Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE FERMÉ EST SEINE-ET-MARNE POUR LE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES (SMETOM-GEEODE)

(77)

Exercices 2011 et suivants

Observations définitives
délibérées le 12 décembre 2016

SOMMAIRE

SOMMAIRE **1**

SYNTHÈSE **3**

RECOMMANDATIONS **6**

OBSERVATIONS **7**

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE **7**

2. STRATÉGIE ET GOUVERNANCE **7**

2.1. Présentation du Smetom-Geeode 7

2.1.1. Périmètre géographique 8

2.1.2. Démographie 9

2.1.3. Composition 10

2.2. Les compétences du Smetom-Geeode 10

2.2.1. Les domaines d'intervention du Smetom-Geeode 11

2.2.2. La régularité des transferts de compétence 17

2.3. Gouvernance du syndicat 20

2.3.1. Le comité syndical 20

2.3.2. Le bureau syndical 23

2.3.3. Les commissions spécialisées 23

2.3.4. Le président et les vice-présidents 24

2.3.5. Indemnités des élus et avantages en nature 25

3. GESTION DES MOYENS **26**

3.1. Gestion budgétaire et comptable 26

3.1.1. Organisation et calendrier 26

3.1.2. Qualité de l'information apportée au comité syndical et à l'usager 28

3.1.3. Qualité des comptes et de l'information donnée au comité syndical et aux membres du syndicat 28

3.1.4. Fiabilité des comptes 29

3.1.5. L'assujettissement à TVA des activités du syndicat 30

3.2. Analyse financière 31

3.2.1. Les ressources 31

3.2.2. Les charges 36

3.2.3. Bilan financier 38

3.2.4. Un modèle de financement peu incitatif 42

3.3. Gestion du personnel 43

3.3.1. Structure et répartition des effectifs 43

3.3.2. Régime indemnitaire, avantages en nature et congés du personnel 45

3.3.3. La direction générale 45

3.3.4. Mises à disposition du personnel 48

3.3.5. Cumuls d'activités du personnel 53

3.4. Gestion de la commande publique 56

3.4.1. Volume et montant des achats 56

3.4.2. Organisation de la fonction achats 57

3.4.3. Guide des procédures internes de passation des marchés publics 57

3.4.4. Commission d'appel d'offres et autres instances décisionnelles 57

3.4.5. Examen des procédures de passation des marchés 58

3.4.6. Examen du suivi d'exécution des marchés 59

3.5. Récapitulatif des flux financiers du syndicat avec des organismes liés au Sytradem 59
3.5.1. Les relations entre le Smetom-Geeode et le Sirmotom 59
3.5.2. Les relations entre le Smetom-Geeode et Sytraval 60
3.5.3. Les relations entre le Smetom-Geeode et le Sytradem 60

4. SERVICE RENDU EN MATIÈRE D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS 62

4.1. Objectifs et actions mises en œuvre 62
4.2. Niveau et performance du service rendu 63
4.2.1. Prévention, évaluation et caractérisation du gisement de déchets pris en charge 63
4.2.2. Gestion de la collecte 63
4.2.3. Gestion des équipements de stockage et déchetteries 66
4.2.4. Filières de traitement assurées par le Sytradem 70

5. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION 73

5.1. Le Sytradem, un syndicat coûteux et qui nuit au circuit de traitement des déchets 73
5.2.1. Une fusion directe des trois syndicats mixtes juridiquement impossible 73
5.2.2. Une fusion indirecte, par dissolution des deux syndicats de base et transfert de leurs compétences au profit du Sytradem 73
5.2.3. Une apparente volonté de fusion, non précisée depuis 2014 74
5.3. Une dissolution du Sytradem à effectuer à court terme 75
5.3. Des modalités de dissolution multiples 75
5.3.2. La gestion de l'usine de valorisation énergétique par accord de mutualisation[0] 77
5.4. Une réorganisation de la carte territoriale à moyen terme 78

6. CONCLUSION 79

ANNEXES 81

Annexe n° 1. Carte du périmètre de gestion des déchets sur le territoire consolidé du Smetom-Geeode et du Sirmotom au sein du Sytradem 81
Annexe n° 2. Recettes d'exploitation du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014 82
Annexe n° 3. Charges générales du Smetom-Geeode (2011-2014) 82
Annexe n° 4. Régime indemnitaire du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014 83
Annexe n° 5. Exutoires par flux de déchets 83

GLOSSAIRE DES SIGLES 84

SYNTHÈSE

Créé en 1997, le syndicat mixte fermé[1] Est Seine-et-Marne pour le traitement des ordures ménagères (Smetom) comptait 98 communes des régions de Provins et du Mormant et il regroupait environ 88 000 habitants au 1er janvier 2015.

Le Smetom-Geeode est compétent en matière de collecte concernant plusieurs types de déchets, en porte-à-porte pour les ordures ménagères et les emballages notamment, mais aussi en apport volontaire pour le verre et les journaux, magazines et revues. Depuis la fin des années 1990, le Smetom-Geeode dispose de plusieurs déchetteries gardiennées sur son territoire qu'il gère en régie. Il ouvre en outre ses déchetteries à un syndicat voisin, le Sirmotom, dont le siège est situé à Montereau-Fault-Yonne, tout en ayant lui-même recours à ce type de dispositif avec une communauté de communes voisine.

Si les statuts du Smetom-Geeode mentionnent explicitement la compétence en matière de traitement des déchets, celui-ci l'exerce partiellement par stockage en déchetterie et valorisation, destruction ou mise en décharge ultime pour l'ensemble des autres déchets, soit vingt catégories différentes de déchets.

Toutefois, en devenant membre du syndicat mixte de traitement des déchets ménagers du Sud-Est Seine-et-Marne (Sytradem), le Smetom-Geeode a transféré partiellement cette compétence de traitement. Avec le syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères (Sirmotom), le Smetom-Geeode est en effet membre du Sytradem, créé par arrêté préfectoral en 2001.

Or le fractionnement de la compétence de traitement, tant pour la gestion des équipements (déchetteries pour le Sirmotom / usine de traitement et centre de tri pour le Sytradem) que pour les catégories de déchets pris en charge, n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes desquelles la compétence de traitement ne peut être transférée que dans son ensemble, sans possibilité de fractionnement.

Concernant la gestion du syndicat, il importe que celui-ci sécurise ses procédures aussi bien en termes de marchés publics que de ressources humaines, qui sont au demeurant en progrès. En filigrane, se pose la question des relations avec le Sytradem d'une part et sa régie chargée du centre de tri, Sytraval.

La mise en place d'une comptabilité analytique, prévue pour 2017, permettant la ventilation des dépenses et des recettes par activités du syndicat semble donc particulièrement nécessaire alors que la loi l'impose depuis le 1er avril 2016 pour les services de prévention et de gestion des déchets.

Cela permettrait en outre d'améliorer le mode de financement du Smetom-Geeode, qui n'est pas suffisamment incitatif en ne s'appuyant pas sur les volumes collectés. Par ailleurs, d'autres voies (redevance spéciale pour les déchets non ménagers, pour les campings) ont été et seront étudiées afin de mieux assoir et diversifier le financement.

[1] On distingue au sein des syndicats mixtes ceux dont la composition est limitée à des communes et leurs groupements (" fermés "), et ceux qui sont " ouverts " également à d'autres collectivités territoriales (département, région) ou leurs groupements, voire à d'autres établissements publics (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre d'agriculture, université, Office public de l'habitat, etc.).

S'agissant de ses relations avec le Sytradem et les organismes qui lui sont liés, le Smetom-Geeode a multiplié les liens à la fois statutaires et contractuels ou conventionnels. Ces liens apparaissent complexes, imbriqués voire peu transparents, qu'ils concernent les équipements ou les effectifs de collaborateurs. Seuls ces derniers ont été mutualisés entre le Smetom-Geeode et le Sytradem dans des conditions qui sont contestables.

Par ailleurs, le financement de ce service, qui représente 38 % des charges du Smetom-Geeode, pose question. Tant le mode de financement et les critères de répartition des dépenses des syndicats, que les modalités de reversement de recettes n'incitent pas à une réduction du volume de déchets, contrairement aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Ainsi, les syndicats de base contribuent-ils aux dépenses du Sytradem sur un seul critère qui est celui de la population, tout en percevant des recettes sur les volumes de déchets. Ce schéma est donc insensible à l'augmentation du volume de déchets produits, voire dissuasif, car il peut même conduire à en tirer profit par le mode de redistribution choisi au sein du Sytradem et ce, au détriment de l'autre syndicat de base et de ses usagers.

Concernant les activités du syndicat, l'objectif national de réduction de la production des déchets ménagers de 7 % par habitant entre 2008 et 2013, issu du Grenelle de l'environnement, a été respecté avec une diminution de 13,2 % des déchets en pondérant la production de l'augmentation de la population. Toutefois, le Smetom-Geeode peine aujourd'hui à trouver de nouvelles pistes de réduction des déchets. Depuis 2010, son volume de déchets stagne sans diminution nette, voire avec une augmentation de 2013 à 2014, alors que la loi du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte ambitionne une réduction de 10 % de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés pour 2020 par rapport à 2010.

Pour le Smetom-Geeode, seul le réexamen de ses modes de représentation et de financement comme la clarification de ses relations avec le Sytradem permettraient de relancer une dynamique.

En l'absence d'un plan local de prévention pourtant obligatoire depuis 2012, le Smetom-Geeode ne disposait d'aucun document précisant sa stratégie à moyen terme. Il envisage d'en adopter un en 2017-2018.

Un financement incitatif, basé sur les volumes de déchets produits, serait également une voie incontournable pour amorcer la réduction des déchets en responsabilisant *in fine*, les usagers.

Par ailleurs, la représentation des membres au sein du syndicat, reposant sur le nombre de communes indépendamment de leur population, ne responsabilise pas les usagers du service public. Aux deux extrêmes, on relève en effet les communes de Sigy et de Provins, disposant respectivement d'un délégué pour 49 et 12 609 habitants en 2015 alors que le rapport est de 1 à 247 entre les deux communes.

Enfin, la simplification du montage institutionnel permettrait également de responsabiliser les acteurs de la chaîne de gestion des déchets. Ainsi, une dissolution du Sytradem en concertation avec le Sirmotom serait un facteur majeur d'économie, compte tenu de la faible valeur ajoutée de ce syndicat, de ses coûts directs pour les syndicats de base comme de ses coûts indirects tenant à l'absence de mutualisation, d'actions concertées de prévention et d'identification des zones à risque.

L'existence d'un syndicat, le Sytradem, dont la seule mission est de gérer des équipements, est soit insuffisante au regard d'une mutualisation plus avancée, soit redondante au regard de sa faible valeur ajoutée. Il convient dès lors pour les représentants des syndicats de base de dissoudre le Sytradem, à charge pour eux de gérer l'équipement restant, c'est-à-dire l'usine de valorisation, compte tenu de la proposition de cessation de l'activité du centre de tri, par une convention de mutualisation.

Par suite, le Smetom-Geeode et le Sirmotom pourront se rapprocher si possible dans un syndicat unique, compétent en matière de collecte et de traitement, ou *a minima* en rationalisant leurs périmètres respectifs, afin d'accélérer leurs efforts en vue de décliner et atteindre les objectifs nationaux en matière de réduction et de recyclage des déchets.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : ……page 30

Au regard des enjeux relatifs à la gestion du Smetom-Geeode comme pour la mise en œuvre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, déployer et sécuriser la comptabilité analytique mise en place à partir de 2016.

Recommandation n° 2 : ……page 43

Développer un financement incitatif à la réduction des déchets pour l'ensemble du service public de gestion des déchets, tant pour la collecte que pour le traitement.

Recommandation n° 3 : ……page 78

Compte tenu de l'illégalité de ses compétences statutaires et effectives et de son absence de valeur ajoutée dans la chaîne de traitement des déchets, une dissolution du Sytradem paraît nécessaire selon les modalités légales, par une décision collégiale de ses membres, dont le Smetom-Geeode, ou l'intervention du préfet.

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

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières (CJF), le préfet de Seine-et-Marne a saisi la chambre d'une demande, que celle-ci a acceptée, d'examen de la gestion du Syndicat de traitement des déchets ménagers (Sytradem) par courrier du 9 mars 2015, dans le cadre du montage institutionnel et financier existant entre ce syndicat, sa régie autonome Syndicat de traitement des déchets ménagers du Sud-est de Seine-et-Marne (Sytraval), et les deux Syndicats membres, le syndicat mixte fermé Est Seine-et-Marne pour le traitement des ordures ménagères (Smetom) et le syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères (Sirmotom).

Un rapport d'observations provisoires a été notifié le 26 juillet 2016 à l'ordonnateur. Il a également été adressé au préfet de Seine-et-Marne. Des extraits ont été adressés au président du Sytradem, à celui du Sirmotom, au directeur de Sytraval et aux agents concernés.

La réponse du président du Smetom-Geeode aux observations provisoires a été transmise le 20 octobre 2016 et enregistrée au greffe de la chambre le même jour. Le préfet n'a répondu qu'au rapport d'observations provisoires sur la régie Sytraval, en développant toutefois des éléments qui concernent également le Sytradem, et donc en conséquence le Smetom-Geeode.

Dans son délibéré en date du 12 décembre 2016, la chambre a adopté, en sa 3ème section, le présent rapport d'observations définitives. Ont participé au délibéré, présidé par Mme Tizon, présidente de la 3ème section, Mme Pelletier et M. Petit, premiers conseillers, M. Sachot, conseiller et M. Henry, conseiller-rapporteur. Ont été entendus :

- en son rapport, M. Henry, conseiller-rapporteur, assisté de Mmes Gauci et Olivier, vérificatrices des juridictions financières ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

2. STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

2.1. Présentation du Smetom-Geeode

Le Smetom-Geeode, créé par arrêté préfectoral du 10 juillet 1997, regroupait les syndicats intercommunaux de collecte et de traitement de la Région de Provins et de Coulommiers, le syndicat intercommunal à vocations multiples de la région de Mormant et quatre communes isolées, Guignes-Rabutin, Jaulnes, Meilleray et Verneuil l'Étang.

Le syndicat avait pour objet d'« assurer l'ensemble des opérations de traitement et de valorisation des ordures ménagères et assimilées ainsi que la coordination de la collecte sélective des déchets biodégradables ou recyclables et de ceux provenant des points d'apport volontaires », objet pouvant être étendu à la collecte.

Regroupant trois syndicats de communes et quatre communes isolées, cet organisme relevait à ce titre de la catégorie des syndicats mixtes fermés en application des dispositions de l'article L. 5711-1 du CGCT dans sa version en vigueur à cette date[(2)].

Ces derniers sont régis par les dispositions des articles L. 5711-1 à 4 dudit code, faisant renvoi aux dispositions applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux syndicats de communes[(3)]. Bien que soumis aux règles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes ne sont pas, au sens propre, des EPCI, ces derniers ayant vocation à regrouper exclusivement des communes. Les syndicats mixtes sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre[(4)].

Le Smetom-Geeode a adhéré au Sytradem, créé en 2001, auquel il a transféré « la gestion de l'ensemble des opérations concernant l'étude, la conception, la réalisation et l'exploitation d'une Unité de Traitement Thermique des ordures ménagères à Montereau et d'un centre de tri des emballages ménagers à Nangis, y compris le transport des déchets ménagers et assimilés entre les centres de transfert et ces ouvrages ». Syndicat mixte ouvert, le Sytradem comprend deux membres uniques : le Smetom, le Sirmotom dont le siège est situé à Montereau-Fault-Yonne.

2.1.1. Périmètre géographique

Le siège du Smetom-Geeode était fixé, depuis sa création en 1997, à Poigny. Depuis 2010, son siège est fixé à Nangis, route départementale 619 dans un immeuble jouxtant le centre de tri exploité par le Sytraval, régie du Sytradem.

Le périmètre consolidé du service de gestion des déchets du Sirmotom et du Smetom-Geeode au sein du Sytradem se trouve en annexe n° 1. Le périmètre du syndicat au 1er janvier 2015 est retracé ainsi :

(2) Article 1 des statuts validés par arrêté du 10/07/1997 et article L. 5711-1 du CGCT applicable à cette date : « Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes, de syndicats de communes ou de districts sont soumis aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la présente partie ».

(3) Article L. 5711-1 du CGCT dans sa version en vigueur de 2004 à 2015 : « Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la présente partie ».

(4) Article L. 5721-1 du CGCT ; guide de l'intercommunalité 2006 de la direction générale des collectivités locales (DGCL) : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/syndicats-mixtes-guide-2006.

Carte n° 1 : Périmètre du Smetom-Geeode

Source : Smetom-Geeode

2.1.2. Démographie

Sur la base des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le syndicat regroupait 88 135 habitants au 1er janvier 2015 dont 35 286 habitants sur le seul territoire de la communauté de communes du Provinois soit 40 % de l'ensemble.

Tableau n° 1 : Évolution de la démographie du syndicat de 2011 à 2015

Au 1er janvier de l'année	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2011-2015 (à nombre constant de communes)
Population total du syndicat (en nombre d'habitants)	**85 064**	**86 094**	**86 609**	**87 472**	**88 135**	**3,61 %**
dont communautés de communes	**61 310**	**63 265**	**63 838**	**65 203**	**84 091**	**37,16 %**
Brie Nangissienne	13 944	14 873	15 337	15 581	15 776	13,14 %
La Gerbe	5 851	5 924	6 022			- 100,00 %
De l'Yerres à l'Ancoeur	12 164	12 313	12 415	12 426	12 456	2,40 %
Des sources de l'Yerre	1 667	1 680	1 692	1 700	1 722	3,30 %
Du Cœur de la Brie		504	512	523	527	
Du Provinois	27 684	27 971	27 860	34973	35 286	27,46 %
De la Bassée-Montois					18 324	
dont communes isolées	23 754	22 829	22 771	22 269	4 044	- 82,98 %

Source : Smetom-Geeode, retraité par la chambre régionale comptes (CRC)

À nombre constant de communes depuis 2011, la population globale du syndicat marque une progression de + 3,61 %. Les parts respectives en nombre d'habitants de chaque membre du syndicat évoluent fortement en raison des évolutions de la carte territoriale. Ainsi, la plupart des communes isolées ont rejoint la communauté de communes de la Bassée-Montois début 2015. Désormais 95,4 % de la population du Smetom-Geeode vit dans une intercommunalité contre 72,1 % en 2011.

2.1.3. Composition

Le syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (Sictom) de la région de Coulommiers a été autorisé à se retirer du Smetom-Geeode par arrêté préfectoral du 24 novembre 1999 et depuis 2009, plusieurs des communes isolées ont, adhéré à des communautés de communes qui les représentent par substitution. Ce dispositif, prévu par la loi, permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, et ce, sans avoir au préalable à retirer ces compétences aux syndicats concernés, les EPCI devenant membres de plein droit dudit syndicat en lieu et place des communes[(5)].

En 2014, le Smetom-Geeode comptait encore de nombreuses communes isolées au regard de leur participation au syndicat, les communautés de communes de rattachement n'exerçant pas la compétence. Fin 2015, on ne dénombrait plus que deux communes isolées sur les 98 communes membres :

Tableau n° 2 : Récapitulatif adhésion des EPCI à FP en lieu et place des communes au sein du Smetom-Geeode

EPCI à fiscalité propre	Date de l'adhésion au Smetom-Geeode	Nombre de communes membres de l'EPCI représentées
CC Brie Nangissienne	15.06.2011	14
CC De l'Yerres à l'Ancoeur	30.11.2009	8
CC Des sources de l'Yerre	28.07.2010	2
CC Du Cœur de la Brie	15.06.2011	1
CC Du Provinois	21.01.2013	39
CC De la Bassée-Montois	13.02.2015	32
Total		**96**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

2.2. Les compétences du Smetom-Geeode

L'article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, codifié à l'article L. 541-2 du code de l'environnement définit le service de l'élimination des déchets des ménages comme comportant les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances.

Il comprend un service obligatoire, à savoir l'élimination des déchets des ménages prévue à l'article L. 541-2 du code de l'environnement et un service facultatif, à savoir l'élimination des déchets assimilés prévue à l'article L. 2224-14 du CGCT. L'article L. 541-2 du code de l'environnement en précise le contenu ainsi : *« l'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri, et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie* (...) *»*.

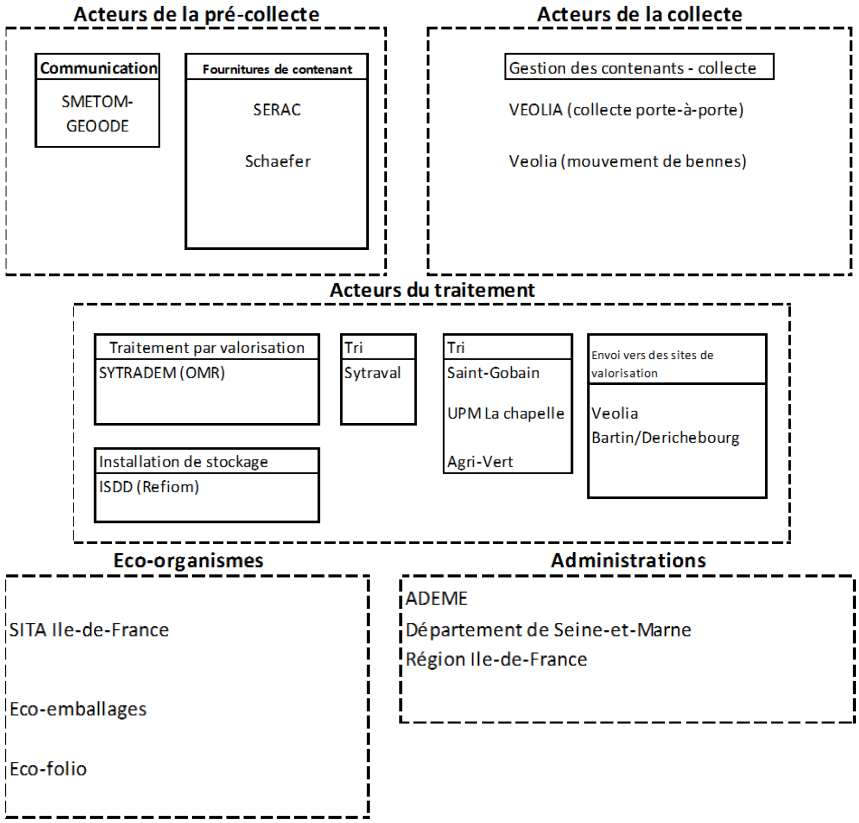
(5) Article L. 5214-21 4ème alinéa du CGCT.

2.2.1. Les domaines d'intervention du Smetom-Geeode

2.2.1.1. Vue d'ensemble et périmètre

Une multitude d'acteurs de nature différente intervient dans le processus de la gestion des déchets traités par le Smetom-Geeode :

Tableau n° 3 : Acteurs intervenant dans la gestion des déchets du Smetom-Geeode



Source : CRC

Le service public de gestion des déchets comprend un service obligatoire, l'élimination des déchets des ménages prévue à l'article L. 541-2 du code de l'environnement et l'article L. 2224-13 du CGCT, et un service facultatif, l'élimination des déchets assimilés prévue à l'article L. 2224-14 du CGCT. Aux termes de ce dernier, *« les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent la collecte et le traitement des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. »*.

Comme l'a rappelé dans son rapport de décembre 2014 la mission d'évaluation de politique publique pour la gestion des déchets des collectivités territoriales, *« si les collectivités ont l'obligation de collecter les déchets des ménages, il leur revient d'étendre ou non le service public aux déchets assimilés des professionnels. Le périmètre des déchets considérés comme assimilés est ainsi variable selon les collectivités. »*.

Ce service facultatif concerne les déchets produits par les commerçants, artisans, restaurateurs et administrations visés par un décret du 7 février 1977, codifié à l'article R. 2224-28 du CGCT, qui précise que *« les déchets d'origine commerciale ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risques pour les personnes ou l'environnement sont éliminés dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. »*. Il concerne également les déchets d'emballages non domestiques, visés par un décret du 13 juillet 1994, dans la mesure où le *« volume hebdomadaire de déchets* [est] *inférieur à 1 100 litres »*. Il n'y a pas de définition des sujétions techniques particulières dans les textes.

Une circulaire de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 28 avril 1998 ajoute que : « dans la pratique, il faut considérer, pour la collecte, que les déchets “assimilés” aux déchets ménagers sont les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères, et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers. ».

Cette même circulaire recommande, « si les collectivités optent pour la prise en compte des déchets non ménagers […] de veiller particulièrement à ce que les modalités de financement de ce service additionnel soient effectivement assurées et arrêtées, par la mise en place de la redevance spéciale, lorsque le service d'élimination n'est pas déjà financé par la REOM ».

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des déchets pris en charge par le Smetom-Geeode :

Tableau n° 4 : Déchets pris en charge par le Smetom-Geeode

				Déchets des activités économiques
Déchets pris en charge par le SMETOM-GEEODE				
Déchets ménagers et assimilés				
Déchets des collectivités	**Déchets ménagers**			**Déchets assimilés**
	Ordures ménagères	**Collectes sélectives**	**Déchets occasionnels**	
Déchets des espaces verts Tout venant	Déchets collectés par le service public	Emballages ménagers Verre Journaux, revues, magazi	Encombrants Collecte en déchetterie	Déchets des activités économioques pris en charge par le service public d'élimination des déchets et assimilables aux ordures ménagères

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

2.2.1.2. La prévention

L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, créé par la loi dite Grenelle 2, prévoit que les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

Un programme local de prévention des déchets est un ensemble d'actions opérationnelles élaboré suite à un diagnostic du territoire avec les acteurs concernés, et en cohérence avec le plan de réduction des déchets d'Île-de-France.

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

La France a adopté son premier plan national de prévention de la production des déchets en 2004, couvrant la période 2004-2012. Il est piloté depuis 2009 par le « conseil national des déchets » qui regroupe des représentants des administrations et collectivités locales, des associations, des professionnels des déchets et des industriels. Un nouveau plan 2014-2020 de réduction et de valorisation des déchets a été adopté.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a soutenu financièrement et suivi le déploiement des plans départementaux et des plans locaux de prévention (PLP). La contractualisation d'un accord-cadre avec l'Ademe pour la mise en place d'un PLP se fait sur un horizon de cinq ans :

- la collectivité porteuse s'engage à atteindre l'objectif de réduction de 7 % de ses ordures ménagères et assimilées (tel que prévu dans la loi Grenelle 1) ;
- la collectivité et l'Ademe contractualisent ensuite annuellement des conventions donnant lieu à subvention (cinq conventions au maximum) ;
- la collectivité doit *in fine* faire parvenir un rapport sur l'évolution des actions du PLP.

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

Les régions se voient désormais confier, avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets, dans les conditions nouvellement définies aux articles L. 541-13 et suivants du code de l'environnement.

Le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et l'Ademe soutiennent désormais la démarche intitulée « territoires zéro déchets zéro gaspillage ». L'idée est de retenir, après appel à projets, 200 territoires volontaires et exemplaires en matière de transition énergétique et écologique. Le premier appel à projet (juillet 2014) a retenu 58 projets dont 2 en Île-de-France.

Néanmoins, le Smetom-Geeode n'avait pas encore, à la mi 2016, mis en œuvre de plan local de prévention des déchets. À la suite des observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode indique vouloir mettre en place, sans autres précisions, un PLPD « *courant 2017-2018* » soit, *a minima*, plus de cinq ans après la date limité fixé par la loi Grenelle 2.

2.2.1.3. La collecte et la pré-collecte

Le Smetom-Geeode est compétent en matière de collecte concernant plusieurs types de déchets avec la collecte en porte-à-porte et la collecte en apport volontaire.

Pour les ordures ménagères, la collecte sélective, le verre, le papier et les encombrants, la collecte des déchets était assurée dans le cadre d'un marché qui s'est achevé le 31 décembre 2015[5]. Le Smetom-Geeode contractualise avec une autre société pour les points d'apports volontaires pour les verres et les papiers.

Jusqu'à présent, le Smetom-Geeode n'a donc pas instauré de critères pour distinguer les déchets ménagers assimilés bien qu'un règlement de collecte serait en cours de rédaction. Or, un tel document serait particulièrement nécessaire afin de bien distinguer le périmètre du service public. La rédaction d'un règlement de collecte permet à la collectivité d'établir clairement les limites et le cadre de son intervention dans le cadre de l'article L. 5211-9-2 du CGCT créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locale. À la suite des observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode indique vouloir mettre en place un règlement de collecte pour début 2017.

2.2.1.4. Les compétences de jonction

- **Transfert**

Concernant les compétences dites de jonction, le syndicat possède un quai de transfert des ordures ménagères situé sur le site de Nangis, sièges du Smetom-Geeode et de Sytraval.

Le tableau suivant offre une vue d'ensemble des circuits (points de départ, de transferts et d'arrivée) des déchets collectés, transportés et traités par le syndicat et ceux collectés par le syndicat puis transportés/traités par le Sytradem, en distinguant par catégorie de déchets :

Tableau n° 5 : Vue d'ensemble des circuits des déchets après leurs collectes

Flux collecté	Ordures ménagères	Emballages ménagers	JRM	Verre	Déchetterie
Équipement de transfert		Quai de transfert	Quai de transfert	Plateforme de stockage	Quais
Traitement	CVE	Centre de tri	Centre de tri	Verrier	Exutoires divers

Gestionnaire
Sytradem
Smetom

Source : CRC

Les emballages, journaux, revues et magazines collectés sont déchargés directement au centre de tri de Nangis. Les ordures ménagères sont quant à elle transférées par gros porteurs vers l'usine de Montereau après avoir été déversées au quai de transfert. Auparavant géré par le Smetom, ce quai de transfert est mis à disposition du Sytradem depuis 2012 qui en assure le fonctionnement.

Comme l'ordonnateur du Smetom-Geeode le précise, la « gestion du quai de transfert est assurée, pour le compte du Sytradem par la Régie Sytraval, qui facture la prestation via un tarif mensuel défini par le Conseil d'Administration de la Régie. Cette gestion comprend la prise en charge des bennes de collecte en porte à porte et de l'ensemble des OM transitant par ce quai. Les déchets ainsi massifiés sont ensuite transportés à l'U.V.E. de Montereau-Fault-Yonne. ».

- **Transport**

De son côté, le Sytradem a pour mission *« le transport des déchets ménagers et assimilés entre les centres de transfert et* [les] *ouvrages »* de traitement. À ce titre, le transport des déchets collectés vers les centres de traitement est confié à un prestataire de service qui achemine notamment les ordures ménagères jusqu'au centre de valorisation énergétique de Montereau.

Une partie des ordures serait directement vidée à l'usine de valorisation de Montereau par le prestataire dans la mesure où les points de collecte sont plus proches du centre de tri que du quai de transfert dans « *un souci d'optimisation des transferts* ». De tels déchargements ne sont en effet effectués que lorsque le retour à Nangis s'avère plus long que le dépôt au centre de valorisation. Ces optimisations pertinentes ne sont néanmoins discernées que du seul point de vue du syndicat chargé de la collecte et non du point de vue du Sytradem.

Or, il serait certainement possible de dégager d'autres économies en analysant les coûts consolidés pour les trois syndicats, et non un seul. Il en résulterait certes des coûts directs de transport plus élevés pour l'un ou l'autre des syndicats de base mais des coûts globaux moins élevés, compte tenu de leur participation aux coûts du Sytradem.

2.2.1.5. Les déchetteries

Le Smetom-Geeode dispose de 11 déchetteries dont 10 en service, gardiennées. Elles sont exploitées en régie et le contrat d'enlèvement et de traitement a été conclu en 2008 avec le prestataire retenu. Celles-ci ne sont accessibles pour les particuliers que par carte d'accès de déchetterie délivrée par les services du Smetom-Geeode, aux termes du règlement-type dont le Smetom-Geeode s'est doté pour ses 10 déchetteries.

