indemnitaire dans le cadre de la mise en place des nouvelles dispositions réglementaires, et ce, en application de l'article 88 de la loi n° 84-53.

VI.C. 1. Des dépassements des plafonds des indemnité d'administration et de technicité

L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) a été instituée par le décret du 14 janvier 2002 et mise en place par la délibération du 22 juin 2018. En 2019, le SMTVD a versé 86 611 € au titre de l'IAT. Sur les 143 agents concernés, seuls 96 agents ont fait l'objet d'un arrêté, très majoritairement pris par leurs anciens employeurs. Des dépassements du plafond fixé ont été observés pour deux agents.

VI.C. 2. L'indemnité pour travaux dangereux insalubres, incommodes et salissant (ITDIIS)

L'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissant (ITDIIS) a été instituée par le décret du 6 septembre 1991 et instaurée par la délibération du SMTVD en date du 18 mai 2017. Pour être éligible à cette prime, les agents doivent accomplir les travaux comportant des risques de lésion organique ou d'accident corporel (1^{ère} catégorie), d'intoxication ou de contamination (2^e catégorie), ou des travaux incommodes ou salissants (3^e catégorie).

Cependant, les travaux effectués par les agents du SMTVD ne sont pas répertoriés dans les listes des travaux éligibles à l'indemnité des travaux insalubres. En 2019, 104 agents en ont bénéficié pour un coût total pour le syndicat de 54 728,19 €. Une enveloppe annuelle maximale de 21 252 € avait été votée. Elle a donc été dépassée de 34 476,19 €.

Cette indemnité doit être supprimée ou refondue dans le régime général des primes prévu par le RIFSEEP.

VI.C. 3. Une prime informatique irrégulièrement versée

Le décret du 29 avril 1971, relatif aux fonctions et au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics affectés au traitement de l'information, (art. 2) dispose, s'agissant de la prime de fonction du personnel informatique (PFPI) que « *la prime est attribuée aux fonctionnaires qui exercent les fonctions définies ci-après : dans les Centres Automatisés de Traitement de l'Information (CATI)* ». Selon la jurisprudence¹⁷, la notion de « *centre automatisé de traitement de l'information* » doit être interprétée strictement et renvoie à un service « *capable(s) de créer, d'exploiter et d'adapter les logiciels informatiques pour les besoins d'un ensemble d'acteurs fonctionnant en réseau* », ce qui n'est pas le cas d'une simple direction des services informatiques.

L'absence de délibération ne permet pas l'attribution de la PFPI, puisque la direction des systèmes d'information, composée de trois agents, ne peut être assimilée à un CATI. Un agent de cette direction a été informée par courrier du 23 octobre 2017 de la suspension de cette prime versée irrégulièrement de 2014 à 2017, pour un total de 45 216,48 €.

VI.C. 4. Des heures supplémentaires attribuées irrégulièrement, sans prise en compte des règles relatives au temps de travail

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dites « *heures supplémentaires* » sont définies depuis le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 comme « *les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par les cycles de travail* ». Les heures supplémentaires donnent lieu à un repos compensateur. C'est à défaut de compensation que l'autorité territoriale peut autoriser, par délibération, la rémunération des heures supplémentaires.

Le comité syndical du SMTVD a voté, le 22 juin 2018, une délibération regroupant toutes les primes et indemnités, dont les IHTS. Elle prévoit un contrôle automatisé des heures supplémentaires et une liste des emplois dont les missions exigent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Cependant, aucune liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires n'a été établie, ce qui fait obstacle au versement de ces indemnités. En 2018, 22 agents en ont cependant bénéficié, le nombre de ces IHTS variant de quatre à 153 heures selon les agents.

Les décisions d'octroi contredisent les règles concernant le temps de travail. Elles sont des compléments de rémunération alloués discrétionnairement. Par exemple, un agent, responsable d'exploitation d'un site a effectué 91 heures et 25 minutes d'heures supplémentaires sur neuf jours (du 4 au 13 avril 2021). Au cours de cette période, l'agent aurait effectué 49 heures de service normal et 91 heures supplémentaires, soit 140 heures pour neuf jours, et 15 h 30 de travail par jour en moyenne et une moyenne de 78 heures pour une semaine. Ce même agent aurait, en 2018, cumulé un total de 3 366 € d'IHTS, accomplissant des heures supplémentaires 10 mois sur 12 alors que les heures supplémentaires doivent rester exceptionnelles et que les services sont organisés avec plusieurs équipes et des astreintes.

La chambre constate qu'aucune des règles régissant le temps de travail n'est respectée, tant sur l'amplitude maximale de 12 heures au cours de laquelle l'agent ne peut effectuer

¹⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, 30 juin 2009, n°06MA02831.

plus de 10 heures, que sur la durée hebdomadaire fixée à 48 heures, heures supplémentaires comprises. Le non-respect des lois et règlements en vigueur sur la durée du travail engage la responsabilité de l'autorité territoriale, le SMTVD.

VI. D. Une organisation du travail peu performante

VI.D. 1. Un absentéisme en sensible augmentation

Le nombre de jours d'absence des agents a augmenté de 77 % de 2018 à 2019 : de 1 963 équivalent temps plein (ETP) à 3 550 ETP pour l'ensemble des titulaires de catégorie C et de 34 ETP à 85 ETP pour ceux de catégorie B. Le principal motif d'absence est le congé de maladie ordinaire. L'augmentation significative traduit une attention insuffisante portée au personnel, sous l'angle du bien-être au travail d'un côté (l'organisation des tâches, le partage des responsabilités, la qualité des relations hiérarchiques, *etc.*), et sous celui du contrôle de la réalité des motifs.

VI.D. 2. De fréquents conflits du travail

Le SMTVD a connu plusieurs conflits du travail depuis sa création. Un protocole de fin de conflit a été signé le 28 janvier 2016 avec l'Union syndicale autonome de Martinique (USAM). Celui-ci portait sur les conditions de travail, notamment sur l'harmonisation des salaires des agents.

A l'occasion d'un nouveau conflit, un deuxième protocole a été signé le 6 février 2020 avec l'USAM. Il a porté sur les points suivants : la titularisation de 27 agents contractuels depuis 2015, la revalorisation des chèques déjeuner, l'indemnisation des astreintes, le renforcement des effectifs, l'indemnisation des dimanches travaillés, la participation de l'employeur à la mutuelle de santé, l'avancée de carrière de certains agents, la durée de contrat des agents non titulaires, le paiement des jours de grève. S'agissant de la titularisation des agents contractuels, sept agents en ont bénéficié en 2020 et un plan de titularisation a été mis en œuvre pour les 20 autres agents, prévoyant les mises en stage au plus tard en 2023. En ce qui concerne le renforcement de l'effectif, le principe de faire appel aux saisonniers pour les absences imprévues a été retenu, au regard des contraintes financières. Les autres points ont été acceptés, sauf le paiement de la journée de grève du 6 février 2020.

Enfin, un troisième accord avec l'USAM a été signé le 27 octobre 2020 pour mettre fin au conflit, en présence des présidents de la CACEM, de la CAESM et de CAP NORD. Cet accord portait sur les moyens humains et matériels à mettre en œuvre prioritairement et sur la gouvernance du SMTVD.

Le surcoût lié à la mise en œuvre de l'accord de 2020 s'élève à 43 960,32 € dont 28 773 € lié à la mise en stage de 12 agents au 1^{er} juin 2020, 1 328 € au titre de la revalorisation des chèques-déjeuner au 1^{er} avril 2020 et 13 860 € pour la participation du syndicat au financement de la mutuelle de santé pour 63 agents.

VI. E. Des irrégularités dans la gestion des véhicules

VI.E. 1. Les véhicules de fonction et de service

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 limite les cas d'attribution d'un véhicule de fonction par nécessité absolue de service aux seuls agents suivants : le directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, le directeur général d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, le directeur général-adjoint des services d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants, le collaborateur de cabinet du maire d'une commune ou d'un président d'EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Le SMTVD n'étant pas un EPCI à fiscalité propre, aucun emploi n'est susceptible d'ouvrir droit à l'attribution d'un véhicule de fonction. Il n'y a que des véhicules de service et leur mise à disposition aux agents doit reposer sur une délibération annuelle, ainsi que le prévoit l'article L. 5211-13-1 du CGCT.

Aucun texte ne fixe de condition à l'attribution des véhicules de service, et il revient à l'employeur d'en définir les modalités d'utilisation. Le principe est que l'administration l'attribue en fonction de la nécessité du service. Il est alors seulement utilisé dans le cadre de service de l'agent. Toutefois, à titre exceptionnel, l'autorité territoriale peut autoriser ses agents à une utilisation privée en dehors des heures de service. C'est uniquement lorsque l'agent a un usage privé de son véhicule que son utilisation est constitutive d'un avantage en nature. Cette autorisation délivrée pour une durée d'un an renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit signé par le supérieur hiérarchique.

Une délibération du 30 juin 2017, portant règlement d'utilisation des véhicules de service du SMTVD, a posé le principe de la délivrance d'une accréditation, par le président ou par un élu délégué, aux agents auxquels est confié un véhicule de service. La délibération indique la possibilité d'utilisation à titre privé, y compris pendant les jours de repos et les congés. Il s'agit donc de « véhicules de fonction » ne relevant pas de la nécessité absolue de service, dont l'attribution est encadrée par la loi. Le remisage au domicile est possible mais le véhicule reste utilisé exclusivement pour des déplacements liés aux missions confiées à l'agent. L'article 17 de la délibération indique que *« les autorisations étant prises au regard d'une astreinte ou fonction particulière justifiant qu'ils puissent à tout moment devoir utiliser un véhicule de service ; ces utilisations ne sont pas constitutives d'avantages en nature et les utilisateurs ayant un remisage à domicile sont par conséquent exonérés de toute déclaration et toute cotisation auprès des services fiscaux et de l'URSSAF »*.

La délibération a établi une liste des véhicules et des affectataires nominativement désignés, sur la base de 7 fonctions identifiées. Vingt véhicules sont attribués à des agents au titre de leurs fonctions ou à des services. Les agents et élus bénéficiant du remisage à domicile sont le président, le DGS, le DGA Ressources, le directeur général adjoint des services techniques, les coordonnateurs des déchèteries Atlantique, du Sud et du Centre, soit sept agents. Les 13 autres véhicules sont attribués à des services : direction des services informatiques, patrimoine et matériel, vaguemestre, espace verts, siège, etc.

Il ressort des pièces transmises que certains agents ont bénéficié du remisage alors que leurs fonctions ne relevaient pas des cas définis par la délibération précitée. Deux agents se sont vus ouvrir entre 2014 et 2018 un droit injustifié à une exonération de déclaration

d'avantage en nature pour un montant total de 19 537 €. Ils devaient déclarer à l'administration fiscale la valeur de cet avantage.

VI.E. 2. La prise en charges d'amendes pour des infractions au code de la route

Le SMTVD a pris en charge des amendes liées à des infractions au code de la route, commises par ses agents, à hauteur de 225 € en 2014 et de 630 € en 2015. La Cour de cassation¹⁸ a jugé que la prise en charge, par l'employeur, de ce type d'amendes constituait un avantage en nature soumis à cotisations.

Cette appréciation emporte deux conséquences pratiques : l'employeur doit payer des cotisations sur les montants remboursés aux salariés et les salariés doivent déclarer ce remboursement comme un avantage en nature.

VI.E. 3. La vente des véhicules de service

Par délibération du comité syndical du 13 avril 2021, le syndicat a décidé de céder trois véhicules :

- deux Toyota RAV 4 achetés au prix de 41 691,50 € le véhicule, l'un le 9 avril 2014, l'autre le 6 mai 2014 ;
- un Toyota pick-up Hilux acheté au prix de 27 450 €, le 27 décembre 2011 (mandat de 30 490 €).

Au total, leur achat a coûté 110 833 € au SMTVD.

Les deux véhicules Toyota RAV 4 cotent 14 700 € à l'Argus. Le véhicule pick-up cote 12 000 €, soit un total de 41 400 € de recette prévisible. Le comité syndical a voté des crédits à hauteur de 27 000 €, sur la base d'une estimation inférieure de 35 % à la valeur d'Argus. Ces véhicules ne présentaient pourtant pas de dommage visible et étaient utilisés régulièrement par les agents de façon satisfaisante.

Le véhicule RAV 4 a été acheté 5 500 €. L'autre véhicule RAV 4 a été acquis pour la même somme. Le véhicule Hilux a été acheté 2 100 €. Ces sommes représentent un total de 13 100 €, soit moins de la moitié de l'évaluation faite par le comité syndical (27 000 €) et à 30 % de la valeur d'Argus. Le SMTVD aurait dû justifier cette décote de 70 %. Les véhicules ont été vendus à des proches de ses élus.

¹⁸ Cour de cassation, chambre civile 2, 14 février 2019, n° 17-28.047.

VII. UN SUIVI DES FLUX DE DECHETS ET UNE GESTION DES INVESTISSEMENTS APPROXIMATIFS

VII. A. Un dispositif de pesée et de facturation dysfonctionnel

VII.A. 1. Des améliorations techniques et organisationnelle à apporter sur les sites de pesée

VII.A.1. a. *Des installations de pesée peu fonctionnelles*

Tous les déchets arrivant sur les sites de traitement du SMTVD sont pesés mais seulement une partie est facturée. En effet, les déchets collectés par les EPCI ou en provenance des déchèteries ne sont pas facturés puisqu'ils sont le support de la participation forfaitaire au budget du syndicat des communautés d'agglomération. Les entreprises qui transportent les déchets des déchèteries vers les centres de tri ou les exutoires sont rémunérés sur la base des marchés de location de camion à benne amovible. En revanche, les déchets des entreprises et des autres collectivités font l'objet d'une facturation à la tonne.