Des conventions particulières ont été conclues pour l'accès de certains usagers du ressort du Sirmotom aux déchetteries du Smetom-Geeode. L'accès à chaque déchetterie est zoné.

Tableau n° 6 : Conventions Smetom-Sirmotom pour l'accès à ses déchetteries

Déchetterie concernée	Date début convention	Date fin convention
Déchetterie de Bray	6 juillet 2000	5 juillet 2030
Déchetterie de Nangis	9 juillet 1999	8 juillet 2029
Déchetterie de Donnemarie-Dontilly	26 novembre 2002	25 novembre 2032

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Chaque année, la redevance d'accès est demandée en fonction de la population de chaque commune mise à jour, et des coûts d'exploitation du Smetom, pour l'année concernée.

Outre, un avenant en date du 1er juin 2000 permettant de substituer le Smetom-Geeode aux syndicats qu'il fusionne, un avenant n°1 en date du 18 janvier 2005 a précisé les durées des conventions sur demande du trésorier. Cette durée était auparavant prévue par tacite reconduction. Est désormais prise en compte la durée de l'amortissement comptable et la durée des conventions est fixée à 30 ans.

Le Sirmotom participe également à l'amortissement des installations, comme c'est le cas de la déchetterie de Donnemarie-Dontilly, dont les modalités financières de la convention se distinguent des deux autres déchetteries, pour lesquelles ne sont facturées que les charges d'exploitation.

Inversement, une convention avec la communauté de communes du Nogentais permettrait aux habitants du Smetom-Geeode de bénéficier d'une déchetterie extérieure au syndicat avec un financement spécifique[j].

2.2.1.6. Le traitement

Les statuts du Smetom-Geeode mentionnent explicitement la compétence de traitement en leur article 4. Néanmoins, ce même article mentionne le transfert de la compétence tri des emballages ménagers et du traitement des déchets ultimes au Sytradem. Comme l'indiquent les rapports d'activités du Smetom-Geeode dans la présentation du syndicat, ce dernier se considère encore compétent en matière de traitement, malgré l'exercice et le transfert de compétences de traitement par le Sytradem, auquel il a adhéré.

Le rapport d'activité 2013 du Sytradem énonce que « chacun des syndicats de base exerce, sur son territoire, la compétence collecte ainsi que la compétence traitement pour les déchets autres que les ordures ménagères et le produit des collectes sélectives. ».

Dans sa réponse, le Smetom-Geeode indique que la compétence « élimination et valorisation des déchets » se répartit de la façon suivante :

Tableau n° 7 : Répartition de la compétence « élimination et valorisation des déchets »

Compétences exercées	Équipements gérés	Catégories de déchets pris en charge	Destination du déchet
La collecte des ordures ménagères	Base de vie de la collecte	Ordures ménagères résiduelles	Centre de Valorisation Énergétique
La collecte du tri sélectif	Aucun / Points d'apport volontaire	Emballages ménagers, Papier	Centre de tri
	Points d'apport volontaire	Verre	
Les déchetteries	Déchetteries du Smetom et plateforme de compostage (pour les déchets verts)	Cartons	V
		Gravats	V
		Terre	V
		Plâtre	V
		Vêtements	L
		Incinérables	Centre de Valorisation Énergétique
		Tout venants	V
		Ferrailles et métaux	B
		Déchets verts	V
		Plâtre valorisable	V
		Pneus	E et S
		DEEE	E
		Néons	R
		Huiles de vidanges	
		Déchets ménagers spéciaux	
		Huiles végétales	C
		Piles	C
		Radiographies	S

Source : CRC, données retraitées sur la base des indications du Smetom-Geeode

Il en ressort que le Sytradem assure effectivement une partie de la compétence traitement pour le compte du Smetom-Geeode, d'une part pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) qui sont dirigés vers le centre de valorisation énergétique (CVE) à Montereau, et d'autre part pour les emballages ménagers et papiers dirigés vers le centre de tri à Nangis.

En parallèle, le Smetom-Geeode continue d'exercer la compétence traitement par stockage en déchetterie, et valorisation, destruction ou mise en décharge ultime pour l'ensemble des autres déchets visés dans le tableau ci-dessus, soit vingt catégories différentes de déchets. Pour récapituler, les principaux domaines d'intervention du Smetom-Geeode sont les suivants :

Tableau n° 8 : Interventions du Smetom

	Ordures ménagères résiduelles	Collecte sélective	Journaux, revues, magazines	Verre	Déchetteries
Collecte	X	X	X	X	X
Traitement					X

Source : CRC

Le Smetom-Geeode exerce donc pleinement la compétence collecte et une partie de la compétence traitement, montage dont il conviendra d'apprécier la régularité.

2.2.1.7. Prestations à des tiers

Selon les dispositions de l'article 5 – alinéa 2 – des statuts, le Smetom-Geeode peut intervenir en dehors de sa circonscription territoriale de base, et pour des interventions mineures, à la demande de communes ou organismes de coopération intercommunale.

Une circulaire de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du 10 novembre 2000, rappelle qu'il « convient de distinguer (…) les prestations pour le compte de collectivités ou d'EPCI qui ne sont pas adhérents du groupement prestataire (…) [et] les prestations du groupement à l'intérieur de son périmètre ».

Dans le premier cas, « l'intervention de l'EPCI [doit être] autorisée par les statuts (…) [rester] accessoire par rapport à son activité effectuée par voie de transfert [et être] subordonnée à la carence de l'initiative privée (arrêt SIVOM de Randan, TA de Clermont-Ferrand, 10 novembre 1985) ».

Dans le second cas, « les prestations (…) doivent être autorisées par ses statuts et, (…) lorsqu'elles entrent en concurrence avec le secteur marchand – ce qui est le cas de l'élimination des déchets – (…) doivent se soumettre aux règles de publicité et de concurrence (Conseil d'État – 2 mai 1998 – Piémont-de-Barr) »[6]. Depuis 2011, aucune intervention n'a eu lieu à ce titre.

2.2.2. La régularité des transferts de compétence

2.2.2.1. Le transfert des compétences collecte et traitement des communes puis des communautés de communes au Smetom-Geeode

En tant qu'établissements publics locaux, les syndicats mixtes, sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité. Il en résulte que le transfert d'une compétence à un groupement intercommunal par l'un de ses membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de ce dernier, en ce qui concerne ladite compétence[7].

Dans la mesure où la loi ne leur impose aucune compétence obligatoire, les syndicats mixtes ne sont titulaires que des compétences que leurs membres leur transfèrent, d'où l'importance d'une rédaction précise des statuts sur ce point.

En cas de doutes sur l'étendue des compétences d'un groupement intercommunal, le juge se réfère aux statuts et adopte une interprétation stricte[8], allant parfois jusqu'à sanctionner leur imprécision rédactionnelle en prononçant l'annulation de l'arrêté préfectoral validant lesdits statuts[9] ou en déclarant illégales des dépenses qui ne relèveraient pas strictement de leur champ de compétences[10].

[6] Circulaire n° NORINTB0000249C du 10 novembre 2000 de la DGCL « Gestion de l'élimination des déchets des ménages ».

[7] CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier ; CE, 4 février 1994, Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac.

[8] CE 19 novembre 1975, n° 94791 Commune de Thaon-les-Vosges – CE 23 octobre 1985, n°46612 Commune de Blaye-les-Mines - CE, 18 décembre 1991, SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois – Cour administrative d'appel de Lyon 17 juin 1999, n°99LY00321 Communauté urbaine de Lyon.

[9] Tribunal administratif de Strasbourg 9 mai 1990 Commune de Pange.

[10] Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, du 7 janvier 2004, 229042, inédit au recueil Lebon : un syndicat intercommunal ne peut légalement mettre à la charge de ses membres une dépense relative à une activité étrangère à sa mission ;

Arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux n° 08BX00062 du 28 avril 2009 - Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz : une communauté d'agglomération constituée pour créer et consolider un pôle touristique ne peut subventionner une association sportive privée à l'occasion d'une manifestation à caractère exceptionnel ayant des répercussions sur l'activité touristique, dans la mesure où aucune compétence sportive n'est incluse dans ses missions ;

Jugement du tribunal administratif de Montpellier n° 0800403-0800404 du 30 juin 2009 - Commune de Sigean : en vertu du principe de spécialité, une communauté de communes ne peut pas accorder de subvention sous forme de fonds de concours à une commune membre pour réaliser des équipements qui ne rentrent pas dans le champ des compétences qui lui est reconnu par la loi.

Pour l'ordonnateur, il n'y a, actuellement, *« pas de partage de compétences entre le Smetom-Geeode et ses membres »*, conformément à l'article 4 des statuts. *A contrario*, jusqu'au 31 décembre 2009, la compétence gestion des déchets était répartie de la sorte :

- Sictom de la Région de Provins et syndicat mixte intercommunal à vocation multiple (Smivom) de la Région de Mormant pour la compétence collecte ;
- Smetom-Geeode pour la compétence traitement.

Aux termes de l'article L. 2224-13 du CGCT, les communes ou les EPCI sont compétents en matière de service d'élimination des déchets, éventuellement en liaison avec les départements et les régions. Cet article, modifié par la loi du 12 juillet 1999, prévoit que *« les communes peuvent transférer à un* [EPCI] *ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions »*.

Les dates d'adhésion respectives des communautés de communes composant à ce jour le Smetom-Geeode, en lieu et place de leurs communes membres, ont été réalisées en vertu du principe de représentation-substitution.

Ainsi, ces transferts dits « en cascade » sont autorisés soit pour les deux compétences de collecte et de traitement soit pour la seule compétence de traitement[(11)]. *A contrario* une commune ou un EPCI ne peut transférer la seule compétence de collecte et conserver celle relative au traitement des déchets.

En revanche, la loi a supprimé la possibilité pour les communes de transférer la collecte et le traitement à deux groupements différents (transferts dits « en étoile »). De même, le juge administratif a rappelé qu'une fois la compétence transférée à un groupement, les communes ne peuvent plus la transférer à un autre groupement, sauf à se retirer préalablement du groupement dont elles sont membres[(12)]. Il résulte enfin de l'article L. 5711-4 du CGCT qu'un syndicat mixte disposant de la double compétence collecte et traitement des déchets, ne peut transférer à un autre syndicat mixte l'ensemble de ses compétences, sans que son adhésion à ce dernier n'entraîne sa propre dissolution.

Le montage alors retenu n'appelait donc pas d'observation particulière au regard des dispositions précitées. Néanmoins, le Smetom-Geeode était compétent pour *« la coordination de la collecte sélective des déchets biodégradables ou recyclables et de ceux provenant des points d'apports volontaires »*.

Or, l'article L. 2224-13 du CGCT distingue les deux missions de collecte et traitement, prise chacune dans leur ensemble, sans possibilité de fractionnement. Une circulaire de la DGCL du 20 novembre 2000 précise également que *« lors de ces transferts de compétence, le tri, la valorisation matière ou énergétique, le stockage ne peuvent être dissociés au sein du traitement* […] *»*. Seule une nuance a été apportée pour les compétences dites « de jonction » que sont *« les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la marge des missions de collecte et de traitement,* [qui] *peuvent être intégrées selon le cas d'espèce à l'une ou l'autre de ces deux missions »*[(13)].

(11) Arrêt du Conseil d'État n° 249935 du 12 mai 2003 - Association Dediccas : la compétence de traitement des déchets peut être transférée à un groupement sans que soit transférée l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets.

(12) CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier.

(13) « Ainsi, les opérations de tri effectuées dans l'enceinte d'une déchetterie et limitées aux déchets qui y sont déposés, pourront être rattachées à la collecte, alors même que le tri constitue en soi une opération de traitement. Il en est de même pour un stockage intermédiaire dans une déchetterie qui se distingue d'un stockage définitif ou mise en décharge. De la même manière le transport jusqu'au site de traitement par les bennes qui assurent la collecte peut relever de cette même mission. ».

Une modification des statuts du Smetom, avec effet du 1er janvier 2010, a transféré la compétence collecte à cet établissement public, entraînant, de fait, la suppression du Sictom de Provins et la suppression de la compétence « collecte des déchets ménagers » au Smivom de la Région de Mormant. Cependant, la compétence assez restrictive de « coordination de la collecte sélective » demeure alors que le Smetom-Geeode a pleinement la compétence collecte, ce que les statuts détaillent eux-mêmes. Les rapports d'activités entretiennent la même confusion.

En revanche, depuis la création du syndicat et jusqu'à ce jour, les statuts mentionnent la compétence de traitement de manière globale et explicite puisque *« ce transfert était effectif à la création du Smetom-Geeode en 1997 »*.

En l'espèce, la régularité formelle des transferts de compétence successifs au profit du Smetom-Geeode n'appelle pas d'observation particulière au regard des dispositions précitées.

2.2.2.2. Le transfert d'une partie de la compétence traitement du Smetom-Geeode au Sytradem

Le Smetom-Geeode a approuvé son adhésion au Sytradem, et ses statuts constitutifs par délibération du comité syndical du 31 octobre 2001. La version alors en vigueur des statuts est issue de la troisième modification, en date du 28 février 2000. La version suivante est issue du comité syndical du 6 juin 2002. Dans l'intervalle, aucune mention n'est faite du Sytradem ni d'un transfert de compétence. Il en va de même par la suite.

Les statuts du Smetom-Geeode ne mentionnent le transfert de la compétence de traitement au Sytradem que depuis le 22 juin 2009, presque huit ans après la création du Sytradem et quatre ans après la mise en service de son centre de tri. Depuis cette version des statuts jusqu'à la dernière en date, cette compétence est décrite comme transférée au Sytradem concernant les emballages ménagers et le traitement des déchets ultimes.

En revanche, les rapports d'activité mentionnent assez peu le regroupement du syndicat en 2002 avec le Sirmotom pour la création d'un nouveau syndicat de traitement : le Sytradem. Le Smetom-Geeode présente ses compétences comme incluant le « *transfert et le traitement des ordures ménagères* » sans d'ailleurs évoquer le sort des autres déchets.

La présentation dans son rapport d'activité de l'ensemble des compétences de collecte et de traitement sans distinction pour cette dernière entre la part relevant du Smetom-Geeode et celle du Sytradem, entretient une confusion sur la répartition des compétences exercées entre ces deux syndicats, le Sytradem n'apparaissant pas en tant que tel, c'est-à-dire le titulaire de la compétence mais davantage comme un prestataire dont le nom et les actions sont peu évoquées. Le Smetom-Geeode s'est engagé à désormais mieux identifier les compétences des organismes qui lui sont liés dans ses rapports d'activité.

L'article 3 des statuts constitutifs du Sytradem, précise l'objet statutaire de ce dernier, consistant en « la gestion de l'ensemble des opérations concernant l'étude, la conception, la réalisation et l'exploitation d'une Unité de Traitement Thermique des ordures ménagères à Montereau et d'un centre de tri des emballages ménagers à Nangis, y compris le transport des déchets ménagers et assimilés entre les centres de transfert et ces ouvrages. ».

L'article 4 des statuts du Sytradem précise que « les compétences du syndicat s'exercent sur les ouvrages communs de traitement et d'élimination suivants : centre de tri des emballages et unité de traitement thermique [elles] sont exclusives, c'est-à-dire qu'elles ne sont plus du ressort des structures de base […]. La collecte des ordures ménagères, les collectes sélectives, les déchetteries, les centres de transfert, les unités de compostage […] restent de la responsabilité des structures adhérentes au Sytradem. ».

De surcroît, les statuts du Smetom-Geeode ne reflètent qu'imparfaitement la réalité puisqu'ils ne mentionnent que les emballages, sans prise en compte des journaux et magazines, pris en charge par le Sytradem et triés par sa régie Sytraval.

Par ailleurs, la compétence de traitement telle qu'elle est inscrite dans les statuts du Sytradem, depuis sa création, se limite à des équipements individualisés (usine de traitement et centre de tri) et à la prise en charge des catégories de déchets identifiées. Le Smetom-Geeode continue ainsi d'exercer la compétence de traitement par stockage en déchetterie et par valorisation, destruction ou mise en décharge ultime de vingt autres catégories de déchets, non pris en charge par le Sytradem.

Il convient de rappeler de nouveau que le fractionnement de la compétence traitement tant pour la gestion des équipements (déchetteries pour le Smetom-Geeode / usine de traitement et centre de tri pour le Sytradem), que pour les catégories de déchets pris en charge, ne respecte pas les dispositions de l'article L. 2224-13 du CGCT.

Le Smetom-Geeode continue ainsi d'exercer la compétence de traitement par stockage en déchetterie et par valorisation, destruction ou mise en décharge ultime de 20 autres catégories de déchets, non pris en charge par le Sytradem. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode a indiqué entreprendre une réflexion quant à un transfert de ses déchetteries au Sytradem. Ce projet reste néanmoins à préciser de façon opérationnelle dans la mesure où le Sirmotom n'a pas exprimé, de son côté, un tel souhait, de même que le Sytradem. Il reste à vérifier la possibilité comme l'opportunité pour ce dernier d'exercer ainsi un nouvel élément de la compétence traitement, alors que la chambre propose la suppression de ce syndicat (cf. infra recommandation n° 3).

Comme indiqué précédemment, le fractionnement de la compétence traitement tant pour la gestion des équipements (déchetteries pour le Smetom-Geeode/ usine de traitement et centre de tri pour le Sytradem), que pour les catégories de déchets pris en charge, n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 2224-13 du CGCT, aux termes desquelles la compétence de traitement ne peut être transférée que dans son ensemble, sans possibilité de fractionnement. Comme évoqué précédemment, en cas de doutes sur l'étendue des compétences d'un groupement intercommunal, le juge se réfère aux statuts qu'il interprète strictement.

En conclusion, il conviendrait, notamment dans le cadre d'une réorganisation institutionnelle entre le Smetom-Geeode, le Sirmotom et le Sytradem, de sécuriser les statuts du syndicat compétent en matière de traitement, en visant expressément cette compétence dans son ensemble, dans la mesure où celle-ci ne peut être fractionnée, ni entre les communes et/ou EPCI membres et syndicats de base, ni entre ces derniers et un autre syndicat.

2.3. Gouvernance du syndicat

2.3.1. Le comité syndical

2.3.1.1. Nombre et répartition des sièges du comité syndical

Depuis sa création en 1997 jusqu'en 2000, l'article 8 des statuts du syndicat prévoyait que la représentation des différentes structures adhérentes tient compte du nombre d'habitants sur la base d'un délégué par tranche de 5 000 habitants et deux délégués en cas de regroupement de communes isolées pour la désignation.

Par la suite, cette règle a évolué dans des directions opposées :

- la méthode a été affinée avec des strates de 2 000 habitants lors de la modification n° 3 des statuts ;
- au contraire, la modification n° 5 revient sur le principe même avec une représentation fixée à un délégué par communes qu'elle soit isolée ou regroupées dans une communauté de communes.

En application de cette règle, le Smetom-Geeode indique que de 2011 à 2015 le comité syndical était composé de 98 délégués titulaires et 98 délégués suppléants - dont 3 vice-présidents et 5 assesseurs - pour 98 communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 5212-7 du CGCT qui prévoit que *« chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires »*.

Les données suivantes permettent de mieux entrevoir la répartition des communes à chaque fin d'année, compte tenu de la recomposition de la carte territoriale :

Tableau n° 9 : Répartition des communes du Smetom-Geeode

	2011	2012	2013	2014	2015
Communes indépendantes ou isolées	37	36	34	34	2
Communauté de communes de la Brie Nangissienne	12	13	14	14	14
Communauté de communes de la Gerbe	9	9	0	0	0
Communauté de communes du cœur de la Brie	1	1	1	1	1
Communauté de communes des sources de l'Yerres	2	2	2	2	2
Communauté de communes de l'Yerres a l'Ancoeur	8	8	8	8	8
Communauté de communes du Provinois	29	29	39	39	39
Communauté de communes de la Bassée-montois					**32**
Total	**98**	**98**	**98**	**98**	**98**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les communes isolées ont été progressivement remplacées par les communautés de communes auxquelles elles ont adhéré, et devenues membres du Smetom-Geeode en leur lieu et place, sans que les règles de nombre et de répartition des sièges ne soient modifiées. Les communautés de communes disposaient donc respectivement d'autant de délégués qu'en avait chaque commune représentée avant la substitution.

Ces modalités de représentation sont conformes aux dispositions de l'article L. 5711-3 du CGCT selon lequel « en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à des communes au sein d'un syndicat (…), l'EPCI à fiscalité propre est représenté par autant de délégués qu'en avaient les communes avant la substitution ».

Après les élections de 2014 et surtout depuis 2015 avec une nouvelle carte territoriale, la composition du comité syndical devrait se répartir - en théorie compte tenu des statuts du Smetom-Geeode – de la sorte :

Tableau n° 10 : Répartition des délégués du Smetom-Geeode

Communauté de communes	Communes	Nombre de délégués titulaires et suppléants
Communes indépendantes ou isolées	Champeaux, Verneuil l'Étang	2 délégués titulaires 2 délégués suppléants
Communauté de communes de la Bassée Montois	Baby, Bray-sur-Seine, Cessoy en Montois, Chalmaison, Donnemarie Dontilly, Everly, Fontaine Fourches, Gouaix, Grisy-sur-Seine, Herme, Jaulnes, Jutigny, Lizines, Luisetaines, Meigneux, Mons en Montois, Montigny Le Guesdier, Mousseaux Les Bray, Mouy-sur-Seine, Noyen-sur-Seine, Ormes-sur-Voulzie (Les), Paroy, Passy-sur-Seine, Saint-Sauveur Les Bray, Savins, Sigy, Sognolles en Montois, Thénisy, Villenauxe La Petite, Villiers-sur-Seine, Villuis, Vimpelles	32 délégués titulaires 32 délégués suppléants
Communauté de communes de la Brie nangissienne	Chateaubleau, Clos Fontaine, Fontains, Fontenailles, Gastins, Grandpuits Bailly Carrois, La Croix en Brie, Nangis, Quiers, Rampillon, Saint-Just en Brie, Saint-Ouen en Brie, Vanville, Vieux Champagne	14 délégués titulaires 14 délégués suppléants
Communauté de communes du cœur de la Brie	Meilleray	1 délégué titulaire 1 délégué suppléant
Communauté de communes des sources de l'Yerres	Pecy, Vaudoy en Brie	2 délégués titulaires 2 délégués suppléants
Communauté de communes de l'Yerres a l'Ancoeur	Aubepierre, Ozouer Le Repos, Bombon, Breau, Chapelle, Gauthier (La), Courtomer, Guignes, Mormant, Saint-Mery	8 délégués titulaires 8 délégués suppléants
Communauté de communes du Provinois	Augers en Brie, Bannost Villegagnon, Beauchery Saint-Martin, Betonbazoches, Bezalles, Boisdon, Cerneux, Chalautre La Grande, Chalautre La Petite, Champcenest, Chapelle Saint-Sulpice(La), Chenoise, Courchamp, Courtacon, Cucharmoy, Fretoy Le Moutier,Jouy Le Chatel,Lechelle, Longueville, Louan Villegruis Fontaine,Maison Rouge en Brie,Marets (Les),Melz-sur-Seine, Montceaux Les Provins, Mortery, Poigny, Provins, Rouilly, Rupereux, Saint-Brice, Saint-Hilliers, Saint-Loup de Naud, Sainte-Colombe, Sancy Les Provins, Soisy Bouy, Sourdun, Villiers Saint-Georges, Voulton, Vulaines Les Provins	39 délégués titulaires 39 délégués suppléants
Total	**98 communes**	**98 délégués titulaires** **98 délégués suppléants**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Depuis le 28 février 2000, l'application des règles statutaires a conduit à une décorrélation de la représentation des membres au regard de la démographie des collectivités.

Tableau n° 11 : Rapport entre le nombre de délégués et la population

Au 1er janvier 2015	Population total du syndicat (en nombre d'habitants)	Nombre de délégués	Ratio : population par délégué
Population total du syndicat (en nombre d'habitants)	**88 135**	**98**	**899**
dont communautés de communes	**84 091**	**96**	**876**
Brie Nangissienne	15 776	14	1 127
De l'Yerres à l'Ancoeur	12 456	8	1 557
Des sources de l'Yerre	1 722	2	861
Du Cœur de la Brie	527	1	527
Du Provinois	35 286	39	905
De la Bassée-Montois	18 324	32	573
dont communes isolées	**4 044**	**2**	**2 022**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

On relève de forts écarts entre communautés de communes, la communauté de commune du Cœur de la Brie disposant d'un délégué pour 527 habitants alors que les communes isolées ne disposent que d'un délégué pour 2 022 habitants. Cet écart de 1 à 4 pose problème pour la mise en œuvre de politiques de réduction des déchets et dans un contexte de responsabilisation des ménages à cette finalité.

Il faut en outre noter que si les données sont agrégées ici par communautés de communes, elles relèvent d'écarts plus criants encore, commune par commune, de Sigy, disposant d'un délégué pour 49 habitants à Provins, 1 délégué pour 12 609 habitants en 2015. Sur la base d'un critère purement démographique, Provins pourrait prétendre à 257 délégués, proportionnellement à Sigy.

Un critère démographique, en retenant des seuils démographiques sur le modèle initialement retenu, était donc nécessaire au sein du Smetom-Geeode afin de mieux refléter le poids respectif de chacun au sein du comité syndical et de définir une stratégie axée sur le principe de la responsabilisation des membres. À la suite des observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode a modifié ses statuts en ce sens, par délibération du 16 octobre 2016.

2.3.1.2. Le règlement intérieur du comité syndical

De 2011 à 2014, le règlement intérieur du comité syndical applicable était celui adopté par délibération du 15 juin 2010, remplacé par un nouveau règlement intérieur lors du renouvellement du comité syndical, par délibération du 23 septembre 2014.

En application des articles L. 5211-1 2ème alinéa du CGCT, renvoyant aux dispositions de l'article L. 2121-8 du même code, dans la mesure où le Smetom-Geeode comprend au moins une commune comptant 3 500 habitants ou plus, son comité syndical est tenu d'établir « son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation ».

Il en ressort qu'à chaque renouvellement du comité syndical, ce dernier devrait délibérer sur son règlement intérieur, y compris lorsqu'il reprend des dispositions applicables antérieurement. Ceci a été effectué par le Smetom-Geeode durant la période sous contrôle.

La loi d'orientation du 6 février 1992 impose à l'organe délibérant de fixer dans son règlement intérieur les éléments suivants :

- *« les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire qui doit se dérouler deux mois avant le vote du budget ;*
- *les modalités de la consultation par le conseil municipal des projets de contrat de service public ou de marché ;*

- *les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux (présentation, examen, fréquence, etc.) ;*
- *les modalités d'expression, dans le bulletin municipal des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale »*[(14)].

À ce titre, les règlement intérieurs adoptés en 2010 et 2014, similaires, n'appellent pas d'observation particulière.

2.3.1.3. Les réunions du comité syndical

L'article 11 des statuts en vigueur du Smetom-Geeode prévoit que le comité syndical *« se réunit au moins une fois par semestre »*, respectant ainsi le principe posé par l'article L. 5211-11 du CGCT d'une réunion par semestre *a minima*.

Toutefois, l'article 1 du règlement intérieur, se référant à l'article L. 2121-7 du CGCT prévoit que le comité syndical *« se réunit au moins une fois par trimestre »*. S'il est loisible au comité syndical de se fixer un tel objectif, il conviendrait néanmoins d'opérer un renvoi à l'article pertinent du CGCT, à savoir l'article L. 5211-11.

Sur la période sous contrôle, le comité syndical s'est ainsi réuni cinq fois en 2011, 2012, 2013 et en 2014, les réunions étant chaque année réparties sur les deux semestres de l'année.

2.3.2. Le bureau syndical

Les statuts actuellement en vigueur font état d'un bureau composé de 11 membres dont le président, 3 vice-présidents, 1 secrétaire, 1 trésorier et 5 assesseurs membres. Cette modification est issue de la délibération du 28 février 2000 et donc antérieure à la période sous contrôle.

La composition du bureau fait aujourd'hui référence aux dispositions relatives aux EPCI, applicables par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT aux syndicats mixtes fermés et auxquelles le Smetom-Geeode se conforme. Aucune des délégations du comité syndical ne lui a été confiée par délibération sur le fondement de l'article L. 5211-10 du CGCT sur la période sous contrôle.

S'agissant de la fréquence des réunions du bureau syndical, le règlement intérieur du comité syndical ne mentionne pas d'éléments particuliers mais l'ordonnateur indique que *« ces réunions se tiennent le premier mardi de chaque mois »*. Concernant leur contenu, l'ordonnateur indique que les *« réunions de bureau ne font pas l'objet d'ordre du jour ni de procès-verbal », se tenant « sans ordre du jour spécifique » avec « des échanges et des informations sur les dossiers en cours, qui ne donnent pas lieu à décisions »*.

Pourtant, le règlement intérieur prévoit qu'« un ordre du jour et un compte-rendu sommaire à usage interne sont établis par l'administration du syndicat et des élus qui assure la transmission et le suivi des décisions auprès des délégués et des élus ». Sur la base des observations provisoires de la chambre et à compter de septembre 2016, le Smetom-Geeode s'est engagé à aligner la pratique sur son règlement intérieur en fournissant un ordre du jour et un compte rendu des réunions du comité syndical**.**

2.3.3. Les commissions spécialisées

Avant le renouvellement du comité syndical en 2014, « la composition des commissions syndicales n'était pas formalisée. Des réunions se déroulaient de manière informelle, et ne donnaient pas lieu à l'élaboration d'un compte rendu. ».

(14) Site internet DGCL actualisé le 9 septembre 2015 : les règles de fonctionnement du conseil municipal : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/regles-fonctionnement-conseil-municipal.

Depuis 2014 et les délibérations des 15 mai et 23 septembre, la composition des commissions syndicales est la suivante :

- communication et relations publiques présidée par le premier vice-président,
- affaires financières présidée par le second vice-président,
- affaires techniques présidée par troisième vice-président,
- « ressourcerie » présidée par le premier vice-président.

Exceptée la commission « ressourcerie », cette organisation est comparable à celle mise en place durant la mandature précédente avec les mêmes vice-présidents, en dehors de la présidence de la commission communication et relations publiques.

Au-delà de ces commissions facultatives, le Smetom-Geeode ne dispose pas d'une commission consultative des services publics locaux mais bien d'une commission des appels d'offre, commission légale, imposée règlementairement et présentée comme telle par l'article 27 du règlement intérieur.

Ces quatre commissions facultatives sont systématiquement présidées par un vice-président en charge de la délégation relevant de la compétence de la commission voire liées à l'élection même des vice-présidents. Selon l'article 27 du règlement intérieur, le président demeure président de droit de chacune des commissions.

S'y'ajoutent respectivement cinq membres pour la commissions finances, trois membres pour la commission ressourcerie, et six membres pour les commissions affaires techniques et communication.

Selon l'ordonnateur, ces commissions se sont réunies de la sorte en 2014 et 2015 :

- quatre fois en 2015 pour la commission communication ;
- une fois en 2015 pour les commissions affaires techniques et « ressourcerie » ;
- deux fois en 2014 pour la commission affaires financières. Au regard de son domaine d'activité, on pouvait s'étonner du peu de réunion en 2014 et surtout, l'absence de réunion en 2015. Le Smetom-Geeode, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est désormais engagé à solliciter sa commission lors de l'ensemble des grandes échéances budgétaires de l'année.

2.3.4. Le président et les vice-présidents

Le président actuel du Smetom-Geeode est M. Ghislain Bray, adjoint au maire de Provins depuis 1983, élu par le comité syndical en son sein en 2010, et réélu en 2014, par conséquent seul ordonnateur pour toute la période sous contrôle. Seul candidat, il a été réélu président par 90 voix sur 90 suffrages exprimés.

Par délibération du 21 janvier 2010, le comité syndical a transféré au président une partie de ses attributions par délégation sans l'autoriser à subdéléguer, en tant que de besoin aux vice-présidents. Ces derniers se sont vus en revanche accorder des délégations spécifiques par délibération du même jour. La même délibération prévoyait la mise en place de trois commissions dans les conditions évoquées ci-avant.

Avant 2014, le président avait délégation pour signer les marchés publics comme le permet le 4° alinéa de l'article L. 2122-22 du CGCT, et, sur la base d'une délibération spécifique.

Après les élections de 2014, l'ensemble de ces délégations ont été reconduites dans les mêmes termes. Cependant, le contrôle de légalité a demandé de préciser certains seuils ou l'absence de seuils, concernant la réalisation des emprunts et des lignes de trésorerie ainsi que des actions en justice et le règlement des dommages. Ces observations par courriers en date des 16 juin et 16 juillet 2014 ont conduit le comité syndical à modifier la délibération initiale par délibération en date du 23 septembre 2014.

Les délégations ainsi accordées reprennent la liste exhaustive des matières énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT, applicable au maire et aux adjoints dans le cadre de la commune, mais également applicable, par renvoi des articles L. 5211-2 et L. 5711-1 du même code, aux présidents et vice-présidents des EPCI et syndicats mixtes *« en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions »* qui leur sont propres.

Cependant, l'article L. 5211-10 du CGCT applicable aux EPCI et aux syndicats mixtes par renvoi de l'article L. 5711-1 du même code mais non visé dans la délibération, précise que *« le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception »* de certaines matières qu'il énumère[(15)].

En l'espèce, la délibération du 15 mai 2014 est conforme aux dispositions de ce dernier article. En revanche, il était à noter une absence de seuil concernant la réalisation des lignes de trésorerie, avec pour seul plafond les besoins réels de trésorerie et sans que le comité syndical n'ait à se prononcer au préalable. Un seuil pouvait être fixé en proportion du budget syndical, ce dont le Smetom-Geeode est convenu, modifiant sa délibération en ce sens lors de la réunion du 6 octobre 2016.

Depuis 2014, le président a délégation pour signer les marchés publics comme le permet le 4° alinéa de l'article L. 2122-22 du CGCT, et, sur la base d'une délibération spécifique. À la suite des observations provisoires de la chambre, des modalités spécifiques de compte-rendu de l'exercice de ces dernières à l'organe délibérant, comme cela est prévu par l'article L. 5211-10 du même code seront effectuées *« lors de chaque réunion de l'organe délibérant »*, rompant avec la règlementation et la pratique antérieure.

Durant la période examinée, le président a accordé des délégations de signature aux vice-présidents par arrêtés en date du 4 février 2010 :

- au bénéfice du premier vice-président dans le domaine de la communication et des relations publiques ;
- au bénéfice du second vice-président dans le domaine des affaires techniques ;
- au bénéfice du troisième vice-président pour les affaires financières.

Ces délégations de signature ont été renouvelées en 2014, par arrêtés en date du 12 novembre 2014 au bénéfice du premier vice-président pour toutes les attributions et délégations consenties au président et du 31 juillet 2014 au bénéfice du second vice-président pour les affaires financières. En revanche, aucun arrêté de délégation n'a été pris au bénéfice du troisième vice-président jusqu'au 30 août 2016, date de régularisation effectuée suite aux observations provisoires de la chambre qui, néanmoins, ne règle pas le problème identifié lors de la période antérieure.

2.3.5. Indemnités des élus et avantages en nature

S'agissant des indemnités de fonction, de 2011 à 2014, une délibération du 21 janvier 2010 fixait ces indemnités, versées à hauteur de 25,10 % de l'indice 1015 pour le président, et 5,91 % de l'indice 1015 pour chacun des trois vice-présidents.

(15) Notamment : vote du budget, institution et fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ; approbation du compte administratif ; dispositions à caractère budgétaire prises en application de l'article L. 1612-15 ; décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ; adhésion de l'établissement à un établissement public ; délégation de la gestion d'un service public ; etc.

Les taux retenus correspondent à 85 % et 50 % du taux maximum respectivement pour le président et les vice-présidents, soit une enveloppe indemnitaire globale, au sens de l'article L. 5211-12 du CGCT, de 19 538,16 € par an. Une délibération du 15 mai 2014 a maintenu l'économie générale retenue en 2010 avec des indemnités de fonction, désormais versées à hauteur de 25,14 % de l'indice 1015 pour le président et reconduite à 5,91 % de l'indice 1015 pour les trois vice-présidents(16).

Depuis 2011, au regard du nombre d'habitants sur le territoire du Smetom-Geeode, supérieur à 50 000 habitants, ces taux demeurent conformes au barème fixé à l'article R. 5212-1 du CGCT(17), pour la strate de 50 000 à 99 999 habitants de 2011 à 2014. Les indemnités versées aux élus du Smetom-Geeode s'établissent ainsi :

Tableau n° 12 : Indemnités de fonction aux élus du Smetom-Geeode

Année	2011	2012	2013	2014
Compte 6531 « indemnités »	19 534	19 535	19 538	19 538

Source : CRC, données validées par le Smetom-Geeode

Le Smetom-Geeode indique par ailleurs qu'« aucun remboursement n'a été effectué par le Smetom-Geeode pour des frais de représentation au bénéfice des élus ou des agents. ». En outre, il indique qu'« aucun remboursement n'a été effectué […] pour des frais de déplacement, formation…. au bénéfice des élus. ». Il précise également qu'« aucun membre du Comité Syndical ni agent du Smetom-Geeode ne bénéficie d'avantages en nature. ».

3. GESTION DES MOYENS

3.1. Gestion budgétaire et comptable

3.1.1. Organisation et calendrier

Le Smetom-Geeode applique la nomenclature comptable M14 au motif que les syndicats mixtes fermés (L. 5711-1 du CGCT) appliquent le plan de comptes M14 par renvoi des dispositions de l'article R. 5711-1 du CGCT aux articles D. 2311-2 et D. 2311-3 précités.

Le Smetom-Geeode utilise un logiciel de gestion financière. Le service finances est composé d'un agent, avec la directrice administrative et financière.

Selon l'ordonnateur, l'organisation des procédures est la suivante :

- réunion avec les services opérationnels : bilan de l'année N-1 et projet de l'année N,
- préparation d'un document de travail reprenant les demandes des services,
- présentation au vice-président chargé des finances et au président,
- présentation aux membres du bureau et à la commission des finances,
- préparation des documents pour le débat d'orientation budgétaire,
- débat d'orientation budgétaire, délibération,
- vote du budget, délibération,
- écritures comptables obligatoires (rattachements, reports, etc.).

Le calendrier annuel de la procédure budgétaire suivie par le Smetom-Geeode entre 2011 et 2014 a été retracé dans le tableau suivant :

(16) Indemnité brute mensuelle du président : 955,68 € soit 11 468,20 € par an / indemnité brute mensuelle des vice-présidents : 224,67 € soit 2 696,04 € par an chacun et 8 088,12 € /an pour les trois vice-présidents.

(17) Applicable aux syndicats mixtes fermés par renvoi de l'article R. 5711-1 du CGCT.

Tableau n° 13 : Calendrier annuel de la procédure budgétaire du Smetom

Exercice	2011	2012	2013	2014
Débat d'orientation budgétaire	31/01/2011	28/01/2012	13/02/2013	11/02/2014
Vote du budget primitif	09/02/2011	01/02/2012	06/03/2013	25/02/2014
Approbation du compte administratif n-1	01/06/2011	23/05/2012	19/06/2013	04/03/2014
Affectation des résultats n-1	01/06/2011	23/05/2012	19/06/2013	04/03/2014

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Au regard de l'article L. 5211-36 du CGCT, la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) est obligatoire dans les établissements publics et groupements comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants et ce, dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. Les délais ont toujours été respectés.

L'examen des étapes budgétaires du syndicat pour la période sous revue n'appelle pas d'observation particulière, notamment quant au respect de présentation d'un DOB lors d'une séance distincte et préalable à celle du vote du budget, dans un délai de deux mois maximum d'intervalle entre ces deux étapes[(18)], de même qu'au respect des échéances annuelles de vote du budget et d'approbation du compte administratif[(19)], ainsi que des règles d'affectation des résultats de l'exercice[(20)].

Le suivi du budget est assuré de la sorte :

- saisie du budget sur le logiciel de gestion financière,
- établissement des bons de commandes, engagement de dépenses,
- établissement des mandats et titres de recettes,
- prise en compte des intérêts courus non échus, amortissements, etc.

Selon l'ordonnateur, le Smetom-Geeode a mis en place un suivi par activité :

Tableau n° 14 : Dispositif du suivi budgétaire par activité du Smetom-Geeode

01 : O.M.R. - Collecte
02 : O.M.R. - Traitement
03 : C.S. - Collecte
04 : C.S. - Traitement
05 : Point d'apport volontaire
06 : Compostage domestique
07 : Unités de compostage
08 : Déchetteries
09 : Administration Générale
10 : Animation Scolaire
11 : Communication

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

(18) Article L. 5211-36 du CGCT applicable aux EPCI et par renvoi de l'article L. 5711-1 aux syndicats mixtes fermés, renvoyant aux articles L. 2312-1 et L. 2313-1 du même code ; le DOB doit faire l'objet d'une délibération distincte (TA Montpellier, 11 octobre 1995, M. Bard c/Commune de Bédarieux) ; au risque d'apparaître comme un détournement de procédure, le juge a estimé que la tenue d'un DOB le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité (TA de Versailles, 16 mars 2001, M. Lafon c/Commune de Lisses).

(19) Article L. 1612-2 du CGCT : vote du budget avant le 31 mars de chaque année jusqu'en 2012 et avant le 15 avril de chaque année depuis 2013 (sauf renouvellement électoral) ; article L. 1612-12 du CGCT : approbation du compte administratif avant le 30 juin de chaque année.

(20) Article L. 2311-5 du CGCT : « Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant ».

3.1.2. Qualité de l'information apportée au comité syndical et à l'usager

Mettant en œuvre la loi Barnier du 2 février 1995, le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets prévoit que le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets.

Pour la période sous revue, le Smetom-Geeode en charge du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères, relevait des dispositions de l'article L. 2224-5 du CGCT[21] applicable aux EPCI, et par renvoi de l'article L. 5711-1 du même code aux syndicats mixtes fermés, aux termes duquel le président du syndicat est tenu de présenter à son assemblée délibérante *« un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public* (…) *destiné notamment à l'information des usagers* (…) *au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné »*. Ce rapport a pour objet d'évaluer la performance de l'activité du syndicat par le biais d'indicateurs techniques et financiers réglementaires.

Durant la période sous revue, aucun rapport n'a été présenté à l'assemblée délibérante sur le fondement de ces dispositions, en dehors du rapport annuel d'activité. Il résulte ainsi de l'article L. 5211-39 du CGCT, applicable aux EPCI, et par renvoi de l'article L. 5711-1 du même code aux syndicats mixtes fermés, qu'un *« rapport retraçant l'activité* [du syndicat] *accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant » doit être adressé « chaque année, avant le 30 septembre »*, par le président du syndicat à l'exécutif de chaque collectivité membre de ce dernier.

En pratique, le Smetom-Geeode a respecté les échéances prévues par les dispositions susvisées pour la présentation préalable de ce rapport annuel d'activité à l'assemblée délibérante sauf en 2012.

Si le format des rapports d'activité donne une image assez complète et ordonnée de l'activité du syndicat, certains points et chiffrages souffrent toutefois de l'absence de permanence des méthodes voire d'une présentation erronée des données. Les rapports d'activité du Smetom-Geeode pourraient être améliorés en retenant des données exhaustives et stables tout en étant produit dans les délais légaux. Le Smetom-Geeode s'est engagé à plus de rigueur dès le rapport d'activité 2016.

3.1.3. Qualité des comptes et de l'information donnée au comité syndical et aux membres du syndicat

Le Smetom-Geeode étant constitué de communes isolées ou d'EPCI, et en leur sein d'au moins une commune comptant plus de 10 000 habitants, les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT relatives au contenu du débat d'orientations budgétaires lui sont applicables[22]. À ce titre, les documents soumis lors du DOB pour chaque année de la période sous revue n'appellent pas d'observation particulière. Pour mémoire, les obligations issues de la loi NOTRe s'appliqueront désormais au syndicat avec des éléments nouveaux portant sur l'endettement et les effectifs.

[21] Dans sa version antérieure à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) ; depuis le 19 août 2015, l'article L. 2224-5 du CGCT concerne uniquement les services publics d'eau potable et d'assainissement et des dispositions similaires, spécifiques aux services publics de prévention et de gestion des déchets ont été codifiées au nouvel article L. 2224-17-1 du même code.

[22] Article L. 2312-1 du CGCT : « le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (…) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (…) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

S'agissant des budgets, pour chaque année de la période sous revue, ils sont détaillés par article et votés par nature, en distinguant les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement, et comportent des annexes relatives à l'état de la dette, aux méthodes utilisées pour les amortissements, à l'état du personnel, aux concours susceptibles d'être apportés aux associations et aux participations des communes, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Les comptes administratifs approuvés comprennent le détail par section et par article, du bilan de l'exercice clôturé, avec l'affectation des résultats, ainsi que des annexes détaillant l'état de la dette, du personnel, les méthodes utilisées pour les amortissements, l'état des entrées et sorties de l'actif, les concours aux associations et l'état des restes à réaliser.

3.1.4. Fiabilité des comptes

S'agissant de l'actif, le Smetom-Geeode n'a pas produit de documents attestant d'un suivi particulier au sein de l'organisme.

Les cessions ont concerné des bennes hors d'usage (15,5 K€) ou des reprises de véhicules (71,5 K€), toujours autorisées par délibération du comité syndical.

Le Smetom-Geeode constitue des amortissements, suivis à l'aide d'un tableau désignant les biens et permettant de suivre leurs valeurs initiales, leurs dates d'entrée dans le patrimoine et leurs durées d'amortissement, fixées par délibération en date du 8 mars 2007.

Il ressort par ailleurs des comptes administratifs transmis pour chaque année de la période sous revue, que le syndicat constate effectivement en fin d'exercice l'amortissement de ses immobilisations corporelles et incorporelles, par une opération d'ordre budgétaire constituée d'une dépense en section de fonctionnement, au chapitre 68 « dotations aux amortissements et provisions » et d'une recette, d'un même montant, en section d'investissement, au chapitre 28 « amortissements des immobilisations »[(23)].

Selon l'ordonnateur, les risques d'impayés sont très faibles, ce que le nombre de titres annulés pour cause de non recouvrement prouve. Il n'a donc pas été constitué de provisions à ce titre jusqu'en 2016, l'ordonnateur s'engageant à mettre en place un provisionnement dès 2017.

Ainsi, il résulte de l'article R. 2321-2 du CGCT que doivent obligatoirement être constituées des provisions *« dès l'ouverture d'un contentieux en première instance (…) contre »* la personne publique, pour *« les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés (…) à [un] organisme faisant l'objet d'[une] procédure collective »*, et *« lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public (..). En dehors de ces cas, (…) des provisions [peuvent être constituées] dès l'apparition d'un risque avéré* ».

Le Smetom-Geeode n'a aucun contentieux en cours et il n'a donc pas été constitué de provisions pour ce type de risque. Il n'y a pas non plus de plan pluriannuel d'investissement au sein du Smetom-Geeode qui s'est engagé à en mettre un en place dès le budget 2017.

Enfin, le Smetom-Geeode avait précisé ne pas avoir mis en place de comptabilité analytique à coût complet au-delà d'un simple suivi budgétaire effectué, sous tableau Excel, par service. Or les dispositions du nouvel article L. 2224-17-1 du CGCT, issu de l'article 98 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, applicable à compter du 1er avril 2016, prévoient désormais que *« le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique »*.

(23) Instruction budgétaire et comptable M14, en vigueur au 1er janvier 2016, tome I cadre comptable p. 54 « 1.3.1.1 amortissement des immobilisations ». http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/financeslocales/m14/tome2_m14_2016.pdf.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur indique avoir « mis en place, à compter du budget 2016, une comptabilité analytique, par fonctions et par services [avec un] suivi des dépenses de chacun des services […] assuré par le Chef de Service concerné ». Positif, ce déploiement n'a néanmoins été attesté ni par l'instruction ni par des pièces dans le cadre de l'instruction puis de la contradiction. Il restera donc à la déployer puis la conforter au sein du syndicat.

Recommandation n° 1.

Au regard des enjeux relatifs à la gestion du Smetom-Geeode comme pour la mise en œuvre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, déployer et sécuriser la comptabilité analytique mise en place à partir de 2016.

3.1.5. L'assujettissement à TVA des activités du syndicat

Selon les articles 256 et 256 A du code général des impôts (CGI), les collectivités percevant des rémunérations *« diversement qualifiées [de] cotisations, redevances proportionnelles, contributions etc. »*, pour les prestations qu'elles rendent à d'autres « *collectivités titulaires du service public en cause* », sont en principe « *imposable*[s] *à la TVA* ». Par une *« décision ministérielle du 25 octobre 1983, ces collectivités peuvent ne pas soumettre à la TVA les prestations de services qu'elles rendent à des collectivités locales pour les besoins de services dont les recettes ne sont pas soumises à la TVA »*.

La décision susvisée du 25 octobre 1983 a été précisée dans le cadre d'une réponse ministérielle du 10 mars 1997, dont il ressort notamment que la *« collectivité, qui revêt (…) la forme d'un groupement de communes, agit comme prestataire de services des communes titulaires du service (…) peut ne pas soumettre à la TVA les sommes qu'il perçoit en contrepartie de son activité de prestataire si aucune des communes membres du groupement n'est elle-même soumise à la TVA au titre du service public »*[(24)].

Il en résulte que, dans l'hypothèse où l'une des collectivités membres du Smetom-Geeode ferait le choix de s'assujettir à la TVA pour le service de gestion des déchets, à la suite de l'instauration d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour le financer, en lieu et place de son budget général ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)[(25)], le syndicat, considéré comme prestataire des membres du groupement, serait tenu de soumettre à la TVA les sommes qu'il perçoit de ses activités en tant que prestataire.

L'ensemble des activités du Smetom-Geeode est assujetti à la TVA. Cette décision a été prise par délibération du comité syndical en date du 17 février 2005, confirmée par délibération en date du 21 janvier 2010. Elle est en principe définitive[(26)]. Selon l'ordonnateur, ceci est gage de simplicité et de source de récupération de TVA. Ce choix a été précédé d'une consultation juridique réalisée par un cabinet. Cette étude a été sollicitée alors que le Smetom-Geeode ne reversait pas la TVA à l'État sur les recettes issues des ventes de déchets recyclables et du soutien des éco-organismes.

L'article 279 h du CGI prévoit l'application du taux réduit de TVA aux prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale et un organisme agréé que sont les éco-organismes.

(24) RM Malvy, n° 43860, JO AN du 10 mars 1997, p. 1194.

(25) Article 260A du CGI.

(26) RM Jardé, n° 88687, JO AN du 25 janvier 2011, p. 704.

Pour les ventes de matériaux, le redevable de la TVA (celui chargé de déclarer et payer la TVA) est en principe celui qui réalise les livraisons ou prestations de service (articles 256 et 283 du CGI). Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2007 (article 57), applicable au 1er janvier 2008, a inséré dans cet article un point 2 sexies, selon lequel les collectivités vendant des matériaux issus de la collecte sélective n'auraient ni à déclarer, ni à payer la TVA due au titre de ces opérations.

3.2. Analyse financière

3.2.1. Les ressources

Il ressort des comptes administratifs pour la période sous revue que les recettes du syndicat sont les suivantes :

Tableau n° 15 : Recettes du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014

Montant total des recettes (en €)	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014-2011	Part des recettes / total en 2014
Fonctionnement	**12 519 077**	**12 746 515**	**12 978 850**	**13 259 224**	**5,91 %**	**100 %**
dont :						
atténuations de charges	77 051	78 723	53 604	83 209	7,99 %	0,63 %
vente de produits fabriqués, prestations de service	162 277	146 272	160 075	207 336	24,99 %	1,53 %
dotations, subventions et participations	12 270 239	12 510 577	12 760 259	12 936 685	5,43 %	97,57 %
autres produits de gestion courante	479	2 948	241	2 899	505,22 %	0,02 %
produits exceptionnels	9031	7995	4 670	29 096	222,18 %	0,22 %
Investissement	**1 118 480**	**661 936**	**64 408**	**465 928**	**- 58,34 %**	**100 %**
dont :						
recettes financières	1 090 000	655 000	35 725	-	- 100,00 %	0,00 %
subventions d'investissement	28 480	-	28 683	1 834	- 93,56 %	0,39 %
FCTVA	-	-	-	-	-	0,00 %
excédents de fonctionnement capitalisés	-	6 936	-	464 094	-	99,61 %

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

Entre 2011 et 2014, les recettes de fonctionnement du syndicat ont progressé de 5,91 % pour s'établir à 13,26 M€ en 2014, alors que les recettes d'investissement ont très nettement diminué sur la même période et s'élèvent à 466 K€ en 2014.

La structure des recettes tant de fonctionnement que d'investissement du syndicat a peu évolué durant la période. En 2014, ses recettes de gestion sont principalement constituées de recettes institutionnelles à hauteur de 12,93 M€ dont 12,88 M€ au titre des participations de ses membres, en augmentation de 5,43 % par rapport à 2011.

Les recettes d'investissement du syndicat sont quant à elles très variables avec des emprunts nouveaux contractés en 2011 et 2012. Le syndicat n'a capitalisé des excédents de fonctionnement que fin 2014 à hauteur de 464 K€.

3.2.1.1. Le choix du mode de financement

Un service public « déchets » financé par des contributions budgétaires ou par la TEOM est dit à « caractère administratif ». Les dépenses et recettes afférentes à la gestion des déchets y sont intégrées dans le budget principal de la collectivité, contrairement à celles issues d'un service industriel et commercial qui sont présentées dans un budget annexe.

Une des conséquences induites par cette qualification a longtemps été de considérer que la TEOM n'avait pas vocation à correspondre au coût de gestion des déchets, et ce, d'autant plus que la nature fiscale de cette taxe ne permettait pas de l'affecter au financement d'un service public spécifique.

Par un arrêt du 31 mars 2014, le Conseil d'État a sensiblement revu cette analyse en précisant que le produit de la TEOM (et le taux voté qui en résulte) ne devait pas *« être manifestement disproportionné par rapport au montant de ces dépenses »*.

Les principales dispositions applicables au financement du service public de gestion des déchets figurent à l'article L. 5212-21 et L. 2333-76 à 80 du CGCT :

- l'article L. 5212-21 présente les recettes du budget du syndicat et renvoie spécifiquement à l'article L. 2333-76 pour la mise en place éventuelle d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la disposition suivante permet la mise en place d'une redevance en provenance des terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes ;
- une redevance spéciale pour les déchets non ménagers est visée à l'article L. 2333-78 ;
- enfin, l'article L. 2333-80 du CGCT prévoit la substitution de ces dispositions à la TEOM.

- **Un financement dépendant des contributions budgétaires des membres**

À la création du Smetom-Geeode en 1997, l'article 18 des statuts définissait le « coût syndical » comme étant le montant total de la participation demandée à l'ensemble des entités adhérentes pour l'ensemble des prestations assurées pour la totalité de leurs déchets. Il s'appuyait alors, à défaut de pouvoir identifier les tonnages produits par chaque entité, sur le critère de la population.

Par suite, la deuxième version des statuts a maintenu ce principe, en y incluant les reversements éventuels des soutiens financiers des éco-organismes liés au Smetom-Geeode. La troisième version des statuts reviendra sur ce point en supprimant la possibilité de reversement spécifique aux membres afin d'établir une prise en compte centralisée. Par ailleurs, l'ambiguïté est levée : le financement s'appuie désormais uniquement sur le critère de la population.

C'est en 2010 avec la prise de compétence collecte que le critère du financement a véritablement évolué. La sixième modification introduit désormais un article 21 qui fixe le critère retenu. Dès lors, l'article 18 se limite à définir le coût syndical.

Sur ce point, l'article 21 indique désormais que les dépenses sont réparties entre les collectivités adhérentes, en toute égalité selon leur syndicat antérieur, selon le dispositif ci-dessous :

- collecte : selon le nombre de taxes d'habitations pour une collectivité adhérente, pondéré en fonction du nombre de passages hebdomadaires ;
- traitement (collecte sélective et transit) : répartition selon la population de chaque collectivité ;
- fonctionnement du syndicat : répartition selon la population de chaque collectivité.

Ce dispositif est celui qui prévaut actuellement dans les statuts en vigueur, modifiés pour la 13ème fois lors du comité syndical du 17 mars 2015.

Interrogé sur l'existence d'un document ou d'une étude portant sur les différents scenarii possibles en termes de mode(s) de financement du syndicat et de critères de répartition des dépenses entre ses membres, ainsi que leur incidence sur le coût, l'efficacité et la performance de la gestion du service public d'élimination des déchets dont le syndicat a la charge, le Smetom-Geeode n'a fourni aucun document.

Il ne ressort ni des statuts du syndicat ni des délibérations les ayant approuvés d'analyse préalable des différents modes de financement possibles du service de gestion des déchets entre les membres et le Smetom-Geeode, et les motifs des choix arrêtés par ces derniers.

Or, les communes, les EPCI avec ou sans fiscalité propre et les syndicats mixtes, dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT, c'est-à-dire la collecte et le traitement des déchets ménagers, et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets, peuvent financer les dépenses correspondantes soit à l'aide des recettes ordinaires du budget général ; soit par le biais de la TEOM prévue à l'article 1520 du CGI ; soit par la REOM prévue à l'article L. 2333-76 du CGCT[27].

Si on peut mettre en exergue l'ambiguïté des statuts qui résument le traitement à la seule « collecte sélective » et au « transit », il reste néanmoins à vérifier la bonne application de la formule retenue par le comité syndical et appliquée de 2011 à 2014, conformément aux statuts, comme suit :

Tableau n° 16 : Modalités de calcul de la contribution des membres du Smetom-Geeode

Coût total collecte				Coût total Traitement	
Coefficient collecte	Nombre de TH équivalent	Coefficient collecte OM	Coefficient collecte CS	Population 2011	dont population camping
TVA					

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

La TVA est appliquée non seulement sur le traitement en raison de la contribution du Sytradem, elle-même chargée de TVA mais également sur la collecte, ce qui est cohérent dans la mesure où le Smetom-Geeode a fait le choix de l'assujettissement à la TVA. Les contributions toutes taxes comprises sont les suivantes :

Tableau n° 17 : Contributions des membres du Smetom-Geeode(en € TTC)

	Total HT	Montant de TVA	Rappel du taux applicable	Total TTC
2011	10 803 126,8	594 172,0	5,5 %	11 397 298,8
2012	11 152 656,3	780 686,0	7,0 %	11 933 342,3
2013	11 219 298,2	785 350,0	7,0 %	12 004 648,2
2014	11 330 979,3	1 133 097,0	10,0 %	12 464 076,3

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les variables à prendre en compte sont le facteur de collecte, le nombre de TH (collecte) ou la population (traitement). Le coefficient collecte est de 1 pour toutes les communes, hormis celle qui bénéficie de davantage de passages que les autres, à savoir Provins (en distinguant selon les zones), Guignes ou Mormant. Le critère démographique via le nombre d'habitant et de taxe d'habitation permet d'affiner l'analyse.

Tableau n° 18 : Évolution de la contribution ramenée à la population concernée

	Part collecte			Part traitement		
	Montant HT	Nombre TH	Montant/TH	Montant HT	Nombre d'habts	Montant/habt
2011	2 647 020,4 €	39 262,0	67,4 €	8 156 106,4 €	85 064	95,9 €
2012	2 693 318,1 €	39 670,0	67,9 €	8 459 338,2 €	86 094	98,3 €
2013	2 704 594,2 €	39 881,0	67,8 €	8 514 704,0 €	86 609	98,3 €
2014	2 771 844,1 €	40 079,0	69,2 €	8 559 135,2 €	87 472	97,9 €

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Entre 2011 et 2014, les contributions demandées aux membres du Smetom-Geeode ont donc augmenté plus rapidement que la population malgré des replis sur la période en 2012/2013 pour la collecte et entre 2013 et 2014 pour le traitement.

[27] Fascicule III TEOM DGCL p. 2. http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/3_fascicule_teom.pdf.

3.2.1.2. Les autres taxes et redevances

Au sujet des évolutions possibles du mode de financement du syndicat, l'ordonnateur n'avait fait part d'aucune réflexion sur cette question[(28)] qui concerne non seulement sur les modalités d'établissement des contributions budgétaires de ses membres mais également sur l'établissement de nouvelles taxes et/ou redevances. Ainsi, le Smetom-Geeode n'avait pas instauré de :

- redevance spéciale pour les déchets non ménagers,
- redevance d'enlèvement des déchets des campings,
- taxe ou redevance d'accès aux déchetteries pour les déchets professionnels,
- et aucune taxe particulière n'a été mise en place par le syndicat.

S'agissant de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT, en vigueur durant la période sous revue, prévoyaient qu'*« à compter du 1er janvier 1993, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes qui n'ont pas institué la* [REOM] *créent une redevance spéciale afin d'assurer la collecte et le traitement des déchets visés à l'article L. 2224-14 (…) »*, ce dernier visant les déchets non ménagers qui *« eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites,* [peuvent être] *collect*[és] *et trait*[és] *sans sujétions techniques particulières »*.

En l'espèce, pour la période examinée, le Smetom-Geeode n'a instauré ni de REOM ni de redevance spéciale pour les déchets non ménagers, alors que celle-ci était bien obligatoire dans ce cas de figure, depuis le 1er janvier 1993.

Dans son arrêt précité de 2014, le Conseil d'État précise que cette taxe a vocation à financer la prise en charge des seuls déchets ménagers tout en rappelant le caractère obligatoire d'une redevance spéciale. Dans sa version modifiée au 1er janvier 2016, l'article L. 2333-78 précité du CGCT prévoit désormais que cette redevance spéciale n'est obligatoire que sur les périmètres où ni la REOM ni la TEOM n'a été instituée. Elle peut également être instaurée *« sur un périmètre limité à celui de leurs (…) membres qui (…) ont institué et perçoivent pour leur propre compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères »*.

Dans la mesure où les communautés de communes semblent avoir institué et percevoir la TEOM, le syndicat pourrait instituer cette redevance. Comme relevé par l'Amorce, elle *« évite de faire payer l'élimination des déchets non ménagers par les ménages (…), sensibilise les producteurs professionnels à la gestion de leurs déchets (…), permet une éviction des déchets non désirables des flux pris en charge par les collectivités (…), contribue à l'amélioration du service de collecte (…), de la maîtrise des coûts (…)* [et] *de la propreté urbaine »*[(29)]. L'article L. 2333-78 précité du CGCT précise à ce titre que *« cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets gérés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour la gestion de petites quantités de déchets »*.

En l'espèce le syndicat est donc tenu d'instituer *a minima* la redevance spéciale pour les déchets non ménagers sur les territoires où ni la REOM ni la TEOM n'ont été instaurées, et pourrait également l'instaurer sur les périmètres où ses communautés de communes membres perçoivent déjà pour leur propre compte la TEOM.

(28) Point I-4-4.1-a Étude mode financement.

(29) Fiche Amorce septembre 2010 *« La redevance spéciale pour les déchets non ménagers : l'essentiel de ce que les collectivités doivent savoir »* p.5 les 7 bonnes raisons de mettre en place la redevance spéciale. http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/ documents/76703_6889_redevance-speciale_dechets_non_menagers_guide-amorce-ademe.pdf.

Enfin, la redevance d'enlèvement des déchets des campings est visée à l'article L. 2333-77 du CGCT qui prévoit que « les communes ou établissements publics qui assurent l'enlèvement des ordures ménagères en provenance des terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes peuvent assujettir les exploitants de ces terrains à une redevance calculée en fonction du nombre des places disponibles sur ces terrains ».

L'article L. 2333-78 du même code prévoit également qu'en cas d'instauration de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, celle-ci *« se substitue, pour les déchets concernés, à celle prévue à l'article L. 2333-77 »*.