Aucun contrôle du contenu des bennes n'est effectué. Il n'est pas visible depuis le poste de pesée qui, au surplus, ne dispose pas de caméra de contrôle. Sur le site de Céron, le pont-bascule unique est trop court pour les semi-remorques. Une grande partie des pesées se fait en deux temps, avec le risque d'erreur associé.

Recommandation n° 9 : Procéder aux opérations de contrôle du contenu des camions via des dispositifs adéquats (vidéosurveillance, par exemple) et aménager les outils de pesée pour les rendre plus opérationnels (pont-bascule)

VII.A.1. b. *Des dysfonctionnements dans le système de pesée et le système informatique générateurs de manques à gagner importants*

Les logiciels de pesée sont à la base de toute la facturation. Il est donc essentiel qu'ils soient opérationnels, facilement mis à jour et sécurisés. Il est également essentiel que les données soient conservées et archivées pour le contrôle.

Or, les logiciels de pesées ne sont pas identiques d'un site à l'autre. Celui de l'ISDSN de Petit-Galion est obsolète et les mises à jour ne sont plus possibles. Au parc environnemental de La Trompeuse, il est récent mais différent de celui du site de Céron, également récent.

Ces outils informatiques ne sont pas verrouillés pour la quasi-totalité de leurs fonctions. Toutes les données peuvent être modifiées manuellement, à l'exception des numéros de pesée, qui se suivent. En revanche, le prix, le poids, le client tiers, la date peuvent être modifiés dans le logiciel. Aucun verrouillage ou sécurisation n'a été demandé au prestataire. L'absence de sécurisation peut permettre de soustraire les recettes de la comptabilité par la suppression des traces des tickets. Elle autorise également leur reconstitution dans le but de dissimuler des recettes encaissées en espèce.

Sur un échantillon de 1 103 pesées, la chambre a constaté qu'en 2015, 92 d'entre elles étaient en anomalie de date, soit 8,3 % des pesées.

Le syndicat ne sauvegarde aucune de ces données. La carte-mère de l'ordinateur support du logiciel est tombée en panne en mars 2021 sur le site de La Trompeuse. Les données ont été perdues. S'il arrive que le prestataire réalise des sauvegardes, c'est sur sa propre initiative, et les données sauvegardées ne sont pas à jour. La panne informatique n'empêche pas le logiciel de pesée de fonctionner et de fournir certaines informations sur les bornes situées sur le pont-bascule, visible pour les chauffeurs des camions. Durant cette panne qui a duré les mois de mars et d'avril 2021, aucun client n'a été facturé. Au regard des recettes des mois de janvier et février 2021, soit 150 000 € environ par mois, c'est au moins 300 000 € de recette qui ont été perdus pour le SMTVD, et vraisemblablement davantage en raison de l'affluence particulière constatée.

A l'issue de la pesée, un ticket est délivré au chauffeur des sociétés clientes. Celui-ci n'est pas exhaustif et n'est pas uniformisé entre les différents sites. Le numéro de SIRET de l'entreprise cliente n'est pas mentionné. Le prix facturé n'apparaît pas non plus.

Le logiciel de pesée et la facturation qui est réalisée manuellement à partir d'un tableur informatique, ne sont pas reliés de manière automatique. Cette absence de liaison réduit encore la sécurité de la facturation.

Recommandation n° 10 : Sécuriser la pesée, l'enregistrement et la facturation des apports de déchets, y compris en cas de défaillance des systèmes informatiques.

VII.A. 2. Une gestion défaillante des régies

VII.A.2. a. *Les produits issus du traitement par l'ISDND et les CET des déchets des autres clients*

Au sein de l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND), les agents procèdent à la pesée des déchets et les facturent aux entreprises, avec une grande déperdition en raison des dysfonctionnements des régies. En revanche, ceux collectés par les EPCI ne donnent pas lieu à facturation, dans la mesure où l'ISDND est gérée en régie par le SMTVD.

Le coût des déchets des entreprises non facturées ou mal facturées est supporté par le syndicat et donc par le contribuable des EPCI concernés. Les tarifs sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Tarif des prestations

Equipement	Type de déchet	Prix (€/tonne)
ISDND	OMR	137,00
Parc technologique de La Trompeuse	Unité de mise en balle des ordures ménagères	55,00
	Unité de transfert des ordures ménagères/DIB	150,00
	Unité de tri des encombrants	
	Unité de mise en balle des cartons et des plastiques	40,00
Site de Céron	Plateforme de broyage de déchets verts	83,00
	Plateforme de tri des encombrants et déchets industriels banals	170,00

Source : SMTVD

VII.A.2. b. *Des écarts de plusieurs millions d'euros dans les comptes des trois régies*

Par délibération du 13 mai 2014, le comité syndical a délégué sa compétence en matière de création des régies d'avance et de recette à son président.

La régie de recette pour l'encaissement des produits de l'activité du centre de stockage des déchets non dangereux de Céron (commune de Sainte-Luce) a été créée le 1^{er} novembre 2014. Elle a été contrôlée par la direction régionale des finances publiques (DRFIP) le 21 novembre 2016 et le 24 juin 2019.

Celle pour l'encaissement des produits de l'activité des unités de traitement et de valorisation des déchets (déchets verts et DIB) et de la collecte des déchets des activités de soins à risque infectieux (DASRI) sur le site du parc technologique de La Trompeuse a été créée le 1^{er} septembre 2014. La régie a été contrôlée par la direction régionale des finances publiques le 15 novembre 2016 et le 27 juin 2019.

La régie de l'ISDND de Petit-Galion a été créée le 18 mai 2017. Elle a été contrôlée par la direction régionale des finances publiques le 2 juillet 2019.

Les principaux types de déchets facturés sont : les DIB (très majoritairement), les boues, les déchets de balayage, les laines d'isolation, les déchets mis en balles (parc technologique environnemental - PTE - de La Trompeuse), les encombrants, les déchets d'équarrissage (Parc environnemental de Céron).

Le calcul des recettes en fonction des tonnages communiqués par les sites de pesée fait apparaître une différence avec les montants des produits ayant fait l'objet d'un titre de recette.

Tableau n° 20 : Différence entre les recettes calculées et les titres émis (en euros)

	2018	2019	2020
Recettes calculées	5 193 074	5 040 197	4 745 913
Titres émis au compte 70688	4 605 449	4 222 576	2 708 043
Différence	587 625	817 621	2 037 870

Source : SMTVD, comptes de gestion

La différence entre les deux montants, de 1,1 M€ en moyenne, indique que beaucoup de recettes devant entrer dans le budget du SMTVD ne sont pas inscrites. Si on retient les recettes estimées par la direction de la valorisation dans son rapport d'activité de 2019, la différence est encore plus élevée puisque les recettes de la régie de Céron seraient de 4,3 M€ au lieu de 896 347 €, soit une différence de 3,4 M€. L'écart entre l'estimation des recettes et les titres émis serait alors de 4 M€ pour 2018, 0,8 M€ pour 2019 et 2 M€ pour 2020, soit une moyenne d'environ 2,3 M€ par an.

VII.A.2. c. *De 2014 à 2020, les régies ont irrégulièrement fonctionné en « régie prolongée »*

Le principe d'une régie est le versement spontané par l'utilisateur au régisseur. Ce dernier n'a donc pas à envoyer de demande de paiement à l'utilisateur, lequel obtient un reçu au moment où il paye. Par exception à ce principe, les statuts d'une régie peuvent prévoir un paiement après demande de paiement (facturation), la régie étant qualifiée alors de

« prolongée ». Les statuts peuvent donc fixer un délai pour que le régisseur demande le paiement, étant rappelé que celui-ci ne peut adresser de lettres de relance (cette prérogative appartient au comptable). Au-delà, il n'est plus habilité à recevoir des encaissements.

Dans le cas de la régie de Céron, les rapports de vérifications des régies de la DRFIP indiquent que les prestations ne sont pas réglées au comptant. Il s'agit donc d'une « régie prolongée » *de facto* puisque son règlement ne le prévoit pas. Il en est de même pour la régie de La Trompeuse et pour la régie de Petit-Galion.

En réaction aux menaces de la DRFIP de retirer l'agrément aux régisseurs, le SMTVD a pris une décision modificative, n° 1/2020 du 30 juillet 2020, qui a posé le principe de la régie prolongée, permettant au régisseur d'adresser une demande de paiement à l'usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué. Cette décision appelle cependant des rectifications. Pour la régie de La Trompeuse et s'agissant du numéraire, la DRFIP a relevé en janvier 2021 que le plafond réglementaire fixé à 300 € n'est pas rappelé.

Recommandation n° 11 : Rectifier les décisions relatives aux statuts des régies.

VII.A.2. d. Un montant d'encaisse dépassé et des fonds non régulièrement reversés au comptable

L'encaisse de la régie de Céron est plafonnée à 150 000 €. La régie dispose d'un compte de dépôt de fonds au trésor (DFT) depuis juillet 2017. Le contrôle de la DRFIP de 2019 n'a pas mis en évidence de dépassement d'encaisse. En revanche, sur la régie de Petit-Galion, le plafond de l'encaisse a été dépassé. Son solde du compte DFT était en juillet 2019 de 161 484,64 € alors que le plafond autorisé de l'encaisse était de 150 000 €.

Selon les actes constitutifs des régies, le régisseur est tenu de verser au comptable spécial le montant de l'encaisse dès que celui-ci atteint le maximum fixé et, au minimum, une fois par mois et au 31 décembre de l'année, ce qui a été respecté à La Trompeuse mais pas au Petit-Galion.

VII.A.2. e. L'absence de cautionnement des régisseurs jusqu'à juin 2019

Les régisseurs sont tenus de souscrire un cautionnement afin de garantir la collectivité publique contre la perte des fonds ou des valeurs confiées. Ils peuvent être dispensés de ce cautionnement quand les seuils ne sont pas atteints ou quand la régie temporaire dure moins de six mois. La souscription d'une assurance personnelle est, en revanche, facultative.

A la date de la vérification de la régie de Céron en juin 2019, le régisseur n'était pas à jour du cautionnement. Cette situation a été régularisée en août suivant.

A la date de la vérification, le 27 juin 2019, le régisseur de La Trompeuse était à jour du cautionnement. Il n'avait cependant pas souscrit d'assurance personnelle.

Le régisseur de Petit-Galion, n'avait pas non plus souscrit d'assurance personnelle. Il disposait cependant d'une attestation pour le cautionnement.

VII.A. 3. De graves lacunes dans la tenue de la comptabilité

VII.A.3. a. *L'absence de rigueur dans la tenue de la comptabilité des régies*

Les documents et outils comptables des régies ne sont pas conformes et les procédures sont à revoir. La comptabilité n'est pas tenue par compte et en partie double comme elle devrait l'être. Les risques d'erreurs ou de fraude sont multipliés par l'absence de comptabilité et par la déconnexion entre le logiciel de pesée et l'outil comptable.

Outre l'absence de méthode et d'outil comptables, les documents comptables sont inexistantes ou non conformes. Une fiche servant de base à l'élaboration des factures et réalisée à partir des données du logiciel de pesée est conservée à la régie. Ces fiches ne sont pas réellement archivées et ne sont pas transmises au service financier pour vérification. Le fichier des clients n'est pas à jour des dénominations des entreprises, des numéros de SIRET, etc., ce qui est générateur de factures, et par suite de titres, erronées et irrécouvrables. Le nombre et le montant des annulations de titre passées chaque année témoignent de ce désordre.

Des factures n'ont pas été produites ou ont disparu. La régie de La Trompeuse en est un exemple. Jusqu'à avril 2018, aucune facture n'était produite. Les factures ont été rédigées sur ordinateur à compter de 2018 mais elles n'étaient pas sauvegardées. Il s'agissait juste de les imprimer pour les remettre aux clients. En 2019, le fichier Excel contenant les factures de 2019 a disparu avec le sinistre informatique de mars-avril 2021. Pour 2020, ne figurent que les encaissements réalisés, notés sur un cahier. Aucune facture antérieure à 2021 n'est disponible.

Les documents comptables doivent faire apparaître le montant des taxes perçues et, pour ce qui concerne le SMTVD, le montant de la TGAP. Ces taxes ne sont pas toujours mentionnées sur les documents comptables. En outre, le montant de cette taxe n'est pas uniforme entre les sites alors qu'un même taux a été voté par le conseil syndical : à la régie de Petit-Galion, elle représente 30 €/t pour les DIB (prix TTC de 137 €) ou la laine d'isolation (prix TTC de 180 €) ; à la régie de Céron, le tarif est de 83 € pour les déchets verts avec une TGAP à 40 € ; les encombrants sont à 170 €/t ; à La Trompeuse, la taxe est à 35 €. Les taux ne sont variables qu'en fonction de la destination des déchets. Celui de 2020 est de 11,25 € pour les déchets non dangereux destinés à être incinérés et de 31,50 € pour les déchets non dangereux destinés à être stockés.