Enfin, l'article L. 2333-80 du CGCT précise qu'« en cas d'institution de la redevance mentionnée à l'article L. 2333-77, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est applicable ni aux terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes ni aux installations à usage collectif implantées sur ces terrains ». La possibilité d'instaurer cette redevance pou**v**ait être examinée par le syndicat.

En revanche, le Smetom-Geeode a manifestement instauré une redevance d'accès aux déchetteries pour les professionnels selon une grille tarifaire. Selon les rapports d'activité, les sommes ainsi perçues sont modestes, de l'ordre de 5 000 € par année.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode annonce des avancées sur chacun des points soulevés avec la mise en place d'une redevance spéciale prévue dans le projet de règlement de collecte à compter du 1er janvier 2017, l'instauration d'une redevance d'enlèvement des déchets pour l'aire d'accueil des gens du voyage du Grand Provinois lors de la réunion du 28 juin 2016 et une redevance pour les professionnels dans le règlement intérieur des déchetteries.

Une réflexion pourrait être également menée pour une tarification incitative à partir de la TEOM ou la mise en place d'une REOM. À ce jour, aucune action n'a été entreprise ou envisagée pour la mise en œuvre d'une telle tarification qui permettrait une plus grande transparence du prix du service et de responsabilisation de l'usager, dans le cadre du service de gestion des déchets dans son ensemble. À ce propos, le Smetom-Geeode indique vouloir mener « *une étude de comparaison et de chiffrage d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (R.E.O.M.)* […] *engagée dans le courant du premier semestre 2017,* [pour] *déterminer l'opportunité et le coût d'une R.E.O.M.* [et] *définir le type de redevance à mettre en place* ».

3.2.1.3. Les recettes d'exploitation du syndicat

Les recettes d'exploitation du Smetom-Geeode, présentées en annexe n° 2, ont cru durant la période examinée, s'élevant en 2014 à 210 K€

Outre, la contribution annuelle des établissements scolaires (environ 12 K€), la collecte des encombrants est exceptionnellement demandé par certaines communes.

Ces montants sont néanmoins nets des reversements de recettes du Sytradem au Smetom-Geeode, issus soit de recettes tirées de la valorisation par revente des déchets triés par le Sytradem soit de soutiens des éco-organismes.

- **Soutiens des éco-organismes**

Il ressort du contrôle du Sytradem que les reversements de soutiens des éco-organismes ont subi une modification liée aux soutiens des éco-organismes. Depuis, la mise en place du barème E en 2013, le reversement doit voir lieu en fonction du tonnage après tri. Le Sytradem a donc dû mettre en place un tel système en interne.

Le Smetom-Geeode, lui, ne procède à aucun reversement de recettes à ses membres et n'a produit aucune étude sur le sujet.

- **Reventes de matériaux**

Les reversements de recettes dues aux reventes de matériaux ont subi une modification liée aux soutiens des éco-organismes et au changement de barème. En outre, les reversements aux syndicats - à la fois pour la revente des matériaux comme pour le soutien des éco-organismes - avaient lieu sans convention à l'appui. Sur demande du comptable, une convention tripartite Sytradem – Smetom-Geeode – Sirmotom a été signée pour la première fois en 2013. Ces conventions financières s'appuient sur les tonnages entrants corrigés des refus de tri[30], hormis certains reversements opérés sur la base des tonnages réellement collectés. Ces autres recettes reversées par le Sytradem au Sirmotom sont directement affectées, sans recours à la clé de calcul indiquée *supra*.

Il ressort du contrôle du Sytradem qu'un double régime s'applique pour la répartition des recettes tirées de la vente de matériaux triés :

- une répartition selon les tonnages réellement collectés sur les territoires syndicaux pour les cartons déposés en déchetteries et le verre ;
- une répartition constatée à l'issue des opérations de tri, pour les emballages et les journaux, revues, magazines, qui connaissent un taux de répartition différent et révisés chaque année.

Par ailleurs, le Smetom-Geeode a lui-même passé des conventions avec les éco organismes afin de mettre en place des filières opérationnelles de collecte, ou financer les gisements concernés.

3.2.1.4. Subventions, participations, facturation de prestations à des tiers

Selon les dispositions de l'article 5 – alinéa 2 – de ses statuts, le Smetom-Geeode peut intervenir en dehors de sa circonscription territoriale de base, et pour des interventions mineures, à la demande de communes ou organismes de coopération intercommunale. En pratique, aucune intervention n'a eu lieu à ce titre depuis 2011 selon l'ordonnateur. Plus globalement, le Smetom-Geeode n'a pas attribué de subventions depuis 2011.

3.2.2. Les charges

Il ressort des comptes administratifs transmis pour la période sous revue que les dépenses du syndicat sont les suivantes :

[30] Alors que les contributions s'appuient sur une approche démographique.

Tableau n° 19 : Dépenses du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014

(en €)	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014-2011	Part des dépenses / total (2014)
Montant total des dépenses de fonctionnement	**11 972 376**	**11 723 658**	**11 527 483**	**11 802 026**	**- 1,42 %**	**100 %**
dont :						
charges à caractère général	6 529 654	5 692 062	5 334 294	5 537 065	- 15,20 %	46,92 %
charges de personnel et frais assimilés	1 456 901	1 421 959	1 542 241	1 591 456	9,24 %	13,48 %
autres charges de gestion courante	3 708 468	4 434 238	4 469 964	4 505 570	21,49 %	38,18 %
charges financières	277 353	175 399	180 985	167 935	- 39,45 %	1,42 %
charges exceptionnelles						
Montant total des dépenses d'investissement	**282 083**	**2 076 386**	**761 392**	**480 400**	**70,30 %**	**100 %**

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

Entre 2011 et 2014, les dépenses de fonctionnement du syndicat ont été en légère baisse (- 1,42 %) et s'établissent à 11,8 M€ en 2014, alors que les dépenses d'investissement ont augmenté sur la même période (+ 70,30 %) et s'élèvent à 480 K€ en 2014, non sans fluctuations dans l'intervalle.

Les dépenses de fonctionnement sont principalement constituées des charges à caractère général et des charges de gestion courante qui représentent respectivement 46,92 % et 38,18 % des dépenses totales de fonctionnement en 2014. Les charges de personnel quant à elles, représentent 13,5 % des dépenses totales de fonctionnement en 2014.

La structure des dépenses de fonctionnement du syndicat a fortement évolué au cours de la période sous revue, les charges de personnel augmentant de 9,24 % et les charges de gestion courante progressant de 21,49 %, alors que les charges financières sont très faibles en 2014.

3.2.2.1. Les charges de gestion

Les dépenses de gestion du Smetom-Geeode sont constituées des charges à caractère général à hauteur de 5,48 M€, en baisse de 7,4 % depuis 2010, des participations obligatoires pour 4,48 M€, en augmentation de 13,5 % depuis 2010, et des charges de personnel pour 1,59 M€. Enfin, le Smetom-Geeode a versé en 2014 environ 19,5 K€ d'indemnités aux élus, montant quasi-stable depuis 2010. Le détail des charges générales apparaît en annexe n° 3.

En sus, les contributions versées au Sytradem représentent une part croissante des charges soit 81,77 % en 2014 contre 41,83 % en 2011 dans un contexte de baisse des autres charges notamment le contrat de collecte et d'augmentation de la contribution due à la mise en service de l'usine, auparavant charge, non mutualisée.

Tableau n° 20 : Contribution du Smetom-Geeode au Sytradem (2011-2014)

	2011	2012	2013	2014
Contribution Sytradem (en €)	2 716 754.50	4 413 338,68	4 439 738,60	4 483 989,66
Ratio charges générales du Smetom-Geeode	41,83 %	78,16 %	84,08 %	81,77 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il ressort du contrôle du Sytradem que cette contribution ne devrait plus progresser que sensiblement avant de diminuer tendanciellement.

En reprenant les postes identifiés par le Smetom-Geeode lui-même dans son suivi budgétaire, on obtient le tableau suivant :

Tableau n° 21 : Répartition des charges du Smetom-Geeode par activité

	2011	2012	2013	2014	Évolution 2011/2014
01 : O.M.R. - Collecte	2 108 137	2 424 005	2 327 860	2 239 318	6,22 %
02 : O.M.R. - Traitement	1 602 820	38 876	6 013	9 646	- 99,40 %
03 : C.S. - Collecte	1 130 331	1 363 046	1 314 073	1 336 342	18,23 %
04 : C.S. - Traitement	9 452	6 795	86 550	-	- 100,00 %
05 : Point d'apport volontaire	290 175	344 329	235 253	270 078	- 6,93 %
06 : Compostage domestique	104 496	77 518	76 078	88 693	- 15,12 %
07 : Unités de compostage	288 204	278 368	245 118	266 305	- 7,60 %
08 : Déchetteries	2 563 249	2 580 042	2 698 187	2 835 556	10,62 %
09 : Administration Générale	4 905 306	7 452 821	6 147 316	6 030 682	22,94 %
10 : Animation Scolaire	37 909	48 655	31 855	31 838	- 16,01 %
11 : Communication	78 810	74 631	34 514	16 127	- 79,54 %
TOTAL	**13 118 888**	**14 689 087**	**13 202 816**	**13 124 584**	**0,04 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

3.2.2.2. Les charges de personnel

Le détail des charges de personnel est le suivant :

Tableau n° 22 : Détail de charges de personnel

(en €)	2011	2012	2013	2014	Évolution 2011/2014
Rémunérations du personnel	909 865	941 606	1 015 907	1 036 066	13,87 %
+ Charges sociales	444 995	465 038	508 614	537 669	20,83 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	14 486	15 156	17 038	17 311	19,50 %
+ Autres charges de personnel	0	159	682	410	!
= Charges de personnel interne	**1 369 346**	**1 421 959**	**1 542 241**	**1 591 456**	**16,22 %**
Charges sociales en % des CP interne	114,1 %	113,2 %	107,0 %	110,8 %	- 2,89 %
+ Charges de personnel externe	87 555	0	0	0	- 100,00%
= Charges totales de personnel	**1 456 901**	**1 421 959**	**1 542 241**	**1 591 456**	**9,24 %**
en % des produits de gestion	3,8 %	3,2 %	3,7 %	3,7 %	- 100,00 %

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

On peut identifier des charges de personnel externe jusqu'en 2011 qui correspondaient à des mises à disposition, analysées ultérieurement. La forte progression de la masse salariale sera également rapprochée d'une analyse des effectifs.

3.2.3. Bilan financier

3.2.3.1. Capacité d'autofinancement

En fonctionnement comme en investissement, le Smetom-Geeode dégage d'importants excédents, en hausse tendancielle sur la période 2011-2014 et de l'ordre de 1,52 M€ à fin 2014, ce qui correspond à 13 % des charges de gestion.

Tableau n° 23 : Analyse financière du Smetom-Geeode, vue d'ensemble

en €	2011	2012	2013	2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	0	0
+ Ressources d'exploitation	162 756	149 219	160 316	210 235
= Produits "flexibles" (a)	**162 756**	**149 219**	**160 316**	**210 235**
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 270 239	12 510 577	12 760 259	12 936 685
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	0	0
= Produits "rigides" (b)	**12 270 239**	**12 510 577**	**12 760 259**	**12 936 685**
Production immobilisée, travaux en régie (c)	11 103	11 033	2 938	10 075
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**12 444 098**	**12 670 829**	**12 923 513**	**13 156 994**
Charges à caractère général	6 529 654	5 692 062	5 334 294	5 537 065
+ Charges de personnel	1 456 901	1 421 959	1 542 241	1 591 456
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0
+ Autres charges de gestion	3 708 468	4 434 238	4 469 964	4 505 570
= Charges de gestion (B)	**11 695 023**	**11 548 258**	**11 346 498**	**11 634 091**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**749 075**	**1 122 571**	**1 577 015**	**1 522 903**
en % des produits de gestion	*6,0%*	*8,9%*	*12,2%*	*11,6%*
+/- Résultat financier (réel seulement)	-277 353	-175 399	-180 985	-167 935
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-15 592	-14 388	-153 345	-22 892
= CAF brute	**456 130**	**932 783**	**1 242 684**	**1 332 076**
en % des produits de gestion	*3,7%*	*7,4%*	*9,6%*	*10,1%*

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

En conséquence de ces excédents, le Smetom-Geeode dégage une capacité d'autofinancement (Caf) nette, en forte progression depuis 2011 :

Tableau n° 24 : Capacité d'autofinancement du Smetom-Geeode

(en €)	2011	2012	2013	2014
Caf brute	456 130	932 783	1 242 684	1 332 076
- Annuité en capital de la dette	238 871	306 993	349 749	363 116
= Caf nette ou disponible (C)	217 259	625 791	892 936	968 961

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

Ceci permet au Smetom-Geeode de financer les investissements dans des conditions favorables et sans recours à l'emprunt, d'autant que ses équipements propres sont limités.

Tableau n° 25 : Situation après le financement des investissements

(en €)	2011	2012	2013	2014
Caf brute	**456 130**	**932 783**	**1 242 684**	**1 332 076**
- Annuité en capital de la dette	238 871	306 993	349 749	363 116
= Caf nette ou disponible (C)	**217 259**	**625 791**	**892 936**	**968 961**
= Financement propre disponible (C+D)	**249 873**	**632 092**	**921 619**	**996 894**
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*88,6 %*	*30,4 %*	*121,0 %*	*207,5 %*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	282 083	2 076 386	761 392	480 400
- Participations et inv. financiers nets	0	0	- 11 625	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 32 210**	**- 1 444 294**	**171 852**	**516 494**
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 32 210**	**- 1 444 294**	**171 852**	**481 773**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 090 000	655 000	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 057 790	- 789 294	171 852	481 773

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

3.2.3.2. Encours de dette et capacité de désendettement

Malgré sa participation au Sytradem qui porte les deux équipements structurants que sont l'UVE et le centre de tri, le Smetom-Geeode porte encore un endettement conséquent.

Il possède en effet plusieurs déchetteries qui nécessitent des investissements et expliquent - avec la construction de du siège - son endettement, composé d'emprunts régulièrement contractés depuis sa création. Demeurent les achats de bacs pour l'activité de collecte qui représenteront, *a contrario* des bennes pour les déchetteries fournies par le prestataire, des investissements à renouveler.

Tableau n° 26 : Emprunts du Smetom-Geeode

Prêteur	Capital restant dû (en €)	Durée résiduelle	Taux	Prochaine échéance	Montant prochaine échéance (en €)	Année de réalisation	Montant initial (en €)	Risque de taux
CA	120 000,00	11,98	LEP (Postfixé) + 2.39	20/12/2015	3 577,40	2012	150 000,00	Livret A
CE	302 864,58	11,74	Taux fixe à 4.92 %	25/06/2016	34 016,82	2012	355 000,00	Fixe
CE	426 249,74	10,51	(TAG 06 M + 0.16)-Floor - 0.16 sur TAG 06 M	30/09/2015	17 191,91	2008	700 000,00	Variable
CE	362 455,89	12,67	Taux fixe 4.01 % à barrière 6 % sur Euribor 12 M (Postfixé)	30/05/2016	37 311,68	2008	500 000,00	Barrière
CE	357 962,59	12,34	Taux fixe à 4.57 %	30/01/2016	37 127,05	2008	500 000,00	Fixe
SFIL Caffil	31 126,00	2,68	Taux fixe à 5.5 %	01/12/2015	5 698,30	2001	137 204,12	Fixe
SFIL Caffil	50 083,10	4,34	Taux fixe à 5.57 %	01/02/2016	6 368,06	2001	152 449,02	Fixe
CE	583 231,60	8,49	Taux fixe à 4.25 %	25/03/2016	79 336,66	2009	874 000,00	Fixe
CE	50 000,00	1,80	Taux fixe à 3.67 %	15/01/2016	13 417,50	2009	200 000,00	Fixe
(Suite Tableau n° 26)								
Prêteur	**Capital restant dû (en €)**	**Durée résiduelle**	**Taux**	**Prochaine échéance**	**Montant prochaine échéance (en €)**	**Année de réalisation**	**Montant initial (en €)**	**Risque de taux**
CA	849 225,62	10,30	Taux fixe à 3.31 %	15/01/2016	93 365,06	2011	1 090 000,00	Fixe
CA	129 872,42	12,08	Taux fixe à 4.79 %	25/10/2015	3 519,08	2012	150 000,00	Fixe
CA	195 274,08	4,89	Taux fixe à 5.85 %	20/02/2016	22 804,55	2000	533 571,56	Fixe
CE	9 122,00	0,49	Taux fixe à 5.3 %	26/03/2016	9 363,70	2001	183 000,00	Fixe
SFIL Caffil	28 879,29	1,26	Taux fixe à 5.49 %	01/01/2016	15 639,35	2002	160 000,00	Fixe
SFIL Caffil	72 493,76	6,26	Taux fixe à 5.04 %	01/01/2016	12 546,51	2003	163 000,00	Fixe
CA	128 041,28	7,34	Taux fixe à 4.72 %	01/02/2016	19 587,15	2003	250 000,00	Fixe
CE	85 797,57	8,31	Taux fixe à 1.51 %	20/01/2016	9 556,86	2004	160 000,00	Fixe à phase
CE	55 146,14	8,70	Taux fixe à 4.65 %	09/12/2015	1 926,82	2004	100 000,00	Fixe
	3 837 825,66				**422 354,46**		**6 358 224,70**	

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

La majorité des emprunts sont à taux fixes ; quelques emprunts à taux variables peuvent être identifiés mais ils ne présentent pas de risques particuliers au sein d'un endettement très modéré. En incluant la trésorerie, la capacité de désendettement du Smetom-Geeode, c'est-à-dire le rapport entre la dette et sa capacité d'autofinancement brut a largement diminué entre 2011 et 2014.

Tableau n° 27 : Principaux ratios financiers

	2011	2012	2013	2014
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	277 353	175 399	180 985	167 935
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	**6,2 %**	**3,7 %**	**4,1 %**	**4,1 %**
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement	2 306 911	2 753 372	2 076 217	1 089 812
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/Caf brute du BP)	**5,1**	**3,0**	**1,7**	**0,8**

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

L'encours de dette amorce une diminution en l'absence de nouveaux emprunts :

Tableau n° 28 : Endettement du Smetom-Geeode en fin d'année (2011-2014)

(en €)	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	3 599 548	4 450 677	4 798 684	4 448 935	11,2 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	238 871	306 993	349 749	363 116	4,8 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	*N.C.*
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	*N.C.*
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité, etc.)	0	0	0	0	- 100,0 %
+ Nouveaux emprunts	1 090 000	655 000	0	0	*N.C.*
= Encours de dette du BP au 31 décembre	4 450 677	4 798 684	4 448 935	4 085 819	3,2 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Au 1er janvier 2016, on peut présenter ainsi l'endettement du Smetom-Geeode :

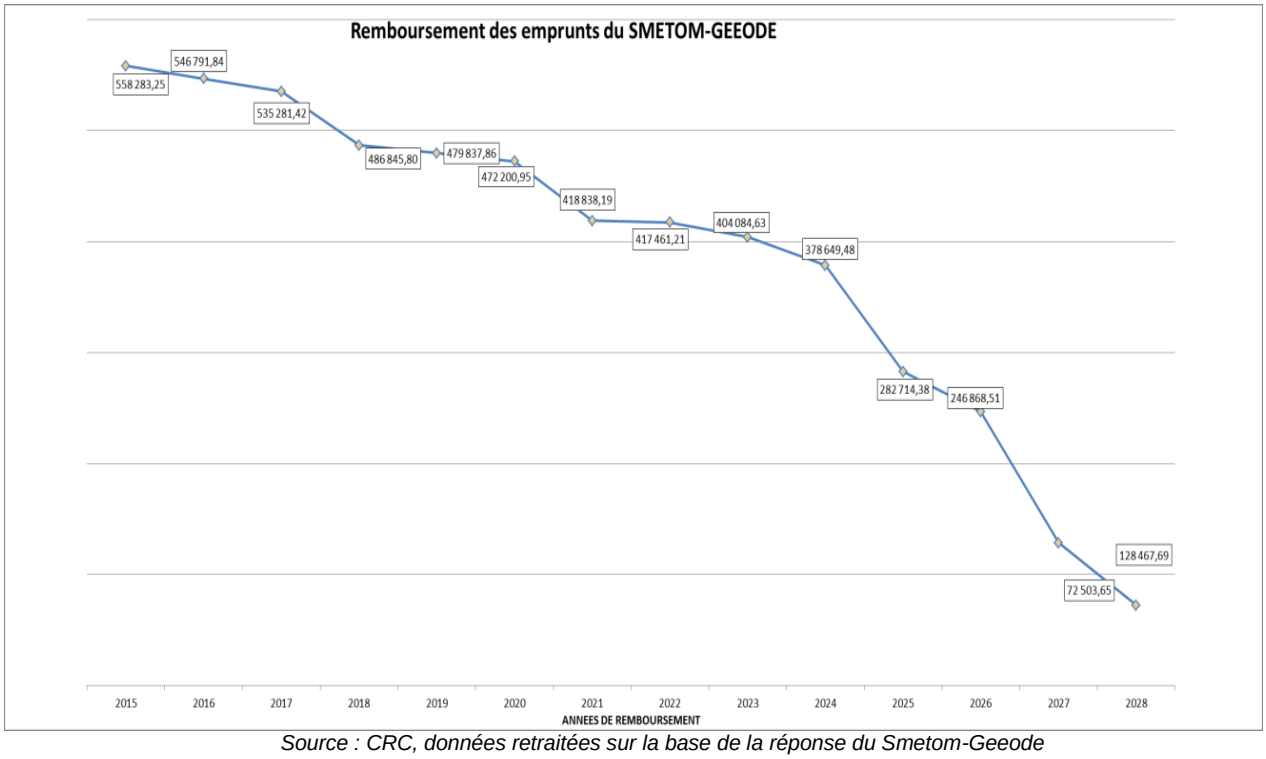
Tableau n° 29 : Endettement du Smetom-Geeode au 1er janvier 2016

capital restant dû	intérêts	encours de dette
3 805 912,15 €	1 064 633,46 €	4 870 545,61€

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le graphique suivant permet de visualiser les échéances annuelles jusqu'au remboursement complet de la dette actuelle.

Graphique n° 1 : Remboursements annuels des emprunts du Smetom



Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

3.2.3.3. Gestion de la trésorerie et fonds de roulement net global

Le Smetom-Geeode dispose d'un fonds de roulement et d'une trésorerie suffisants au regard de son endettement. Ces éléments sont en progression durant la période :

Tableau n° 30 : Trésorerie nette du Smetom-Geeode

au 31 décembre (en €)	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	3 251 818	2 462 524	2 634 376	3 150 870
- Besoin en fonds de roulement global	1 108 053	417 212	261 658	154 862
=Trésorerie nette	**2 143 765**	**2 045 312**	**2 372 718**	**2 996 008**
en nombre de jours de charges courantes	***65,4***	***63,7***	***75,1***	***92,7***

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

La contribution au Sytradem étant désormais stabilisée à son niveau maximal d'une part, et son endettement propre en diminution tendancielle, le Smetom-Geeode devrait s'interroger sur les investissements à réaliser dans les années à venir pour éventuellement revoir à la baisse le montant global de la participation des communes et intercommunalités membres, compte tenu de la tension sur les budgets locaux, en tenant compte, comme le rappelle l'ordonnateur un programme de restructuration des déchetteries engagé par délibération du 11 décembre 2014.

3.2.4. Un modèle de financement peu incitatif

Le syndicat indique qu'aucun document n'a été trouvé concernant une étude portant sur les différents scénarii possibles en termes de mode(s) de financement. Pourtant, le mode de financement actuel est loin d'être satisfaisant.

Concernant le financement de la collecte, on peut reconnaître au Smetom-Geeode une volonté de répartir l'effort de son financement en tenant compte de données physiques à savoir le nombre de foyers assujettis à la TH et partant, à la TEOM ainsi que la fréquence des passages des bennes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre et au-delà des actions déjà engagées, le Smetom-Geeode indique vouloir mener « *une étude de comparaison et de chiffrage d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (R.E.O.M.)* […] *dans le courant du premier semestre 2017* » qui permettra de ponctuer ses réformes sur le sujet.

Concernant le traitement, sur le modèle du financement du Sytradem, la clé de répartition du financement du Smetom-Geeode repose sur des contributions budgétaires au prorata du nombre d'habitant. Elle ne semble pas incitative, ni pour les usagers eux-mêmes ni pour les syndicats de base.

Accentuant cet effet, le financement du Sytradem serait même dissuasif, en raison de reversements opérés sur les volumes. Les syndicats de base peuvent bénéficier d'un effet d'aubaine, en n'étant doublement pas incités à réduire leurs déchets puisqu'ils contribuent au regard du facteur de la population tout en percevant des produits sur les volumes, et alors même que la régie Sytraval est saturée.

Le dispositif de financement du Sytradem n'est donc pas incitatif voire au contraire dissuasif en vue de la réduction des déchets et des coûts afférents au service public mis en place. Or, ce qui s'avère souhaitable, possible et réalisés pour les reversements, pourrait s'appliquer en amont au niveau de la contribution.

Comme le souligne la mission d'évaluation dans son rapport cité précédemment, *les « syndicats peuvent faire écran à la performance des collectivités adhérentes »*. Il y a dans le montage du Sytradem, impliquant le Smetom-Geeode et ses membres, trois niveaux de responsabilités qui multiplient ce risque.

Tant le montage institutionnel retenu pour le service public des déchets que le mode de financement choisi diluent la responsabilisation des acteurs de base que sont les communautés de communes, et *in fine*, l'usager en vue d'une meilleure performance de ce service tant en terme de coûts que de volume de déchets. Il conviendrait par conséquent que le Smetom-Geeode pondère la contribution budgétaire de ses membres au regard des tonnages pris en charge pour le financement de la collecte comme du traitement.

Recommandation n° 2.

Développer un financement incitatif à la réduction des déchets pour l'ensemble du service public de gestion des déchets, tant pour la collecte que pour le traitement.

3.3. Gestion du personnel

3.3.1. Structure et répartition des effectifs

Sur son site internet, le syndicat indique disposer de cinq services techniques et administratifs : service « collecte et traitement », « déchetteries », « compostage et maintenance », « communication » et « comptabilité / secrétariat ».

Avec deux pôles – technique et administratif – dont le nombre d'agents est très inégal, l'organigramme a peu évolué depuis 2011, si ce n'est avec :

- la structuration d'une direction administrative avec le recrutement d'une directrice à sa tête en juin 2012 ;
- le rattachement de la communication, auparavant rattachée au directeur général, à la direction technique en octobre 2013.

De 2011 à 2014 les effectifs du syndicat se répartissent de la façon suivante :

Tableau n° 31 : Effectifs du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014

Nombre d'ETP au 31 décembre (hors stagiaires et animation scolaire)	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014-2011	Part des ETP par pôles sur le total des effectifs en 2014
Direction générale et direction	1,33	2,50	3,00	3,00	125,6 %	5,99 %
Communication et animation	2,50	2,96	3,39	3,00	20,0 %	5,99 %
Administration	4,00	4,49	4,60	6,10	52,5 %	12,18 %
Collecte	9,62	9,96	8,62	7,82	- 18,7 %	15,62 %
Entretien et maintenance	7,90	8,25	8,00	8,00	1,3 %	15,98 %
Déchetteries	17,97	20,86	20,64	22,15	23,3 %	44,24 %
TOTAL des ETP	**43,33**	**49,02**	**48,25**	**50,07**	**15,6 %**	**100 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les effectifs du syndicat ont ainsi progressé entre 2011 et 2014 de 15,6 %, passant de 43,33 équivalents temps pleins (ETP) fin 2011 à 50,07 fin 2014. Dans son tableau récapitulatif des effectifs, le Smetom-Geeode considère pourtant que les effectifs seraient en légère diminution entre le 1er janvier 2011 (43 agents) et le 1er janvier 2015 (42 agents) avec une légère augmentation dans l'intervalle (44 agents).

Toutefois et compte tenu des éléments fournis par le Smetom-Geeode via le tableau du personnel, les données ont été retraitées en équivalents temps pleins travaillés (ETPT), car cette notion permet de prendre en compte, outre la quotité de travail de chaque agent, sa présence effective sur les années considérées (effet départs – arrivées).

Durant la période sous revue, le pôle administratif bénéficie de la plus forte progression d'effectifs sans pour autant représenter une part importante des effectifs totaux du syndicat. Ceci vaut *a fortiori* dans une approche élargie en intégrant à l'analyse la directrice administrative, recrutée en 2012 voire les effectifs relatifs aux actions de communication. En intégrant *a minima* la directrice administrative, qui ne couvre que le secteur analysé, la progression n'est pas de 52,5 % mais de 77,5 %.

Au sein des services techniques, qui croissent moins rapidement, le pôle collecte diminue. En revanche, le pôle déchetteries connaît une augmentation notable de ses effectifs (+ 23,3 %), d'autant plus qu'il représente 44 % des effectifs totaux.

Les effectifs du syndicat, très largement composés d'agents de catégorie C, de trois agents de catégorie B et d'un cadre de catégorie A, se répartissent ainsi :

Tableau n° 32 : Effectifs du Smetom-Geeode par statut d'emploi

Nombre d'ETP au 31 décembre (hors stagiaire et animation scolaire)	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014-2011	Part des agents titulaires ou non titulaires / total des effectifs (2014)
Agents titulaires ou stagiaires titularisés	38,95	42,77	41,61	44,36	13,86 %	88,60 %
Agents non titulaires dont emplois d'avenir / stagiaires	4,38	6,24	6,64	5,71	30,37 %	11,40 %
TOTAL des ETP	**43,33**	**49,02**	**48,25**	**50,07**	**15,6 %**	**100,00 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il ressort des éléments transmis par le Smetom-Geeode, que ses effectifs sont constitués à hauteur de 88,6 % d'agents titulaires et 11,4 % d'agents non titulaires, la progression de ces derniers sur la période étant plus importante (+ 30,37 %).

Dans l'ensemble, l'augmentation des effectifs du syndicat - notamment non titulaires – a été forte, en lien avec l'augmentation de plus de 16 % des charges de personnel sur la même période. Celle-ci s'explique en partie par l'augmentation notable du pôle déchetterie représentant près de la moitié des effectifs du syndicat, mais également par la croissance importante et rapide des effectifs administratifs et de direction désormais structurés dans une direction de 7 ETP, soit 14,2 % des effectifs.

3.3.2. Régime indemnitaire, avantages en nature et congés du personnel

Telles que mises en place par une délibération du 22 septembre 2010, les caractéristiques du régime indemnitaire du Smetom-Geeode sont détaillées en annexe n° 4. Les modalités de mise en œuvre et d'attribution du régime indemnitaire du personnel n'appellent pas d'observation particulière au regard des textes applicables à chacune de ces primes et indemnités.

S'agissant des congés et de la réduction du temps de travail, la délibération n° 11.02.03 du 9 février 2011 fixe les différents régimes applicables aux agents du Smetom-Geeode.

Les horaires de travail fixés s'établissent à 35 heures hebdomadaires pour les agents des déchetteries en raison des heures d'ouverture de ces services. Ils ne disposent donc pas de droit à l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) en application de ce dispositif, applicable depuis le 1er janvier 2002.

Inversement, les personnels d'encadrement sont soumis aux 39 heures hebdomadaires accompagnés de 23 jours de droit à ARTT par an. Les autres agents du Smetom-Geeode bénéficient d'un choix entre :

- le maintien aux 39 heures hebdomadaires compensé par 23 jours de droit à ARTT par an ;
- et le passage aux 35 heures par semaine sans ARTT.

Les modalités de mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail n'appellent donc pas d'observation particulière au regard de la loi du 3 janvier 2001 du décret du 25 août 2000 applicables(31).

Par ailleurs, le Smetom-Geeode a également institué, après avis favorable du comité technique paritaire, un compte épargne temps (CET) à partir du 1er janvier 2011 par une délibération n° 10.09.09 du 22 septembre 2010.

L'ouverture d'un CET s'exerce sur demande écrite de l'agent avant le 15 janvier de l'année n+1 auprès du service des ressources humaines, dans la limite de 20 jours de congés annuels pris au titre de l'année en cours, le nombre total de jours inscrits au CET ne pouvant excéder 60 jours. Ce dispositif et ses modalités de mise en œuvre fixées par le Smetom-Geeode n'appelle pas d'observation particulière au regard des décrets du 26 août 2004 et du 20 mai 2010 applicables(32).

3.3.3. La direction générale

L'actuel directeur général des services est en poste depuis le 1er octobre 2010, soit une date antérieure à la période sous contrôle. La vacance du poste de directeur était alors établie par arrêté en date du 30 juillet 2010 que n'a pu fournir le Smetom-Geeode, justifiant seulement de captures d'écran du système d'information du centre de gestion.

Le Smetom-Geeode a transmis une délibération du 15 juin 2010, quelques semaines avant la vacance du poste et la prise de fonctions de l'actuel directeur général des services qui approuve le tableau des effectifs au 1er juillet 2010 comprenant la création d'un poste de directeur territorial et d'un poste fonctionnel de directeur général des services, catégorie 40 000 - 80 000 habitants.

(31) Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale et décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

(32) Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 et décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

Un arrêté préfectoral de 1998 validait le classement du Smetom-Geeode dans la strate démographique des communes de plus de 10 000 habitants. La délibération remet en cause ce classement sur la base du critère de la population, classant désormais le syndicat dans la strate 40-80 000 habitants, par analogie avec le Sirmotom.

La vacance du poste de directeur a été faite par deux avis envoyés au centre de gestion le 30 juillet 2010. Cependant, le syndicat indique *« qu'il n'y a pas eu de publicité, dès lors que les déclarations de vacance concernaient un agent déjà en poste »*.

L'arrêté en date du 16 septembre 2010 a permis la nomination de l'actuel directeur général par voie de mutation en tant que directeur territorial. Par arrêté, il a été immédiatement détaché sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services d'une commune strate de 40 à 80 000 habitants.

Deux ans plus tard, une version modifiée a permis de corriger l'échelon de référence pour la rémunération correspondant à l'indice 1015 soit le 9ème échelon et non le 8ème, conformément au décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007 portant modification des dispositions applicables à certains emplois de direction des collectivités territoriales.

En termes indiciaires, le directeur général des services perçoit ainsi une rémunération correspondant au 8è échelon de l'emploi correspondant soit l'indice 1015, indice majoré 821. En termes indemnitaires, il bénéficie :

- de la nouvelle bonification indiciaire ;
- de la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction (PREAD) ;
- de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires affectée d'un coefficient de 2,90 à compter du 1er octobre 2010 puis de 4,70 à compter du 1er janvier 2013 ;
- et de l'indemnité d'exercice des missions.

Sur la base de l'article 37 de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui a modifié l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 relatif aux emplois de direction des collectivités territoriales, le poste de directeur général des services d'établissements publics locaux à fiscalité propre ou sans fiscalité propre peut être créé *a minima* dans les organismes de plus de 10 000 habitants.

Pour les établissements sans fiscalité propre, un rapprochement avec les communes doit être opéré. Dans la mesure où le Smetom-Geeode était classé en 10 000 habitants depuis 1998, il pouvait donc prétendre - sur le principe - à la création d'un poste de directeur général de services.

En revanche, le recrutement sur ce poste d'un directeur territorial était conditionné par le relèvement du Smetom-Geeode dans la catégorie supérieure, à savoir celle des communes de plus de 40 000 habitants même si le détachement dans un emploi fonctionnel assimilé à une commune de plus de 10 000 habitants était possible sur la base du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 modifiant le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987.

Au-delà du recrutement d'un directeur territorial, acquis depuis 2000 sur la base du décret précité et du classement alors applicable au Smetom, l'assimilation du syndicat à une commune de la strate démographique des communes de 40 000 à 80 000 habitants doit être analysée en ce qu'elle emporte comme conséquence le niveau de rémunération du directeur général des services.

Dans ce cadre, l'article 1er du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux précise que *« cette assimilation se fait (…) au regard de leurs compétences, de l'importance de leur budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer. »*

Selon l'article 1er de ce décret, l'assimilation à une commune des syndicats intercommunaux, des syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupement de ces collectivités repose sur la combinaison des critères cumulatifs suivants :

- le champ et les compétences de l'établissement,
- l'importance de leur budget,
- le nombre et la qualification des agents à encadrer.

Il s'agit à titre liminaire de noter que l'assimilation du Smetom-Geeode aux communes de la strate 40 000-80 000 habitants s'apparente à une quasi correspondance puisque, avec environ 84 000 habitants en 2010 et 88 000 aujourd'hui, le Smetom-Geeode dépasse de peu le plafond retenu.

De plus, la délibération ne motive le classement du Smetom-Geeode qu'au regard de ce critère et d'une analogie avec le Sirmotom. Or, ces deux critères ne sont pas pertinents, *a fortiori* le second mais également le premier en ce que le raisonnement appelé par l'assimilation vise justement à étayer le seul critère de la population.

S'agissant des compétences exercées par le Smetom-Geeode en vertu de ses statuts, celui-ci met en œuvre une seule compétence, relative aux déchets, qu'il a déléguée en partie. La mise en œuvre d'une seule politique publique, soit-elle sur un périmètre intercommunal, dans le cadre du principe de spécialité propre aux établissements publics, ne saurait être rapprochée de l'éventail des compétences exercées par les communes.

Concernant le budget primitif 2015 du Smetom-Geeode, celui-ci s'établissait à hauteur de 12 M€ de charges réelles dont plus d'un tiers est transféré au Sytradem. Ramené à la hauteur d'une commune de 40 000 habitants, cela fait un montant de charges réelles de 300 € par habitant. Or, il ressort des budgets primitifs 2010 des communes de 20 000 à 50 000 habitants[33], un montant moyen de charges réelles s'élevant à 1 829 € par habitant et 1 565 € au-delà jusqu'à 99 999 habitants. L'importance du budget du Smetom-Geeode ne pouvait donc être assimilée à celui d'une commune de plus de 40 000 habitants.

En termes d'effectifs, le Smetom-Geeode comptait 43 agents en 2010 et 50 fin 2014 quand les effectifs moyens des communes de 20 000 à 49 999 habitants s'établissaient à 659 agents en 2010 et 1 503 au-delà et jusqu'à 99 999 habitants[34]. Enfin, s'agissant de la qualification des agents, le Smetom-Geeode comptait une très large majorité d'agents de catégories C.

Si le recrutement d'un directeur territorial était possible, il semble néanmoins que le classement du Smetom-Geeode dans la strate des communes de 40 000 à 80 000 habitants excédait la situation effective du syndicat au regard de ses compétences, de son budget et de ses effectifs.

À plusieurs reprises, le juge administratif a déjà annulé - sur ce même fondement et ces mêmes critères - des délibérations de création de poste à des grades correspondant à ceux pouvant être créés dans des communes de différentes strates démographiques de référence, auxquelles l'assimilation des établissements publics locaux concernés n'était pas justifiée(35).

[33] Publication DGCL « Les budgets primitifs 2010 des communes » page 7 et 8.

[34] Annexe 1 « analyse fonctionnelle des effectifs » et publication DGCL « Les collectivités locales en chiffres – 2012 » page 10 Effectif moyen des agents employés par les organismes communaux au 31 décembre 2009.

(35) CE 6 octobre 1995 n° 108600 et CAA Bordeaux requête n° 04BX02197, 22 mai 2007 extraits des considérants cf. 8.2.6.

Actuellement, les conséquences financières pour le Smetom-Geeode doivent être relativisées puisque si l'établissement était resté dans sa catégorie initiale, le directeur général des services verrait sa rémunération fixée sur une base maximale de 985 (indice brut) au lieu de la hors échelle A. Néanmoins, une telle décision de classement peut s'avérer problématique avec la possibilité de recrutement, à l'avenir, d'un administrateur territorial[36].

Pour l'heure, l'assimilation - surévaluée - du Smetom-Geeode aux communes de 40 000 à 80 000 habitants entraîne une rémunération indiciaire et indemnitaire du directeur général des services à un niveau trop élevé au regard de ses responsabilités réelles, au vu de l'analyse des compétences, du budget et des effectifs de l'organisme.

Dans leurs réponses, le directeur général et l'organisme arguent du départ en retraite à fin 2017 de l'actuel titulaire du poste. Or, il ne semble pas que ce motif permette d'écarter une régularisation immédiate du classement du syndicat dont les conséquences ne se réduisent pas à un cas individuel.

Du reste, si la position de la chambre est sans incidence sur la période courant de sa propre décision de classement en 2010 jusqu'au rapport de la chambre, l'organisme, en revanche, ne saurait désormais plaider le défaut d'information pas plus que l'absence de déféré préfectoral qui n'empêche pas le juge administratif de requalifier le syndicat.

Il convient à cet égard de citer le « considérant » suivant tiré de l'arrêt précité de la CAA de Bordeaux, jurisprudence dont le Smetom-Geeode se prévaut pour rappeler que le contrôle de légalité, au même titre que le contrôle juridictionnel, s'exerce en aval de décisions de classement relevant des organismes :

Considérant que si la population totale des communes pour le compte desquelles le syndicat exerce des attributions en matière notamment de collecte et de traitement des ordures ménagères s'élève à 124 358 habitants, et si l'importance de son budget n'est pas contestée, cet établissement public, qui ne compte que 31 employés dont 2 de catégorie A, 1 de catégorie B et 28 de catégorie C, ne saurait être assimilable à une commune de plus de 20 000 habitants, eu égard, en particulier, à la disproportion existant entre le nombre et le niveau des effectifs qu'il emploie et ceux caractérisant habituellement une telle collectivité.

Loin de démentir les analyses de la chambre, la jurisprudence administrative montre que la décision de classement, quand bien même elle peut relever de l'initiative de la collectivité ou de l'établissement, demeure sous le contrôle du juge administratif. Sur le fond, elle ramènerait le Smetom-Geeode assurément en deçà du seuil d'assimilation des communes de 40 000 habitants, voire en deçà de 20 000 habitants au seul regard de ses effectifs, sans compter que le Smetom-Geeode, contrairement au syndicat du cas d'espèce, est censé avoir transféré sa compétence traitement.

Cette jurisprudence et les analyses qui précèdent ne semblent pas totalement étrangères au Smetom-Geeode, ce dernier indiquant que « *si la strate démographique de rattachement devait être modifiée* », ce dont il a l'initiative, « *le recrutement du futur D.G.S. du syndicat serait effectué conformément aux règles applicables aux communes de 20 000 à 40 000 habitants, voire 10 000 à 20 000 habitants.* ». Comme rappelé par la chambre, il conviendrait donc que le Smetom-Geeode se conforme sans délais aux règles et critères précisés par le juge administratif en matière d'assimilation aux communes et d'en tirer toutes les conséquences dans sa gestion.

3.3.4. Mises à disposition du personnel

Selon l'ordonnateur, « certains agents du Smetom-Geeode sont mis à disposition du Sytradem ou de la Régie Sytraval. Ces mises à disposition ont été contractualisées au travers de conventions permettant le remboursement par l'organisme bénéficiaire des dépenses correspondantes. ».

[36] http://www.cdg59.fr/fileadmin/Services/AdminCarrieres/CDG-Info/Annee_2008/CDG-INFO2008-1.pdf.

Appelé à préciser ce point, celui-ci indique qu'*« aucun agent du Smetom-Geeode n'est mis à disposition auprès d'un organisme extérieur »* sans qu'il soit précisé si cette réponse infirme les éléments qui précédaient.

Dans l'ensemble, les enjeux financiers, appréhendés par les titres de recettes émis par le Smetom-Geeode aux deux organismes, sont importants, étant précisé - comme il le sera expliqué par la suite - qu'ils sont nets des rémunérations directes versés aux agents.

Tableau n° 33 : Montants remboursés au Smetom-Geeode par le Sytradem et Sytraval

(en €)	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2012
Sytradem	31 463,15	36 755,19	40 653,90	90 009,42	186,08 %
Sytraval	21 737,03	37 550,12	38 185,06	40 298,98	85,39 %
Total	**53 200,18**	**74 305,31**	**78 838,96**	**130 308,40**	**144,94 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Comme l'indique le Smetom-Geeode dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, ces montants doivent être mis en relief avec le nombre d'ETP mis à disposition du Sytradem dans un contexte de retrait de la directrice du Sirmotom, ex co-directrice du Sytradem. C'est désormais le seul Smetom-Geeode qui porte, via ses effectifs, le Sytradem. Néanmoins, le rapport de la chambre portant sur le Sytradem montre que, à compétences constantes voire en diminution du fait de la mise en service de l'usine de traitement qui faisait partie des attributions de la co-directrice, le nombre d'ETP du Sytradem est en augmentation.

- **Participation à la codirection puis direction du Sytradem**

Une convention tripartite conclue le 20 juin 2002 entre le Sirmotom, le Smetom-Geeode et le Sytradem, organisant la co-direction de ce dernier, prévoyait notamment la mise à disposition du directeur du Sirmotom au Sytradem, afin d'assurer les affaires administratives et les correspondances pour l'opération « usine de traitement ».

Cette convention précisait que « les charges salariales occasionnées par l'intervention des directeurs (…) seront remboursées chaque année aux syndicats respectifs par le Sytradem, selon le nombre d'heures effectuées par lesdits directeurs. Les frais de déplacement (…) seront également remboursés dans leur intégralité ». Le président du Smetom-Geeode a été préalablement autorisé à signer cette convention par délibération du 6 juin 2002.

Un avenant n° 1 à cette convention, approuvé par délibérations du Smetom-Geeode le 15 juin 2010 et du Sytradem le 3 mai 2010, prenant effet au 1er juin 2010, est venu modifier les modalités de cette intervention. Le président du Smetom-Geeode a été préalablement autorisé à signer cette convention par délibération postérieure du 15 juin 2010.

Le directeur général du Smetom-Geeode était désormais en charge des *« affaires financières concernant le fonctionnement du syndicat, ainsi que les équipements gérés par le Sytradem »* moyennant un remboursement du Sytradem au Smetom-Geeode tenant à la *« différence entre le temps réel consacré au Sytradem par le Directeur (1/4 temps) et la rémunération versée directement à l'agent »*.

En parallèle, une convention du 27 juin 2013 a été conclue, concernant une rédactrice territoriale du Smetom-Geeode), mise à disposition d'un tiers de son temps plein à compter du 1er juillet 2013. L'article 6 de cette convention prévoit que le montant de la rémunération et des charges sociales est remboursé par le Sytradem au Smetom-Geeode au prorata de cette quotité de travail. Il s'agissait donc là d'une mise à disposition, avec remboursement par l'organisme bénéficiaire de l'organisme d'origine. Pourtant, le registre des effectifs transmis par le Smetom-Geeode mentionne cette rédactrice, directrice administrative comme étant affectée à temps complet au Smetom-Geeode.

Par suite, la résiliation en 2015 des conventions initialement conclues entre le Sirmotom et le Sytradem en 2002 a résulté du courrier de l'ex co-directrice du Sytradem, directrice du Sirmotom, en date du 19 mai 2014 signifiant son retrait du Sytradem.

Dès lors, le dispositif a évolué avec les délibérations du 5 février 2015 portant respectivement résiliation et établissement de nouvelles relations non plus tripartites mais bipartites par convention du 22 février 2015 entre le Smetom-Geeode et le Sytradem créant « quatre postes accessoires » dont les charges salariales sont remboursées en tout ou partie par le Sytradem au Smetom-Geeode :

- directeur du Sytradem : 15 % de l'indice majoré de l'agent, pour un quart temps complet et ce dûment autorisé par arrêté du 27 février 2015 ;
- suivi administratif juridique et financier : 32 % confié à la directrice administrative du Smetom-Geeode et ce dûment autorisé par arrêté du 27 février 2015, secondée par un agent de la filière administrative (catégorie C) du Smetom-Geeode ;
- un suivi technique « assuré, en tant que de besoin, par un agent de la direction technique du Smetom-Geeode » à raison de 20 %.

Les remboursements effectués au Smetom-Geeode par le Sytradem s'appuient donc sur l'écart entre les rémunérations versées directement aux agents et le temps réel consacré par ces agents.

Pour le directeur général des services du Smetom-Geeode, il ressort des éléments transmis que :

- depuis le 1er juin 2010, il reçoit en sus de sa rémunération intégrale par le Smetom-Geeode, une rémunération accessoire par le Sytradem pour l'emploi de directeur général du Sytradem (délibération Sytradem du 3 mai 2010 et arrêté du 10 mai 2010 « *12 % de l'indice majoré* » puis 15 % depuis la délibération du 5 février 2015) ;
- le Smetom-Geeode perçoit également au titre de cette mise à disposition, un remboursement annuel des charges salariales par le Sytradem (« *différence entre le temps consacré, ¼ temps, et la rémunération accessoire directe de l'agent* »).

De la même façon, pour la directrice administrative, il ressort que :

- depuis le 1er juillet 2015, celle-ci reçoit en sus de sa rémunération intégrale par le Smetom-Geeode une rémunération accessoire par le Sytradem pour l'emploi de directrice administrative et financière du Sytradem (« *32 % de l'indice majoré* ») ;
- le Smetom-Geeode perçoit également au titre de cette mise à disposition au sein du Sytradem, un remboursement annuel des charges salariales par le Sytradem sur la base d'un 1/3 temps depuis le 1er juillet 2013 et, depuis le 1er mars 2015, sur la base de la différence entre le temps consacré, 2/3 temps, et la rémunération accessoire directe de l'agent.

La convention du 22 février 2015 prévoit que :

- l'agent du Smetom-Geeode affecté à l'emploi accessoire de « technicien » au sein du Sytradem perçoit à ce titre, en sus de sa rémunération intégrale par le Smetom-Geeode, une rémunération accessoire par le Sytradem (20 % de l'indice majoré) ;
- le Smetom-Geeode perçoit également au titre du même emploi accessoire de cet agent au sein du Sytradem, un remboursement annuel des charges salariales par le Sytradem (« *différence entre temps consacré, 1/3 temps, et rémunération accessoire directe de l'agent* » depuis le 1er mars 2015 par convention du 22 février 2015).

Enfin, la même convention prévoit le remboursement de l'intervention d'un « agent de la filière administrative » à hauteur de 100 % de la rémunération versée.

Sur le principe, le remboursement de l'intervention d'un agent d'une administration au sein d'une autre s'effectue uniquement dans le cadre d'une mise à disposition de personnel ou de services et non d'un emploi accessoire qui fait l'objet d'une rémunération directement versée à l'agent.

Le cas de l'agent de la filière administrative dont la rémunération est remboursée à hauteur de 100 % par le Sytradem au Smetom, correspond à une mise à disposition et non un emploi accessoire, celui-ci ne percevant pas de rémunération directe du Sytradem.

Pour les trois autres agents, le cumul d'une rémunération accessoire versée directement aux agents et d'un remboursement de leur mise à disposition entre organismes n'est pas prévu par la législation en vigueur[37]qui prévoit exclusivement des remboursements desdites mises à disposition par l'organisme d'accueil à l'organisme d'origine, sans possibilité de cumul avec une rémunération accessoire versée aux agents. Cette dernière n'est possible que dans le strict cadre d'un cumul d'activités, exclusif d'une mise à disposition moyennant remboursement.

Le Smetom-Geeode ne pouvait donc valablement conclure des conventions prévoyant la mise à disposition moyennant remboursement de certains agents et la création d'emplois accessoires, au sein du même organisme, pour lesquels ces agents bénéficient en parallèle d'une rémunération versée directement par le Sytradem dans le cadre d'un cumul d'activités.

S'agissant des modalités, on observe l'absence de corrélation entre le pourcentage retenu pour les rémunérations accessoires versées aux agents et les temps de travail considérés pour calculer le remboursement au Smetom-Geeode (pour le directeur général, 15 % de l'indice majoré en rémunération accessoire pour 25 % de temps de travail).

La question se pose donc soit de la surestimation des temps de travail soit de la sous-estimation de la contribution des agents du Smetom-Geeode à l'organisme d'accueil aux profits respectifs du Smetom-Geeode ou du Sytradem. Or, aucun document n'apporte de précision et aucune logique d'ensemble ne transparaît de ce dispositif qui n'associe pas de façon cohérente rémunération et temps de travail.

- **La direction de Sytraval et ses effets collatéraux**

Depuis le 9 février 2012, le directeur général des services du Smetom-Geeode a été chargé de la régie Sytraval initialement par intérim avant d'être confirmé définitivement.

La mise à disposition s'appuie sur une convention financière du 4 octobre 2012 qui a pour objet le remboursement des frais des interventions des personnels du Smetom-Geeode dans le fonctionnement de la régie Sytraval dont les modalités sont les suivantes :

- le directeur général des services du Smetom-Geeode reçoit en sus de sa rémunération intégrale par le Smetom-Geeode, une rémunération accessoire par Sytraval pour l'emploi de directeur de la régie (15 % de l'indice majoré à hauteur de 22,75 h/mois du 9 février au 7 juin 2012 puis s'élève à 18 % de l'indice majoré à hauteur de 27,50 h/mois depuis le 8 juin 2012) ;
- le Smetom-Geeode perçoit également, pour compenser l'absence de son directeur général, un remboursement annuel des charges salariales par Sytraval correspondant à 20 % du salaire du directeur déduction faite de la rémunération accessoire directe de l'agent et 40 % du salaire du directeur administratif en contrepartie du recrutement d'un agent supplémentaire.

À ce titre, le Smetom-Geeode indique que « le remboursement par la Régie Sytraval de 40 % des salaires du directeur financier du Smetom-Geeode est destiné à compenser :

- *le coût salarial de mise à disposition du directeur au profit de la Régie Sytraval ;*
- *le coût salarial de la directrice financière pour les aides ponctuelles apportées au fonctionnement administratif de la Régie ;*

[37] La mise à disposition de services entre deux organismes ou collectivités est régie par les dispositions des articles L. 5111-1, L. 5211-4-1, L. 5711-1 et L. 5721-9 du CGCT et la mise à disposition de personnels par les articles 30, 61, 62 et 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- *le coût salarial du technicien chargé notamment de l'établissement du rapport annuel d'activité de la Régie Sytraval.*

La compensation financière de l'ensemble de ces missions a été évaluée, d'un commun accord entre la Régie Sytraval et le Smetom, à 40 % du salaire de la directrice administrative. ».

Sur le principe également, le cumul d'une telle rémunération accessoire de l'agent et d'un remboursement de sa mise à disposition, au sein du même organisme, n'est pas prévu par la législation en vigueur.

Le Smetom-Geeode ne pouvait donc valablement conclure une telle convention de mise à disposition et percevoir les sommes correspondantes en autorisant en parallèle un cumul d'activités rémunéré de cet agent au sein du même organisme pour les mêmes fonctions.

En outre, la régie Sytraval rembourse pour « compenser » cette même mise à disposition, 40 % de la rémunération de la directrice administrative du Smetom-Geeode, qui ne fait l'objet d'aucune mise à disposition en son sein. La seule mention par l'ordonnateur de l'intervention ponctuelle de cet agent ainsi que d'un technicien pour le compte de la régie n'est par ailleurs pas prévue dans la convention financière du 4 octobre 2012 ou un avenant ultérieur, permettant d'en obtenir le remboursement. Enfin, s'il s'agit d'interventions ponctuelles, le remboursement à hauteur de 40 % de la rémunération de cet agent semble nettement surévalué.

Concernant les modalités, en s'appuyant sur le critère retenu par Sytraval et le Smetom-Geeode, on constate le gap potentiel entre la prise en compte d'un indice majoré à hauteur de 18 % et un remboursement de mise à disposition entre les deux organismes 20 % du salaire, mécaniquement plus élevé pour l'exercice des mêmes fonctions au sein du même organisme par cet agent.

Par ailleurs, le montage intègre la prise en charge d'une partie du salaire de la directrice administrative, censée avoir été recrutée pour compenser la charge de travail du directeur général dont le poste au sein du Smetom-Geeode est pourtant demeuré inchangé.

À ce titre, la notion de salaire est elle-même ambiguë, en l'absence de toute précision dans la convention de la prise en compte de l'indice, du traitement ou de la rémunération complète avec les primes.

Principe général du droit, le principe de spécialité implique qu'un établissement public a un champ d'action limité. Si le Conseil d'État admet qu'un établissement public exerce des activités économiques étrangères à sa mission si elles en sont le complément normal et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci[38], on ne saurait qualifier la situation de la prise en charge d'une part de la rémunération de la directrice administrative comme tel.

Pour le Smetom-Geeode, il convient alors de rappeler que le Conseil d'État a interdit qu'un syndicat mette à la charge d'un de ses membres une dépense relative à une activité étrangère à sa mission. Dans les présentes circonstances, le raisonnement pourrait être étendu dans le cas d'un syndicat mettant à la charge d'un organisme lié à un syndicat auquel il appartient une dépense étrangère à son activité.

La directrice ne fournissant aucune prestation au Sytraval, la convention de 2012 semble donc irrégulière en faisant porter une charge indue par un syndicat. Cette irrégularité peut être identifiée du point de vue de la régie Sytraval comme du Smetom.

[38] CE 29 décembre 1999 Société consortium français de localisation n° 185970.

Dans l'ensemble, on peut s'interroger sur des dispositifs liant le remboursement d'une mise à disposition à l'organisme d'origine et la rémunération directe d'un agent, par ailleurs employé à temps complet et en situation de cumul d'activité. En réponse aux observations provisoires de de la chambre et de manière assez générique, le Smetom-Geeode indique que « *la procédure permettant des mises à disposition dans le respect de la réglementation – avec notamment l'avis de la Commission Administrative Paritaire placée auprès du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de Seine-et-Marne – sera engagée prochainement. Dès que ces mises à disposition seront effectives, les conventions existantes seront abrogées.* ». Faute de délais indiqués et d'indications quant aux dispositifs de remplacement, cette réponse reste à préciser dans un contexte de réorganisation plus globale préconisée par la chambre.

3.3.5. Cumuls d'activités du personnel

- **Des cumuls d'activités des agents du Smetom-Geeode au sein du Sytradem et de Sytraval**

Par délibération du 3 mai 2010, le Sytradem a créé deux emplois accessoires pour la co-direction du syndicat, dont l'un occupé par le directeur du Smetom-Geeode au titre duquel il verse directement à l'agent une rémunération *« sur la base de 12 % de* [son] *indice majoré (… 798 au 1er juin 2010)* [pour] *18,50 heures mensuelles »*. Ces dispositions ont pris effet à compter du 1er juin 2010.

Un arrêté a été pris par le Sytradem le 10 mai 2010 portant nomination du directeur du Smetom-Geeode au poste accessoire de co-directeur du Sytradem et reprenant les modalités prévues dans la délibération susvisée. Il comporte en annexe la demande d'autorisation de cumul d'activité de l'agent, acceptée et signée par le Smetom-Geeode le 11 mai 2010.

Comme indiqué précédemment, le dispositif a évolué avec les délibérations du 5 février 2015 portant respectivement résiliation et établissement de nouvelles relations non plus tripartites mais bipartites par convention du 22 février 2015 entre le Smetom-Geeode et le Sytradem créant « *quatre postes accessoires* » dont les charges salariales sont remboursées en tout ou partie par le Sytradem au Smetom-Geeode.

Dans sa réponse, le Smetom-Geeode indique que son directeur général des services est en cumul d'activités, toujours seulement co-directeur du Sytradem, depuis le 1er juin 2010. Cependant et comme indiqué précédemment, le directeur général des services du Smetom-Geeode reçoit également, en sus de sa rémunération pour un temps complet par le Smetom-Geeode, une rémunération accessoire versée par la régie Sytraval pour l'emploi de directeur de la régie (à hauteur de 15 % de l'indice majoré pour 22,75 h/mois du 9 février au 7 juin 2012 puis 18 % de l'indice majoré pour 27,50 h/mois depuis le 8 juin 2012). Par ailleurs, les deux autres agents en situation de cumul ne sont pas mentionnés et aucun arrêté n'a été transmis.

S'agissant de cumuls d'activités entre deux emplois publics, cette situation est régie par les dispositions du décret n° 91-298 du 20 mars 1991, qui *« s'applique aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet et employés de manière continue »*[(39)].

[(39)] Article 1 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet : http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000718718

Celui-ci prévoit notamment que « les emplois permanents à temps non complet sont créés par délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement [qui] fixe la durée hebdomadaire de service afférente à l'emploi en fraction de temps complet exprimée en heures »[40].

En l'espèce, la délibération précitée du Sytradem du 3 mai 2010 a retenu un décompte différent, créant l'emploi accessoire de co-directeur du Sytradem, pour le directeur du Smetom-Geeode, à hauteur de « *18,50 heures mensuelles* ».

La convention précitée du 22 février 2015 fixant les modalités de création des emplois accessoires pour le directeur, la directrice administrative et financière et un technicien, à compter du 1er mars 2015, mentionne également une quotité de temps de travail sur une base non hebdomadaire, soit respectivement à hauteur de ¼ temps, 2/3 temps et 1/3 temps. La délibération du 5 février 2015 du Sytradem, portant création de ces trois emplois, ne mentionne que le niveau de rémunération versée aux agents.

Enfin, par délibération du 17 janvier 2011, le Sytradem a émis une proposition pour la direction de la régie Sytraval, désignant le directeur général des services du Smetom-Geeode à compter de la fin des fonctions du directeur en poste, nommé ensuite par arrêté de la régie Sytraval.

- **Principes de tels cumuls d'emplois publics**

L'article 4 du décret précité fixe de manière limitative la liste des collectivités et établissements pouvant créer de tels *« emplois permanents à temps non complet »*, dont notamment les *« syndicats intercommunaux (…) regroupant des communes dont la population cumulée n'excède pas 5 000 habitants »*. Regroupant une population d'environ 140 000 habitants, le Sytradem ne relève donc pas de ces dispositions[41].

À titre subsidiaire, l'article 5-1 du même décret prévoit pour les autres collectivités et établissements ne relevant pas de l'article 4 précité, la possibilité de créer des emplois à temps non complet pour l'exercice des fonctions relevant des cadres d'emplois qu'il énumère, au titre desquels ne figurent pas les fonctions de co-directeur ou directeur d'un syndicat[42].

Enfin, l'article 9 dudit décret dispose qu'« un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement ».

En l'espèce, il ressort des éléments transmis que, de 2011 à 2014, le directeur général du Smetom-Geeode, puis à compter de 2015, lui-même et ses directeurs, sont comptabilisés comme des équivalents ETP et perçoivent à ce titre une rémunération à temps complet de ce dernier. Ils ne pouvaient donc être nommés dans un autre emploi à temps non complet d'un établissement relevant du syndicat.

[40] Article 3 du décret du 20 mars 1991.

[41] **«** Des emplois permanents à temps non complet sont susceptibles d'être créés dans les collectivités et établissements publics suivants : 1° Communes dont la population n'excède pas 5 000 habitants et leurs établissements publics ; 2° Centres communaux et intercommunaux d'action sociale, syndicats intercommunaux, districts, syndicats et communautés d'agglomérations nouvelles regroupant des communes dont la population cumulée n'excède pas 5 000 habitants ; 3° Offices publics d'habitations à loyer modéré dont le nombre de logements n'excède pas 800 ; 4° Centres de gestion départementaux. »

[42] « Les (…) syndicats intercommunaux (…) peuvent, nonobstant les dispositions de l'article 4 du présent décret, créer des emplois à temps non complet pour l'exercice des fonctions relevant des cadres d'emplois suivants : professeurs d'enseignement artistique, assistants spécialisés d'enseignement artistique, assistants d'enseignement artistique, agents qualifiés du patrimoine et agents du patrimoine (…) des agents d'entretien, des agents spécialisés des écoles maternelles, des agents sociaux et des auxiliaires de soins. »

Or, le Sytradem, en tant que syndicat mixte, est un établissement public local relevant des collectivités qui en sont membres, soit le Sirmotom et le Smetom-Geeode. De surcroît, le cumul du directeur général du Smetom-Geeode se poursuit à la fois au sein du syndicat Sytradem et de sa régie Sytraval.