La situation s'est récemment améliorée. Un certain nombre de recommandations, suite aux audits de la DRFIP, ont été suivies d'effet, comme les mentions de base sur les factures (date limite de paiement par exemple). Cependant, malgré les contrôles, la situation de ces régies reste inacceptable.

Recommandation n° 12 : Mettre en place les outils et procédures comptables nécessaires au fonctionnement régulier des régies.
Recommandation n° 13 : Appliquer les taux réglementaires de TGAP et les faire figurer explicitement sur les tickets et factures.

VII.A.3. b. *Des avoirs non justifiés, pour des montants élevés*

En raison du montant des titres annulés, plus de 220 000 € pour la seule année 2017, le SMTVD a décidé de rationaliser la circulation des factures et d'émettre plus

régulièrement des titres. Les entreprises sollicitées pour leur paiement avaient alors renvoyé au service financier des avoirs émanant des régies, pour un montant total. L'avoir est une technique permettant de rectifier ou d'annuler une facture après que le client l'a réglée, celle-ci ne pouvant être modifiée après paiement ni supprimée (qu'elle soit payée ou non)¹⁹. Une facture d'avoir est généralement motivée par une erreur dans la facturation (trop-perçu) ou l'absence de réalisation de la prestation. Tout autre cas doit être considéré comme une libéralité.

Le tableau suivant indique les montants d'avoir, par principaux bénéficiaires et par année.

Tableau n° 21 : Montant des avoirs par bénéficiaire

Clients	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Entreprise A	0,00	0,00	199 835,00	60 474,10	0,00	0,00	260 309,10
Entreprise B	0,00	0,00	228 184,20	0,00	0,00	0,00	228 184,20
Entreprise C	0,00	0,00	48 409,20	16 884,40	0,00	0,00	65 293,60
Divers	4 268,70	97 345,40	179 460,50	11 245,50	70 716,44	0,00	363 036,54
Total	4 268,70	97 345,40	655 888,90	88 604,00	70 716,44	0,00	916 823,44

Source : SMTVD et CRTC

Le montant de 916 823,44 € résulte de 206 factures d'avoir. Seules 20 ont fait l'objet d'une annulation de titre, pour un montant de 206 988,60 €, c'est-à-dire que ces factures étaient en principe justifiées par des pièces suffisantes pour annuler la créance. A *contrario*, 709 834,84 € d'avoir n'étaient pas justifiés.

Parmi ces avoirs, 58 sont associés à des titres, ce qui suppose une facturation préalable, pour un montant de 342 686 €. Le solde, soit 367 148,84 €, n'est pas associé à un titre identifié. Un avoir de 69 475,44 € a été émis pour annuler la facture d'une société placée sous administration judiciaire. Les autres ne sont pas associées à une facturation initiale.

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les réductions ou annulations de titres émis au cours d'exercices antérieurs sont formalisées par un mandat établi par l'ordonnateur au compte 673 « *Titres annulés* ». Le titre rectificatif comporte les caractéristiques du titre initial et les motifs de la rectification. Les réductions et annulations de recettes des exercices précédents ou antérieurs sont justifiées par la production des pièces énoncées par la nomenclature des pièces justificatives, rubrique 142 (voir article D. 1617-19 du CGCT et son annexe 1 tels qu'issus du décret n° 2003-301 du 2 avril 2003), à savoir un état précisant, pour chaque titre, l'erreur commise.

L'examen des différentes factures d'avoir produites au cours du contrôle de la chambre dont 655 888,90 € en 2017, montre que les titres de recettes émis au cours des exercices concernés n'ont pas fait l'objet d'annulations pour erreurs matérielles. En effet, le service financier ne dispose pas des pièces justificatives nécessaires à une prise en charge par le comptable public. Par ailleurs, les factures d'avoir ne sont pas signées et ne comportent pas de numéro d'avoir. Seule la date de la facture est reportée.

¹⁹ Article 242 nonièm A de l'annexe II du code général des impôts.

L'ensemble de ces avoirs est susceptible de constituer une libéralité au bénéfice des entreprises. Ces dysfonctionnements ont des conséquences financières et fiscales pour le SMTVD, notamment au regard de la TGAP non facturée et non reversée.

VII. B. De nombreuses anomalies dans l'opération et la gestion de l'ISDND de Petit-Galion

VII.B. 1. Un retard dans la mise en œuvre technique

Fin 2014, il a été prévu que le site de Petit-Galion soit opérationnel en juillet 2016. Début 2016, le point sur la situation indiquait que seul le premier casier de ce site d'enfouissement serait opérationnel à cette échéance. Dès la réunion du 11 mars 2016 du comité de pilotage (COPIL) consacré aux déchets, la date prévisionnelle a été reporté au 1^{er} janvier 2017.

Parmi les raisons avancées de ce retard, certaines portent sur :

- les difficultés de raccordement à EDF de la société Gravillonord ;
- la question du déplacement par EDF d'une ligne à haute tension ;
- les prescriptions particulières de la direction des affaires culturelles, reportant cette ouverture d'avril à juillet ;
- des difficultés de libération de l'emprise foncière destinée à l'accueil de la plateforme technique (traitement des lixiviats et du biogaz et stockage des eaux pluviales) par la société Gravillonord ; celle-ci a conditionné son départ par la mise en service d'une usine de concassage située à La Digue, usine qui a été raccordée au réseau électrique avec six mois de retard²⁰.

L'autorisation d'exploiter a été donnée par le préfet sous conditions²¹. Un arrêté n° 201705-0008 du 16 mai 2017 a imposé des prescriptions complémentaires pour une exploitation en mode dégradé des installations. Par lettre du 13 juillet 2017, le préfet a autorisé l'exploitation de l'ISDND de Petit-Galion. Suite aux désordres liés au passage de l'ouragan Maria et à certains travaux (plateforme haute) qui altèrent l'étanchéité des installations, le mode dégradé a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2018 par l'arrêté n° 201803-0003 du 7 mars 2018. Depuis cette date, le site est exploité en mode normal.

VII.B. 2. Des difficultés dans le financement de l'opération et une dérive sur certains postes

VII.B.2. a. *Le financement de l'opération*

Il ressort que le financement du projet n'a pas pu être assuré dans les conditions initialement prévues. « La modification de la participation du FEDER (19 M€) et le retrait du PTMB de l'assiette éligible, à la demande de l'équipe JASPER. L'enveloppe du dossier soumis au FEDER passerait donc en dessous du seuil des 50 M€ de la procédure GPE. Un rendez-vous est fixé le vendredi 13 mai entre le SMTVD et la CTM pour examiner les conséquences juridico-financières d'une sortie de la procédure GPE. Par

²⁰ Note interne n°2016-23 du 3 juin 2016.

²¹ Arrêté n° 201611-011 en date du 26 janvier 2016.

ailleurs, le SMTVD est en discussion avec la CDC (prêts bonifiés sur 50 % de la demande) et l'AFD (prêts et préfinancements des subventions FEDER et de l'Etat) » (compte-rendu du comité de pilotage « déchet » en date du 11 mars 2016). Le montant total de l'opération s'est élevé à 39,2 M€.

Le SMTVD a fait réaliser un audit sur les montages financiers des opérations d'investissement, notamment sur la 3^e ligne de l'UTVD, mais il s'est contenté, à l'issue, de demander à la société exploitante, MDV, de réaliser la programmation. Aucune subvention n'a été demandée alors que ces opérations sont éligibles aux financements de l'ADEME.

VII.B.2. b. Une dérive des coûts sur les marchés de CTA et d'ANTEA

On observe une dérive des coûts pour les lots détenus par l'entreprise CTA, soit le lot n° 1 et le marché complémentaire du lot n° 1, qui correspondent à des opérations de terrassement et de génie civil pour la mise en place des alvéoles de l'ISDND. Le coût du lot n° 1 a augmenté de 5,15 % (666 833,20 €) sur la période en raison de l'avenant n° 2.

Le marché complémentaire au lot n° 1 a été attribué à l'entreprise CTA avec pour objet les travaux d'aménagement de la voie d'accès à l'ISDND afin de permettre la circulation des camions apporteurs de déchets durant la phase d'exploitation de l'installation en mode dégradé. Il a fait l'objet d'un avenant n° 1 augmentant le coût de 406 000 € et d'un avenant n° 2 augmentant le coût de 92 570,50 €, ce que la société n'a pas contredit.

En dehors des travaux, le marché de maîtrise d'œuvre signé avec le groupement ANTEA – cabinet d'architecture Henri Jos – est passé, en sept avenants, de 1 814 860 € HT à 3 143 975,92 € HT, soit une augmentation de 73,24 %. Certes, la relative complexité de l'opération et sa durée entraînent des aléas et des prestations complémentaires et les contrats de maîtrise d'ouvrage sont susceptibles d'évolution. Cependant, celles-ci doivent être liées à la réalisation effective de prestations complémentaires. L'actualisation d'un programme ou sa modification n'est pas susceptible d'entraîner automatiquement une évolution de la rémunération du maître d'œuvre dès lors que des prestations complémentaires précises ne sont pas rendues obligatoires. Les tableaux de calcul joints aux avenants, notamment le n° 3, traduisent d'avantage une actualisation systématique des coûts en fonction du montant des travaux qu'un détail des prestations complémentaires réalisées par les maîtres d'œuvre. Il est d'ailleurs indiqué dans l'avenant que « *sont exclus de cet avenant les missions complémentaires liées à la conception, passation d'avenant de travaux et leurs suivis concernant les travaux supplémentaires liés à l'absence de libération d'emprise en février 2015* ».

Outre les coûts supplémentaires, certains travaux devaient être réalisés par l'exploitant antérieur du site de la carrière, l'entreprise Gravillonord. Cette société était chargée de la réalisation de travaux préalables à ceux de l'installation de l'ISDND (déroctage en fond d'alvéole). Il ressort, notamment, de l'avenant n° 3 au contrat de maîtrise d'œuvre que ceux-ci n'ont pas été effectués, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires au titre du lot n° 1 mais, également, au titre de la maîtrise d'œuvre. Le SMTVD a pris à sa charge des travaux qu'il n'aurait pas dû assumer. Il n'a pas cherché par voie amiable ou judiciaire à obtenir leur remboursement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société ANTEA a apporté des éclairages sur les trois premiers avenants, qui autorisaient une augmentation de la rémunération du groupement de 1 814 860 € à 2 196 738 €. Or, avec les autres avenants,

le coût total de sa prestation pour la SMTVD a été porté à 3 143 975 €. La société soutient que ce sont principalement les prestations complémentaires et supplémentaires qui sont à l'origine de cette augmentation. Si cela peut se concevoir pour l'avenant n° 2 qui a entraîné un changement de procédure de passation et donc des prestations supplémentaires, la société n'apporte pas l'explication indiquant que l'ajustement de la rémunération pour l'avenant n° 3 n'est pas liée uniquement à la hausse du coût des travaux.

VII.B. 3. La défaillance de l'exploitation de l'ISDND a été mise en évidence par les incendies successifs

L'installation de l'ISDND de Petit-Galion a subi deux incendies en septembre 2018 et en avril 2021. Le second a été de grande ampleur. Il n'a pas pu être maîtrisé localement et a nécessité l'intervention des pompiers sur une durée d'une semaine. Si ce type de sinistre n'est pas rare dans les installations de stockage, les agents de ces équipements les maîtrisent eux-mêmes au bout de quelques heures ou d'une journée. Entre 2017 et 2019, 126 incendies ont été comptabilisés, soit environ 40 par an²².

La lutte contre ces événements passe par le compactage efficace et régulier des déchets, l'utilisation d'engins et de matériaux inertes (terre, mâchefer, gravats, etc.), la présence de dispositifs spécifiques de lutte contre le feu. En effet, parmi les causes d'incendie, une part notable revient aux actions qui n'ont pas, ou mal, été effectuées (recouvrement des déchets)²³.

L'ampleur de l'incendie pose la question de la qualité de l'exploitation externalisée de l'ISDND. L'absence de matériel adéquat pour le traitement des déchets (compacteurs) et la lutte contre le feu (tractopelles) et, en particulier, les défaillances nombreuses du prestataire du SMTVD relevées par les services telles que l'indisponibilité des compacteurs et des engins de chantier. Parmi les causes fréquentes d'incendies, la défaillance des actions de compactage est très fréquemment relevée. Les synthèses communiquées au ministère chargé de la transition écologique évoquent : « *deux des trois compacteurs du site étaient en panne, limitant l'efficacité des opérations de compactage. La présence de poches d'air résiduelles a pu augmenter le risque de départ de feu* »²⁴.

VII.B. 4. La maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage

La société ANTEA a été choisie pour exécuter une mission de maîtrise d'œuvre pour la réalisation de l'ISDND. Par un contrat signé le 23 novembre 2016 et alors que l'ouvrage était en cours de réalisation, la même société a été choisie pour effectuer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagnement de la SMTVD pour l'exploitation de cette installation. Ce marché comprend un « *accompagnement du maître d'ouvrage pour la préparation au démarrage de l'exploitation de l'installation* », et « *un accompagnement du maître d'ouvrage pour l'exploitation du site* ». Ce second marché a été conclu sous la forme d'un « *marché complémentaire* ».

²² Synthèse ARIA - Ministère de la transition écologique « *Accidentologie du secteur des déchets* », mai 2021, p. 12.

²³ Synthèse précitée, p. 18.