Les régies n'étant pas citées par les dispositions du décret précité de 1991, la création d'un tel emploi permanent à temps non complet au sein de la régie Sytraval n'était donc pas possible. En l'espèce, les arrêtés successifs de nomination du directeur de la régie font référence au décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires dans l'hypothèse d'un cumul entre un emploi public à temps complet ou non complet et une activité professionnelle privée ou à titre non lucratif. Ce dernier n'est pourtant pas applicable s'agissant du cumul d'emplois publics de directeur général du Smetom-Geeode et de directeur de la régie Sytraval.

Au regard de ces dispositions, le Smetom-Geeode ne pouvait donc valablement autoriser un cumul d'activité de ses agents ni au sein du Sytradem, ni au sein de la régie Sytraval, ni *a fortiori* au sein des deux organismes en même temps.

- **Conditions d'exercice du cumul d'activité**

L'article 8 du décret susvisé précise qu'« un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 p. 100 celle afférente à un emploi à temps complet », soit 40,25 heures hebdomadaires pour un emploi dont la durée hebdomadaire légale est de 35 heures[(43)].

Comme indiqué précédemment, depuis 2011, le directeur général des services du Smetom-Geeode exerce ses fonctions à temps plein, à hauteur de 35 heures hebdomadaires au sein de ce dernier. Tant la délibération du 3 mai 2010 du Sytradem créant l'emploi accessoire, que l'arrêté de nomination de son président du 11 mai 2010 et la demande d'autorisation de cumul, acceptée et signée par le président du Smetom-Geeode le 18 mars 2010, prévoient un cumul à hauteur de 18,50 heures mensuelles. À ce stade, le total d'heures hebdomadaires du directeur général s'élevait à un peu plus de 39,27 par mois[(44)] et donc en deçà des 40,25 heures plafond. A partir de 2012, le cumul d'activité dû aux fonctions de directeur de Sytraval de 22,75 puis 27,50 heures par mois représente des charges hebdomadaires supplémentaires de 5,25 puis 6,35 heures.

La situation consolidée, dès l'intérim en tant que directeur de Sytraval, du directeur général des services est irrégulière au regard du décret de 1991 puisque le calcul, aboutit à des totaux de 44,52 puis 45,62 heures mensuelles. Sa durée totale de service au sein des trois organismes excédait donc le seuil règlementaire, non seulement au regard des cumuls d'activité mais en sus au regard de l'article 3 du décret du 25 août 2000 fixant un maximum de 44 heures, sur une période de 12 semaines[(45)].

Depuis le 1er mars 2015, le directeur du Smetom-Geeode exerce les fonctions de directeur du Sytradem à hauteur d'un quart temps, soit 7,73 heures hebdomadaires selon la convention précitée du 25 février 2015. Sa durée totale de service au sein des trois structures est donc désormais de 49,1 heures hebdomadaires, excédant de nouveau le seuil règlementaire susvisé.

(43) Fiche CDG 14 du 22 janvier 2014 – statut « le cumul d'activités » p.4.

(44) 18,50 heures par mois soit 222 par an et 4,26 heures par semaine dans un décompte favorable à l'organisme, c'est-à-dire sans prise en compte des congés annuels.

(45) Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

De la même façon, la durée totale de service de la directrice administrative et financière, comptabilisée et rémunérée comme un équivalent temps plein à 35 heures hebdomadaires au Smetom, et à hauteur de deux tiers temps, soit 20,6 heures au sein du Sytradem, est donc de 55,6 heures hebdomadaires, excédant largement le seuil règlementaire susvisé.

Enfin, la durée totale de service du technicien, comptabilisé et rémunéré comme un équivalent temps plein à 35 heures hebdomadaires au Smetom-Geeode, et à hauteur d'un tiers temps, soit 10,3 heures au sein du Sytradem, serait donc de 45,3 heures hebdomadaires, excédant également le seuil règlementaire susvisé.

Le président du Smetom-Geeode ne pouvait pas valablement autoriser le cumul d'activité de ces trois agents tant au sein du Sytradem que de Sytraval, non seulement dans son principe mais *a fortiori* dans les conditions précitées qui conduisaient à dépasser les plafonds règlementaires de durée de travail dans le cadre d'un cumul d'activité jusqu'à ce que les décisions de mise à disposition concernant le directeur général du Smetom-Geeode soient abrogées, par les présidents du Sytradem et du conseil d'administration de Sytraval par arrêtés du 31 août 2016 faisant suite aux observations provisoires de la chambre.

3.4. Gestion de la commande publique

3.4.1. Volume et montant des achats

Pour la période sous revue et selon l'ordonnateur, le montant annuel des marchés passés par le Smetom-Geeode s'est établi comme suit :

Tableau n° 34 : Montant annuel des marchés passés par le Smetom-Geeode

Année	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Nombre de marchés	**22**	**15**	**6**	**11**	**54**
dont :					
fournitures	1	3	3		7
services	2	11	3	7	23
travaux	19	1			20
Montant annuel en euros HT	**1 735 626**	**1 155 697**	**380 242**	**579 600**	**3 851 165**
dont :					
fournitures	150 000	715 000	360 242	114 000	1 339 242
services	89 440	310 697	20 000	465 600	885 737
travaux	1 496 185	130 000			1 626 185

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Difficilement exploitables, les données communiquées par l'ordonnateur ne permettent pas vraiment d'estimer l'ensemble et le montant des marchés.

Pour la période sous revue, le Smetom-Geeode a passé 54 marchés au total, soit une moyenne de 13 marchés par an, pour un montant total cumulé de 2011 à 2014 de 3,8 M€ HT. L'année 2011 s'avère particulière en raison de la construction des locaux du Smetom-Geeode qui peuvent être identifiés dans la ligne « travaux ».

En termes de périmètre, les achats de matériaux ne relèvent pas du code des marchés publics (CMP) comme le précise la réponse du Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à une question parlementaire[46]. Il convient de noter que le Smetom-Geeode avait saisi la préfecture de ce point en 2013.

En parallèle, le volume annuel des achats sans mise en concurrence du Smetom-Geeode s'établit ainsi :

[46] Question écrite n° 01261 de M. Jean-Claude Carle (Haute-Savoie - UMP) publiée dans le JO Sénat du 2 août 2007.

Tableau n° 35 : Volume annuel des achats sans mise en concurrence

(en € HT)	2011	2012	2013	2014
Montant annuel des achats	9 479	14 480	33 980	37 193
Montant annuel des marchés et avenants	1 735 626	1 155 697	380 242	465 600
Part des achats / marchés et avenants	0,55 %	1,25 %	8,94 %	7,99 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il convient néanmoins de relativiser l'analyse sur 2014, dans la mesure où plusieurs lignes d'achats n'ont pas été renseignées dans les tableaux par l'ordonnateur.

Pour la période sous revue, le montant annuel des achats sans mise en concurrence demeure contenu, progressant sensiblement en valeur, davantage en part au regard des marchés qui ont été fortement réduits en fin de période.

3.4.2. Organisation de la fonction achats

Le Smetom-Geeode indique que *« la Directrice Administrative et Financière a en charge le service de la commande publique »*. Plusieurs outils sont utilisés pour préparer les marchés, notamment un tableau de bord pluriannuel, depuis fin 2012, pour préparer les marchés à mettre en place et les renouvellements des marchés existants ainsi que des rétro plannings, pour travailler à l'élaboration du cahier des charges jusqu'à la notification.

Le syndicat indique par ailleurs qu'il n'a pas mis en place de stratégie d'achat groupé avec ses collectivités membres, ou le Sytradem.

3.4.3. Guide des procédures internes de passation des marchés publics

Le Smetom-Geeode ne disposait pas de guide des procédures internes de passation des marchés publics pour la période sous revue. Il indique cependant que *« les marchés sont passés selon les règles de la commande publique dans le respect des procédures selon les seuils autorisés »*.

Il convenait donc, dans une optique opérationnelle et d'appropriation par les services, de mettre en place un règlement intérieur des procédures de marchés publics afin d'y définir les modalités spécifiques des procédures internes au syndicat et de sécuriser les procédures d'achat du syndicat. À la suite des observations provisoires de la chambre, le comité syndical du Smetom-Geeode a approuvé un guide interne de la commande publique lors de la réunion du 6 octobre 2016.

3.4.4. Commission d'appel d'offres et autres instances décisionnelles

À titre liminaire, il doit être rappelé que les décisions de la CAO, susceptibles de faire grief (rejet d'une candidature ou d'une offre), peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif, qui retient notamment des motifs tiré d'une composition irrégulière de la commission[47]. Une CAO irrégulièrement élue ou mal constituée représente donc un risque juridique potentiel permanent pour toutes les procédures de marché public qu'elle est amenée à attribuer.

Du 1er janvier 2011 au 19 mai 2014, la commission d'appel d'offres (CAO) du Smetom-Geeode, instituée par une délibération du 21 janvier 2010, comptait cinq membres titulaires et cinq membres suppléants. La délibération désignait également le président du syndicat, en tant que président de la CAO, et son représentant, ainsi que trois autres membres appelés à siéger dans ladite commission.

[47] CE, 18 novembre 1991, Le Chaton, nos 74396, 107498, 107499 et 107654 (non-respect du mode de scrutin) ; CAA de Douai, 29 décembre 2006, n° 05DA00081 (non-respect du principe de proportionnalité) ; CE, 8 décembre 1997, Sté Ricard, n° 162116 (présence d'un membre en surnombre) ; TA de Strasbourg, 22 septembre 1998, Assoc. S. Eau S. et autres, nos 97196, 97197 et 97306 (présence d'une personne n'ayant pas été légalement désignée) ; CE, 13 mars 1998, SIAEP du Pont du Gard, n° 173325 (participation d'un suppléant au vote alors que les membres titulaires présents étaient en nombre suffisant).

La délibération distingue bien les membres à voix délibérative de ceux à voix consultative, conformément aux dispositions du IV de l'article 22 du CMP, disposant que seuls *« ont voix délibérative les membres mentionnés au I »*, soit le président de la CAO ou son représentant et les membres élus, titulaires et suppléants.

En effet, l'article 23 du même code prévoit que « peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres : 1° un ou plusieurs membres du service technique compétent du pouvoir adjudicateur (…) [et] lorsqu'ils y sont invités par le président de la commission d'appel d'offres, le comptable public et un représentant du service en charge de la concurrence (…) ».

S'agissant des membres à voix délibérative, la composition de la CAO du Smetom-Geeode est conforme aux dispositions de l'article 22- I-5° du CMP[48]. La CAO du Smetom-Geeode doit donc être également composée de cinq membres titulaires et cinq membres suppléants, élus en son sein par l'assemblée délibérante du syndicat, ce qui est le cas en l'espèce avec des membres élus au sein du bureau.

Concernant le représentant du président du syndicat, en tant que président de la CAO, chargé de le représenter en cas d'empêchement ou de le suppléer dans le cadre de ses fonctions, sa désignation peut être effectuée par un arrêté pris par le président, sur le fondement de l'article L. 5211-9 du CGCT prévoyant que le président *« peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau »*. Le Smetom-Geeode n'a fourni aucun arrêté du président, pris sur le fondement de cet article.

Enfin, suite au renouvellement du comité syndical, une délibération du 15 mai 2014 a modifié la composition de la CAO, désignant de nouveau cinq membres titulaires et cinq membres suppléants, ainsi que le président du syndicat, en tant que président de la CAO, et son représentant.

S'agissant du nombre de membres à voix délibérative, la composition de la CAO du Smetom-Geeode est donc conforme aux dispositions de l'article 22- I-5° du CMP[49].

3.4.5. Examen des procédures de passation des marchés

En 2011, il ressort des éléments transmis que le Smetom-Geeode n'a pas indiqué de modalités de supports et de publicité pour les achats annuels d'un montant supérieur à 4 000 € HT, seuil minimal de publicité et de mise en concurrence, conformément aux dispositions combinées des articles 28 et 40 du CMP en vigueur.

L'organisme n'a pu fournir d'éléments de réponse exhaustifs à la chambre, la pièce apportée ne mentionnant aucun élément relatif à la publicité retenue. Concernant les délais de consultation, les éléments n'ont pas été fournis pour un des marchés de service. L'absence de transmission des éléments demandés est d'autant plus dommageable pour les six marchés de travaux qui dépassaient 90 K€.

[48] Article 22-5° CMP La CAO des EPCI ou syndicats mixtes est composée du « président de cet établissement ou de ce syndicat ou son représentant, président, et un nombre de membres égal à celui prévu pour la composition de la commission de la collectivité au nombre d'habitants le plus élevé, élus, en son sein, par l'assemblée délibérante de l'établissement ou du syndicat ».

[49] Article 22-5° CMP La CAO des EPCI ou syndicats mixtes est composée du « président de cet établissement ou de ce syndicat ou son représentant, président, et un nombre de membres égal à celui prévu pour la composition de la commission de la collectivité au nombre d'habitants le plus élevé, élus, en son sein, par l'assemblée délibérante de l'établissement ou du syndicat ».

De 2012 à 2014, le Smetom-Geeode n'a passé aucun contrat hors marché au-dessus du seuil de 15 K€. Le tableau de bord a été mieux renseigné, mis à part les éléments relatifs à la publicité qui n'ont pas été communiqués en 2012 et certains montants de marchés en 2013. L'absence de communication de ces données pose question pour les marchés supérieurs à 90 000 €, ceux en-dessous de ce seuil pouvant valablement être effectué sans publicité au regard du III de l'article 28 du CMP. Il ressort que la procédure adaptée a été utilisée dans les cas autorisé par le CMP et qu'au-delà, le Smetom-Geeode a, eu recours à des appels d'offre.

Toutefois, concernant le marché « Prestation de service assistance et fourniture progiciel finances-RH », le délai de remise des plis, de 14 jours (du 6 juin au 20 juin 2012) semble court au regard de la jurisprudence administrative. Il faut en effet rappeler que le Conseil d'État a jugé insuffisant un avis de publicité paru sur un journal local et sur le site internet du pouvoir adjudicateur pendant 15 jours pour un marché de programmation estimé à 15 K€[(50)].

En 2014, les informations relatives à la publicité font également défaut ainsi que certains montants (marché SPDA). Pourtant comme le rappelle le site du bulletin officiel des annonces des marchés publics, « *pour susciter la plus large concurrence, l'acheteur public doit procéder à une publicité dans des conditions fixées par la réglementation, selon l'objet du marché, la valeur estimée du besoin et l'acheteur concerné* » et ce, au stade de la passation[51].

3.4.6. Examen du suivi d'exécution des marchés

Depuis 2011, le Smetom-Geeode a conclu une seule transaction dans le cadre des marchés passés pour un montant de 266,53 € HT en 2012.

Le Smetom-Geeode n'a communiqué aucune information relative aux avenants passés dans le cadre de la commande publique, ne permettant pas de vérifier le respect du ratio fixé entre 15 et 20 % d'augmentation du montant initial du marché, traditionnellement considéré comme bouleversant l'économie générale du marché, au sens de l'article 20 du CMP, nécessitant une nouvelle mise en concurrence et la conclusion d'un marché distinct[(52)].

3.5. Récapitulatif des flux financiers du syndicat avec des organismes liés au Sytradem

Les nombreux mouvements financiers entre structures sont qualifiés par le préfet de « parfois approximatifs, l'entrecroisement des compétences exercées et les choix particuliers opérés en matière de gestion du personnel, [participant] à la complexité – voire à l'opacité – de l'ensemble ». Si le Smetom-Geeode n'entretient pas de relations financières directes avec la régie Sytraval, on distingue des flux avec le Sirmotom et le Sytradem.

3.5.1. Les relations entre le Smetom-Geeode et le Sirmotom

Le courrier adressé par le préfet indique par ailleurs que le Smetom-Geeode perçoit une redevance de 124 K€ du Sirmotom pour l'accès à ses déchetteries, ou 133 K€ comme indiqué dans le rapport d'activité 2013 du Sirmotom. Selon les deux syndicats, les remboursements du Sirmotom s'établissent comme suit :

(50) CE, 7 octobre 2005, Région Nord-Pas-de-Calais.

(51) http://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Seuils-de-procedure-et-seuils-de-publicite**.**

(52) CJCE, 19 juin 2008, Presstext Nachrichtenagentur, aff. C-454/06 ; Circulaire du 7 janvier 2004 portant manuel d'application du CMP : « *Il y a lieu de considérer qu'une augmentation par avenant de 15 % à 20 % ou plus du prix d'un marché est susceptible d'être regardée par le juge administratif comme bouleversant l'économie du contrat* » ; voir aussi Fiche DAJ Sujétions techniques permettant la modification d'un marché public par avenant - DAJ Août 2010.

Tableau n° 36 : Remboursements du Sirmotom au Smetom-Geeode pour l'accès à ses déchetteries

Année	Montants communiqués par le Sirmotom	Montants communiqués par le Smetom-Geeode	Écarts
2011	128 215,33	121 599,54	6 615,79
2012	123 003,29	116 520,91	6 482,38
2013	120 857,27	130 617,74	9 760,47
2014	121 344,15 (acompte)	105 240,38	16 103,77

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Des données communiquées par les deux syndicats, il ressort des écarts concernant la convention d'accès aux déchetteries du Smetom-Geeode. Seul l'écart de la dernière année – le Sirmotom ayant fait mention d'un acompte – peut s'expliquer.

Ponctuellement, le Sirmotom a également demandé une indemnisation sur les économies réalisées sur les coûts de traitement des déchets du Smetom-Geeode de 8,9 K€ en 2011. Le Smetom-Geeode n'a pas mentionné ces flux financiers avec le Sirmotom.

Ce sont les seuls flux identifiés entre les deux syndicats. Au-delà du Sytradem, il existe donc peu de liens directs entre les deux syndicats de base, si ce n'est contractualisé.

3.5.2. Les relations entre le Smetom-Geeode et Sytraval

Au-delà du financement du centre de tri transitant via le Sytradem, le Smetom-Geeode est en relation directe avec Sytraval :

Tableau n° 37 : Conventions entre le Smetom-Geeode et la régie Sytraval

Objet	Durée	2011	2012	2013	2014	Date de la convention
Visite du centre de tri	durée indéterminée	à titre gracieux				28/03/2014
Exploitation du centre de transfert des déchets	début 1er janvier 2007 pour 5 ans avec reconduction expresse par période de 5 ans	Sytradem				24/05/2007
Mise à disposition deux agents remboursement des frais salariaux (Directeur + attaché)	durée indéterminée	0	21 737	37 550	38 185	04/10/2012

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les relations avec Sytraval sont notamment constituées des remboursements de mise à disposition analysées précédemment.

Le montant, en forte hausse sur la période, correspond à une situation de montée en charge de la présence du directeur général des services du Smetom-Geeode d'une part, et à la participation d'agents en sus.

Si les conditions de ces mises à disposition sont discutables en plusieurs points, il en résulte néanmoins, d'un point de vue financier, un allègement de la charge de personnel par rapport à la situation antérieure avec un directeur à temps plein.

3.5.3. Les relations entre le Smetom-Geeode et le Sytradem

Les relations entre les deux syndicats sont diverses consistant notamment en des remboursements pour le transfert des déchets, des reversements de recettes des valorisations de matériaux et des soutiens des éco-organismes.

- **Flux résultant des éléments communiqués par le Sytradem**

Il ressort du contrôle du Sytradem les mouvements suivants :

Tableau n° 38 : Flux entre le Smetom-Geeode et Sytradem (dépenses pour le Sytradem)

Section	Objet	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement	remboursement coût transfert des déchets Smetom-Geeode	173 521,00	29 563,80		
	reversement soutien éco-organismes et recettes ventes matériaux	1 591 611,81	2 004 569,00	1 685 951,98	2 041 422,71
	Total (en €)	**1 765 132,81**	**2 034 132,80**	**1 685 951,98**	**2 041 422,71**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le Sytradem n'a pas fait mention des remboursements de mises à disposition versées au Smetom-Geeode. En sens inverse, ce dernier n'a pas fait mention du remboursement du transfert de ses déchets.

Par ailleurs, les reversements ne sont pas ici individualisés mais globalisés pour les deux syndicats. Comme il l'a déjà été indiqué, une convention tripartite permet de reverser les recettes depuis 2013, opération qui se réalisait en dehors de toute convention auparavant.

- **Flux résultant des éléments communiqués par le Smetom-Geeode :**

Tableau n° 39 : Flux entre le Smetom-Geeode et Sytradem

Objet	Durée	2011	2012	2013	2014	Date de la convention
Contributions	31/12/2015	2 716 754,50	4 413 338,68	4 439 738,60	4 483 989,66	contrat annuel
Mise à disposition deux agents	durée indéterminée	0,00	31 463,15	36 755,19	40 653,9	20/06/2002

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le Smetom-Geeode n'a pas identifié les recettes de reversement perçues, contrairement à ce que le tableau fourni précise puisque ce sont les montants des contributions qui ont été indiqués, non seulement les siennes mais également celles du Sirmotom

- **Flux corrigés et consolidés :**

Tableau n° 40 : Relations financières consolidées entre le Smetom-Geeode et le Sytradem

Section	OBJET	2011	2012	2013	2014
Fonctionnement	remboursement coût transfert des déchets Smetom-Geeode	173 521,00	29 563,80		
	Mise à disposition deux agents	0,00	31 463,15	36 755,19	40 653,9
	reversement soutien éco-organismes et recettes ventes matériaux	1 635 783	1 072 912	1 064 742	1 121 367
	Total des flux Sytradem vers Smetom (en e)	**1 809 304,00**	**1 133 938,95**	**1 101 497,19**	**1 162 020,90**
	Contributions	2 716 754,50	4 413 338,68	4 439 738,60	4 483 989,66
	Total des flux Smetom-Geeode vers Sytradem	**2 716 754,50**	**4 413 338,68**	**4 439 738,60**	**4 483 989,66**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le Smetom-Geeode n'ayant pas fourni le détail des reversements, les éléments communiqués par le Sytradem permettent d'identifier le montant des recettes déclarées comme reversées au Smetom-Geeode :

Tableau n° 41 : Reversement du Sytradem

	2011	2012	2013	2014
Reversement des recettes de valorisation des matériaux triés	418 663	244 890	408 458	346 921
Soutien des éco-organismes	702 705	828 022	656 284	1 288 862
TOTAL (en €)	**1 635 783**	**1 072 912**	**1 064 742**	**1 121 367**
Pourcentage de la contribution au Sytradem	**60,21 %**	**24,31 %**	**23,98 %**	**25,01 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le Smetom-Geeode perçoit lui-même des recettes de valorisation de matériaux, notamment pour les papiers administratifs catégorie gros magasin (montants inférieurs à 1 K€ annuels), la ferraille (autour de 100 K€ par an) voire l'huile (166 € en 2014). Par ailleurs, certaines recettes sont directement affectées par le Sytradem au Sirmotom, c'est-à-dire sans recours à la clé de calcul indiquée *supra*, notamment pour le verre.

Dans l'ensemble, les flux financiers entre les syndicats de base et le Sytradem s'avèrent donc multiples, à la fois statutaires, contractuels ou conventionnels. Aucune fonction n'a été mutualisée au-delà des effectifs, partagés entre les syndicats dans des conditions contestables, jusqu'en 2014 pour le Sirmotom au profit du Sytradem.

4. SERVICE RENDU EN MATIÈRE D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

4.1. Objectifs et actions mises en œuvre

Depuis une étude de 2007-2008 en vue d'un marché de collecte unique pour le territoire de l'actuel Smetom-Geeode, aucun document ni réponse de l'organisme n'indique la stratégie retenue pour les prochaines années aussi bien au regard de la règlementation en vigueur que de la gestion interne du syndicat.

Il existe pourtant des objectifs et dispositifs légaux et règlementaires que le Smetom-Geeode devrait décliner sur son territoire. On peut à cet égard rappeler les objectifs inscrits dans l'article 46 de la loi du 3 août 2009[(53)] :

- réduire de 7 % la production d'ordures ménagères et assimilées dans les cinq prochaines années ;
- orienter vers le recyclage 35 % d'ici 2012, 45 % d'ici 2015 des déchets ménagers et assimilés ;
- atteindre un taux de recyclage de 75 % des déchets d'emballages ménagers en 2012 ;
- réduire de 15 % à l'horizon 2012 les déchets non dangereux stockés et incinérés.

Dans son titre IV, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit notamment :

- la réduction de 10 % des déchets ménagers et assimilés produits d'ici 2020,
- le recyclage de 55 % des déchets non dangereux en 2020 et 65 % en 2025,
- et la réduction de 50 % à l'horizon 2025 des quantités de déchets mis en décharge.

(53) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS107.pdf. .

4.2. Niveau et performance du service rendu

4.2.1. Prévention, évaluation et caractérisation du gisement de déchets pris en charge

À ce jour, aucune réflexion n'a été engagée quant aux perspectives d'évolution du cadre d'action du syndicat au regard des objectifs fixés en matière de lutte contre les gaspillages et de promotion de l'économie circulaire. De telles actions sont pourtant indispensables pour la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi du 17 août 2015.

Dans cette perspective comme dans celle de se doter d'objectifs et d'indicateurs, la mise en place d'un Plan Local de Prévention des Déchets, annoncée par le Smetom-Geeode « *courant 2017-2018* » soit, *a minima*, plus de cinq ans après la date limité fixé par la loi Grenelle 2 relève d'une impérieuse nécessité pour laquelle la chambre ne peut qu'inciter le syndicat à accélérer ses délais.

4.2.2. Gestion de la collecte

4.2.2.1. Précollecte

Le nombre de conteneurs destinés à la collecte des ordures ménagères et à la collecte sélective mis à disposition des foyers par le Smetom-Geeode est le suivant :

Tableau n° 42 : Litrages mis à disposition

		2011	2012	2013	2014	Évolution 2011/2014
Parcs de bennes ordures ménagères	volumes en litres (fin d'année)	6 603 860	6 891 560	7 103 740	7 306 800	10,64 %
	nombres	33 424	34 419	35 036	35 615	6,56 %
Parcs de bacs sélectifs	volumes en litres (fin d'année)	5 579 615	5 753 895	5 881 500	6 039 880	8,25 %
	nombres	32 428	32 935	33 275	33 692	3,90 %
Nombre de points d'apport volontaires	journaux	241	241	241	241	0,00 %
	verre	255	255	255	255	0,00 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le nombre de bennes d'ordures ménagères comme leur contenance augmente plus fortement que le parc de bacs sélectifs. L'augmentation des litrages mis à disposition au cours de la période est supérieure en volume qu'en nombre de bennes.

La dotation des nouveaux habitants est un des facteurs principaux d'augmentation du volume de conteneurs. En sens inverse, on constate habituellement un effet cliquet lors de la diminution du nombre de personnes composant les ménages avec le maintien de bacs plus gros.

Le litrage est donc un élément en hausse structurelle ; le parc de bennes augmente également, et ce, plus rapidement que la population, ce que permet d'objectiver ce tableau :

Tableau n° 43 : Parcs de bennes ramenés à la population

	2011	2012	2013	2014
Population	**85 064**	**86 094**	**86 609**	**87 472**
Augmentation		1,21 %	0,60 %	1,00 %
Parcs de bennes ordures ménagères	33 424	34 419	35 036	35 615
Augmentation (a)		2,98 %	1,79 %	1,65 %
Parcs de bacs sélectifs	32 428	32 935	33 275	33 692
Augmentation (b)		1,56 %	1,03 %	1,25 %
Augmentation totale (a) + (b)		**2,28 %**	**1,42 %**	**1,46 %**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Cette augmentation ne concerne pas seulement les bacs sélectifs en rattrapage déjà largement effectué, mais concerne surtout les bennes à ordures.

Une analyse plus fine pourrait être effectuée selon le nombre de taxes d'habitation, indicateur plus précis pour justifier du nombre de bennes mises à disposition.

4.2.2.2. Collecte

Le contrat de collecte comprend la collecte des déchets, ordures ménagères et collecte sélective, la mise en place des conteneurs dans les foyers et leur maintenance. Cette société assure également l'achat, l'installation et le nettoyage des conteneurs d'apport volontaire.

Comme cela a été précédemment indiqué, la fréquence de collecte est déterminée en fonction de la typologie des communes. Ce critère est pris en compte dans les modalités de financement du service.

Les exutoires du Smetom-Geeode sont distincts selon la catégorie de déchets pris en charge. Ils sont détaillés en annexe n° 5. On peut proposer une lecture simplifiée sur les grands flux suivants :

Tableau n° 44 : Évolution des flux les plus importants (2004-2014) (en tonnes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OM	27 299	27 032	27 246	27 235	26 564	25 229	24 043	24 942	24 928	24 778	25 021
verre	2 424	2 503	2 451	2 396	2 380	2 431	2 358	2 369	2 272	2 230	2 182
emballages	1 372	1 333	1 269	1 264	1 300	1 356	1 480	1 631	1 673	1 756	1 832
papier	1 183	1 230	1 225	1 374	1 394	1 342	1 325	1 313	1 216	1 165	1 100
TOTAL	**32 278**	**32 098**	**32 191**	**32 269**	**31 638**	**30 358**	**29 206**	**30 255**	**30 089**	**29 929**	**30 135**
Évolution		- 0,56 %	0,29 %	0,24 %	- 1,96 %	- 4,05 %	- 3,79 %	3,59 %	- 0,55 %	- 0,53 %	0,69 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

La baisse globale du tonnage des ordures ménagères collectées sur période longue peut être nuancée par d'autres flux avec la progression des emballages notamment (+ 33,5 %).

Le calcul de la réduction d'ordures ménagères et assimilées entre 2008 et 2013 a été effectué selon la méthode proposé par le ministère chargé de l'écologie(54), en pondérant la production de déchets par l'augmentation de la population.

Tableau n° 45 : Réduction des ordures ménagères et assimilées (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Population	79 434	83 114	83 968	85 064	86 094	86 609	87 472
Tonnage / hab.	0,398	0,365	0,348	0,356	0,349	0,346	0,345
Réduction des déchets						- 5,16 %	- 5,53 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Dans l'ensemble, l'objectif national de réduction de la production des déchets ménagers de 7 % par habitant entre 2008 et 2013 issu du Grenelle de l'Environnement a été respecté avec une diminution de - 13,2% des déchets. Néanmoins, on observe une stagnation dans la période récente, une part importante de l'effort ayant été réalisée entre 2007 et 2008. Ainsi, la même mesure opérée de façon glissante sur 2009-2014 se solde par une baisse de seulement - 5,68% des déchets.

(54) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS107.pdf.

Les coûts essuyés par le Smetom-Geeode pour la collecte sont les suivants :

Tableau n° 46 : Coûts de la collecte pour le Smetom-Geeode

	2011	2012	2013	2014
Coût TTC (en €)	**2 295 746**	**2 396 827**	**2 294 717**	**2 372 241**
Coût HT	2 871 894	2 968 688	2 881 877	2 878 361
dont ordures ménagères	2 176 063	2 240 025	2 144 595	2 156 583
dont collecte sélective	695 831	728 663	737 282	721 778

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

On note une stabilisation des coûts de collecte durant la période. Il convient dès lors de mettre en perspective ces coûts par rapport à l'augmentation de la population voire de la qualité de service.

Les moyens engagés par le collecteur sont les suivants :

Tableau n° 47 : Moyens engagés par le collecteur

Moyens engagés par le collecteur	2011	2012	2013	2014
kilométrages	Non dispo.	467 684	489 545	497 828
dont OM	Non dispo.	331 402	341 835	342 022
dont encombrants	Non dispo.	-	-	-
dont CS et PAV	Non dispo.	136 282	147 710	155 806
consommation gazole	Non dispo.	Non dispo.	Non dispo.	Non dispo.
nombre de bennes	18	18	18	18

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Le kilométrage a fortement augmenté entre 2011 et 2012 pour se stabiliser autour de 185 000 kms annuels sans que l'augmentation du parc de bennes, du nombre de déchets ou du périmètre territorial « *particulièrement étendu* » selon l'ordonnateur, stables sur la période, puissent l'expliquer.

Le tableau qui suit permet de rapprocher les coûts de collecte pour le Smetom-Geeode du critère de la population, des déchets collectés et des moyens engagés par le collecteur :

Tableau n° 48 : Coûts de collecte relativisés à différents critères

	2011	2012	2013	2014
Coûts de collecte (en €)	**2 295 746**	**2 396 827**	**2 294 717**	**2 372 241**
Population	**85 064**	**86 094**	**86 609**	**87 472**
Ratio	26,99	27,84	26,50	27,12
Kilométrage	n.c.	467 684	489 545	497 828
Ratio	n.c.	5,12	4,69	4,77
Tonnages	**30 255**	**30 089**	**29 929**	**30 135**
Ratio	75,88	79,66	76,67	78,72
Parcs de bennes	65 852	67 354	68 311	69 307
Ratio	34,86	35,59	33,59	34,23

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Mis à part le ratio par kilométrage, critère discutable compte tenu des analyses qui précèdent, l'ensemble des autres ratios prouve un renchérissement des coûts, indépendamment du contexte d'augmentation de la population et du parc de bennes dans un périmètre géographique constant. Au regard de cette analyse, des économies dans le cadre de la négociation des contrats de collecte semblaient donc possibles.

Le Smetom-Geeode indique à ce sujet que « jusqu'en décembre 2015, le prestataire effectuait la collecte au moyen de bennes robotisées, à préhension latérale. Depuis le début de l'année 2016, à la suite de l'attribution du marché à un nouveau prestataire, la collecte est assurée au moyen de bennes traditionnelles, avec la présence de deux ripeurs à l'arrière » ce qui permettrait une économie annuelle de 160 000 €.

4.2.3. Gestion des équipements de stockage et déchetteries

- **Quai de transfert de Nangis**

L'ordonnateur a indiqué que le quai de transfert de Nangis était mobilisé de la sorte :

Tableau n° 49 : Quai de transfert de Nangis (en tonnes)

	Collecte PAP Ordures Ménagères	Conteneurs semi enterrés	Total
2012	20 031,36	628,42	20 659,78
2013	19 258,38	1490,66	20 749,04
2014	19 299,08	1594,20	20 893,28

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les rapports d'activités mentionnaient l'existence d'autres flux que les ordures ménagères du Smetom-Geeode :

- les marchés de Provins et de Nangis,
- les agences routières territoriales (ART),
- les refus de tri du Sytradem,
- et les services techniques de Nangis.

Le tableau suivant les quantifie :

Tableau n° 50 : Activités annexes du quai de transfert (en tonnes)

	2012	2013	2014
Marché de Provins	108	87	65
ART	48	55	58
Refus de tri	782	860	891
ST de Nangis	176	148	164
TOTAL	1 114	1 150	1 178

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Seuls les déchets générés par l'ART à Bray-sur-Seine, Nangis et Provins ne sont pas intégrés au marché de collecte et font donc l'objet d'un remboursement du département de Seine et Marne au Smetom. Ce quai de transfert génère donc des recettes pour le Smetom-Geeode, à hauteur de 5 K€ par an environ.

Il doit être précisé que ce tableau ne présente pas l'intégralité de l'activité du quai de transfert puisque les refus de tri communiqués dans le cadre du rapport Sytraval sont bien supérieurs. Dès lors, les données consolidées devraient être les suivantes, à rapprocher de l'activité d'ensemble du quai de transfert :

Tableau n° 51 : Part des refus de tri dans l'activité du quai de transfert (en tonnes)

	2012	2013	2014
Refus de tri	983	1 060	1 135
TOTAL corrigé	1 315	1 350	1 422
Activité d'ensemble du quai de transfert	21 975	22 099	22 315
Part des refus de tri	5,98 %	6,11 %	6,37 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Depuis 2012, c'est le Sytradem qui porte la gestion du quai de transfert, rendant ainsi sa prise en charge mutualisée. Ceci peut paraître étrange dans la mesure où la majeure partie de l'activité relève du seul Smetom-Geeode.

En outre, nombre des déchets annexes ne relèvent pas de l'activité du Sytradem, notamment les déchets des marchés. Il faut de surcroît noter que le Smetom-Geeode perçoit des recettes directes pour les déchets ART alors qu'il ne subit aucune charge relative au quai de transfert.

Mis à part le refus de tri issu de la régie et donc mutualisé entre les deux syndicats de base, aucun poste ne semble concerner le Sytradem. Concernant les refus de tri, ils ne représentent que 6 % de l'activité du quai de transfert. Or, ce sont ces 6 % qui ont conduit à mutualiser cette activité. Un remboursement du Sytradem au Smetom-Geeode eut donc été préférable au transfert de gestion du quai de transfert.

En effet, les montants sous-jacents sont élevés. Derrière le simple transfert de gestion, le coût du fonctionnement de ce transfert est intégralement pris en charge par le Sytradem avec le remboursement de la mise à disposition des agents de Sytraval.

Ces agents travaillant donc principalement pour des activités relatives au Smetom-Geeode sont donc pris en charge par le Sytradem. Sur cette base, il est donc possible de chiffrer la charge indument subie par le Sytradem :

Tableau n° 52 : Charge subie par le Sytradem au titre du quai de transfert

(en €)	2012	2013	2014
Remboursement de personnel mis à disposition	79 022	81 600	79 545
Part de l'activité « Sytradem »	4,47 %	4,80 %	5,09 %
Part du remboursement activité Sytradem	3 534	3 914	4 046
Part du remboursement activité Smetom-Geeode	75 488	77 686	75 499

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Quatre-vingt-quatorze pour cent (94 %) du remboursement du Sytradem à Sytraval apparaissent indus, créant une charge injustifiée pour le Sytradem et un effet d'aubaine pour le Smetom-Geeode. Il eut donc fallu au contraire que ce dernier conserve la gestion du quai de transfert, qu'il a construit et utilise pour ses propres besoins, quitte à ce que le Sytradem lui rembourse la part qui lui incombe.

- **Déchetteries**

La fréquentation mensuelle des déchetteries du Smetom-Geeode est la suivante :

Tableau n° 53 : Fréquentation des déchetteries du Smetom-Geeode

		2011	2012	2013	2014	Évolution 2011/2014
Verneuil l'Étang	Tonnage	2 249	2 640	2 839	2 712	20,59 %
	Passages	25 252	23 220	24 064	21 561	- 14,62 %
Mormant	Tonnage	2 827	3 112	3 227	3 800	34,42 %
	Passages	38 484	34 888	30 945	25 556	- 33,59 %
Nangis	Tonnage	4 765	5 288	5 265	5 826	22,27 %
	Passages	48 190	47 389	48 999	26 129	- 45,78 %
Donnemarie Dontilly	Tonnage	2 736	2 798	2 934	3 049	11,44 %
	Passages	21 580	20 937	21 676	24 112	11,73 %
Bray-sur-Seine	Tonnage	2 994	2 819	2 941	3 519	17,54 %
	Passages	35 986	29 578	25 522	26 777	- 25,59 %
Gouaix	Tonnage	1 478	1 703	1906	2 055	39,04 %
	Passages	15 941	16 150	16 417	18 358	15,16 %
Provins	Tonnage	4 389	4 381	4 779	5 247	19,55 %
	Passages	52 607	48 547	42 912	54 853	4,27 %
Villiers-Saint-Georges	Tonnage	1 135	1 167	1 219	1 252	10,31 %
	Passages	11 100	10 373	9 576	11 782	6,14 %
Beton Bazoches	Tonnage	841	936	871	922	9,63 %
	Passages	4 512	4 099	4 103	6 581	45,86 %
Jouy-le-Châtel	Tonnage	2 238	2 314	2 371	2 398	7,15 %
	Passages	11 737	12 006	13 172	15 575	32,70 %
TOTAL	Tonnage	25 652	27 158	28 352	30 780	19,99 %
	Passages	265 389	247 187	237 386	231 284	- 12,85 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Alors que le tonnage comme la population du Smetom-Geeode, augmentent, le nombre de passages en déchetteries a fortement diminué de 2011 à 2014.

La délibération portant compte rendu de la séance du 5 décembre 2012 mentionne l'existence d'une étude réalisée par un cabinet portant sur le nombre de déchetteries, leur localisation et leurs modalités de fonctionnement. Par suite, la délibération portant compte rendu de la séance du 6 mars 2013 a mis en lumière l'état de dégradation des équipements et la saturation liée à un sous-dimensionnement. Des scénarii d'extension de déchetteries ou de déchetteries mobiles ont ainsi été examinés et un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été conclu pour accompagner le syndicat.

Concernant l'accès à trois déchetteries du Smetom-Geeode par les habitants du Sirmotom, il n'a pas été possible pour les organismes concernés d'identifier leur contribution à l'activité, seuls les participations financières annuelles étant renseignées (voir *infra*). Pourtant un tel chiffrage serait particulièrement nécessaire dans le cadre d'un pilotage de l'activité. De la même façon, aucune donnée d'activité relative au droit d'accès du Smetom-Geeode pour les déchetteries de la communauté de communes du Nogentais n'a été fournie :

Tableau n° 54 : Droits d'accès aux déchetteries extérieures payés par le Smetom-Geeode

	2011	2012	2013	2014
Droit d'accès	11 889	12 486	5 900	18 369

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

S'ils demeurent faibles, ils influent néanmoins sur l'activité. Dans les deux cas - mise à disposition de ses propres déchetteries ou accès à d'autres - le Smetom-Geeode devrait *a minima* évaluer les transferts de charge et de population induit dans ses rapports d'activité afin d'avoir une vision la plus transparente sur l'activité réelles de ses déchetteries ainsi que sur la quantité de déchets effectivement produite par ses habitants.

Les données d'activité peuvent être rapprochées des recettes et des charges. Les dépenses présentées dans les rapports d'activité se composent principalement de la rémunération des personnels, des coûts de traitement des déchets déposés, des mouvements de benne assurés par le prestataire et de coûts d'exploitation.

Concernant ce dernier poste, celui-ci semble fixé forfaitairement, n'évoluant pas de 2011 à 2012 à 25 K puis à 17 K€ en 2013 et 2014 sans qu'aucune différence de périmètre soit notée. Cette baisse se conjugue à une augmentation du poste « mouvements de bennes » par le prestataire qui semble avoir pour but de maintenir au même niveau l'ensemble.

Concernant les coûts afférents au personnel, ils ne sont plus intégrés dans le rapport d'activité 2014. Dans la mesure où ce poste constitue environ 20 % des charges, ceci semble à la fois :

- erroné sur le fond puisqu'ayant choisi un fonctionnement en régie, il semble normal que le Smetom-Geeode identifie les effectifs affectés ;
- et problématique en termes de permanence des méthodes et d'information à l'usager.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Smetom-Geeode s'est doublement engagé à mieux distinguer les compétences des différents syndicats d'une part et, d'autre part, à mieux étayer les coûts de ses services. Pour les années passées, il convient de mener une analyse avec les données disponibles.

Il semble que ces changements de méthode visent à contrebalancer la volatilité des recettes et préserver l'évolution du coût par habitant, stabilisé de 2012 à 2013, puis largement réduit (- 22,4 %) de 2013 à 2014 par de tels retraitements :

Tableau n° 55 : Coût par habitant de l'activité déchetteries affiché dans les rapports d'activité

2011	23,57 €
2012	22,76 €
2013	22,81 €
2014	17,70 €

Source : CRC

En aucun cas, il ne s'agit d'un coût complet incluant les coûts de structure du Smetom-Geeode. Une part des coûts de structure peut néanmoins être imputée à cette activité.

Il a été conventionnellement reconduit la masse salariale 2013 en y appliquant une évolution comparable à 2012 à 2014 de 0,4 %. L'ensemble des coûts constatés serait le suivant :

Tableau n° 56 : Coûts relatifs aux déchetteries du Smetom-Geeode

	Traitement des agents	Coût de traitement des déchets	Autres coûts (emprunts et investissement)	Droits d'accès aux déchetteries extérieures	Total
2011	463 118,8	1 700 864,6	47 761,6	16 889,0	**2 228 633,9**
2012	475 080,8	1 624 669,1	49 914,8	12 482,0	**2 162 146,7**
2013	477 030,5	1 620 455,4	41 827,1	5 990,0	**2 145 303,0**
2014	478 988,1	1 683 362,2	48 539,7	18 366,0	**2 229 256,0**

Source : CRC

Dans la mesure où le principal poste, et la principale variable, porte sur les coûts de traitement des déchets, il convient de mettre en perspective ces données par rapport à deux éléments : la population et le tonnage.

Par rapport aux rapports d'activité, pourrait être ajouté un poste concernant les charges de structure du Smetom-Geeode qui s'établirait ainsi :

Tableau n° 57 : Frais d'administration générale imputable aux déchetteries (en €)

	2011	2012	2013	2014
08 : Déchetteries	2 563 249	2 580 042	2 698 187	2 835 556

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Les recettes pour les déchetteries se composent de quelques recettes de valorisation sur certains déchets, des redevances demandées aux artisans et commerçants et de la contribution du Sirmotom pour l'accès des déchetteries.

Concernant cette dernière, les rapports d'activité la négligent systématiquement dans l'analyse économique des déchetteries alors qu'elle est une ressource directement rattachable à cette activité.

Elle figure néanmoins dans le bilan financier. Il peut être noté des différences entre les montants déclarés payés par le Sirmotom et les montants affichés dans les rapports d'activité du Smetom-Geeode au niveau du bilan financier dans les recettes de fonctionnement.

Tableau n° 58 : Recettes générées par les déchetteries du Smetom-Geeode (en €)

Redevance déclarée par le Sirmotom	Redevance présentée par le Smetom-Geeode	Écarts
110 796,5	105 240,0	**5 556,5**
139 461,3	130 618,0	**8 843,3**
124 373,4	120 601,0	**3 772,4**
133 034,0	121 600,0	**11 434,0**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il faut noter en outre que le Smetom-Geeode ne reçoit aucun soutien des éco-organismes pour ses déchetteries. Recalculées, les recettes sont les suivantes :

Tableau n° 59 : Recettes issues des déchets collectés dans les déchetteries du Smetom-Geeode (rapports d'activité) (en €)

	Recettes déchets	Redevance Sirmotom	Facturation professionnels	Total net
2011	189 586,0	105 240,0	7 269,3	**302 095,30**
2012	163 217,0	130 618,0	7 854,7	**301 689,70**
2013	117 000,9	120 601,0	5 072,6	**242 674,50**
2014	176 412,8	121 600,0	6 956,9	**304 969,70**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Pourtant, sur ce point, le Smetom-Geeode communique les montants suivants :

Tableau n° 60 : Recettes issues des déchets collectés dans les déchetteries du Smetom-Geeode (réponse questionnaire)

	Redevance Sirmotom	Facturation professionnels (dépôts payants)	Facturation professionnels (ferrailles)	Recettes des éco organismes	Total net
2011	105 240,0	5 973,23 €	102 662,00 €	56 778,81 €	**270 654,04**
2012	130 618,0	6 361,52 €	80 101,00 €	27 421,14 €	**244 501,66**
2013	120 601,0	5 776,82 €	87 913,00 €	52 883,57 €	**267 174,39**
2014	121 600,0	4 844,69 €	126 657,00 €	35 692,79 €	**288 794,48**

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Avec les propres données du Smetom-Geeode concernant ses charges et en en retranchant les recettes tout en divisant l'ensemble par la population, on peut identifier le coût complet des déchetteries pour les habitants du Smetom-Geeode :

Tableau n° 61 : Coûts d'accès aux déchetteries du Smetom-Geeode par habitant

	Coût dégagé par le Smetom-Geeode	Coût établi par la chambre	Écarts
2011	23,57 €	26,95 €	- 3,38 €
2012	22,76 €	27,13 €	- 4,37 €
2013	22,81 €	28,07 €	- 5,26 €
2014	17,70 €	29,12 €	- 11,42 €

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il en résulte donc un écart significatif entre les données communiquées dans les rapports d'activité produit par le syndicat.

4.2.4. Filières de traitement assurées par le Sytradem

- Verres

En diminution tendancielle, les volumes de verre s'établissent comme suit :

Tableau n° 62 : Volumes de verres collectés

	2011	2012	2013	2014
Verre (en tonnes)	2 369	2 272	2 230	2 182
Évolution N/N-1		- 4,09 %	- 1,85 %	- 2,15 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

- **Emballages et JRM triés à Nangis**

Le tableau suivant recense les tonnages concernés sur la période.

Tableau n° 63 : Emballages et JRM collectés et triés à Nangis

	2011	2012	2013	2014	Évolution 2011/2014
Emballages collectés Smetom-Geeode	1 631,00	1 673,00	1 756,00	1 832,00	12,32 %
Emballages triés Sytraval	1 133,00	1 042,00	1 076,50	1 076,11	- 5,02 %
JRM collectés Smetom-Geeode	1 313,00	1 216,00	1 165,00	1 099,00	- 16,30 %
JRM triés Sytraval	1200,00	1061,00	1017,00	962,00	- 19,83 %

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Alors que leur collecte augmente, les emballages triés diminuent en raison de l'augmentation des refus de tri au sein de Sytraval qui expliquent, outre quelques tonnes dues aux stocks, les principaux écarts. Concernant les JRM, la diminution de leur tri est plus rapide que la diminution de leur collecte, en raison, également, de l'augmentation des refus de tri.

Ces refus de tri sont issus de la prise en charge des emballages et des JRM par la régie Sytraval mais ne concernent pas seulement les déchets du Sirmotom puisque ceux-ci sont groupés avec les déchets du Smetom-Geeode.

Les refus de tri précédemment indiqués sont alors recalculés et arrêtés par Sytraval pour chaque syndicat sur la base de caractérisations à partir de prélèvements effectués périodiquement.

Ces données sont assurées par le Smetom-Geeode lui-même et communiquées au responsable d'exploitation de la régie Sytraval qui les officialise. Elles sont ensuite transmises aux éco-organismes par le Sytradem, titulaire des contrats.

Concernant le contrôle assuré par les éco-organismes, il « se fait par une double déclaration de la Collectivité et du ou des repreneurs. Toute incohérence entre les déclarants est ainsi détectée. Au terme du circuit des déchets d'emballages et des JRM, des certificats de recyclage sont exigés, appuyant ainsi les déclarations entre elles ».

Une dizaine de caractérisations annuelles ont été menées pour les emballages et le double pour les JRM. Les tableaux suivants comparent les caractérisations retenues et les refus de tris constatés par la régie concernant les JRM d'une part et les emballages d'autre part :

Tableau n° 64 : Caractérisations relatives aux JRM du Smetom-Geeode

Année	Poids moyen de l'échantillon (en kg	JRM (en %)	Refus total (en %)
2012	113,679	91,31	8,69
2013	115,370	92,06	7,94
2014	124,436	93,84	6,16

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Tableau n° 65 : Caractérisations relatives aux emballages du Smetom-Geeode

		en pourcentage							
Année	Poids moyen de l'échantillon (en kg)	Carton	PET[55] Clair	PET Foncé	PEHD[56]	Briques alimentaires	Acier	Alu	Refus
2012	45,224	33,063	17,259	3,740	7,976	5,653	7,770	0,675	23,864
2013	61,857	32,531	18,984	3,953	7,921	5,105	7,972	0,516	23,019
2014	55,436	33,406	19,003	3,654	7,547	4,861	9,228	0,881	21,420

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il ressort des éléments transmis que les caractérisations effectuées présentent un fort écart-type qui témoigne du caractère très aléatoire de ce type de prélèvement.

Il convient de comparer ces données issues de la réponse de l'organisme avec celles *in fine* retenues dans les conventions annuelles de reversement de recettes.

[55] Pour « polyéthylène téréphtalate »

[56] Pour « polyéthylène haute densité »

Tableau n° 66 : Comparaisons des refus de tri issus des caractérisations et des conventions de reversement (en tonnes)

	Emballages		JRM	
	Données Smetom-Geeode	Données Convention	Données Smetom-Geeode	Données Convention
2013 sur la base 2012	23,86	22,87	8,69	10,67
2014 sur la base 2013	23,02	22,34	7,94	9,10
2015 sur la base 2014	21,42	20,99	6,16	7,20

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Il en ressort une différence sur l'ensemble des données, notamment en matière d'emballages où le taux de refus du Smetom-Geeode a été systématiquement amplifié dans les données finalement retenues dans les conventions.

Étant donné les enjeux afférents à ces caractérisations et aux refus de tri, aussi bien en termes de relations financières entre les syndicats que d'actions ciblées à mener sur les zones de provenance des déchets, il serait pertinent de retenir une approche à la fois mutualisée, ciblée et globale du sujet.

- **Ordures ménagères incinérées à Montereau**

L'ancienne unité de traitement des ordures ménagères (UTOM) a fonctionné jusqu'en juin 2011. Elle traitait non seulement les déchets du Sirmotom (environ 20 000 tonnes / an) mais également des déchets extérieurs (environ 4,5 t / an).

Pendant le premier semestre 2011, elle n'a pas fonctionné à plein rendement, du fait de la mise en service de la nouvelle usine du Sytradem pour laquelle des déchets ont été utilisés pour mener des essais.

4.2.4.1. Vue d'ensemble

Dans le rapport d'activité 2014, le Smetom-Geeode présente une analyse du bilan des emballages ménagers en le distinguant du verre et des papiers.

Tableau n° 67 : Destination finale des déchets (rapports d'activité)

	OMR		Recyclage				Déchetteries					
	Incinération	Enfouissement	JRM	Verre	Emballages	Total	Stockage	Incinération	Élimination	Recyclage	Déchets verts	Total
2011	25 480	1 440	1 200	2 386	1 631	5 217	15 215	2 279	354	3 346	8 625	29 818
2012	26 042		1 216	2 272	1 673	5 161	12 968	4 770	343	2 195	7 904	28 181
2013	28 032		1 017	2 230	1 032	4 279	13 014	4 998	324	2 097	7 921	28 354
2014	26 199		975	2 182	1 065	4 223	14 200	5 366	287	2 343	8 644	30 839

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Ces données, issues du rapport d'activité, groupaient manifestement les refus au recyclage avant 2014 alors qu'ils sont non recyclés et incinérés, rejoignant par conséquent *in fine* les ordures ménagères.

Sur 61 261 tonnes de déchets produits en 2014, environ 51,5 % ont été incinérés puis valorisés à l'usine de Montereau, 23,2 % ont été stockés, 14,1 % ont été compostés, 10,7 % ont été recyclés.

5. PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

5.1. Le Sytradem, un syndicat coûteux et qui nuit au circuit de traitement des déchets

Le contrôle effectué par la chambre a montré en effet l'absence de valeur ajoutée du Sytradem dont les compétences statutaires et effectives ne sont pas conformes à la loi en ne traitant pas l'intégralité de la compétence traitement.

Ses effectifs, issus exclusivement des syndicats de base, sont mis à disposition et/ou en cumul d'activité dont le principe et les modalités sont elles-mêmes contestables, alors que présidents et vice-présidents successifs ont perçu des indemnités de fonction de manière irrégulière, compte tenu que le Sytradem relève de la catégorie des syndicats mixtes ouverts ne pouvant en bénéficier, malgré la qualification statutaire erronée depuis 2012 de syndicat mixte fermé.

La suppression proposée de son centre de tri Sytraval, non viable économiquement et limitant l'atteinte des objectifs en matière de recyclage, fragilise plus encore l'existence de sa collectivité de rattachement, le Sytradem, qui n'exploite lui-même aucun de ses deux équipements, l'usine de valorisation étant en délégation de service public.

Enfin et surtout, l'absence d'interactions, au-delà des effectifs, entre le syndicat de traitement et les syndicats de collecte mais également entre syndicats de collecte eux-mêmes ne permettra pas de se rapprocher et encore moins d'atteindre les objectifs nationaux relatifs aux déchets en termes de réduction et de recyclage.

Plus encore que l'absence de contribution en ce sens, le Sytradem semble bloquer par son mode de financement, ses *process* et, fondamentalement, l'empilement de structures qu'il couvre, toute amélioration du circuit de traitement des déchets des syndicats de base.

5.2. Une fusion évoquée en 2014 et repoussée à 2020 sans projet ni objectifs

5.2.1. Une fusion directe des trois syndicats mixtes juridiquement impossible

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sytradem fait valoir qu'une fusion des trois syndicats mixtes seraient une possibilité :

- soit sur la base de l'article L5212-27 du CGCT avec une fusion des trois syndicats qui « aboutirait à l'existence d'une nouvelle structure compétente en matière de collecte et de traitement des déchets sur le territoire des trois syndicats »

- soit sur la base de l'article L5212-32 du CGCT avec un transfert des compétences collecte et traitement des deux syndicats de base au Sytradem entraînant la dissolution des deux entités de base.

Comme indiqué précédemment, le Sytradem relève bien de la catégorie des syndicats mixtes ouverts et ses membres exclusifs, le Sirmotom et le Smetom-Geeode de celle des syndicats mixtes fermés. Or, ni l'article L. 5212-27 qui autorise la fusion entre un syndicat de communes et un syndicat mixte, ni l'article L. 5212-32 qui prévoit les conditions de l'adhésion d'un syndicat de communes à un EPCI, ne correspondent à l'hypothèse d'une fusion entre deux syndicats mixtes fermés et un syndicat mixte ouvert. En outre, aucune disposition du CGCT ne prévoit pour les syndicats mixtes ouverts de renvoi aux dispositions des articles L. 5212-27 et L. 5212-32 du même code applicables aux syndicats de communes. Ces dispositions ne peuvent donc pas être invoquées par le Sytradem.

5.2.2. Une fusion indirecte, par dissolution des deux syndicats de base et transfert de leurs compétences au profit du Sytradem

En revanche, l'article L. 5711-4 du CGCT applicables à la catégorie des syndicats mixtes fermés, dont relèvent le Sirmotom et le Smetom-Geeode, prévoit :

« Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion entraîne sa dissolution. Les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste. »

Comme indiqué précédemment, cette disposition introduite en 2006 a pour objet d'autoriser un ou plusieurs syndicat(s) mixte(s) fermé(s) à adhérer à un autre syndicat mixte fermé ou ouvert. Sur le fondement de ces dispositions, il est donc possible que le Sirmotom et le Smetom-Geeode transfèrent la totalité de leurs compétences respectives au Sytradem, entraînant ainsi la dissolution des deux syndicats intermédiaires.

Si ces précisions juridiques sont nécessaires, elles n'épuisent pas la réflexion stratégique concernant l'avenir des trois syndicats qui a guidé la chambre dans ses travaux et a nourri des annonces des présidents successifs en 2014 sans avoir été précisées ou mises en œuvre par la suite.

5.2.3. Une apparente volonté de fusion, non précisée depuis 2014

20) Le Sytradem a indiqué que, *« à ce jour, aucune étude n'a été engagée sur les perspectives d'évolution du Sytradem, que ce soit pour une fusion, un retrait, une dissolution ou autre »*. Et en effet, aucune étude n'a été engagée sur les perspectives d'évolution, tant avec les collectivités membres du Smetom-Geeode qu'avec le Sytradem.

21) Dans son discours de bilan du 2 juin 2014, le président sortant du Sytradem, président du Sirmotom, évoquait la question d'une fusion des trois syndicats (Sytradem – Sirmotom – Smetom-Geeode), dans un souci de rationalisation d'ici la fin de l'actuel mandat (2020), six ans étant considérés comme nécessaires pour rapprocher les deux syndicats de base, qui présentent des différences en matière de contractualisation, tarification et gestion. De plus, une modification à une échéance électorale présenterait l'avantage de ne pas modifier un fonctionnement en cours de mandat. L'ancien président estimait néanmoins nécessaire de « traiter le problème du centre de tri » alors que le vice-président sortant rappelait les travaux et améliorations subis par le centre.

22) Dans le cadre de sa candidature à l'élection à la présidence du Sirmotom en 2014, M. Jego annonçait : *« l'un de mes engagements, si vous me désignez, serait d'aboutir à la fusion du Sytradem et du Sirmotom.* […] *Dans le temps de ce mandat (pas demain matin), je pense que nous devrions fusionner ces deux syndicats. Non seulement l'État nous demande de rationaliser les structures, mais en plus il n'y a pas de raison d'avoir deux maisons sur ce sujet. Pour construire l'usine, il était important que chacun apporte sa pierre, mais aujourd'hui il faut créer un grand syndicat de collecte et de traitement. Cela signifie que nous devons rapprocher nos procédures et nos modes de prélèvement de la Taxe. Ce n'est pas si simple. Il nous faudra la durée du mandat pour y parvenir. Mon idée est de prendre cette décision au sein du Sirmotom – quand nous serons au complet – durant ce mandat.* […]. *Il faut travailler au rapprochement des deux structures avec l'objectif de finaliser la fusion à la fin du mandat pour laisser un modèle unique au prochain mandat. ». Afin de sortir d'« un empilement très français », « pas très cohérent »,* il ne se représentait pas au Sytradem, favorisant ainsi l'exercice de la présidence par un membre du Smetom-Geeode, souhaitant ainsi que *« la fusion se ferait un peu plus facilement »*.

23) M. Bray, en tant que président du Smetom-Geeode avant de devenir également président du Sytradem à l'issue de cette réunion, reconnaissait des *« difficultés entre le Sirmotom et le Smetom-Geeode en termes de populations, de communes et de nombre de déchetteries »* avec des « systèmes différents » mais confirmait la volonté d'un rapprochement. Néanmoins, *« aucune étude n'a été faite concernant une éventuelle mutualisation de personnels du Smetom-Geeode* […] *avec le Sytradem »*. Sans se positionner explicitement, le Smetom-Geeode se réfère aujourd'hui au discours du président sortant du Sytradem.

24) De son côté, le Sirmotom indique avoir *« engagé une étude sur la perspective d'une dissolution, d'un retrait du Sytradem, ou l'éventualité d'une fusion entre les deux syndicats de base »*, *« le président* [ayant] *fait part lors de son élection du 19 mai 2014, d'une réflexion à mener sur ce sujet »*. À ce titre, il a notamment sollicité à deux reprises, en 2012 et 2013, un avocat conseil pour l'étude des deux hypothèses de dissolution du Sytradem et de fusion des syndicats de base au sein du Sytradem.

25) Dans un courrier du 26 juin 2014 et adressé en réponse au président du Sirmotom, ex-président du Sytradem, le nouveau président du Sytradem, président du Smetom, indique comprendre de la demande de son homologue visant à racheter la part du Sytradem dans le local commun Sirmotom-Sytradem à Montereau que cette proposition *« ne favorisera pas un projet de fusion entre les trois entités que sont le Sirmotom, le Smetom-Geeode et le Sytradem avant la fin du présent mandat, tel que cela a été annoncé au Comité syndical lors de la réunion du 2 juin 2014 »*.

26) Le président du Sytradem rappellait cependant à son prédécesseur que la vente d'un tel local aurait des conséquences sur la localisation du siège social du Sytradem, celui-ci pouvant évoluer de Montereau à Nangis, qui est actuellement le lieu de son siège administratif. Sur cette base, le président annonçant proposer, lors d'un prochain comité syndical, une modification des statuts, non intervenue depuis.

27) Aucune avancée n'a été constatée sur ce dossier depuis 2014 et le préfet a été amené à solliciter la chambre pour mieux appréhender ce montage complexe. La situation actuelle s'apparente donc à un *statu quo* que les deux syndicats de base, dont le Smetom-Geeode, semblent admettre et maintenir y compris dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre. Au regard de l'impossibilité d'une fusion directe des syndicats de base et de leurs faibles interactions, la chambre estime préférable de préconiser une dissolution du Sytradem.