²⁴ Exemple de l'incendie dans l'ISDND de Lieoux, 23 juin 2018, donné à titre d'illustration, Synthèse précitée, p. 20.

Aux termes de l'article 6 de la loi n° 85-705 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi « MOP »), « I. – Le maître de l'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique. II. – La mission de conduite d'opération exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages, exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée au sens de l'article 4 de la présente loi. III. – La mission de conduite d'opération fait l'objet d'un contrat écrit ». Cette assistance fait partie de la conduite d'opération. Cette mission est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre de réalisation de travaux.

La société ANTEA cumule donc les fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), d'une part, et de maîtrise d'œuvre, d'autre part. L'objet n'est pas strictement le même puisque, dans un cas, il s'agit de travaux de construction de l'installation et, dans l'autre cas, de la gestion de son exploitation. Cependant, ces deux missions doivent être regardées comme relevant d'une opération globale. Plusieurs indices tendent à le démontrer :

- la simultanéité des missions puisque le marché d'assistance a été passé en 2016, pour une construction dont l'achèvement était prévu le 31 mars 2020 (avenant n° 7 au contrat de maîtrise d'œuvre) ;
- l'intitulé d'une partie de l'objet du contrat (« *la gestion des interfaces entre les travaux de construction des alvéoles et l'exploitation* ») ;
- le fait que le maître d'ouvrage a choisi lui-même de passer un « *marché complémentaire* » au marché de maîtrise d'œuvre, le marché d'AMO étant bien complémentaire du marché de maîtrise d'œuvre, ce qui confirme l'identité de l'opération sur les deux marchés.

VII.B. 5. Les pénalités de retard dans le marché de construction de l'ISDND

VII.B.5. a. *Un marché dont l'exécution a été retardée du fait de circonstances particulières.*

L'entreprise CTA a été attributaire d'un marché de terrassement d'un montant de 14,06 M€ pour la construction de l'ISDND. Il a été notifié le 29 octobre 2014, pour un délai prévisionnel d'exécution de 64 semaines, soit une fin des travaux prévue pour janvier 2016. Cependant, l'entreprise n'a pu commencer les travaux que 10 mois après l'ordre de service n° 1, en raison de la non libération de l'emprise foncière par l'ancien propriétaire de la carrière, de différents blocages des riverains, de fouilles archéologiques non prévues initialement, de la création d'une voie d'accès en marché complémentaire (marché également attribué à l'entreprise CTA).

Un avenant n° 2 a porté le montant du marché à 14,78 M€ et a prolongé le délai d'exécution jusqu'au 31 décembre 2017. L'avenant n° 3 du 29 août 2018 a de nouveau prolongé le délai, jusqu'au 31 décembre 2018.

A la date du 3 février 2021, les travaux ne sont toujours pas terminés. Le bassin B2 n'est pas construit ni réceptionné ; les ouvrages souterrains ne sont pas formellement réceptionnés ; le dossier des ouvrages exécutés n'est pas remis au maître d'ouvrage, en dépit des mises en demeure adressées par le SMTVD.

VII.B.5. b. *Un contentieux en cours*

Le 16 juillet 2018, l'entreprise CTA a demandé l'indemnisation du préjudice subi par le retard du démarrage des travaux. Elle avait estimé son préjudice à 6,15 M€.

Un rapport d'expertise a été commandé par la suite par le syndicat, pour tenter un règlement amiable. Cette étude a évalué les indemnités qui lui été dues à 2,2 M€.

A l'occasion de sa séance du 20 février 2020, le comité syndical a demandé à l'expert de compléter son analyse, de justifier les montants indiqués et de motiver le rejet des pénalités de retard dues par l'entreprise.

La société a saisi le tribunal administratif de Fort-de-France d'un recours en indemnisation, sous la forme d'un référé provision. En décembre 2020, le SMTVD a été condamné à verser à CTA une provision de 2 486 737,75 €.

Par délibération du 6 janvier 2021, le syndicat a décidé de ne pas faire appel de l'ordonnance le condamnant. Il a demandé au maître d'œuvre « *une évaluation rapide du montant des pénalités à appliquer à l'entreprise pour cette opération, et les titrer* ».

Afin de sécuriser les opérations, le conseil syndical a accepté d'émettre en même temps un mandat de 2,48 M€ et un titre de 2,95 M€, avec une demande au comptable de compensation de ces deux montants. La société a fait un recours.

VII. C. Le PTMB : un investissement onéreux et non pertinent

VII.C. 1. Un investissement qui nécessite une collecte très rigoureuse et une maîtrise des coûts de gestion

Le prétraitement mécano-biologique (PTMB) s'est beaucoup développée. La France est en tête au niveau européen, mais se caractérise également par une très faible collecte de biodéchets en porte à porte (2,2 millions d'habitants concernés), procédé qui permet un traitement (par méthanisation directe par exemple) beaucoup moins coûteux.

Ce type de prétraitement est une opération délicate puisqu'il s'agit de séparer les ordures ménagères en fraction fermentescible (déchets de cuisine par exemple), fraction combustible (cartons) et fraction recyclable (plastiques, métaux). Le résultat est toujours limité, avec un potentiel maximal de valorisation organique estimé par l'ADEME à 52 %. Le PTMB exige un grand soin dans la collecte sélective préalable, notamment le tri des emballages. En l'absence de respect de cette condition, la mise en place de ce type de prétraitement est considérée comme devant être évitée²⁵.

Le PTMB est aussi onéreux car il demande des installations perfectionnées destinées à la méthanisation, au compostage et à la maîtrise des odeurs (15 % du coût d'investissement).

Ces caractéristiques ont conduit l'ADEME à réorienter ses financements vers d'autres actions. Elle indique que « *pour ne pas provoquer un engouement excessif pour cette*

²⁵ ADEME, fiche technique « *Traitement mécano-biologique* » mars 2014.

filière, l'ADEME ne prévoit pas d'apporter de subventions aux nouveaux projets de PTMB à des fins de valorisation organique par compostage ou méthanisation »²⁶.

Les inconvénients du PTMB ont conduit à sa remise en cause en raison de son incompatibilité avec les objectifs d'une politique de valorisation du tri à la source. La loi pour la transition énergétique et pour la croissance verte (LTECV), n° 2015-992 du 17 août 2015, l'énonce clairement. Le I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de cette loi, définissait les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, en posant notamment par son 4°, que : « [...] *La généralisation du tri à la source des biodéchets, en orientant ces déchets vers des filières de valorisation matière de qualité, rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée et ne fait, en conséquence, plus l'objet d'aides des pouvoirs publics* [...] ».

C'est sur cette base que la légalité de la mise en place de tels équipements après 2015 a été contestée devant les juridictions administratives.

VII.C. 2. La persistance du SMTVD à mettre en place cet équipement alors que les conditions de son efficacité ne sont pas réunies

Malgré les orientations prises au niveau national et par l'Union européenne sur ce type d'outils de prétraitement, le SMTVD a persisté dans le projet de construire un PTMB, préférant investir dans un projet coûteux à la rentabilité environnementale faible, plutôt que dans la prévention de la production de déchets.

Ce projet a été inclus dès son origine en 2014 dans l'élaboration du complexe environnemental de Petit-Galion au Robert. L'objectif était de coupler son fonctionnement avec celui du CVO afin de fournir à ce dernier des matières permettant d'augmenter la part de la méthanisation dans le traitement des déchets verts, ce qui devait permettre de réduire aussi le stockage à l'ISDND. Un total de 16,44 M€, comprenant 15,2 M€ pour le PTMB lui-même et 1,23 M€ pour un centre de tri associé, a été investi. L'unité construite bénéficie d'une autorisation d'exploitation depuis 2016 mais n'est toujours pas mise en service.

En effet, les conditions d'un fonctionnement satisfaisant ne sont pas remplies. La collecte n'est pas assurée de façon rigoureuse, beaucoup de déchets ne faisant pas l'objet d'un apport en déchèterie comme le montre la faiblesse relative du tonnage récupéré. De nombreux déchets pouvant faire l'objet d'un recyclage sont mêlés aux déchets ménagers.

La capacité de traitement de 20 000t par an du PTMB excède de 65 % les prévisions de 13 000 t de déchets destinés au stockage final à l'ISDND. Seules 7 000 t, soit 35 % du gisement de déchets, seraient ainsi récupérées pour la méthanisation au CVO. Ce résultat place l'équipement martiniquais dans la fourchette haute des refus de traitement des PTMB²⁷.

Ce projet n'est pas économiquement pertinent. Outre l'investissement de 16,44 M€, il engendrerait un coût de fonctionnement annuel estimé à 1,55 M€, soit une charge de

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

938 000 € pour le PTMB proprement dit, et de 51 000 € pour le centre de tri, si l'on s'appuie sur les projections de d'IDEX, la seule société à avoir fait une offre. La prestation serait facturée 1 550 000 €, compte tenu de la marge demandée par l'exploitant (6 %). C'est le coût du contrat d'exploitation de l'équipement, indiqué dans le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire de 2017. Si on rapporte le coût des déchets traités (7 000 t) au coût de fonctionnement et d'investissement²⁸, soit 2 M€, le coût supplémentaire du traitement par le PTMB revient à 285 €/t, ce qui est prohibitif et non conforme à ce qui est attendu pour pouvoir rentabiliser l'investissement.

Enfin, l'arrêté n° 201601-01 autorisant l'exploitation de cet équipement a été pris le 26 janvier 2016. Il est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi LTECV du 15 août 2015, qui tend à éviter de tels outils dès lors qu'ils ne remplissent pas strictement les conditions d'une exploitation satisfaisante. L'entêtement du SMTVD à maintenir son projet est donc incompréhensible.

VII. D. La location d'engins avec chauffeur : la non application de pénalités à l'entreprise COLOMAT

Le SMTVD a recours à des contrats pluriannuels de location d'engins et de camions. Un marché a été lancé fin 2016. L'avis d'appel public à la concurrence a été envoyé le 10 novembre 2016 pour une date limite de réception des offres le 16 décembre 2016, soit 35 jours après la date d'envoi à la publication, délai minimal prévu par l'article 67 du décret du 25 mars 2016. Il s'agit de marchés à bons de commande sans minimum ni maximum. Chacun des lots est un marché en lui-même, attribué de façon distincte des autres. Il est reconductible jusqu'à trois fois (quatre ans au total).

Le marché est composé des lots suivants :

- lot 1 : bouteur entre 25 et 30 t,
- lot 2 : compacteur à déchet de 40 à 50 t,
- lot 3 : pelle hydraulique à chenilles,
- lot 4 : tractopelle
- lot 5 : chargeuses,
- lot 6 : chariot élévateur,
- lot 7 : chariot télescopique,
- lot 8 : tracteur avec épareuse,
- lot 9 : camion à benne,
- lot 10 : tracteur routier,
- lot 11 : ensemble routier avec semi-remorque à benne.

Chaque année, l'entreprise COLOMAT, titulaire des lots n° 1, 2, 3, 3b (camion à benne) et 6b (pelle à chenille équipée d'un grappin), facture 1,2 M€ au SMTVD, soit un total proche de 5 M€ pour les quatre années de durée totale du marché.

²⁸ Hypothèse d'une durée de 30 ans des installations.

Pour le lot 3b, cette société a sous-traité à la société UDTP les prestations à hauteur de 400 000 € HT pour trois ans (durée du marché). Dans l'acte d'engagement, elle n'avait pas indiqué la possibilité d'une sous-traitance. Ce choix a été annoncé au pouvoir adjudicateur par un « *acte spécial portant acceptation du sous-traitant et agrément de ses conditions de paiement* », acte spécifique nécessaire à la déclaration de sous-traitants présentés après attribution du marché.

Dans la décision de la commission d'appel d'offre du 26 janvier 2017, six lots ont été attribués : trois à COLOMAT et deux à UDTP. Un lot (n° 7) a été déclaré infructueux en l'absence d'offre et quatre lots, pour lesquels ces deux sociétés n'étaient pas candidates, ont été déclarés par la CAO sans suite, pour « *motifs d'ordre budgétaire* ».

VII.D. 1. Les défauts d'exécution de la part de l'entreprise

Dès 2018, les services du SMTVD ont signalé des dysfonctionnements graves dans l'exploitation du site de l'ISDND de Petit-Galion. En 2019, ils se sont aggravés au point qu'il soit envisagé de résilier le marché pour faute et un décompte de pénalités a été établi.

Au total, ces dernières d'un montant de 400 000 € ont été calculées et présentées en mars 2020 à la signature du président du SMTVD. Ces pénalités ne prennent pas en compte les défaillances de 2018 ni celles observées à partir d'avril 2020.

La société a justifié ces dysfonctionnements au motif du retard des paiements du syndicat. Si ceux-ci peuvent donner lieu à indemnisation, mais ne peuvent faire obstacle à la réalisation des prestations. L'entreprise se met en faute si elle ne les réalise pas, sauf exception bien encadrée par la jurisprudence.

Même en l'absence de manquement de la collectivité à ses obligations contractuelles, « *Le cocontractant lié à une personne publique par un contrat administratif est tenu d'en assurer l'exécution, sauf en cas de force majeure, et ne peut notamment pas se prévaloir de manquements ou de défaillances de l'administration pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l'initiative de résilier unilatéralement le contrat*²⁹ ». La seule exception qui est possible est le cas où les conditions cumulatives suivantes sont remplies : le contrat le prévoit, le contrat ne concerne pas une mission de service public et l'administration n'a pas invoqué un motif d'intérêt général justifiant la poursuite des relations contractuelles. Ces trois conditions ne sont évidemment pas remplies en l'espèce. En cas de rupture de l'obligation d'exécution contractuelle, l'administration peut résilier le contrat au tort du contractant mais le contractant s'expose à ce que le juge lui ordonne la reprise de l'exécution sous astreinte³⁰.