5.3. Une dissolution du Sytradem à effectuer à court terme

La dissolution du Sytradem paraît être une priorité nécessaire compte tenu des éléments relevés précédemment tant au regard de son objet, que son absence de stratégie, de valeur ajoutée dans la chaîne de traitement des déchets que de ses résultats.

5.3. Des modalités de dissolution multiples

5.3.1.1. Une décision unilatérale impossible

Il ressort de l'article L. 5721-7 du CGCT que le syndicat mixte peut être dissous à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent par arrêté motivé du préfet du département siège du syndicat.

Certes, le juge administratif a admis qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord et l'avis de tous les conseils municipaux qui ne sont pas directement membres d'un syndicat mixte à dissoudre.

Cependant, la loi évoque le terme de « membres », renvoyant les deux syndicats de base au même niveau malgré la prédominance du Smetom-Geeode au sein du comité syndical du Sytradem. Une telle dissolution nécessiterait donc une approche commune entre les deux syndicats de base.

5.3.1.2. Une dissolution de plein droit au regard de son objet

Depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, un syndicat mixte ouvert est dissous de plein droit, donc sans autorisation préalable des membres et sans pouvoir d'appréciation du préfet, dans les conditions fixées par l'article L. 5721-7 du CGCT, *« soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, soit lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre »*.

La définition restrictive de son objet et l'illégalité des statuts du Sytradem pourraient donc jouer en faveur de sa dissolution de plein droit. L'ordonnateur le confirmait en rappelant que *« selon les statuts, le Sytradem a été créé avec comme unique objet la création d'un centre de tri des déchets issus de la collecte sélective* […] *à Nangis et d'une usine de traitement thermique* […] *à Montereau »*.

Ces équipements construits, leur exploitation dépend d'autres personnes morales que le Sytradem. La régie Sytraval exploite le centre de tri dont il convient de définir les modalités de cessation d'activité ; le délégataire exploite l'usine pour le compte du Sytradem et demain des syndicats de base. Le transport pour acheminer les déchets du Smetom-Geeode de Nangis à Montereau-Fault-Yonne pourrait faire l'objet d'un remboursement entre syndicats hors Sytradem.

Il faut également déduire de cet article qu'à défaut d'une dissolution concertée, la dissolution d'un seul des syndicats de base lui permettrait néanmoins de se retirer du Sytradem via la dissolution automatique de ce dernier, celui-ci ne comptant alors plus qu'un seul membre.

5.3.1.3. Une intervention du préfet

L'article 33 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a relevé le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre. Ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants. Ce même article 33 a procédé à un report de la date de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au 31 mars 2016. En modifiant l'article L. 5210-1-1 du CGCT, il vise à une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

En vue d'une rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants, ce schéma peut conduire à une réduction du nombre de syndicats au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois ou de transferts de compétence entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes.

Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

Si le schéma présenté par le préfet de Seine-et-Marne ne concerne pas les syndicats en général et les syndicats liés au Sytradem en particulier, le droit commun issu de l'article L. 5721-7 du CGCT permet néanmoins pour les syndicats mixtes ouverts, catégorie dont relève le Sytradem, une intervention ponctuelle du préfet. Cet article prévoit en effet qu'un syndicat mixte ouvert *« peut également être dissous, d'office (…) par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département siège du syndicat »*.

5.3.1.4. Une décision commune des deux syndicats de base

Le retour des compétences collecte et traitement au sein des deux syndicats de base, qui l'exerceraient chacun sur leur territoire respectif entraînerait le passage de trois syndicats mixtes à deux. Ceci implique un vote à la majorité en ce sens des comités syndicaux de des deux syndicats membres selon les modalités prévues à l'article L. 5212-33 du CGCT.

La question du « partage » des équipements existants pour le traitement des déchets au sein du Sytradem et bénéficiant aux deux syndicats de base s'avèrerait difficile à déterminer, en supposant même qu'un éventuel accord puisse être trouvé entre eux.

La question se pose avec une acuité particulière pour l'usine de valorisation dans la mesure où la cessation de l'activité du centre de tri a été recommandée par la chambre dans les meilleurs délais.

5.3.2. La gestion de l'usine de valorisation énergétique par accord de mutualisation(57)

Pour l'usine de valorisation, les deux syndicats de base pourraient exercer en commun la compétence traitement par le biais d'une convention de mutualisation, non soumise au droit de la concurrence lorsqu'elles sont conclues pour l'exercice en commun des compétences de leurs membres, en application des articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du CGCT.

L'entente est une des formes prises par la mutualisation entre collectivités publiques permettant d'échapper au respect des règles de mise en concurrence. La mutualisation résulte d'une coopération qui peut être verticale appelée communément « contrat *in house* », apparue en 1999 au sein de la jurisprudence « Teckal(58) » ou horizontale, consacrée dans l'arrêt du 9 juin 2009 Commission contre Allemagne (affaire C480/06) relatif à un contrat passé entre la ville de Hambourg et quatre landkreise(59) visant à mutualiser le traitement de leurs déchets. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que ce contrat pouvait être analysé comme l'aboutissement d'une démarche de coopération intercommunale, depuis consacré par le paquet législatif communautaire « commande publique », publié au Journal officiel de l'Union européenne le 28 mars 2014.

En droit interne, le législateur a consacré la coopération intercommunale aux articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du CGCT. Quant au Conseil d'État, il s'est fondé sur l'article L. 5221-1 du CGCT(60) pour dégager sa propre jurisprudence dans un arrêt du 3 février 2012 « commune de Veyrier-du-Lac, communauté d'agglomération d'Annecy ».

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, les conditions de mise en œuvre d'une entente entre collectivités territoriales sont les suivantes :

- la coopération peut intervenir entre deux syndicats mixtes ;
- l'entente doit porter sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans les attributions des personnes publiques en cause ;
- l'entente ne doit pas permettre une intervention à des fins lucratives de l'une des personnes publiques, résultant notamment de transferts financiers lucratifs ne se bornant pas à compenser le transfert du service.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sytradem estime qu'une convention serait un outil moins stable qu'un syndicat pour gérer un équipement surdimensionné. La chambre relève au contraire qu'un syndicat tel que le Sytradem semble bien surdimensionné pour la gestion de deux seuls équipements, l'un étant un centre de tri à la capacité sous optimale et l'autre une usine déjà gérée sous forme d'un contrat de délégation de service public.

« (57) La principale source de ce chapitre est une étude d'Amorce, de mars 2014, intitulée « La mutualisation entre collectivités publiques dans le domaine de la gestion des déchets », réalisée avec le soutien de l'Ademe.

(58) CJUE, 18 novembre 1999, Teckal.

(59) Un Kreis (arrondissement) est une sous-division territoriale située ente le district et la municipalité.

(60) Article L. 5221-1 : Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Dès lors, l'existence d'un acteur supplémentaire n'apporte aucune valeur ajoutée, *a fortiori* lorsque celui-ci est intervenu en dépit de la réglementation applicable en matière d'indemnités de ses élus comme de rémunérations de ses agents mis à disposition et en cumul d'activité.

Il faut par ailleurs noter que dans l'arrêt fondateur de la CJUE en matière de coopération horizontale, les *Landkreise* se sont regroupés avec la ville de Hambourg pour la gestion d'une nouvelle installation de valorisation thermique, d'une capacité de 320 000 tonnes soit près de cinq fois la capacité de traitement du CVE, pour une durée de vingt ans.

Plus proche en termes temporel, géographique et juridique, l'entente bilatérale entre le syndicat mixte de la vallée de l'Oise (SMVO) et le syndicat mixte de traitement des déchets de l'Aisne (Valor'Aisne) est intéressante, puisqu'elle se limite, à l'image du Sytradem à l'utilisation d'équipements de traitement[61]. L'étude réalisée par Amorce évoque également l'exemple de mutualisation du Sillon alpin, plus global et inclusif, avec plus de 1 000 communes participantes via des syndicats ou des EPCI pour 2,5 millions d'habitants. Ces exemples montrent l'extrême plasticité de ces conventions, désormais matures et pleinement adaptables et applicables au Sirmotom et au Smetom-Geeode.

Par conséquent, cette hypothèse est viable et présente l'intérêt de la souplesse *a fortiori* pour gérer un ou deux équipements par la suite délégués, comme l'est le centre de valorisation énergétique. A ce sujet, l'association Amorce qualifie la mutualisation horizontale de « *cadre sécurisé et conseillé* ». En période budgétaire tendue, cette solution ne saurait être négligée.

En retenant comme seul objectif l'efficience du service public de gestion des déchets, elle aboutirait en effet à des économies pour les contribuables et usagers des syndicats de base, non seulement directes par la suppression des coûts propres inhérents au Sytradem mais également indirectes par la disparition des dysfonctionnements générés par un montage impliquant trois niveaux de collectivités dans la gestion des déchets.

Recommandation n° 3.

Compte tenu de l'illégalité de ses compétences statutaires et effectives et de son absence de valeur ajoutée dans la chaîne de traitement des déchets, une dissolution du Sytradem paraît nécessaire selon les modalités légales, par une décision collégiale de ses membres, dont le Smetom-Geeode, ou l'intervention du préfet.

5.4. Une réorganisation de la carte territoriale à moyen terme

La carte territoriale des deux syndicats de base du Sytradem apparaît particulièrement imbriquée avec des EPCI appartenant en partie aux deux syndicats.

Le récent rapport thématique de la Cour des comptes[(62)] a montré que le nombre de syndicats demeurait encore trop important, pointant la *« superposition de périmètres, ceux des syndicats, des intercommunalités à fiscalité propre et des communes »*. La Cour appelle ainsi à des évolutions de périmètre et notamment la rationalisation.

Au 1er janvier 2016, les départements de métropole comptaient entre 14 (Hauts-de-Seine) et 325 syndicats (Seine-et-Marne), Sivu, Sivom et syndicats mixtes fermés confondus, avec une moyenne de 110. La Seine-et-Marne est donc le département qui compte le plus de syndicats.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a pour ambition de rationaliser, avec l'extension des champs d'intervention des EPCI à fiscalité propre, le

[61] Amorce. La mutualisation entre collectivités publiques dans le domaine de la gestion des déchets. Mars 2014, pages 37 et s.

[(62)] Cour des comptes – La carte des syndicats intercommunaux : une rationalisation à poursuivre – juillet 2016.

transfert de la compétence « déchets ménagers » pour 2017. La gestion des déchets deviendra alors une compétence obligatoire, et non plus optionnelle, des communautés de communes et d'agglomération.

Si cette mesure aura un effet sur l'existence même des syndicats intercommunaux, il n'en sera rien pour les syndicats mixtes fermés, catégorie à laquelle appartiennent le Smetom-Geeode et le Sirmotom. Or, avec une baisse de seulement 7,2 % de leur nombre entre 2010 et 2016, les diverses mesures visant à réduire le nombre de syndicats mixtes sont apparues insuffisantes pour obtenir des résultats significatifs.

Compte tenu des services qu'ils peuvent rendre aux EPCI qui les composent, *a fortiori* dans le contexte du Sud-Est de la Seine-et-Marne, une dissolution des syndicats mixtes compétents en matière de déchets, pilotant eux-mêmes la partie traitement en lien avec leur délégataire de compétence et le secteur privé, ne semble pas une option pertinente par principe. La définition d'un périmètre adéquat avec un bassin versant suffisant est en effet nécessaire en vue de dégager des économies d'échelle portant sur l'organisation de la collecte.

Néanmoins, une rationalisation des périmètres respectifs des syndicats de base doit être envisagée, notamment sur la base de la nouvelle carte territoriale issue du schéma départemental de coopération intercommunale afin de renforcer les structures, d'optimiser leur gestion et de réduire les coûts pour l'usager. La définition d'un périmètre territorial adapté permettra d'optimiser le service de collecte et de réduire les charges issues des marchés de collecte.

Dès lors que la carte intercommunale du département sera stabilisée, les deux syndicats de base pourront donc redéfinir eux-mêmes leurs périmètres. Ils devraient veiller dès à présent à recourir à la représentation systématique des EPCI en leurs seins, à l'image du Sirmotom. L'introduction d'un système de représentation selon le nombre d'habitants des EPCI membres apparaît en outre une nécessité propre à la modernisation des syndicats et de leurs interventions.

Cette rationalisation peut se faire en concertation, si possible en fusionnant ou, *a minima*, en échangeant sur une plus grande pertinence territoriale afin d'atteindre une véritable continuité. Les autres syndicats contigus sont donc également particulièrement concernés dans une approche départementale.

Dans sa réponse au rapport portant sur la régie Sytraval, le préfet le mentionne clairement en indiquant que « la proposition de suppression de syndicats, notamment celle du Sytradem […], n'appelle pas de commentaire particulier […] dans le contexte d'une rationalisation globale souhaitée par l'État sur le territoire de la Seine-et-Marne, y compris pour les syndicats de collecte et d'élimination des déchets ». Il reste désormais aux acteurs concernés de se saisir de cette invitation.

6. CONCLUSION

Chargé de la collecte des déchets par ses membres, le Smetom-Geeode exerce pleinement ses compétences en la matière. Néanmoins, la composition de son comité syndical, reposant sur une représentation homothétique des communes membres, nonobstant leur taille ou leur appartenance à un établissement public de coopération intercommunal, peut être source de difficulté dans la mise en œuvre de réformes et notamment la réduction de déchets.

Alors que le Sytradem exerce une partie de la compétence de traitement, le Smetom-Geeode la conserve en grande partie, notamment dans ses déchetteries ce qui pose une difficulté au regard du non-fractionnement de cette compétence.

Au-delà des difficultés juridiques, ce fractionnement pose question en termes économiques et doit conduire le Smetom-Geeode à se redéfinir.

Le coût direct, issu de l'existence d'un tel syndicat, renchérit le coût pour l'usager du Smetom-Geeode. Le Sytradem s'appuyant largement sur des effectifs mutualisés, il en ressort également des coûts indirects tenant à l'absence de mutualisation, d'actions concertées de prévention et d'identification des zones à risque ainsi qu'un suivi sous optimal des compétences déléguées.

L'existence du Sytradem, dont la seule mission est de gérer des équipements communs, est soit insuffisante au regard d'une mutualisation plus avancée, soit redondante au regard de sa faible valeur ajoutée. Il convient dès lors pour le Smetom-Geeode de se prononcer clairement en faveur d'une dissolution du Sytradem, charge aux syndicats de base de gérer l'équipement restant, c'est-à-dire l'usine de valorisation compte tenu de la proposition de cessation de l'activité du centre de tri, par une convention.

Par suite, le Smetom-Geeode et le Sirmotom pourront se rapprocher si possible dans un syndicat unique, compétent en matière de collecte et de traitement, ou *a minima* en rationalisant leurs périmètres respectifs, afin d'accélérer leurs efforts en vue de décliner et atteindre les objectifs nationaux en matière de réduction et de recyclage des déchets.

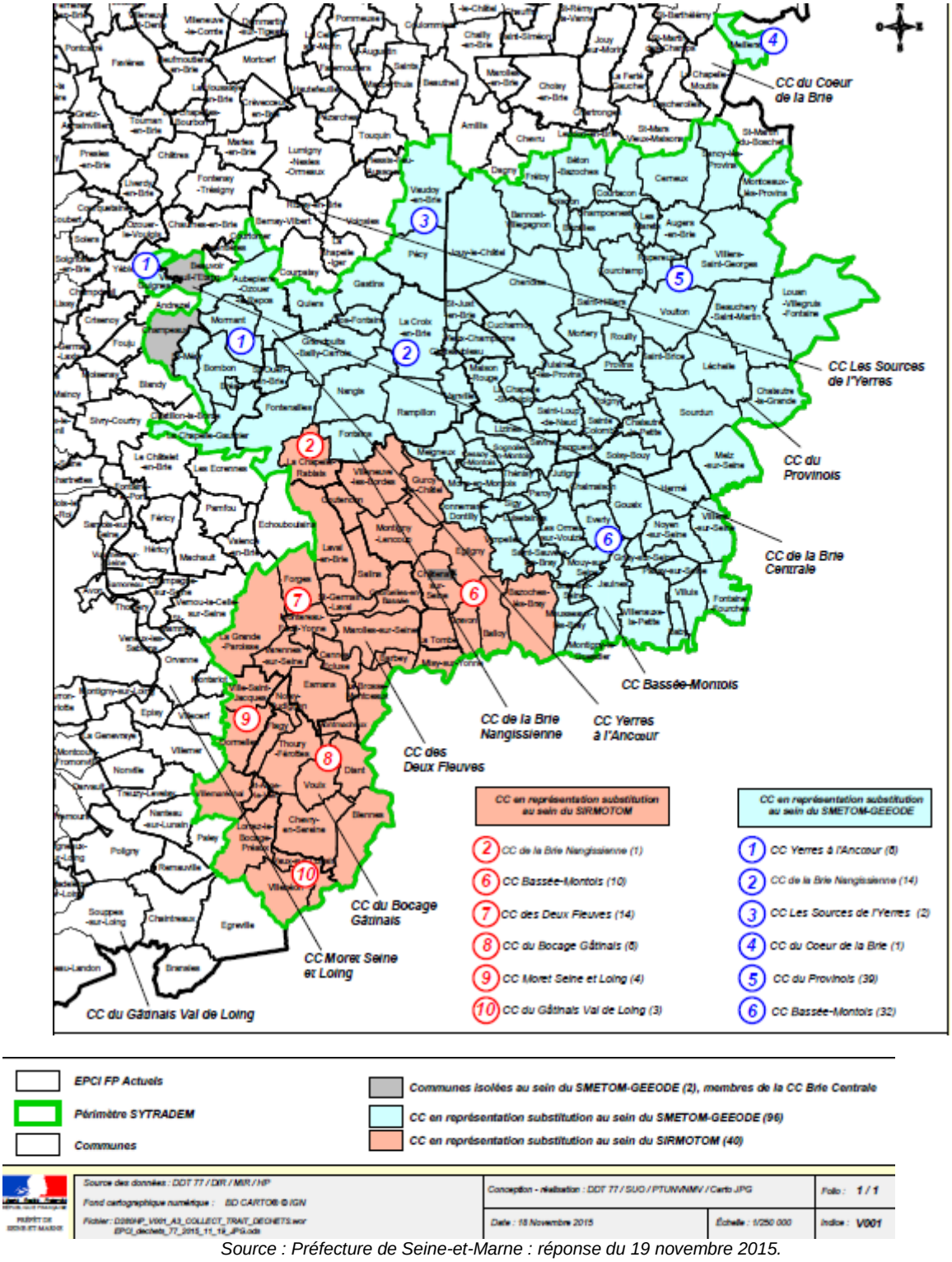
Concernant le seul Smetom-Geeode, il lui reste à se doter d'objectifs et plus globalement d'une stratégie qui fait toujours défaut via un plan local de prévention des déchets. De plus, un financement incitatif reste à mettre en place de façon systémique et serait en effet une voie incontournable pour amorcer une dynamique de réduction des déchets en responsabilisant les acteurs et *in fine*, les usagers. Enfin, la représentation des membres au sein du syndicat, avec des écarts de représentation de 1 à 257 entre communes, semble trop égalitaire pour responsabiliser les usagers du service public.

Sur le plan de sa gestion interne, il convient que le Smetom-Geeode sécurise ses procédures aussi bien en termes de marchés publics que de ressources humaines, en forte progression. En filigrane, se pose à nouveau la question de ses relations avec le Sytradem d'une part et sa régie chargé du centre de tri, Sytraval, d'autre part. Le passage à une comptabilité analytique s'avère en outre particulièrement nécessaire au regard de l'activité du Smetom-Geeode et pour en optimiser le pilotage.

La définition de tels axes de travail pourra accompagner le syndicat dans ses efforts en vue de la réduction de ses déchets, en déclin tendanciel jusqu'à une période, en cours, de stagnation alors que de nouveaux objectifs nationaux imposent une réduction de 10 % des déchets collectés en 2010 d'ici 2020.

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte du périmètre de gestion des déchets sur le territoire consolidé du Smetom-Geeode et du Sirmotom au sein du Sytradem



Source : Préfecture de Seine-et-Marne : réponse du 19 novembre 2015.

Annexe n° 2. Recettes d'exploitation du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014

en €	2011	2012	2013	2014
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	6 459	3 846	4 219	4 008
+ Travaux, études et prestations de services	120 473	96 797	102 239	149 928
+ Remboursement de frais	35 345	45 629	53 617	53 400
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**162 277**	**146 272**	**160 075**	**207 336**
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	479	2 948	241	2 899
= Autres produits de gestion courante (b)	**479**	**2 948**	**241**	**2 899**
Production stockée hors terrains aménagés (c)	**0**	**0**	**0**	**0**
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	**162 756**	**149 219**	**160 316**	**210 235**

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

Annexe n° 3. Charges générales du Smetom-Geeode (2011-2014)

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	105 129	97 374	92 162	100 272	-0,9%
crédit-bail	0	0	0	0	N.C.
locations et charges de copropriétés	55 390	54 674	35 012	4 935	-46,0%
entretien et réparations	41 146	52 877	56 130	108 191	35,0%
assurances et frais bancaires	26 086	43 488	26 104	28 755	6,2%
autres services extérieurs	38 963	47 128	43 197	42 959	14,5%
remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	0	0	N.C.
contrats de prestations de services avec des entreprises	6 150 637	5 293 045	4 990 387	5 181 759	-7,7%
honoraires, études et recherches	8 412	3 036	10 582	13 691	58,6%
publicité, publications et relations publiques	56 825	48 512	31 125	30 038	-8,3%
transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	579	0	0	0	-100,0%
déplacements et missions	13 983	20 712	19 953	388	-52,3%
frais postaux et télécommunications	22 555	20 525	21 196	22 069	-0,6%
impôts et taxes (sauf sur personnel)	9 951	10 691	8 446	4 009	-24,2%
Charges à caractère général	**6 529 654**	**5 692 062**	**5 334 294**	**5 537 065**	**-7,3%**
- Remboursement de frais	35 345	45 629	53 617	53 400	10,1%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	**6 494 309**	**5 646 433**	**5 280 677**	**5 483 664**	**-7,4%**
en % des produits de gestion	52,2%	44,6%	40,9%	41,7%	

Source : comptes administratifs Smetom-Geeode 2011-2014

Annexe n° 4. Régime indemnitaire du Smetom-Geeode entre 2011 et 2014

Prime ou indemnité	Statuts d'emplois concernés	Cadres d'emplois concernés	Seuil	Modalités d'attribution individuelle
Prime de responsabilité des emplois administratifs de direction	Emplois fonctionnels	Directeur général des services	15% du traitement soumis à retenue pour pension	
Indemnité d'administration et de technicité (IAT)	Agents stagiaires, titulaires et non titulaires	Agents de catégorie C Agents de catégorie B dont l'indice brut < 380 ou > 380 quand ils bénéficient également des IHTS (rédacteur jusqu'au 7ème échelon)	Montants annuels de référence réglementaires par grade	Coefficients de 1 à 8
Indemnité d'exercice des missions (IEMP)	Agents stagiaires ou titulaires	Attachés, secrétaires de mairie, rédacteur, adjoint administratifs	Montant de référence annuel fixé par la réglementation pour chaque grade	-
Indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)	Agents stagiaires, titulaires et non titulaires	Agents de catégorie C et B dont les fonctions ou missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires	Limite réglementaire (25 heures mensuelles)	Rémunération des 14 premières heures à 1,25 puis à 1,27
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)	Agents stagiaires ou titulaires	Agents de catégorie A et B dont les fonctions ou missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires	Montants annuels de référence réglementaires par grade	Coefficients de 1 à 8
Indemnité horaire pour travail de nuit	Agents stagiaires, titulaires et non titulaires	Ensemble des agents		
Indemnité spécifique de service		Agents de catégories A et B		Coefficients de 1 à 3
Indemnités d'astreinte		Agents de catégories B et C		
Indemnités de régisseur	Agents stagiaires, titulaires et non titulaires			Selon taux
Prime spéciale d'installation	Agents stagiaires			

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

Annexe n° 5. Exutoires par flux de déchets

Flux des Déchets	Modalités de prise en charge
Ordures Ménagères	Collecte en porte à porte
Collecte sélective Emballages	Collecte en porte à porte
Collecte sélective JRM et verre	Dépôt en points d'apport volontaire
Végétaux	Déchetterie et plateforme de compostage
Plâtre	Déchetterie
Tout-venant DUE	Déchetterie
Tout-venant DUI	Déchetterie
Gravats	Déchetterie
DMS	Déchetterie
Pneus VL JANTES	Déchetterie
Pneus VL	Déchetterie
DEEE	Déchetterie
Cartons	Déchetterie
Ferrailles	Déchetterie
Huile de vidange	Déchetterie
huile de friture	Déchetterie
vêtements (Ecotextile + Relais)	Déchetterie
Néons	Déchetterie
Piles	Déchetterie
Radiographies	Déchetterie
Cartouches	Déchetterie
Capsules café	Déchetterie

Source : CRC, données retraitées sur la base de la réponse du Smetom-Geeode

GLOSSAIRE DES SIGLES

Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Caf	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CET	Compte épargne temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CJF	Code des juridictions financières
CMP	Code des marchés publics
CVE	Centre de valorisation énergétique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
JRM	Journaux, revues et magazines
OMR	Ordures ménagères résiduelles
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
Sictom	Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
Sirmotom	Syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères
Smetom	Syndicat mixte fermé Est Seine-et-Marne pour le traitement des ordures ménagères
Smivom	Syndicat mixte intercommunal à vocation multiple
Sytradem	Syndicat mixte de traitement des déchets ménagers du Sud-Est Seine-et-Marne
Sytraval	Syndicat de traitement des déchets ménagers du Sud-est de Seine-et-Marne
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
UTOM	Unité de traitement des ordures ménagères

REPONSE

DE MONSIEUR GHISLAIN BRAY
PRESIDENT DU SMETOM-GEEODE (*)

(*) ***Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.***

Syndicat Mixte de l'Est Seine-et-Marne pour le Traitement des Ordures Ménagères

Gestion
Economique et
Ecologique des déchets ménagers :
Objectif de
Développement durable pour l'
Environnement

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
26/01/2017
G/0132
ARRIVÉE AU GREFFE

Nangis le 24 janvier 2017

Dossier suivi par P. SOULEYREAU
Tel : 01 64 00 97 68
Courriel : patricia.souleyreau@smetom-geeode.fr

Nos références : PS/2017/17

Objet : CONTROLE DE LA GESTION DU SMETOM-GEEODE-RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
P.J : 1

Monsieur le Président,

Suite à votre courrier du 28 décembre 2016, concernant la notification du rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion du SMETOM-GEEODE.

Je vous prie de trouver en pièce jointe les réponses apportées, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le Président,

S.M.E.T.O.M. 77370 Nangis G.E.E.O.D.E.

Ghislain BRAY

Réponses aux différents points évoqués :

1) **Au regard des enjeux relatifs à la gestion du SMETOM-GEEODE comme pour la mise en œuvre de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, déployer et sécuriser la comptabilité analytique mise en place à partir de 2016.**

Depuis le 1 er janvier 2017, il a été mis en place une comptabilité analytique plus fine reprenant l'ensemble des dépenses par lieux et par types de dépenses.
Une gestion des stocks est mise en place sur : les fournitures administratives, les fournitures techniques, les fournitures d'entretien, les vêtements de travail, la pharmacie et les EPI. Cette gestion va permettre d'évaluer les dépenses par lieu, par agents et par type de dépense.

2) **Développer un financement incitatif à la réduction des déchets pour l'ensemble du service public de gestion des déchets, tant pour la collecte que pour le traitement.**

Le SMETOM-GEEODE va engager une opération-test sur la commune de JOUY LE CHATEL afin d'évaluer l'impact de la collecte incitative. L'objectif du test est de mesurer les effets induits par ce nouveau fonctionnement ainsi que la réduction des déchets, en tenant compte des frais engendrés pour la collectivité (facturation, moyens à mettre en œuvre…)

3) **Pour les établissements sans fiscalité propre, un rapprochement avec les communes doit être opéré.**

Le SMETOM-GEEODE était classé en 10 000 habitants depuis 1998
Dans leurs réponses, le directeur général et l'organisme arguent du départ en retraite à fin 2017 de l'actuel titulaire du poste. Or, il ne semble pas que ce motif permette d'écarter une régularisation immédiate du classement du syndicat dont les conséquences ne se réduisent pas à un cas individuel. Du reste, si la position de la chambre est sans incidence sur la période courant de sa propre décision de classement en 2010 jusqu'au rapport de la chambre, l'organisme, en revanche, ne saurait désormais plaider le défaut d'information pas plus que l'absence de déféré préfectoral qui n'empêche pas le juge administratif de requalifier le syndicat.
La strate démographique de rattachement devait être modifiée », ce dont il a l'initiative, « le recrutement du futur D.G.S. du syndicat serait effectué conformément aux règles applicables aux communes de 10 000 à 20 000 habitants. ». Comme rappelé par la chambre, il conviendrait donc que le SMETOM-GEEODE se conforme sans délais aux règles et critères précisés par le juge administratif en matière d'assimilation aux communes et d'en tirer toutes les conséquences dans sa gestion.

Le SMETOM-GEEODE prend en compte les observations concernant la strate de population et va revoir sans attendre le départ en retraite de son actuel DGS la strate de population. Elle sera ramenée de 10 000 à 20 000 habitants comme il est proposé par la Chambre Régionale des Comptes.

4) **Nombre et répartition des sièges du comité syndical**

Un critère démographique, en retenant des seuils démographiques sur le modèle initialement retenu, était donc nécessaire au sein du SMETOM-GEEODE afin de mieux refléter le poids respectif de chacun au sein du comité syndical et de définir une stratégie axée sur le principe de la responsabilisation des membres.

Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale étant applicable au 1er janvier 2017, le SMETOM-GEEODE réorganisera la répartition des sièges des délégués courant 2017 lors de la restitution des informations données par les nouveaux EPCI du syndicat.

5) Le transfert d'une partie de la compétence traitement du SMETOM-GEEODE au SYTRADEM
En conclusion, il conviendrait, notamment dans le cadre d'une réorganisation institutionnelle entre le SMETOM-GEEODE, le SIRMOTOM et le SYTRADEM, de sécuriser les statuts du syndicat compétent en matière de traitement, en visant expressément cette compétence dans son ensemble, dans la mesure où celle-ci ne peut être fractionnée, ni entre les communes et/ou EPCI membres et syndicats de base, ni entre ces derniers et un autre syndicat.

Au regard des remarques faites par la CRC, le SMETOM-GEEODE attend de voir les orientations prises concernant le SYTRADEM et la Régie SYTRAVAL avant de mettre en place une modification de son fonctionnement. Selon l'évolution de la situation, le SMETOM-GEEODE reverra ses statuts pour déléguer la totalité de la compétence traitement au SYTRADEM.

6) La collecte et la pré-collecte
Le SMETOM-GEEODE est compétent en matière de collecte concernant plusieurs types de déchets avec la collecte en porte-à-porte et la collecte en apport volontaire. Pas de règlement de collecte

À la suite des observations provisoires de la chambre, le SMETOM-GEEODE a mis en place un règlement de collecte applicable depuis le 1er janvier 2017.

7) Compte tenu de l'illégalité de ses compétences statutaires et effectives et de son absence de valeur ajoutée dans la chaîne de traitement des déchets, une dissolution du SYTRADEM paraît nécessaire selon les modalités légales, par une décision collégiale de ses membres, dont le SMETOM-GEEODE, ou l'intervention du préfet.

Aucune étude à ce jour n'a été engagée sur les perspectives d'évolution, tant avec les collectivités membres du SMETOM-GEEODE qu'avec le SYTRADEM. De plus, le SYTRADEM conteste la qualification de syndicat mixte ouvert proposée par la CRC. En effet, au vu des éléments juridiques fournis à la CRC, le SYTRADEM reste un syndicat mixte fermé même si cette qualification n'a pas été précisée lors de la création du syndicat. Eléments apportés lors de la modification des statuts en 2010 qui n'a pas soulevé de remarques.

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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/ile-de-france