De sa propre initiative, le président du SMTVD a décidé de ne pas appliquer à l'entreprise COLOMAT les pénalités prévues au contrat.

VII.D. 2. Les règles de droit concernant la non application des pénalités

Ainsi que l'a indiqué le rapporteur public de la cour administrative d'appel de Paris dans l'affaire n° 09PA05083 Société EUREP INDUSTRIES c/ ministre de la défense, jugée le 20 juin 2011 : « *l'application des pénalités de retard n'est pas optionnelle ; le pouvoir*

²⁹ Cf. Conseil d'Etat, 8 octobre 2014, Genke Location, n°370644.

³⁰ Cf. CE, 19 juillet 2016, CH Andrée Rosemon, n° 399178.

adjudicateur doit les appliquer, et à plus forte raison, lorsque les délais d'exécution d'un marché public constituent un critère de choix de l'offre... Le renoncement aux pénalités peut, en fait, être regardé comme constituant un avantage injustifié au sens de l'article L. 432-14 du code pénal (délit de favoritisme). Le pouvoir adjudicateur peut toutefois renoncer au bénéfice de ces pénalités de manière expresse et, dans tous les cas, cette décision devra être motivée par des raisons d'intérêt général. »

Il précisait aussi que, « Désormais, le juge apprécie si l'acheteur à fait une application raisonnée des pénalités de retard. Le juge administratif s'étant, en effet, reconnu le pouvoir de moduler leur montant, "si ces pénalités atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire eu égard au montant du marché" (CE, 29 décembre 2008, OPHLM de Puteaux, req. n° 296930), rejoignant, ainsi, la position du juge judiciaire. Par conséquent, ces décisions ne sont plus au nombre de celles qui ne peuvent faire l'objet d'un recours ».

S'agissant des marchés de location d'engins, le cahier des clauses particulières (CCP) comprend les dispositions suivantes, à son point « 6.3. Conditions de commande. Les locations s'effectuent sur bons de commande. 7/16 CCP 2016-623 – Location d'engins avec chauffeur pour le SMTVD. Dans la commande, le maître d'ouvrage précise les installations sur lesquelles doivent se faire les interventions quotidiennement. Les plans de travail sont faits au plus tard la veille du jour d'intervention. Le constat de la présence du Titulaire est effectué par un représentant du SMTVD. Les commandes se font par mail, et sont confirmées par l'émission du bon de commande. Les plannings d'intervention peuvent être communiqués par téléphone par le référent du SMTVD. Dans le cas où des vidages devaient se faire sur des lieux de traitement, ils seront justifiés par des bordereaux de prise en charge remis par les responsables de chacune des installations. »

En outre, le CCP indique : « A l'appui de sa facture mensuelle, le Titulaire transmet un rapport détaillé des interventions réalisées : Temps de travail par matériel par jour et cumulé sur le mois ; Nombre de déplacements effectué ; Selon le cas, les tickets de pesée ou bons de prise en charge pour chacun des enlèvements avec la précision du lieu d'intervention. ». Le titulaire fournit également un rapport annuel : « Chaque année, le Titulaire fournira un rapport d'activité de l'année écoulée, au plus tard un mois après la date anniversaire de la notification du présent marché ».

S'agissant des interruptions de prestation, le CCP indique dans son point 6.8 : « Dans tous les cas d'interruption imprévue, même partielle, d'une prestation pour quelque cause que ce soit dépendante du titulaire (panne d'un véhicule, mouvement social du personnel, défaillance individuelle d'un agent, accident de la circulation, etc.), l'entreprise titulaire doit en aviser le SMTVD, dans l'heure qui suit et par tout moyen à sa disposition. Le Titulaire doit remédier sans délai aux anomalies relevant de sa compétence et de son obligation de résultat. En tout état de cause, les prestations restent dues et doivent être réalisées, sans qu'aucune rémunération supplémentaire ne puisse être réclamée ».

Le contrat prévoit au CCP que « Les pénalités sont notifiées au titulaire par tout moyen permettant d'assurer la traçabilité de l'envoi. En cas de contestation, ce dernier peut adresser un courrier expliquant les raisons des infractions constatées à M. le Président du SMTVD. L'envoi dudit courrier n'a aucun caractère suspensif. Le montant des pénalités est déduit de la facture suivant la date de transmission ». Les prestataires établissent leur facture mensuellement.

Le règlement de la consultation prévoyait que la valeur technique de l'offre entrerait pour 40 % du critère de choix du titulaire et, sur ces 40 %, la moitié du critère était constituée par les « *moyens mis en place en cas de demande urgente.* »

Les marchés en question prévoient l'application de pénalités pour non-exécution des prestations. La réponse aux demandes urgentes du pouvoir adjudicataire est bien un critère de l'attribution du marché. Or, aucune pénalité n'a été appliquée, aucune décision, motivée ou non, de renoncement à celles-ci n'a été prise et, pourtant, les marchés ont fait l'objet d'interruptions qui ont entraîné des conséquences importantes et des surcoûts pour le SMTVD. Le compacteur a, par exemple, été indisponible pendant une très longue période sur le site du parc environnemental.

La décision du président de refus d'application des pénalités concerne en particulier la société COLOMAT présidée par M. Loïc JO, par ailleurs gérant de la société CTA. Cette société a également bénéficié du même traitement.

VII. E. La location de camions à benne amovible avec chauffeur : des marchés exagérément onéreux

Le SMTVD a lancé, courant 2019, une procédure pour la location de camions à benne amovible avec chauffeur pour les zones Nord et Sud de la Martinique. Ces marchés ont été attribués à la société RME BTP le 19 décembre 2019.

L'exécution de ces prestations fait l'objet d'un contrôle qui devrait être approfondi. En effet, les bons de prise en charge des déchets par les camions ne sont pas transmis au service financier et au service technique du SMTVD. Le contrôle du service fait ne porte donc que sur les documents communiqués par les entreprises dans le cadre du marché. Celui de cohérence est alors réalisé par un des services de la direction technique.

Ces contrôles font apparaître des dysfonctionnements dans l'exécution des marchés. Ils ont, notamment, révélé la multiplication induite de journées facturées avec RME BTP.

La société RME BTP dispose de deux lots de location de camions destinés à acheminer les déchets des déchèteries vers les lieux de traitement, un lot pour le secteur nord et un lot pour le secteur sud. Elle utilise des techniques permettant de facturer plusieurs journées alors qu'une seule journée suffirait à effectuer la prestation.

La première technique, employée par l'entreprise, consiste à utiliser le même camion, affecté principalement à un secteur, pour une ou plusieurs rotations dans un autre secteur alors qu'il pourrait être utilisé pour accomplir davantage de rotations dans le premier.

Pour un même jour d'utilisation l'activité du camion est décomptée comme une journée dans chacun des marchés, soit deux journées en tout³¹.

La deuxième technique consiste à utiliser deux camions sur le même secteur alors qu'un seul suffirait à effectuer les rotations. Deux jours sont facturés au lieu d'un³².

Cette technique d'utilisation croisées des véhicules n'est pas explicitement interdite par les stipulations du marché qui n'affectent pas les camions à un secteur en particulier. Elle permet cependant de facturer de très nombreuses journées qui ne devraient pas l'être si le SMTVD donnait suite aux constats de ses propres contrôles. Ces techniques revêtent un caractère systématique puisque, pour le mois de février 2019 par exemple, elle a été utilisée les 4, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 18, 20, 22, 25, 26, 28. Elle n'a pas été utilisée les 1^{er}, 2, 5, 6, 12, 19, 21 et 23. Elle a donc été utilisée la moitié du temps et a pour conséquence un renchérissement du marché de l'ordre de 60 %.

L'entreprise a maintenu ses pratiques alors même qu'elles avaient été signalées par les services du syndicat. L'exécution défectueuse du marché rejait sur sa passation. Compte tenu des avantages procurés au prestataire, le prix proposé lors de la passation n'a pas été respecté et la concurrence a donc été faussée.

Un marché fondé sur les quantités à transporter sur une distance donnée par jour aurait assuré le SMTVD d'un meilleur fonctionnement.

Recommandation n° 14 : Conclure un contrat de prestation de service facturé en fonction du transport effectif en kilomètres et en tonnage, aisément contrôlable.

VII. F. La gestion peu performante de l'usine d'incinération (UTVD)

Le SMITOM avait conclu en juin 2002 et pour une durée de 15 ans un marché avec la Martiniquaise de Valorisation (MDV) pour l'exploitation de l'unité de traitement de valorisation des déchets (UTVD). La MDV était, à l'origine, constituée de deux partenaires : le groupe VEOLIA (70 %) et le groupe SEEN (30 %). Le 4 avril 2017, le groupe VEOLIA s'est retiré du partenariat et a été remplacé par la société IDEX. L'actionnariat a évolué, avec une participation d'IDEX à 50 % et du groupe SEEN à 50 %. Le contrat a été prolongé d'une année, par tacite reconduction puis par voie d'avenant, jusqu'au 3 juin 2019.

³¹ Ainsi, par exemple, le 4 février 2019, le camion immatriculé CG800QR a effectué une rotation Prêcheur-CVO au titre du marché du secteur Nord et deux rotations Céron-Métal Dom au titre du marché du secteur Sud. Il en est de même du camion Scania immatriculé DL455XN qui a effectué, le 4 février 2019 également, une rotation Morne Rouge-Métal Dom au titre du marché du secteur Nord et trois rotations Vauclin-Céron, Dillon-Vauclin et Vauclin-Céron au titre du marché du secteur Sud. Il suffisait que les deux camions intervertissent leur trajet pour se consacrer à un seul secteur pour diviser par deux le nombre de journées facturées. A minima, la rotation Le Prêcheur-CVO du premier camion pouvait être effectuée par un autre camion, Samro EC650VN, qui n'a effectué qu'une seule rotation le 4 février 2019, entre Morne-Rouge et l'ISDND, prestation pour laquelle une journée a été facturée.

³² Par exemple, le 22 février 2019, le camion MAN, immatriculé DV522KD n'a effectué qu'une seule rotation entre Céron et Dillon alors que, le même jour, deux camions n'avaient effectué que deux rotations qui ne les avaient pas mobilisés en totalité, et auraient pu réaliser la première prestation.

Le 24 avril 2019, après une procédure de mise en concurrence, le SMTVD a délégué la gestion de l'exploitation de l'usine d'incinération à la même société MDV.

VII.F. 1. Un montage complexe pour la conception, la construction et l'exploitation de l'usine

L'usine d'incinération a été conçue pour traiter 112 000 t/an d'ordures ménagères ; elle est associée à une unité de valorisation énergétique de la vapeur. Au cours de la période sous contrôle, elle a été exploitée successivement sous deux régimes juridiques : marché de conception-construction-exploitation jusqu'à avril 2019 et DSP à compter de mai 2019.

Le marché de conception-construction-exploitation de « l'usine d'incinération des ordures ménagères » (UIOM) a été lancé par le Syndicat intercommunal du centre de la Martinique (SICEM) et signé le 30 juin 2000, selon la procédure d'appel d'offres sur performance. Il comprenait trois lots :

- le lot n° 1 a pour objet la construction de l'usine d'incinération ;
- le lot n° 2, l'exploitation de l'usine ;
- le lot n° 3, la conception, la construction, le financement et l'exploitation de l'unité de valorisation énergétique.

Le lot n° 1 a été attribué par le SICEM à la Compagnie générale d'entreprise automobiles (CGEA), entreprise intégrée depuis 2005 à VEOLIA Transport. Le lot n° 2 a été attribué à la même société par la voie d'un marché d'exploitation. Le lot n° 3 a été confié également à la CGEA qui dispose également d'un bail emphytéotique (avec le SICEM) et a attribué, en tant que maître d'ouvrage, la conception et la construction de l'unité de valorisation énergétique à l'entreprise SGE (aujourd'hui groupe VINCI).

VII.F. 2. Les produits issus du traitement par l'UTVD (incinération)

L'UTVD, propriété du SMTVD, est aujourd'hui gérée sous le régime de la DSP. Le prestataire facture tous les déchets reçus, y compris ceux provenant des quais de transfert du syndicat (la plus grande part des déchets ménagers). Les autres apporteurs paient l'incinération de leurs déchets (hôpitaux, etc.). Le contrat de gestion de l'UTVD prévoit le versement d'une redevance qui vient donc en recette et réduit le coût des déchets traités pour son compte. La production d'électricité doit venir en réduction du prix facturé, en vertu de l'équilibre financier du contrat de DSP d'exploitation de l'installation.

Tableau n° 22 : Tarifs des prestations de l'UTVD (MDV)

Equipement	Type de déchet	Prix (€/tonne)
UTVD	Déchets ménagers des EPCI	67,24
	Déchets d'activité d'entreprise (DAE) et déchets industriels banals (DIB)	170,00
	Déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI)	275,09

Source : SMTVD

Le syndicat vote le tarif des redevances, fixé en fonction de plusieurs variables comme l'incitation au tri et le coût de fonctionnement des ouvrages de traitement. Ceux-ci étant constitués en partie par référence au coût de fonctionnement de chaque équipement de

traitement, il est réévalué en fonction de ces derniers et notamment de l'évolution de la TGAP payée sur certaines installations polluantes (incinération et enfouissement notamment). Les tarifs sont restés stables pour les déchets ménagers. En revanche, ceux facturés aux entreprises (DIB et DAE) ont beaucoup augmenté, passant de 68 € à 162 € (hors TGAP), soit près de 140 % (les DIB représentent environ 20 % des tonnages traités par le SMTVD).

VII.F. 3. Un contrat très onéreux

Parallèlement à l'augmentation du coût de traitement à la tonne facturé, qui est passé de 49 € en 2015 à 64 € en 2019, on observe une hausse du chiffre d'affaires de la MDV. L'avenant 15 a majoré ce coût en 2018. En effet, on constate une hausse du chiffre d'affaires en 2018 malgré un tassement du tonnage incinéré. Il passe de 9,3 M€ à 10,3 M€. Cela s'explique par « *la signature de l'avenant 15 prenant en charge les surcoûts d'évacuation des mâchefers, d'assurances et d'analyses réglementaires avec rétroactivité au 1^{er} juin 2017*³³ ». Cet avenant comporte des dispositions rétroactives qui, en elles-mêmes, ne sont pas illégales³⁴. Cependant, il est très défavorable au SMTVD et modifie l'équilibre financier du contrat.

Les frais de siège ont beaucoup augmenté sans explication particulière. Ils représentent chaque année une charge comprise entre 450 000 et 550 000 €, c'est-à-dire 7 % du chiffre d'affaires (hors TGAP et GER qui sont neutres). Ceux du groupe SEEN ont augmenté de 75 % entre 2016 et 2018. Pour la DSP en cours, ces frais sont encadrés par l'article 56 du contrat qui dispose que « cette somme ne pourra être supérieure à 3 % des charges d'exploitation telles que définies dans le compte d'exploitation prévisionnel annexé au présent contrat ». Ces frais ont en effet diminué en 2019.

VII.F. 4. Un prix en constante augmentation pour une disponibilité moindre de l'ouvrage

Le SMTVD paye une redevance à la MDV pour ses prestations qui s'élève à 5,2 M€/an. De son côté, la MDV paye un droit d'usage lié à l'utilisation par elle de l'installation pour incinérer les déchets de tiers (ordures ménagères ou déchets des activités économiques), d'un montant de 54 000 € par an ; une redevance d'occupation du domaine public et une redevance pour frais de contrôle et de gestion, pour un montant de 30 000 € par an. Le prix à la tonne est en augmentation constante depuis 2014.

Le coût global pour les prestations réalisées pour le SMTVD est estimé à 64 €/t, en constante augmentation depuis 2014.

³³ Rapport du commissaire aux comptes de la société MDV pour 2018.

³⁴ CE, 19 novembre 1999, Fédération syndicaliste force ouvrière des travailleurs des postes et télécommunications, n° 176261.

Tableau n° 23 : Tonnage des déchets et coût de traitement (UTVD)

Déchets apportés à l'UTVD	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Marché d'exploitation			Marché/DSP		
OM	87 703	99 366	110 440	80 937	76 165	81 541
DIB	13 673	18 215	15 665	17 225	28 547	13 162
DASRI	760	765	797	795	796	785
DC				2	5	24
Quantité réceptionnée (t)	102 136	118 346	126 902	98 853	100 542	93 541
dont tonnage SMTVD		ND	88 805	80 937	72 912	81 541
Coût moyen facturé à la tonne		49,30	48,70	ND	63,31	64,00
Coût		ND	4 327 384	ND	4 616 059	5 218 624

Source : SMTVD

L'année 2016 mise à part, l'usine n'a pas tourné à sa pleine capacité. L'année 2019 est caractérisée par une baisse du taux de disponibilité qui s'explique par des fuites de chaudière plus nombreuses, du fait de la vétusté de l'équipement. Le contrat de DSP a été établi suivant l'appel d'offres, avec des chaudières qui devaient être renouvelées avant le début du nouveau contrat, juin 2019. Ces travaux ont finalement été réalisés fin 2020. Ceci explique la baisse de disponibilité et de production électrique sur 2019 qui est la dernière année avant que les travaux soient réalisés.

Tableau n° 24 : Disponibilité de l'usine d'incinération

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Disponibilité usine	83,4 %	86,9 %	88,3 %	85,0 %	88,0 %	79,0 %

Source : MDV

La production électrique est inférieure à celle prévue par le contrat : en 2019 l'usine a produit 28 083 MWh pour 36 222 MWh attendus.

VII.F. 5. Des clauses du contrat insuffisamment précises

L'appel à candidatures pour la délégation de service public a été lancé le 26 février 2018. Deux candidatures ont été reçues : celle d'Urbaser et celle de la MDV, qui ont été invités à remettre une offre. Seule la seconde a remis une offre.

Le contrat a pour objet « l'exploitation du service public de traitement des déchets ménagers et assimilés du SMTVD, par incinération avec valorisation énergétique ». La mission comprend l'incinération des déchets ménagers, des DASRI, la valorisation de l'énergie (négociation des tarifs EDF et la CRE) et des sous-produits de la combustion (mâchefers). Le délégataire est autorisé à traiter des déchets complémentaires apportés par lui-même, dans la limite des capacités de traitement annuelle (115 000 t). Il est chargé de l'entretien courant, ainsi que du gros entretien et du renouvellement des installations.

Le contrat est signé pour une durée de cinq ans et deux mois à compter du 4 avril 2019, soit jusqu'au 4 juin 2024. Pendant la période initiale de deux mois (« tuilage »), le délégataire n'assure pas la réalisation des prestations mais s'occupe de la reprise du personnel et des contrats.

Le délégataire est une société ad hoc, constituée par les entreprises partenaires SEEN et IDEX Environnement, chacune étant actionnaire à part égale de la société dédiée. Le groupe SEEN est la branche environnement du groupe Monplaisir, qui détient d'autres sociétés chargées du traitement des déchets comme « MetalDom ». Le groupe IDEX Environnement est basée en région parisienne et présente au niveau national. Il gère une quinzaine d'usines d'incinération.

Le contrat fixe des obligations au délégataire sur la disponibilité technique de l'usine. Il s'engage sur « un taux de disponibilité minimum de l'usine égal à 90 % » (article 36). L'arrêt d'une semaine sur une ligne vaut 0,96 % de réduction du taux de disponibilité totale, ce qui veut dire que le plafond de 10 % d'indisponibilité représente plus de dix semaines d'arrêt (1/5 de l'année) au total sur les deux lignes. Le taux de 90 % est défini par rapport au « tonnage annuel de référence » fixé à 108 800 tonnes.

Deux types de gros entretien et de renouvellement (GER) du matériel sont prévus :

- les travaux de renouvellement fonctionnel consistent à remplacer par du matériel neuf les équipements devenus impropres à leur usage (casse, coût de maintenance prohibitif, énergivore, âge, obsolescence) ; ces travaux doivent être justifiés par le suivi d'indicateurs (âge moyen, taux de panne, etc.) ; le contrat ne prévoit pas de limite financière ; il indique seulement, à son article 20, que les travaux sur le matériel « important » devront faire l'objet d'un avis favorable du SMTVD ;
- le renouvellement patrimonial, programmé contractuellement, dont le non-respect du programme expose le délégataire à des sanctions.

Le partage du solde est évoqué à l'article 54 du contrat. Il n'est pas prévu de reversement au SMTVD, ce qui est irrégulier. Le solde doit lui être reversé intégralement³⁵.

Recommandation n° 15 : Amender le contrat de DSP de l'UTVD à propos du compte « Gros entretien et réparations » dans le sens du reversement intégral de son solde au SMTVD

VII.F. 6. Des outils de contrôle décrits, sans modalité pratique de mise en œuvre

La société dédiée MDV dispose, selon l'article 8 du contrat, d'une comptabilité analytique séparée pour ses activités annexes au contrat de délégation. Un mécanisme de conciliation a été mis en place pour prévenir les litiges. S'agissant du personnel, la société est censée tenir (article 14 du contrat) un organigramme détaillé, des bilans sociaux et un annuaire complet du personnel avec le service d'affectation.

Le contrat prévoit, à son article 15, la « réversibilité³⁶ du système d'information ». Cette disposition est importante car elle permet d'assurer la continuité du service public au moment du changement de délégataire. Cependant les modalités de cette réversibilité ne sont pas définies.

³⁵ Conseil d'État, 18 octobre 2018, n°420097.

³⁶ La réversibilité, dans le domaine des délégations de service public, désigne le caractère de ce qui peut être reporté sur quelqu'un d'autre. En droit, elle désigne la qualité de ce qui peut ou doit revenir à son propriétaire.

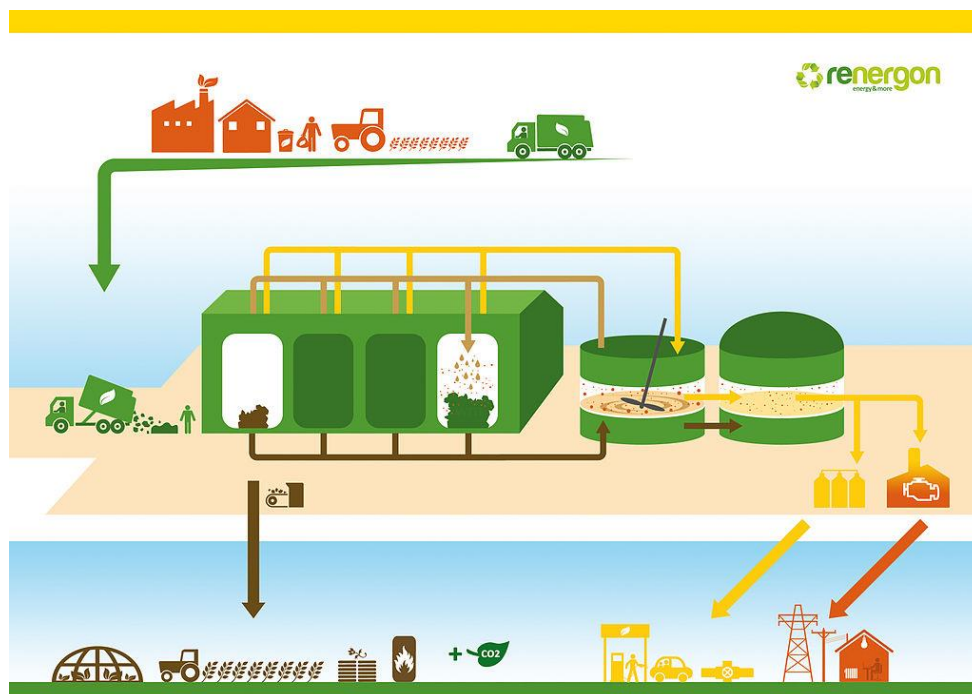
Recommandation n° 16 : Préciser dans le contrat les modalités de réversibilité du système d'information.

VII. G. Une DSP de valorisation organique (CVO du Robert) à l'avantage du délégataire

Le syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères (SMITOM) a réalisé l'investissement du centre de valorisation organique qui est entré en service le 14 juin 2006. Il traite par méthanisation les déchets verts, les biodéchets industriels, la fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM), les sous-produits animaux et les boues d'épuration. La méthanisation est le processus naturel de dégradation de la matière organique sans oxygène (anaérobie). La matière est dégradée en méthane (biogaz). Le reliquat de la décomposition est le « digestat » (en partie comparable à un compost).

Le CVO n'est pas le seul équipement en Martinique permettant la valorisation des déchets organiques puisque l'usine Terraviva au Lamentin offre une importante capacité dans ce domaine. Ce dernier équipement reçoit surtout des boues d'épuration, le CVO en accueillant très peu. D'ailleurs, l'installation de valorisation a été sous-utilisée à ses débuts en raison du faible apport de déchets. A partir de 2010, il a accueilli des déchets complémentaires comme les boues des stations d'épuration et des bio-déchets industriels. L'équipement a été rénové et optimisé par des travaux débutés en 2012 et achevés en 2013. C'est à la suite de ces travaux que la délégation de service public a été conclue, avec le choix du candidat IDEX Environnement par le comité syndical, le 6 décembre 2013.

Graphique n° 5 : Centre de valorisation organique



Source : Sitcom Côte sud des Landes

L'objet de la délégation est l'exploitation de l'unité de traitement et son entretien courant (comprenant les installations, les ouvrages, voiries et réseaux), ainsi que le gros entretien et le renouvellement des installations.

La durée de la délégation est de 10 ans à compter de la prise en charges des installations, fixée au 1^{er} juin 2014. Le titulaire de la délégation n'est pas une société constituée exprès. Une comptabilité analytique est prévue par la convention de DSP.

VII.G. 1. Les produits issus du traitement par le CVO sont très limités (compostage de déchets végétaux)

Les déchets verts sont importants (30 000 t par an) et produisent du compost. Ceux-ci peuvent, seulement associé à des matières organiques, être utilisés pour la production de biogaz. Un des enjeux de cet outil est la mise en place d'une méthanisation réelle, l'installation étant utilisée surtout, sinon exclusivement, pour produire du compost. L'absence de méthanisation résulte du faible apport de matière fermentescibles productrice de biogaz (5 000 t par an alors qu'il en faudrait 20 000) et du manque de régularité de cet apport (les bactéries dégradant les matières meurent en cas de rupture d'apport de fractions fermentescibles). Le système de collecte n'est pas suffisamment bien organisé pour séparer la FFOM et le reste des OM, seule la CAESM ayant organisé cette collecte. En outre les FFOM sont pollués par un grand nombre d'éléments exogènes. Le SMTVD paie un prix élevé pour le traitement de ces déchets. Une redevance est versée par le délégataire. Le compost vendu et les produits de la méthanisation (théoriques) viennent diminuer le prix facturé, en vertu de l'équilibre financier du contrat de DSP d'exploitation de l'installation.

La redevance d'occupation du domaine public versée par IDEX pour le CVO a été comptabilisée au compte 70323 « *Redevance d'occupation du domaine public communal* » en 2016 et en 2017. Depuis le compte de gestion de 2018, cette recette est comptabilisée (si elle l'est) sur le compte 70688 « *Prestations de services* », imputation erronée. En théorie, IDEX doit reverser au SMTVD une redevance pour frais de contrôle (3 % des charges de gestion), en moyenne de 71 810 € par an, et une redevance d'occupation du domaine public, en moyenne de 16 429 € par an (prévus par le compte d'exploitation prévisionnel), soit un total de 88 239 €. Le syndicat encaisse tardivement ces recettes puisque les redevances de 2014 et de 2015 ont été encaissées en mars 2016, celles de 2016 en décembre 2017. Il bénéficie aussi, selon le contrat, d'un intéressement lié au produit de la vente d'électricité, de biomasse ou de compost, ou de l'usage des installations par des clients extérieurs. Seul ce dernier point fait l'objet du versement d'un intéressement minime, d'environ 30 000 € par an.

Tableau n° 25 : Recettes provenant d'IDEX, exploitant délégué du CVO (montants en euros)

	2016	2017	2018	2019
Total des versements par IDEX au SMTVD	168 732,22	92 839,11	51 289,60	170 230,72
dont redevance CVO pour occupation domaine public	31 147,50	19 727,13	Non identifié	Non identifié
dont redevance CVO pour frais de contrôle	116 188,52	73 111,98	Non identifié	Non identifié

Source : grand livre des comptes

Le prétraitement mécano-biologique vise à extraire les différents composants des ordures ménagères, et en particulier les FFOM des OM, pour les faire traiter par les différentes filières (récupération, incinération, compost, méthanisation, stockage ultime). La mise en service de cet équipement a pris du retard puisqu'il devait être mis en service initialement en 2019, date qui a été repoussée. Les travaux sont toujours en cours suite à la récente attribution du marché de mise aux normes des tunnels d'évacuation à IDEX environnement.

VII.G. 2. Les clauses du contrat apparentent celui-ci à un marché public

La rémunération du délégataire comprend :

- une redevance fixe « *destinée à couvrir les charges d'exploitation du délégataire, notamment les charges financières liées à l'investissement pour les nouveaux équipements* » ;
- une redevance proportionnelle au tonnage de déchets reçus, correspondant « *aux coûts résultant du traitement des déchets sur le CVO et apportés par le SMITOM, déduction faite des recettes propres du délégataire* ».

Ces redevances sont versées par le SMTVD. Les autres recettes sont perçues directement par le délégataire et sont constituées de la facturation des tonnages reçus hors syndicat, des boues de stations d'épuration et des recettes de valorisation énergétique.

Il ressort de cette présentation des recettes que le délégataire, rémunéré aux coûts d'exploitation à la fois pour les charges fixes et pour les charges variables liées au tonnage de déchet apporté, ne prend que très peu de risque. En effet, la redevance, « partie fixe », couvre ses charges fixes dont l'annuité de financement des nouveaux ouvrages (article VI.2). La redevance proportionnelle au tonnage, révisée suivant des formules contractuelles, est calculée en fonction des charges proportionnelles du délégataire. Elle couvre aussi les frais de contrôle de 3 % des charges, fixes et proportionnelles. Ces frais sont reversés au SMTVD.

La convention de DSP prévoit un intéressement du syndicat aux différentes recettes propres du délégataire (énergie, compost, biomasse vendus). Cet intéressement est réalisé sur les recettes perçues au-delà du montant garanti par le délégataire et uniquement sur les recettes produites par les activités accessoires du SMTVD (bio déchets, boues, etc. apportés par des personnes extérieures) (article VI.2 du contrat).

Le risque de l'erreur de tri des déchets entrant est en grande partie assumé par le Syndicat et non par le délégataire puisque, si l'article VI. 3 du contrat qui prévoyait que la collectivité procède « *au remboursement au prorata de ses tonnages de la redevance d'élimination des refus par le délégataire* » a été supprimé par l'avenant du 2 janvier 2017, alors que le contrat était en vigueur depuis 2014, le prix du traitement des refus est, depuis cette date, intégré dans la redevance proportionnelle payé à IDEX environnement.

Le délégataire verse, outre la redevance pour frais de gestion (3 % des charges), une redevance d'occupation du domaine public de 16 429 € par an en moyenne, avec indexation sur le coût de la construction.

Les cas de révision du contrat sont limitativement énumérés à son article VI.11. : cas classiques du changement de périmètre de la délégation et de modifications substantielles de la réglementation amenant à des « modifications significatives » des conditions d'exploitation. Une formule générale permet la révision du contrat à tout moment, évoquant le cas « *d'évènement modifiant l'équilibre contractuel* ».

Des pénalités sont prévues au contrat en cas de manquement de la part du délégataire tels que le non traitement des déchets, l'interruption du service, le non-respect des règles environnementales, la non communication de documents (assurances, plan, inventaire, rapports à la collectivité).

S'agissant de la fin du contrat, il est indiqué que si l'écart entre les dotations constituées et les dépenses pour les travaux de gros entretien et renouvellement est positif, le délégataire reverse 80 % de cette somme. Ces sommes appartenant au service, la société IDEX environnement ne peut en conserver une partie. Elles doivent être restituées en totalité.

Recommandation n° 17 : Négocier la modification de la clause de partage du poste « gros entretien et renouvellement » du contrat de DSP du CVO pour un reversement complet de son solde au SMTVD.

VII.G. 3. Le coût des prestations est trop élevé

Le contrat de DSP est financièrement équilibré pour le délégataire. Les résultats des exercices de 2015 et 2016 sont globalement conformes aux résultats attendus. Les principaux éléments de l'équilibre sont indiqués dans le tableau suivant :

Tableau n° 26 : Compte de la délégation IDEX sur le CVO (montant en euros)

	2015	2015 exécution	2016	2016 exécution
Tonnage SMTVD	29 500	25 289	29 500	22 737
Tonnage extérieurs	6 590	6 325	6 590	7 152
Total tonnage entrant de déchet	36 090	31 614	36 090	29 889
Chiffre d'affaires	3 495 058	3 041 000	3 826 285	3 209 000
Charges	2 891 233	2 752 000	3 412 582	2 849 000
EBE	603 825	289 000	413 703	360 000
Amortissements	149 229	102 000	149 229	117 000
Provisions nette GER		113 000		101 000
Subvention		22 000		
Résultat d'exploitation	454 596	96 000	264 474	142 000
Frais financiers	52 426		57 393	
Produits financiers		106 000		
Résultat courant avant impôts	402 170	202 000	207 081	142 000
Impôts sur les-sociétés	133 186	0	69 818	0
<i>Taux d'imposition</i>	<i>33 %</i>		<i>34 %</i>	
Résultat de l'exercice	268 984	202 000	137 263	142 000
Résultat cumulé	268 984		137 263	
<i>% du chiffre d'affaires</i>	<i>7,7 %</i>	<i>6,6 %</i>	<i>3,6 %</i>	<i>4,4 %</i>
Coût moyen pour le syndicat €/t	97,8 €	102,7 €	90,6 €	110,4 €
Intéressement prévu pour le syndicat	183 135	23 118	296 120	37 771

Source : contrat de DSP et rapport IDEX présentation CCSPL

Le gestionnaire de l'unité de valorisation prévoit un effectif de 15 agents, y compris la direction pour le fonctionnement. La décomposition des charges de fonctionnement fait apparaître des frais de siège, marges et aléas de 930 197 € par an, soit le poste de charges le plus important, devant les charges de personnel (831 541 €), sans possibilité de connaître ce qui est réellement facturé par le siège.

La facturation au SMTVD est nette des versements effectués au titre de l'intéressement. En 2016, le syndicat a payé 2 623 422 € pour le traitement de 22 737 t de déchets, soit un coût de 115 €/t net. Avec les versements et des redevances d'occupation et de frais de contrôle, le coût est de 110 €/t. Ce coût net est beaucoup plus élevé que celui prévu dans les comptes prévisionnels de la DSP, de 90,6 €/t. Ce tarif n'a pu être obtenu que pour l'année 2019, ainsi que le montre le tableau ci-après.

L'intéressement apparaît beaucoup plus faible que prévu puisqu'il se situe autour de 30 000 € par an au lieu des 300 000 € attendus. En revanche, aucun intéressement sur les recettes n'est versé au SMTVD (vente d'électricité, de compost ou de biomasse), celles-ci ayant été faibles, et aucune somme n'a été versée au titre des activités accessoires du délégataire (notamment la réception et la valorisation des boues des STEP), notamment en raison de la faible qualité des composts chargés d'éléments exogènes. IDEX exploite l'équipement du CVO en mode dégradé depuis 4 ans, le sinistre survenu en 2018 réduisant ses capacités de traitement.

La DSP prévoit la valorisation des déchets par le compostage, d'une part, et par la méthanisation, d'autre part. Cette combinaison compostage-méthanisation est à l'origine du prix, élevé, de 93 €/t, demandé par le délégataire. Cependant, le méthaniseur ne fonctionne pas en l'absence d'un volume suffisant de biodéchets, tandis que le SMTVD n'a pas précisé le niveau requis pour qu'il fonctionne. La fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM) ne représente que 10 % des apports de déchets au CVO. Le prix à la tonne devient alors excessif car, pour une valorisation par compostage uniquement, le prix habituellement demandé est plutôt de 40 €/t.

Recommandation n° 18 : Renégocier le contrat de DSP afin de faire reposer un risque plus important sur le délégataire en incluant des objectifs de performance liant le prix au type de traitement effectué.
--

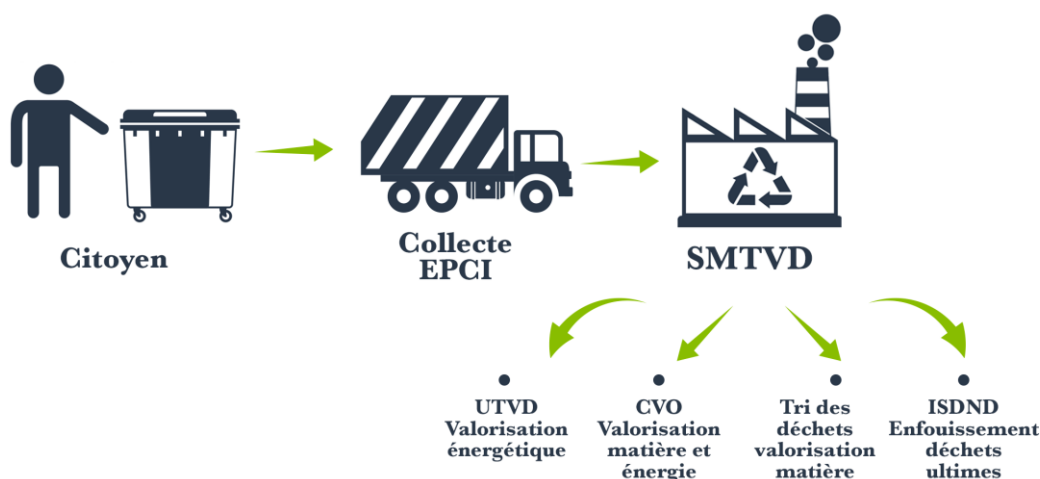
ANNEXE 1 : LISTES DES ABREVIATIONS

AFD :	Agence française de développement
CET :	Centre d'enfouissement technique
CVO :	Centre de valorisation organique
DAE :	Déchets des activités économiques.
DAOM :	Déchets assimilables aux ordures ménagères
DASRI :	Déchets des Activités de Soins à Risque Infectieux
DEEE :	Déchets d'équipements électriques et électroniques
DIB :	Déchets industriels banals
DIS :	Déchets industriels spéciaux
DMA :	Déchets ménagers et assimilés
FFOM :	Fraction fermentescible des ordures ménagères
ISDI :	Installation de stockage de déchets inertes.
ISDND :	Installation de stockage des déchets non dangereux
MDV :	Martiniquaise de valorisation
OM :	Ordures ménagères
OMR :	Ordures ménagères résiduelles
PLPDMA :	Programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés
PPGDM :	Plan de prévention et de gestion des déchets en Martinique
PPI :	Plan pluriannuel d'investissement
PRPGD :	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PTMP :	Prétraitement mécano-biologique
RSOM :	Recyclable sec des ordures ménagères, hors verre
STEP :	Station d'épuration
TGAP :	Taxe générale sur les activités polluantes
UTVD :	Unité de traitement et de valorisation des déchets
VHU :	Véhicule hors d'usage

ANNEXE 2 : LES INFRASTRUCTURES

Le SMTVD dispose de 16 sites principaux pour le traitement des déchets : La Trompeuse, Céron, et Petit-Galion, ainsi que 13 déchèteries réparties sur le territoire. Les principales installations techniques sont décrites ci-dessous.

Graphique n° 6 : Circuit des déchets



Source : SMTVD

Le **site de La Trompeuse** (ancienne décharge fermée en 2013 située à Fort de France) dénommé "*Parc technologique environnemental de La Trompeuse*" accueille l'usine d'incinération ainsi que des unités de regroupements et de traitement des déchets.

L'usine d'incinération (UTVD), construite entre 2000 et 2002 et mise en service en 2002, se trouve à Morne-Dillon (Fort-de-France), proche du site de La Trompeuse (agglomération de Fort-de-France). Sa capacité de traitement est de 112 000 t/an (ordures ménagères, déchets industriels banals, DASRI, etc.). Elle produit de l'électricité (40,5 GWh par an, pour une consommation totale en Martinique de 1 400 GWh, soit environ 3 % de la consommation totale) et dégage des fumées et des résidus de combustion (mâchefer). Ces derniers sont vendus au secteur du BTP (matériaux des sous-couches de routes, par exemple). La construction (53 M€) a été financée à 10 % par la CACEM et à 90 % par les autres partenaires (Europe, Etat, conseils départemental et régional). Elle était exploitée jusqu'en 2019 par la société IDEX, sous la forme d'un contrat de construction-exploitation. Elle est aujourd'hui exploitée par La Martiniquaise de valorisation (coentreprise IDEX et SEEN) en vertu d'un contrat de DSP signé le 24 avril 2019.

Les autres unités de traitement présentes sur le site ont été mise en place, pour la plupart, entre 2013 et 2015. Le site de La Trompeuse dispose d'une activité de tri des encombrants ménagers et des DIB des entreprises, avec une capacité de 20 000 t/an pour chaque type de déchets (encombrants et DIB).

Le site a une activité de prétraitement des ordures ménagères. En 2019, le site a traité environ 20 000 t de déchets pour un coût de fonctionnement évalué à 515 000 € pour les charges de personnel. Cette activité consiste en un centre de transfert des OM mais, aussi,

d'un prétraitement par mise en balles depuis 2016 avec pour objectif la réduction du volume de stockage et des nuisances des déchets (pendant six mois) avant incinération ou stockage définitif. La capacité du site est de 40 000 t.

Le site assure le traitement et le prétraitement d'autres types de déchets. Il dispose d'une unité de broyage des déchets verts destinée au centre de valorisation organique (CVO), d'une unité de mise en balles des cartons et des plastiques, entrée en service en 2016, d'une unité de valorisation du biogaz et d'une unité de tri des encombrants avant transfert au site du Petit-Galion.

Il accueille une unité de broyage du verre, mise en service en 2013 et exploitée par Martinique Recyclage pour son propre compte, et une unité de traitement des matières de vidange mise en service en 2013 et exploitée par Odyssi.

Le **site de Céron**, dénommé "*Parc environnemental de Céron*", est localisé dans la commune de Sainte-Luce. C'est un ancien site de stockage des déchets fermé en 2018. Une plateforme de tri des encombrants et des déchets industriels banals (métal, fer, matelas, pneus, etc.), par dispositif mécanique et manuellement, a été installée en 2016. Les déchets sont ensuite transférés principalement vers La Trompeuse pour broyage et vers l'ISDND pour enfouissement.

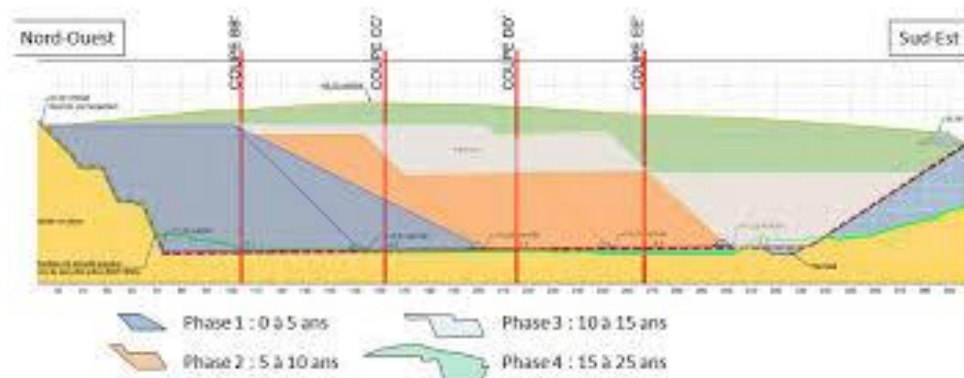
Il dispose d'une unité de broyage des déchets verts provenant des déchèteries de l'espace sud, avec quelques apports directs. Les déchets traités et broyés sont transférés vers la plateforme de compostage des déchets verts gérée par la société Holdex (commune du François), l'usine de compostage de Terraviva à Ducos et vers le CVO. La capacité de l'unité est de 8 000 t par an pour une activité effective de 1 000 t par an.

Le site de Céron sert de quai de transfert de certains flux d'ordures ménagères de l'espace sud (camions de petits gabarit destinés aux voies étroites de l'espace sud) vers les installations de l'UTVD et de l'ISDND, avec une activité d'environ 1400 t par an.

Le **complexe environnemental de Petit-Galion**, au Robert comprend un ensemble d'installations mises en service en 2017, pour un coût global de 59 M€. Initialement considéré comme faisant partie de la liste des grands projets dans le programme opérationnel des fonds européens, le projet a été requalifié, compte tenu du montant des dépenses éligibles qui s'établissaient à 43,53 M€, montant inférieur au seuil fixé à 50 M€ pour la procédure des grands projets au regard de l'article 100 du règlement n° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013. En effet, l'unité de PTMB a été exclue des dépenses éligibles, en raison de son caractère non prioritaire en matière de traitement des déchets.

Le complexe de Petit-Galion comprend l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) d'une capacité de 100 000 t en moyenne par an et d'un coût de 37,03 M€ HT. Il a pour objectif d'apporter une solution de traitement pour les déchets ultimes non valorisables. Il dispose d'une capacité de traitement de 100 000 t/an. Le site a été ouvert pour une pleine utilisation en 2017 et pour une durée de 25 à 30 ans au minimum. Il est exploité en régie avec des marchés de location d'engins avec chauffeur.

Graphique n° 7 : ISDND de Petit-Galion



Source : SMTVD

Il accueille le centre de prétraitement mécano-biologique des ordures ménagères (PTMB) permet d'optimiser le tri des ordures ménagères et de réduire ainsi la part enfouie. Sa capacité est de 20 000 t par an. Les sous-produits sont transférés vers les unités de traitement ultime (CVO, UTVD, ISDND). L'équipement a coûté 14,7 M€. Son exploitation n'avait pas débuté, mi-2021.

Le centre de tri et de broyage des encombrants et des déchets d'activité d'entreprises (DAE) permet le recyclage des bois, métaux, cartons, plastiques et des déchets électroniques (DEEE). Il a une capacité de 20 000 t et a coûté 2,6 M€. Il est entré en service en même temps que l'ISDND, en 2017.

Le centre de valorisation organique (CVO) a pour objet le compostage des déchets verts et organiques broyés et traités pour être transformés en compost. Il a une capacité de 20 000 t par an de déchets verts. Outre ces déchets, il peut traiter la fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM), les sous-produits animaux et les boues d'épuration. Sa capacité est de 20 000 t par an pour les biodéchets et 3 200 t pour les boues d'épuration. Il dispose aussi d'une capacité de méthanisation. Il a été mis en service en 2006. Il produit du biogaz et de l'électricité (entre 200 et 300 MWh³⁷) qui sont revendus. L'unité emploie 15 agents, est exploitée par la société IDEX pour le compte du SMTVD par un contrat de délégation de service public signé le 13 novembre 2013, pour une prise en charge des installations au 1^{er} juin 2014, pour une durée de 10 ans.

Treize déchèteries sont réparties sur le territoire. Quatre fonctionnaient avant 2008, cinq jusqu'en 2010, sept en 2011 et 10 en 2012³⁸. Deux déchèteries ont été construites en 2016 et réceptionnées en 2017 : la déchèterie de Morne-Rouge et celle de Saint-Joseph. En outre, une déchèterie est en projet au Lamentin. Le terrain devrait être mis à disposition du SMTVD par la CACEM pour la construction. Une autre déchèterie est en projet au Saint-Esprit pour remplacer la déchèterie existante.

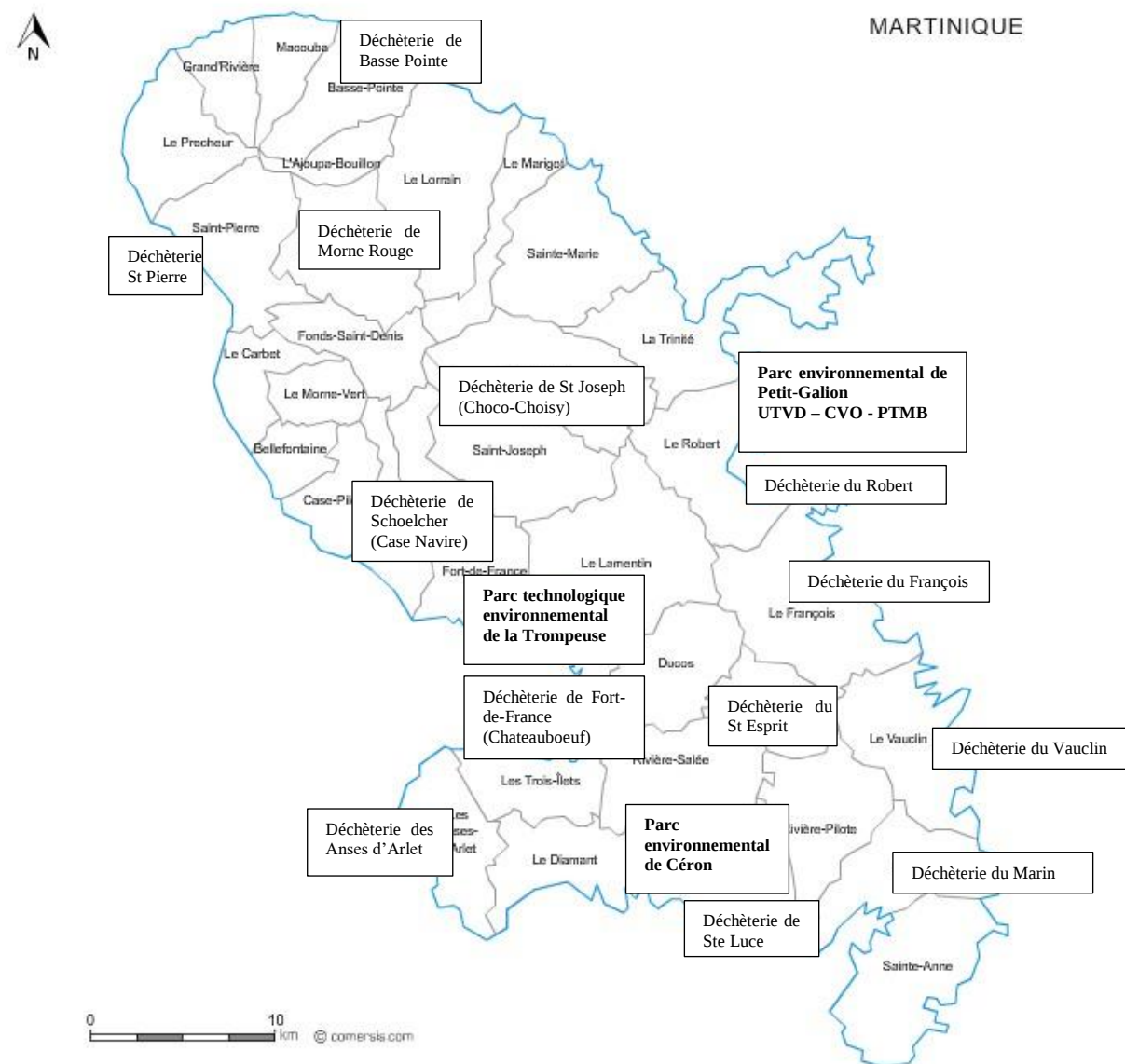
Cinq déchèteries sont situées sur la côte Atlantique (Lestrade au Robert, le François, Le Vaublin, Choco-Choisy à Saint-Joseph, Le Poteau à Basse-Pointe), quatre sur le centre et le nord Caraïbes (Le Morne-Rouge, Fonds Canonville à Saint-Pierre, Case-Navire à Schœlcher, Châteaubœuf à Fort-de-France), et quatre au sud de la Martinique (Le Marin,

³⁷ PPGDM, p. 107.

³⁸ DEAL, chiffres-clés de l'environnement, 2015.

Céron à Sainte-Luce, Les Anses d'Arlets, Le Saint-Esprit). Chaque déchèterie emploie 5,5 agents en moyenne, ce qui est beaucoup au regard de leur activité³⁹.

Carte n° 1 : Localisation des sites du SMTVD



Source : CRC.

³⁹ Cf. point V. A. 1. du présent rapport, tableau n°32.



Les publications de la chambre régionale des comptes de la Martinique sont disponibles sur le site : www.ccomptes.fr/guadeloupe-guyane-martinique

Chambre régionale des comptes de la Martinique
Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX
adresse mél. : antillesguyane@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane