



Extrait du Registre des délibérations du Comité Syndical

Séance du 3 novembre 2020

Délégués syndicaux en exercice : 45

Le Comité Syndical, régulièrement convoqué, s'est réuni à la CCI du Doubs, 46 avenue Villarceau à BESANÇON, sous la présidence de M. Cyril DEVESA, Président.

La séance est ouverte à 17h32 et levée à 20h00

Etaient présents :

G.B.M : AEBISCHER Élise ; ADRIANSEN Jacques suppléant de M. LEGAIN Damien ; BAEHR Frédérique suppléante de M. COUDRY Sébastien ; BAILLY Guillaume ; BERNARD Franck ; BOUSSET Jean-Marc ; CAULET Claudine ; CONTINI Jean-Claude ; DEVESA Cyril ; DUSSAUCY Nadine ; FIÉTIER Vincent ; HUOT Daniel ; JACQUIN Denis ; JOUFFROY Jean-Marc ; LAMBERT Marie ; LEGAIN Olivier ; MAGNIN-FEYSOT Christian ; PARIS Daniel ; POUJET Yannick ; RUTKOWSKI Serge ; SIMONIN Philippe ; SOURISSEAU Nathan suppléant de Mme GAGLIOLO Lorine ; TERZO André ;
C.C.L.L : CRETIN Emmanuel ; GARNIER Christophe ; MESNIER Christian ; PRILLARD Angèle ; STADELMANN Jean-Claude ;
C.C.V.M : DOUBEY Boris ; GAUTHIER André ; MORALES Roland

Etaient excusés :

G.B.M : BOUVET Nathalie suppléante de Mme ROCHDI Karima ; COUDRY Sébastien ; GAGLIOLO Lorine ; GALLIOU Françoise ; HUGUET Damien suppléant de Mme MICHEL Marie-Thérèse ; LEGAIN Damien ; LEMERCIER Myriam ; LOUIS Bernard ; MICHEL Marie-Thérèse ; ROCHDI Karima ;
C.C.L.L : CHOPARD Félix ; COULET Gérard ; MONNIER Alain ; NICOLET Mickaël ;
C.C.V.M :

Secrétaire de séance : Guillaume BAILLY

Procuration de vote :

Mandants : LEMERCIER Myriam ; MONNIER Alain ;
Mandataires : BAILLY Guillaume ; STADELMANN Jean-Claude

FINANCES – ADMINISTRATION GÉNÉRALE

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

Rapporteur : Monsieur Jean-Marc BOUSSET, Vice-Président

1. DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Bourgogne - Franche-Comté a informé le SYBERT, par sa Présidente, le 13 décembre 2018, qu'elle procédait à un contrôle des comptes et de la gestion du SYBERT pour les exercices 2014 à 2019.

Un courrier d'ouverture du contrôle a été également notifié à Monsieur Christophe LIME, en tant que Président de janvier à mai 2014.

Un précédent contrôle avait eu lieu en 2007, au titre de la période 1999-2004.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 15 janvier 2019.

Les entretiens de fin d'instruction se sont tenus le 26 septembre 2019 avec la Présidente (le 27 septembre 2019, par téléphone avec Monsieur LIME)

Suite aux observations provisoires formulées par la CRC le 8 novembre 2019, celle-ci a notifié à la Présidente du SYBERT un rapport provisoire, le 5 décembre 2019.

Une réponse du SYBERT à ces observations provisoires a été enregistrée au greffe de la CRC le 4 février 2020.

La CRC a pris en compte les remarques du SYBERT et a notifié un rapport d'observations définitives le 22 juillet 2020.

Le SYBERT a souhaité, de nouveau, apporter des compléments et des précisions, qu'il a transmis le 1^{er} septembre 2020.

Le SYBERT a reçu le rapport d'observations définitives de la CRC sur le contrôle de ses comptes et de sa gestion entre 2014 et 2019 le 6 octobre 2020 ; il est invité à présenter ces documents lors de la plus proche réunion de notre Comité Syndical, à savoir le 3 novembre 2020.

2. PRINCIPALES REMARQUES CONTENUES DANS LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CRC

Après une présentation du SYBERT, le rapport définitif s'organise autour de quatre chapitres :

- 1) l'approche générale et la gouvernance du SYBERT,
- 2) la qualité de l'information financière et la sincérité de ses comptes,
- 3) l'analyse financière,
- 4) la commande publique.

Il ressort du contrôle des comptes et de la gestion du SYBERT, sur les exercices 2014 à 2019, les deux seules recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : la Chambre recommande au SYBERT d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) précis, par projet, en complément des données prévisionnelles déjà élaborées par le SYBERT.

Recommandation n°2 : la Chambre recommande au SYBERT de mettre en place un outil de suivi de son plan pluriannuel d'investissements (PPI) et de ses grands équilibres bilanciaux et financiers.

3. RÉPONSES DU SYBERT AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Ce rapport définitif est joint en annexe

Conformément aux règles de confidentialité rappelées par la chambre, ce rapport d'observations définitives de la Chambre a été transmis aux membres de l'Assemblée Délibérante, avec la convocation et le rapport préparatoire, au titre du Comité Syndical du 3 novembre 2020.

Le 3 novembre 2020, le Comité Syndical :

- **prend connaissance du déroulement de la procédure de contrôle de la CRC sur la période 2014-2019,**
- **constate les deux recommandations concluant ce contrôle,**
- **prend connaissance des remarques et réponses formulées par le SYBERT aux différentes observations de la CRC.**

Conformément à la procédure, ce rapport a été soumis à débat, mais n'a pas fait l'objet d'un vote.

Aucune question, ni aucun commentaire n'ont été formulés suite à cette présentation.

Pour extrait conforme,
Le Président du SYBERT,
Cyril DEVESA



Envoyé en préfecture le 09/11/2020

Reçu en préfecture le 09/11/2020

Affiché le

SLO

ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Syndicat mixte de Besançon et de sa région
pour le traitement des déchets (SYBERT)
(Département du DOUBS)

Exercices 2014 et suivants

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 2 juin 2020.**

10/11/2020 11:11

Envoyé en préfecture le 09/11/2020
Reçu en préfecture le 09/11/2020
Affiché le **SLO**
ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1 APPROCHE GENERALE ET GOUVERNANCE DU SYBERT	8
1.1 Le cadre juridique en matière de gestion des déchets	8
1.1.1 Au plan national	8
1.1.2 Au plan régional	9
1.2 Statuts et organisation	10
1.2.1 Les compétences	10
1.2.2 L'évolution récente de la composition du SYBERT	11
1.2.3 L'organisation politique	12
1.2.4 L'organisation administrative, en termes de moyens humains et matériels	14
1.3 Les activités du SYBERT	14
1.3.1 La segmentation des activités	14
1.3.2 Le choix de la réparation de l'incinérateur	16
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA SINCERITE DES COMPTES	19
2.1 La transparence de l'information budgétaire et financière	19
2.1.1 Le cadre juridique	19
2.1.2 La pratique du SYBERT	20
2.2 Les prévisions budgétaires en fonctionnement et en investissement	21
2.3 Les restes à réaliser	22
2.4 Le patrimoine et son suivi comptable	23
3 L'ANALYSE FINANCIERE DU SYBERT	24
3.1 Une diminution de l'autofinancement brut et du résultat de fonctionnement constatée depuis 2014	24
3.1.1 Excédent brut de fonctionnement et autofinancement brut	24
3.1.2 Un résultat de fonctionnement en constante diminution	28
3.2 Le recours accru à la dette pour financer les investissements	30
3.2.1 L'évaluation de la soutenabilité de la politique d'investissement	30
3.2.2 La situation de la dette et de la trésorerie	32
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	34
4.1 Le suivi des observations du contrôle précédent	36
4.1.1 Sur la forme	36
4.1.2 Sur le fond	40
4.2 Marchés d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaire, comptable et financier (15-17 et 16-120)	40

Envoyé en préfecture le 09/11/2020
Reçu en préfecture le 09/11/2020
Affiché le **10 NOV. 2020**
ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE

4.3 Le marché « achat et mise en service de fournitures et équipements en vue de l'amélioration des performances du centre de tri du SYBERT »	42
4.3.1 Le recours à de multiples sous-traitants	43
4.3.2 Langue de documents du marché	44
4.4 Le montant prévisionnel du marché n° 18-70 « de prestations de tri sur la chaîne (...) du centre de tri du SYBERT »	44
4.5 Le « marché public global de performance pour la conception-réalisation des travaux de modernisation et restructuration de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Besançon Planoise et son exploitation maintenance » (17-105)	47
4.5.1 Le choix du mode de gestion de l'incinérateur	47
4.5.2 Mise en œuvre de la solution	50
ANNEXES	54

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des déchets (SYBERT) a couvert les exercices 2014 à 2019. En complément de l'analyse des suites données au précédent rapport, ce contrôle a porté sur l'approche générale et la gouvernance de l'organisme public, la qualité de l'information financière et la sincérité de ses comptes, l'analyse financière ainsi que sur sa pratique en matière de commande publique.

Créé par arrêté préfectoral du 1^{er} septembre 1999, le SYBERT est composé de trois intercommunalités membres : la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB, devenue aujourd'hui la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole - GBM -), la communauté de communes Loue-Lison (CCLL) et la communauté de communes du Val Marnaysien (CCVM), pour la partie située dans le Doubs.

Le SYBERT couvre 167 communes et plus de 220 000 habitants. Au sein des instances de décision du syndicat mixte (bureau, comité syndical), le « Grand Besançon » dispose, du fait de sa prédominance démographique, d'une nette majorité de représentants.

L'organisme public est responsable du traitement des déchets de ses trois communautés membres, ces dernières ayant conservé la compétence « collecte ». Il gère plus particulièrement le transfert, le tri et le traitement grâce à divers équipements et installations : un centre de tri, une usine d'incinération à valorisation énergétique, 16 déchetteries et 11 sites de compostage collectifs.

Pour le traitement des ordures ménagères résiduelles (OMR) et autres déchets, le syndicat mixte dispose d'une usine comportant deux lignes d'incinération, l'une, assez vétuste, construite en 1976, et l'autre datant de 2002, innovante mais marquée par une certaine fragilité opérationnelle depuis plusieurs années. Ce four quoique le plus récent a ainsi connu, durant la période sous contrôle, un taux de disponibilité parfois insuffisant et un nombre significatif d'heures de dépassement des valeurs limites d'émissions polluantes.

Au regard de cette situation, le SYBERT a travaillé avec un consultant spécialisé sur plusieurs scénarios d'évolution à moyen terme de son équipement. Il a finalement pris la décision de fiabiliser la ligne de 2002, afin que celle-ci fonctionne au moins jusqu'en 2032, et de fermer la ligne de 1976 en 2021. Il lui appartient désormais de s'assurer, en relations régulières avec les services de l'État, que les travaux importants décidés au sein de l'usine garantissent la nécessaire fiabilité de ces installations.

Dans cette perspective, le SYBERT a adopté une autorisation de programme 2018-2021 de plus de 15 M€ relative à la modernisation de l'usine d'incinération. Cette augmentation des engagements, cohérente sur le plan industriel, est néanmoins intervenue alors que le syndicat se trouvait déjà en situation de besoin de financement.

Dans le même temps, le syndicat mixte a connu une érosion de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute entre 2014 et 2018, sous l'effet de la diminution de l'excédent brut de fonctionnement et de la dégradation, à titre exceptionnel en 2018, de son résultat financier, à la suite de la renégociation d'un emprunt à risque.

Au regard de cette évolution, la présidente du SYBERT a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, que l'assemblée délibérante de l'organisme public avait anticipé des augmentations de ressources, notamment par des hausses de contributions de ses membres (sur l'activité déchetteries dès 2020, puis sur les autres activités en 2021-2024).

Selon Mme Catherine THIÉBAUT, ces arbitrages budgétaires, s'ils devaient être confirmés dans l'avenir, devraient permettre au syndicat d'atteindre une CAF brute proche de 4 M€ et de dégager une épargne nette suffisante pour financer le maintien et le développement des équipements industriels. La chambre invite le SYBERT à respecter cet objectif de rétablissement de sa capacité de financement propre.

Le syndicat mixte a également augmenté entre 2014 et 2018 son encours de dette et dégradé sa capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'exercices nécessaires pour rembourser la totalité des emprunts, par le biais de l'autofinancement brut. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire pour l'organisme public de mettre en œuvre un véritable pilotage financier lui permettant de déterminer de manière prospective et de suivre ses grands équilibres bilanciaux et financiers.

En outre, la chambre recommande au SYBERT d'élaborer un plan pluriannuel d'investissements précis, segmenté par projet, en complément des données prévisionnelles présentées dans ses documents budgétaires. Sur ce plan du pilotage financier, il est d'ores et déjà relevé une amélioration de la complétude de l'information portée au rapport sur les orientations budgétaires, pour l'année 2020, notamment en termes d'évolutions prévisionnelles des recettes et des dépenses, et de données sur la dette en fin d'exercice.

Enfin, la chambre a procédé au suivi des observations du précédent contrôle en matière de commande publique, par l'analyse approfondie de certains marchés publics. Cette analyse a été conduite à partir d'un échantillon constitué notamment du marché public global de performance (MPGP) relatif à la modernisation et à l'exploitation de l'incinérateur (57,8 M€ HT sur 10 ans), du marché de prestations de tri réservé aux structures d'insertion par l'activité économique et de plusieurs contrats passés sans publicité ni mise en concurrence.

La chambre a pu constater que le renforcement du pôle administratif du SYBERT en matière de commande publique a favorisé une meilleure programmation et une amélioration de la passation des marchés. Elle invite néanmoins le syndicat à remédier à quelques défauts ponctuellement constatés, en particulier :

- l'absence d'habilitation juridique de certains signataires à engager la personne morale qu'ils déclarent représenter ;
- le manque de rigueur dans la rédaction de pièces constitutives de marchés, et la persistance de nombreuses approximations.

Au regard de ces constats, Mme Catherine THIÉBAUT, présidente du SYBERT, a fait part de sa volonté que le syndicat mixte poursuive son travail de sécurisation juridique en la matière.

Envoyé en préfecture le 09/11/2020
Reçu en préfecture le 09/11/2020
Affiché le **10 NOV. 2020**
ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au syndicat mixte d'élaborer un plan pluriannuel d'investissements (PPI) précis, segmenté par projet, en complément des données prévisionnelles présentées dans ses documents budgétaires.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande au SYBERT de mettre en place un outil de suivi de son plan pluriannuel d'investissements (PPI) et de ses grands équilibres bilanciaux et financiers.

INTRODUCTION

- *La procédure*

Le contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des déchets (SYBERT) a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes (CRC) Bourgogne-Franche-Comté. L'instruction a couvert les exercices 2014 et suivants, jusqu'à la période la plus récente. Elle a porté notamment sur la gouvernance du syndicat, la qualité de l'information et la sincérité de ses comptes, l'analyse financière ainsi que la commande publique.

Le président de la CRC a informé de l'ouverture du contrôle Mme Catherine THIEBAUT, présidente du syndicat mixte depuis le mois de mai 2014, par lettre du 13 décembre 2018. Celle-ci en a accusé réception le lendemain.

Un courrier d'ouverture a également été notifié le 14 janvier 2019 à M. Christophe LIME, en sa qualité de président de l'organisme public de janvier à mai 2014. Celui-ci en a accusé réception le 15 janvier 2019.

L'entretien de début de contrôle a été mené le 15 janvier 2019 avec Mme Catherine THIEBAUT, accompagnée de M. Loys MONLLOR, directeur du SYBERT, au sein du siège du syndicat à Besançon.

Une rencontre a également été organisée le 7 février 2019 dans les mêmes locaux avec le précédent président du SYBERT.

Les entretiens de fin d'instruction se sont tenus le 26 septembre 2019 à Besançon avec Mme Catherine THIEBAUT, et le 27 septembre 2019 par téléphone avec M. Christophe LIME.

Dans sa séance du 8 novembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées dans leur intégralité à Madame Catherine THIEBAUT, ordonnateur en fonctions, par lettre recommandée du 5 décembre 2019. Une réponse est parvenue à la chambre par courrier enregistré au greffe le 4 février 2020.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été transmis, par lettres recommandées en date du 5 décembre 2019, à trois organismes tiers mis en cause. Deux d'entre eux ont répondu par courriers reçus à la chambre les 24 décembre 2019 et 11 février 2020.

Enfin, une lettre faisant état de l'absence d'observation provisoire le concernant a été transmise, le 5 décembre 2019, à M. Christophe LIME.

Envoyé en préfecture le 09/11/2020
Reçu en préfecture le 09/11/2020
Affiché le 10 NOV. 2020
ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE

- *Le précédent rapport de la chambre*

Le précédent contrôle de la chambre avait fait l'objet d'un rapport d'observations définitives, notifié au SYBERT en mars 2007. L'instruction avait porté principalement sur la montée en puissance de l'activité du syndicat, la passation de marchés publics, la comptabilité et la situation financière.

Dans le cadre de la présente instruction, l'équipe de contrôle a concentré son activité de suivi sur les sujets des délégations de fonctions, en sous-partie 1.2.3, du suivi comptable du patrimoine au point 2.4 et de la commande publique, en partie 4.

1 APPROCHE GENERALE ET GOUVERNANCE DU SYBERT

1.1 Le cadre juridique en matière de gestion des déchets

1.1.1 Au plan national

Le code de l'environnement établit plusieurs grands principes dans le domaine des déchets et de la propreté.

Les dispositions de l'article L. 541-1 déterminent les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, conçue comme un levier essentiel de la transition vers une « économie circulaire »¹.

Ces objectifs consistent en particulier à :

- Donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et en réduisant les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 (par rapport à 2010) ;
- Lutter contre l'obsolescence programmée des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs ;
- Développer le réemploi et augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation, notamment des équipements électriques et électroniques, des textiles et des éléments d'ameublement ;
- Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse ;
- Étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques sur l'ensemble du territoire avant 2022 ;
- Prévenir et réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des produits, et en favorisant le réemploi.

Conformément aux dispositions de l'article L. 541-11 du code de l'environnement, un plan national de prévention des déchets décline les actions à mettre en œuvre sur le territoire pour atteindre ces objectifs. Le programme national de gestion des déchets 2014-2020 fixe ainsi treize axes stratégiques en la matière.

¹ L'économie circulaire désigne un modèle économique dont l'objectif est de produire des biens et des services de manière durable, en limitant la consommation et les gaspillages de ressources (matières premières, eau, énergie) ainsi que la production des déchets. Il s'agit de rompre avec le modèle de l'économie linéaire (extraire, fabriquer, consommer, jeter) pour un modèle économique « circulaire » (Source : site internet du ministère de la Transition écologique).

À cet égard, la présidente de l'organisme public a indiqué en réponse à la CRC adhérer aux axes stratégiques définis dans le cadre du plan régional. Elle a néanmoins souhaité que le « principe de proximité » soit affirmé dans le PRPGD et appliqué aux équipements de traitement. Selon Mme Catherine THIEBAUT, les arrêtés préfectoraux d'exploitation devraient préciser les zones de chalandises, en respectant les bassins de vie et en intégrant les coopérations avec les régions limitrophes.

Pour la présidente du syndicat, si les réflexions au niveau national poussent à la réalisation de centres de tri de grande capacité (plus de 50 000 t/an), le SYBERT reste néanmoins attaché à son centre de tri local lui permettant de maintenir des emplois, notamment en insertion, et de limiter le transport d'un flux très peu dense.

De manière générale, celle-ci estime « plus pertinent » de disposer de plusieurs installations de petite taille (sur le plan du tri, du stockage et du traitement), afin de limiter les transports et se prémunir en cas « d'indisponibilité temporaire ou prolongée ».

1.2 Statuts et organisation

En application des dispositions de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, le SYBERT en tant que syndicat mixte fermé est soumis aux dispositions des articles L. 5211-1 à L. 5212-34 du même code, relatifs aux EPCI et aux dispositions propres aux syndicats de communes.

1.2.1 Les compétences

Les différentes compétences du syndicat mixte sont présentées dans l'article 5 de l'arrêté préfectoral n° 25-2016-12-14-023 du 14 décembre 2016, relatif à la modification statutaire. Cet arrêté indiquait que le SYBERT est compétent « pour le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA), la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri, de recyclage ou de stockage qui s'y rapportent », en application des articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

Le syndicat a également reçu compétence pour les opérations de transport, de tri ou de stockage se situant « à la jonction de la collecte et du traitement », à savoir :

- les déchetteries (gestion des hauts et des bas de quai) ;
- la prévention, y compris la gestion de ressourceries et le compostage local ;
- le transfert des déchets.

Les statuts indiquent aussi que le SYBERT peut intervenir à la demande de ses membres, pour le conseil et l'assistance dans le domaine de la collecte et l'élimination des déchets, pour la préparation d'une politique coordonnée, notamment de collecte sélective des ordures ménagères.

Le SYBERT a également été habilité à assurer des prestations de service et/ou pour répondre à des consultations liées à sa compétence.

1.2.2 L'évolution récente de la composition du SYBERT

Le SYBERT a été créé par arrêté préfectoral n° 99/DCLE/1B/N°5042, en date du 1^{er} septembre 1999. À l'origine, le SYBERT était constitué de 10 organismes publics, en particulier des syndicats intercommunaux et le District du Grand Besançon.

Entre 2006 et 2016, la composition du syndicat mixte a évolué pour se regrouper autour de 8 établissements publics membres, représentant 198 communes.

En application de l'arrêté préfectoral n° 25-2017-05-12-001 du 12 mai 2017, et en adéquation avec le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du Doubs, le SYBERT a connu en 2017 une nouvelle évolution sur le plan institutionnel. L'organisme est désormais composé de trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ayant conservé la responsabilité de la collecte :

- la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB), devenue aujourd'hui la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole (GBM) ;
- la communauté de communes Loue-Lison (CCLL) ;
- la communauté de communes du Val Marnaysien (CCVM) pour ses communes situées dans le Doubs.

L'arrêté du 12 mai 2017 évoqué ci-dessus a modifié quelques articles de l'arrêté préfectoral n° 25-2016-12-14-023 du 14 décembre 2016, en particulier ceux relatifs à la composition et à la répartition des sièges.

Carte n° 1 : Carte des établissements publics adhérents du SYBERT en 2017



Source : SYBERT (présentation du 15/01/2019)

Au 13 décembre 2016, l'établissement public comptait 167 communes, et 223 984 habitants.

1.2.3 L'organisation politique

L'organisation politique du SYBERT s'articule autour de différentes instances, comme le comité syndical et le bureau, dont le fonctionnement est notamment présenté au rapport d'activité 2017.

- Le comité syndical

Cette instance a pour rôle principal le vote par délibérations des grandes orientations du SYBERT. Quatre commissions spécialisées (finances, prévention/compostage, déchetteries, installations industrielles) préparent les décisions de ce comité et rendent leur avis.

En application de l'article 7 de l'arrêté préfectoral du 12 mai 2017, le comité syndical est composé de délégués élus par les adhérents, la représentation étant fixée selon l'importance démographique de chaque EPCI.

L'agglomération bisontine comportant un nombre bien supérieur d'habitants² que les deux autres adhérents, elle dispose en conséquence d'une nette majorité de représentants au sein du comité syndical du SYBERT. Pour 45 sièges au total au sein de l'instance de gouvernance, la CAGB compte 33 délégués, la CCLL 9 et la CCVM 3.

- Le bureau

Le bureau examine les avis rendus par les commissions et décide des dossiers qui vont être présentés au comité syndical. Il est composé de 14 membres : la présidente, 8 vice-président(e)s, 2 conseillers syndicaux délégués et 3 autres membres (dont 2 conseillers syndicaux délégués).

Les dirigeants veillent, comme pour le comité syndical, à ce que chaque adhérent soit représenté au sein du bureau. La communauté de communes Loue-Lison et celle du Val Marnaysien disposent chacune d'une vice-présidence. La présidente du SYBERT, Mme Catherine THIÉBAUT, élue par délibération du comité syndical du 20 mai 2014, ainsi que les 6 autres vice-présidents du bureau sont délégués par l'agglomération bisontine.

- Les délégations données par la présidente

Dans son précédent rapport, la chambre avait contesté la valeur juridique de l'arrêté du 31 mars 2000, ayant pour objet la délégation de fonction donnée à cette date au premier vice-président. Cette délégation avait été considérée par la juridiction comme trop « large », au regard de la jurisprudence administrative.

Dans le cadre du présent contrôle, la présidente du SYBERT a indiqué avoir signé de nouveaux arrêtés de délégation aux vice-présidents depuis le renouvellement de mandat en 2014. Elle a mis en évidence l'exemple de l'arrêté de délégation de fonctions n° 2018-03 relatif au 1^{er} vice-président en charge des finances, ce dernier document ayant été « revu et précisé ».

² Selon le syndicat mixte, le nombre d'habitants de chaque EPCI membre du SYBERT était le suivant, au 13 décembre 2016 : 192 042 habitants pour la CAGB, 25 095 pour la CCLL, 6 847 pour la CCVM (pour le Doubs).

La présidente a également indiqué que « ce dernier arrêté, dans sa précision, servira de modèle aux nouveaux arrêtés de délégations des autres vice-présidents ».

La lecture de l'arrêté n° 2018-03 illustre effectivement la volonté de l'exécutif du syndicat mixte de définir de manière adéquate le champ et le contenu de la délégation concernée. La chambre déplore néanmoins la lenteur avec laquelle le SYBERT a pris en considération ses observations précédentes formulées il y a douze ans, en matière de délégations. Elle prend note de la volonté du SYBERT de poursuivre de manière continue cette démarche d'amélioration en 2020.

1.2.4 L'organisation administrative, en termes de moyens humains et matériels

Le SYBERT recensait 69 agents dans ses effectifs, au début de l'année 2019 : 12 agents de catégorie A, 11 de catégorie B, 46 de catégorie C. Depuis la création du syndicat mixte, le personnel de ce dernier est constitué d'agents de la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) mis à la disposition du syndicat. La convention « de mise à disposition de moyens humains et matériels » entre les deux organismes, signée le 20 décembre 2016, a pris effet le 1^{er} janvier 2017, pour une durée de cinq ans.

Il est également indiqué dans ce document que le SYBERT « fait appel, autant que faire se peut, aux ressources et moyens dont dispose la CAGB dans un souci commun d'optimisation des moyens ».

La mise à disposition de personnel, ainsi que l'accès aux services permanents (pour la gestion RH des agents, celle du parc informatique et des communications téléphoniques, etc.) ou occasionnels de l'intercommunalité, font l'objet d'un remboursement de la part du syndicat mixte.

Le siège, la direction, les services administratifs et financiers ainsi que l'accueil du SYBERT sont implantés dans le bâtiment administratif nommé « City », implanté sur le territoire de la commune de Besançon. Ces locaux accueillent également de nombreux services de la CAGB, celle-ci facturant là encore à l'organisme de traitement l'occupation des bureaux.

1.3 Les activités du SYBERT

1.3.1 La segmentation des activités

Dans ses documents financiers ou de communication, le SYBERT présente ses principales activités de manière distincte. Pour chacune d'entre elles, le syndicat fait adopter en fin d'année par délibération les contributions³ des communautés membres, qui répondent à deux modes de calcul distincts. Elles sont appelées soit à l'habitant pour financer les compétences administration générale, prévention, compostage et déchetteries, soit à la tonne pour le

³ La question est développée en partie 3 du rapport (« analyse financière »).

traitement des déchets par le centre de tri ou l'usine d'incinération. Les montants à la tonne sont ensuite convertis en euros par habitant et par an.

Tableau n° 1 : Principales contributions financières des membres du SYBERT

Activités	Contributions	Impact par habitant (€ HT/an/hab)
Administration générale Communication	2,84€ HT/an/hab	2,84
TRI y compris refus	156,3€ HT/an/tonne	12,46
ITM	via déchetteries	via déchetteries
Valorisation énergétique y compris TCAP et provision de construction	122,5€ HT/an/tonne	20,78
Déchetteries	22,51€ HT/an/hab	22,51
Prévention	1,12€ HT/an/hab	1,12

Source : SYBERT : rapport d'activité 2017.

De manière plus précise, les différentes activités présentées dans le tableau ci-dessus se déclinent de la manière suivante :

- Administration générale - Communication :
 - Gestion financière,
 - Achats publics,
 - Communication et programme « zéro déchet zéro gaspillage ».
- Tri (y compris refus)
 - Gestion depuis 2012 d'un centre de tri accueillant les déchets ménagers recyclables, déposés par les communautés adhérentes après récupération dans les bacs jaune ou bleu,
 - Ouverture en 2015 d'une installation de tri massification (ITM),
 - Bilan : environ 15 300 tonnes de déchets pris en charge par le centre.
- Valorisation énergétique
 - Le SYBERT gère l'usine de valorisation énergétique (UVE) implantée à Besançon, à proximité du quartier de Planoise. Celle-ci fait l'objet d'un programme important de rénovation en 2019 (cf. ci-après).
 - L'usine d'incinération a brûlé 44 029 tonnes de déchets en 2017.

- Il convient également de noter que la vapeur produite par le four alimente en partie le réseau de chaleur des quartiers Planoise et Hauts du Chazal. Une convention de fourniture de chaleur pour une durée de 6 ans (à compter du 1^{er} janvier 2019) a été signée le 20/07/2018 entre le SYBERT, l'exploitant privé du réseau de chaleur et la commune.
- Déchetteries
 - Gestion de 16 déchetteries, rénovées et mises aux normes en 2016. Celles-ci ont reçu 608 600 visites en 2017.
 - 47 700 tonnes de déchets traités en 2017.
- Prévention de production de déchets, en particulier dans le cadre du PLP (Programme local de prévention) :
 - Opérations de sensibilisation auprès d'élèves (2 200 en 2017) et d'habitants (7 000 en 2017),
 - Promotion de l'utilisation de couches lavables.
- Compostage (non indiqué dans le tableau ci-dessus)
 - Vente à prix réduit de composteurs individuels,
 - Accompagnement des habitants en pied d'immeuble (312 équipements),
 - Gestion de 11 chalets de compostage,
 - Bilan : 7 400 tonnes de bio-déchets produits en 2017, pour une contribution de 1,55 € HT/hab (en 2019).

1.3.2 Le choix de la réparation de l'incinérateur

Pour le traitement des ordures ménagères résiduelles (OMR) et d'autres déchets, le SYBERT dispose d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique, dont la construction initiale date de 1971. À la fin de l'année 2018, ce four était équipé de 2 lignes d'incinération en service (l'une dite « L3 » datant de 1976, l'autre dite « L4 » de 2002, les lignes L1 et L2 les plus anciennes ayant déjà été arrêtées).

Les acteurs concernés du territoire (SYBERT, communautés et ville de Besançon) se sont engagés, voilà une dizaine d'années, en faveur de la réduction des OMR afin d'éviter à terme l'utilisation de l'ancienne ligne de 1976. Avec une quarantaine d'années de fonctionnement, celle-ci représentait déjà l'un des plus anciens équipements en service au sein du parc français.

Par la suite, les EPCI concernés par la collecte des déchets ont mis en place la tarification incitative (avec une redevance) tandis que le SYBERT intensifiait sa politique de prévention, compostage et tri. Cette politique globale a contribué à la baisse progressive de la production de déchets sur le territoire du syndicat. Celui-ci a recensé 457,7 kg/hab/an de collecte globale en 2017, dont 145,4 kg/hab/an d'OMR (en baisse de 5,06 % par rapport à 2016, et de 5,6 % par rapport à 2014, quand il atteignait 154 kg/hab/an).

En 2016, le syndicat mixte a fait appel à un bureau d'études spécialisé afin que celui-ci élabore un état des lieux relatif à son usine d'incinération, et travaille sur des scénarios prospectifs d'évolution, à moyen et long terme.

L'étude du consultant a pris en considération la vétusté de la ligne de 1976, ainsi que « la fragilité de la ligne de 2002 ». Selon les dirigeants de l'organisme, cette fragilité du four le plus récent résulterait en particulier de choix technologiques innovants mais peu résistants, comme celui retenu pour la chaudière ou pour la grille refroidie à l'eau. Ainsi, l'équipement a connu durant la période sous contrôle une disponibilité effective⁴ inégale et une exploitation perturbée par des arrêts techniques.

Au-delà de ce manque de fiabilité sur le plan industriel, ces dysfonctionnements récurrents de l'incinérateur ont entraîné des conséquences sur le plan environnemental. Bien qu'un arrêté préfectoral ait autorisé, de façon dérogatoire pour chaque ligne d'incinération du SYBERT, le dépassement à hauteur de 60 heures maximum de la norme autorisée (en valeurs limites d'émissions de polluants), la ligne L4 a connu 52h50 de dépassements en 2015, 35h40 en 2016, 19h40 en 2017 et 39h40 en 2018, selon la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bourgogne-Franche-Comté.

Ce nombre d'heures de dépassement de la ligne de 2002, en valeur limite d'émissions polluantes, s'est avéré supérieur à celui constaté sur la ligne de 1976, entre 2015 et 2018, d'après les données de la DREAL Bourgogne-Franche-Comté, responsable du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

En complément du diagnostic sollicité au consultant, le SYBERT a également commandé à ce dernier l'étude de 4 scénarios définis de manière préalable :

- Scénario A : Fermeture des 2 lignes d'incinération à l'horizon 2018 ou 2021, puis :
 - soit traitement par d'autres sites,
 - soit construction d'une nouvelle ligne d'incinération.

→ Scénario B : Fermeture de la ligne de 1976 en 2021. Pour la ligne datant de 2002, plusieurs options :

⁴ Selon la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bourgogne-Franche-Comté, la ligne d'incinération de 2002 a connu un taux de disponibilité de 81 % en 2015 (contre 85 % pour celle de 1976), de 83 % en 2016 (équivalent au taux de la ligne de 1976), de 78 % en 2017 (contre 68 %) et de 80,5 % en 2018 (contre 67,4 %).

- soit poursuite de son fonctionnement jusqu'à fin 2024 et export des OMR,
- soit poursuite de son fonctionnement jusqu'à fin 2024, et construction d'une nouvelle ligne d'incinération de 32 000 t/an,
- soit poursuite de son fonctionnement jusqu'à fin 2032, et traitement des OMR excédentaires par d'autres usines.

→ Scénario C : Fermeture des 2 lignes d'incinération après 2024 ou 2032, et construction de deux lignes d'incinération pour une capacité de 100 000 t/an « dans le cadre d'une coopération régionale ».

→ Scénario D : Arrêt définitif des 2 lignes d'incinération (en 2024 ou en 2032 pour celle de 2002), et construction d'une centrale de production d'énergie à partir de combustible solide récupération (CSR).

Ces différentes options ont ensuite été présentées lors d'une réunion-débat avec les différentes parties prenantes (intercommunalités membres, services de l'État...). Par délibération du 28 mars 2017 (« mise en œuvre de la solution retenue pour l'avenir de l'unité de valorisation énergétique (UVE)»), le comité syndical du SYBERT a confirmé le scénario suivant :

- Fiabilisation de la ligne de 2002 afin qu'elle perdure au moins jusqu'en 2032 ;
- Fermeture de la ligne de 1976 en 2021.

Dans cette même délibération, le SYBERT a estimé que « l'analyse de différents scénarios a montré l'intérêt technique, financier et environnemental, de conserver une usine d'incinération valorisant localement l'énergie produite, et d'investir dans la ligne de 2002 afin de la fiabiliser et de la faire perdurer au-delà du marché en cours ». En outre, l'organisme de traitement s'est engagé, en parallèle, à démonter les deux lignes les plus anciennes, construites dans les années 70.

Dans cette perspective, le syndicat mixte a décidé de lancer un marché public global de performance (MPGP) d'un montant global de 57,8 M€ (sur 10 ans) afin de confier, à compter du 6 décembre 2018, la mise en œuvre de son plan d'actions à un groupement industriel spécialisé (cf. partie 4). Le marché confié jusqu'alors à l'exploitant de l'usine n'a pas été prolongé.

Le SYBERT a pris une décision stratégique en optant pour la réhabilitation d'une ligne d'incinération dont le fonctionnement s'est avéré complexe depuis plusieurs années. Il lui incombe désormais de s'assurer, en relations régulières avec les services de l'État, que les travaux importants décidés au sein de l'usine s'avèrent efficaces et pérennes.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA SINCERITE DES COMPTES

L'analyse de l'équilibre financier d'un organisme public repose sur des comptes réguliers et sincères, donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat.

2.1 La transparence de l'information budgétaire et financière

2.1.1 Le cadre juridique

L'article L. 5211-36 du CGCT, applicable aux syndicats mixtes fermés comme le SYBERT, impose le respect de l'article L. 2312-1 relatif à l'adoption du budget, et plus particulièrement au débat d'orientation budgétaire (DOB), au sein des établissements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants.

Par ailleurs, les intercommunalités comptant plus de 10 000 habitants et comprenant une commune d'au moins 3 500 habitants doivent élaborer un rapport d'orientation préalable qui inclut les informations relatives au personnel et charges afférentes prévues au 3^{ème} alinéa de l'article L. 2312-1.

En application de ces dispositions, le SYBERT est tenu d'organiser un débat d'orientation budgétaire au cours duquel est présenté au préalable un rapport comportant notamment les éléments suivants⁵ :

1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette prévu par la collectivité à la fin de l'exercice.

Ces éléments doivent permettre d'évaluer « l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget », précise le CGCT, en son article D. 2312-3.

⁵ Article D. 2312-3 du CGCT.

Ce rapport doit être présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif.

2.1.2 La pratique du SYBERT

Lors de la phase initiale d'instruction, la chambre a concentré son analyse sur le rapport relatif aux orientations budgétaires 2019, ce document ne contenant pas l'ensemble des informations requises par les dispositions législatives et réglementaires.

Les orientations budgétaires 2019, en recettes comme en dépenses, ont été exposées de manière incomplète. Elles ne permettaient pas d'avoir une vision globale du projet de budget à venir, en fonctionnement comme en investissement. En termes de recettes par exemple, la présentation réalisée sous l'angle des contributions a apporté une information certes intéressante aux élus et aux citoyens, notamment en termes de coût unitaire (à la tonne ou à l'habitant) payé par les établissements membres, mais elle est demeurée partielle, en n'intégrant pas les subventions et les autres ressources.

Les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement ont été présentées de manière relativement succincte.

En outre, le rapport comportait quelques informations sur la structure de la dette au 31/12/2018 mais n'apportait pas d'éléments sur le profil de l'encours de dette visé par le syndicat en fin d'année 2019, ni sur l'évolution prévisionnelle de l'endettement. Il convient également de noter l'absence de prévision en matière de capacité d'autofinancement (CAF) à l'horizon 2019.

Du fait de la mise à disposition de l'intégralité de son personnel par la CAGB, le SYBERT n'est pas tenu d'apporter d'éléments relatifs au personnel dans son rapport budgétaire préalable. Néanmoins, dans une optique de bonne gestion, il aurait été utile que le comité syndical puisse disposer d'informations relatives aux charges de personnel.

De manière plus générale, le rapport 2019 n'apportait pas non plus d'informations supplémentaires exigées par les dispositions⁶ de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et celle du besoin de financement annuel.

L'analyse du rapport 2020 transmis en réponse aux observations provisoires de la chambre a mis évidence l'intégration de données nouvelles, en comparaison du contenu du document antérieur, en particulier en termes d'évolutions prévisionnelles des recettes et des dépenses, ce qui constitue un progrès.

En termes de dépenses d'investissement, par exemple, une actualisation de l'AP/CP relative au four d'incinération est désormais présentée. En outre, des précisions sont apportées sur des projets à venir, et complétées par des tableaux pluriannuels relatifs au « GER toutes activités » et aux « autres investissements ».

⁶ Cf. Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, article 13.

D'autres améliorations ont également été apportées dans le rapport 2020, qu'il s'agisse de données prévisionnelles sur la dette (notamment une prévision d'encours prévue en fin d'année 2020) ou encore d'informations relatives à l'autofinancement. Une sous-partie concernant les effectifs mis à disposition par la communauté urbaine du Grand Besançon est également insérée.

Enfin, sur le plan de la communication destinée aux citoyens, le syndicat a mis en ligne sur son site le rapport d'orientation budgétaire 2020 ainsi qu'une synthèse du BP 2020 et du CA 2018, ce qui n'était pas le cas un an auparavant pour des documents similaires.

2.2 Les prévisions budgétaires en fonctionnement et en investissement

Une prévision budgétaire aussi précise que possible participe à la sincérité et, partant, à l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Le calcul des taux de réalisation budgétaire, en dépenses comme en recettes, permet, à ce titre, d'apprécier la qualité de la prévision initiale.

Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement se sont avérés supérieurs à 95 % entre 2015 et 2018, ce qui traduit une qualité satisfaisante des prévisions.

À l'inverse, les taux de consommation en matière d'investissement sont apparus relativement modestes entre 2014 et 2018. L'exécution budgétaire des dépenses réelles d'équipement a évolué entre 15,2 % et 62,1 % selon les exercices. Du côté des recettes d'équipement, les taux de réalisation ont varié entre 12,3 % en 2014 et un maximum de 71,2 % en 2018. De tels niveaux, en particulier sur le plan des dépenses, traduisent une maîtrise imparfaite du pilotage financier de la politique d'investissement.

À cet égard, le SYBERT gagnerait à se doter d'un outil complet de gestion prévisionnelle dépassant le cadre de l'exercice budgétaire de type plan pluriannuel d'investissement (PPI) ou autorisation de programme/crédits de paiement (AP/CP) afin d'identifier précisément les projets majeurs à réaliser à moyen terme, et de maîtriser davantage le niveau de ses engagements annuels. Le syndicat a d'ailleurs fait état de sa volonté de mettre en place un plan pluriannuel d'investissement (PPI), et d'avoir recours de manière plus fréquente aux autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

La chambre note la première initiative du syndicat mixte qui a adopté, dans le cadre de la décision modificative⁷ n° 2 du 16 octobre 2018, une première AP/CP 2018-2021, relative à la modernisation de l'usine d'incinération, pour près de 15,3 M€. Celle-ci devrait néanmoins être complétée par un outil prospectif identifiant de manière claire les principaux projets d'investissement de l'organisme public.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au SYBERT d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement précis, segmenté par projet, en complément des données prévisionnelles présentées dans ses documents budgétaires.

⁷ Cf. partie 3

2.3 Les restes à réaliser

L'article R.2311-11 du CGCT dispose que « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Les restes à réaliser (RAR) en dépenses d'investissement constituent des engagements juridiques donnés à des tiers, n'ayant pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice N, mais devant être payés en année N+1 ou les suivantes. Ces engagements doivent être repris dans le budget et sont pris en compte dans l'affectation des résultats.

Le contrôle a été effectué, au 31 décembre 2017, sur un échantillon de six comptes ayant fait l'objet des RAR en dépenses les plus importants et correspondants à 76 engagements comptables.

Si la majorité des RAR s'est avérée valablement justifiée, quatre engagements n'auraient pas dû faire l'objet d'une comptabilisation :

- L'acquisition de terrains pour la déchetterie de Thise-Chalezeule pour un montant prévisionnel de 79 691 € inscrit au compte 2111, et justifié par une délibération faisant état d'une opération en cours de réalisation. Ce dernier document ne constituait pas un engagement juridique sur le plan de la comptabilité publique, susceptible de justifier l'inscription de l'opération en reste à réaliser.
En outre, la valeur des terrains n'a pas été arrêtée, l'établissement public étant dans l'attente de l'avis des domaines quant à leur valeur vénale lui-même conditionné par le retour du métré précis des différentes parcelles par le géomètre.
- L'installation d'un nouveau système d'aspiration aéraulique des films plastiques au centre de tri et de valorisation matière pour un montant prévisionnel de 200 000 € inscrit au compte 2135. L'investissement était justifié par une délibération autorisant le lancement de la consultation relative à cette opération, et non par un acte d'engagement d'un marché devant être produit à l'appui de son inscription en RAR.
- ~~L'installation de passerelles supplémentaires au centre de tri pour un montant prévisionnel de 100 000 €, inscrit au compte 2135, appelle les mêmes remarques que l'opération examinée précédemment.~~
- Le contrôle technique de l'unité de valorisation énergétique pour un montant de 60 000 €, inscrit au compte 2317, justifié par une délibération du 13/12/2016 actant le choix d'un scénario pour le devenir du site.

La mauvaise évaluation de ces RAR a entraîné l'insincérité du résultat 2017 puisque celui-ci a été minoré d'un montant de 439 691 € correspondant à ces quatre engagements pris en compte sans justification valable, et représentant 29 % des RAR en dépenses en 2017.

2.4 Le patrimoine et son suivi comptable

Le suivi du patrimoine incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public, le premier étant chargé de la tenue de l'inventaire, registre justifiant à la fois la réalité physique des biens et leur volet financier, le second étant chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé des incohérences entre l'inventaire et l'état de l'actif ainsi que l'inexactitude partielle de certaines opérations d'ordre patrimoniale. En réponse à ces observations, le SYBERT s'était engagé à revoir l'ensemble de son suivi patrimonial en collaboration avec les services comptables.

Depuis, le patrimoine du syndicat a fait l'objet d'un recensement précis. La date d'acquisition, la valeur et la désignation des biens, et pour les biens meubles (matériels électroniques, mobiliers, etc.) la durée de l'amortissement, ont été correctement renseignées.

Cependant, certains intitulés des immobilisations de l'état de l'actif n'ont pas été opérants car ils n'ont pas permis l'identification des biens, préalable nécessaire au rapprochement avec l'inventaire. Cette confrontation n'a pas non plus été possible par le biais des numéros de fiche car la méthode de numérotation divergeait entre les deux documents.

L'état de l'actif du comptable n'a pas intégré les amortissements et n'a retracé que la valeur brute des immobilisations. De plus, au 31/12/2017, le montant des amortissements inscrits à l'inventaire s'est avéré différent de celui de amortissements enregistrés comptablement.

Après rapprochement des valeurs brutes des immobilisations, des discordances sont apparues au 31 décembre 2018 entre les deux documents pour un montant total de plus de 588 961 €. Ainsi l'inventaire de l'ordonnateur affichait à cette date une valeur comptable brute totale de 73,3 M€, alors que l'état de l'actif du comptable établissait cette valeur à 72,7 M€. Les écarts les plus importants⁸ (supérieurs à 100 000 €) ont été recensés dans :

- le compte 2141 « Constructions sur sol d'autrui - Bâtiments publics »,
- le compte 2145 « Constructions sur sol d'autrui - Installations générales, agencements, aménagements »,
- le compte 21741 « Constructions sur sol d'autrui - Bâtiments publics »,
- le compte 275 « Dépôts et cautionnements versés ».

Cette dernière discordance a résulté de la non inscription des garanties financières réglementaires constituées par le SYBERT auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations au titre de ses installations classées qui sont enregistrées au compte 275. Or, conformément à l'instruction M14⁹, leur caractère d'immobilisation financière n'exclut pas leur inscription au même titre que les autres comptes d'actif.

⁸ Tableau joint en annexe.

⁹ Tome 2, chapitre 3.

L'absence d'inscription des amortissements à l'état de l'actif et les divergences significatives relatives à la valeur du patrimoine manifestent le caractère perfectible des échanges d'information entre l'ordonnateur et le comptable.

Lors des échanges avec la chambre, les services du SYBERT ont indiqué avoir débuté le travail de mise à niveau des écritures de haut de bilan mais que le travail sur l'informatisation de la tenue de l'inventaire n'était pas encore totalement abouti.

La chambre invite la collectivité à poursuivre son travail de mise en conformité de l'inventaire avec l'état de l'actif afin de rétablir la fiabilité de cette partie du bilan.

3 L'ANALYSE FINANCIERE DU SYBERT

Le SYBERT dispose d'un budget principal mais pas de budget annexe. L'analyse de la situation financière a été menée à partir de l'outil Anafi, développé par les juridictions financières, lequel exploite les données issues des comptes de gestion établis par les comptables publics. Les principales données financières prises en compte sont celles arrêtées par le comité syndical, à la date du premier délibéré de la chambre, le 8 novembre 2019.

3.1 Une diminution de l'autofinancement brut et du résultat de fonctionnement constatée depuis 2014

3.1.1 Excédent brut de fonctionnement et autofinancement brut

Le SYBERT a vu son excédent brut de fonctionnement (EBF) correspondant à la différence entre ses produits et ses charges de gestion, diminuer au cours de la période, tout en demeurant positif, à plus de 4,5 M€ en 2018. Sur la période 2015-2018, cet EBF a même augmenté de manière modérée.

Tableau n° 2 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Annuelle Moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	187 098	187 153	195 480	241 944	213 136	3,3%
+ Ressources d'exploitation	4 291 525	7 103 381	3 897 567	3 674 396	4 277 825	-0,1%
= Produits "flexibles" (a)	4 478 623	7 290 534	4 093 047	3 916 340	4 490 761	0,1%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 512 055	9 943 578	17 721 371	17 455 273	17 258 924	8,4%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits "rigides" (b)	12 512 055	9 943 578	17 721 371	17 455 273	17 258 924	8,4%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	16 990 678	17 234 112	21 814 418	21 371 613	21 749 685	6,4%
Charges à caractère général	10 254 049	10 848 243	11 248 568	10 637 704	10 579 148	0,8%
+ Charges de personnel	1 563 967	1 826 937	2 383 994	2 464 146	2 476 214	12,2%
+ Subventions de fonctionnement	139 343	136 330	4 068 525	4 156 818	4 030 529	131,9%
+ Autres charges de gestion	78 745	82 660	92 559	89 005	111 359	9,0%
= Charges de gestion (B)	12 036 104	12 894 170	17 793 646	17 347 672	17 197 249	9,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 954 574	4 339 942	4 020 772	4 023 941	4 552 436	-2,1%
en % des produits de gestion	29,2%	25,2%	18,4%	18,8%	20,9%	

Source : application Anafi

3.1.1.1 Des produits de gestion en hausse sensible

- Le « modèle économique » engagé par le SYBERT s'oriente vers des sources diversifiées de financement.

Comme il a été expliqué en partie 1.3, les contributions des communautés adhérentes sont appelées soit à l'habitant pour financer les compétences administration générale, prévention, compostage et déchetteries, soit à la tonne pour le traitement des déchets par le centre de tri ou l'usine d'incinération. Les différentes activités font l'objet d'un tarif adopté en fin d'année par délibération, déterminant le montant global des contributions des membres.

Depuis plusieurs années, le SYBERT s'efforce de diversifier ses revenus afin de limiter la part des contributions de ses adhérents dans ses recettes globales de fonctionnement. Celles-ci ont en effet baissé de manière tendancielle, passant de 66 % en 2014 à 58 % du total ¹⁰ en 2017 et 2018.

Les autres recettes de fonctionnement (42 % des recettes globales en 2017 et 2018) proviennent de la vente de matière et d'énergie (papiers et emballages en provenance du centre de tri ; ferraille, mobilier, déchets d'équipements électriques et électroniques issus des déchetteries ; vapeur et matériaux ferreux et non ferreux générés par l'usine d'incinération), ainsi que des apports des professionnels.

Le syndicat bénéficie également de subventions nationales et européennes (à hauteur de 20,5 % du total en 2018, y compris les soutiens de Citéo).

¹⁰ Cf. rapports annuels 2017 et 2018.

- Une augmentation des produits de gestion principalement due aux ressources institutionnelles

À la lecture des données 2014-2018 issues des comptes de gestion (cf. tableau ci-dessus), il apparaît que le SYBERT a connu une relative stabilité en valeur absolue de ses recettes d'exploitation (vente de matières, d'énergie...). En revanche, les ressources institutionnelles (notamment les contributions des adhérents et les subventions) ont bondi de 37,9 % entre 2014 et 2018, année où elles ont atteint 17,3 M€, cette dynamique étant à l'origine de la hausse sensible des produits de gestion dans leur ensemble (21,7 M€ en 2018).

La progression du montant des ressources institutionnelles apparaît notable entre 2015 et 2016, à compter de la décision par l'ensemble des adhérents du SYBERT de transférer et regrouper leur convention signée avec Eco-Emballages, éco-organisme agréé par l'État en matière d'emballages ménagers et désormais nommé Citeo. Par délibération du 24 mars 2015, le comité syndical a décidé de reprendre pour son compte et de manière unique la convention avec l'éco-organisme, autorisant ainsi le SYBERT à percevoir les financements ainsi que les produits des ventes de matières auprès des repreneurs, en lieu et place des intercommunalités membres.

Les modalités de cette réorganisation ont ensuite été précisées par deux délibérations du 8 décembre 2015. Par ces deux textes, la présidente du SYBERT a été autorisée d'une part à signer la convention unique, et d'autre part à parapher avec chacun de ses membres une convention définissant les conditions et modalités de reversement par le SYBERT des soutiens perçus. En 2016, des soutiens de Citeo à hauteur de 3 079 879 € sont constatés au compte administratif (CA) du SYBERT, alors qu'aucune subvention de cet éco-organisme n'apparaissait au CA de l'exercice précédent.

Ainsi depuis 2016, le syndicat mixte a pu compter sur de nouvelles recettes, tout en ayant à faire face à de nouveaux engagements à l'égard de ses membres.

3.1.1.2 Des dépenses de gestion en nette progression

Les charges de gestion du SYBERT ont connu dans leur ensemble une augmentation de 43,3 % entre 2014 et 2018, passant de 12 M€ à 17,2 M€. Cette progression a été notamment provoquée par la mise en œuvre présentée ci-dessus de nouvelles relations contractuelles avec Eco-Emballages, lesquelles ont généré un accroissement marqué à compter de 2016 des paiements de subventions reversées par le syndicat aux organismes adhérents.

En outre, le syndicat mixte a connu une hausse notable (+ 58,3 %) de ses charges de personnel entre 2014 et 2018, celles-ci s'établissant cette dernière année à 2,5 M€. Les responsables ont expliqué avoir constaté en 2015, à l'occasion d'un audit, la nécessité de renforcer le pôle administratif de l'organisme, en particulier sur le plan financier et sur celui du suivi des marchés. Le pôle industriel a également été renforcé au cours de la période, par création et transformation de postes. À cet égard, un renforcement des effectifs dans l'ensemble des services est encore envisagé par les responsables dans les années à venir.

3.1.1.3 La capacité d'autofinancement (CAF) brute

Tableau n° 3 : Évolution de l'autofinancement brut 2014-2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var annuelle πρωτοετη
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 954 574	4 339 942	4 020 772	4 023 941	4 552 436	-2,1%
+/- Résultat financier	-727 910	-621 548	-548 295	-492 982	-1 376 411	17,3%
+/- Autres produits et charges excep réels	183 157	74 255	341 053	466 321	-21 178	N.C.
= CAF brute	4 402 280	3 781 785	3 813 116	3 997 280	3 154 848	-8,0%

Source : Anafi

La CAF brute du SYBERT connaît une baisse entre 2014 et 2017 passant de 4,4 M€ à 4 M€ (- 9,2 %) imputable pour une large part à la diminution constante de l'excédent brut de fonctionnement sur cette période (- 18,8 %). En 2018, malgré le rétablissement de l'EBF (+ 13,1 % entre 2017 et 2018), la CAF brute est en grande partie pénalisée, à titre exceptionnel, par la détérioration importante du résultat financier, au cours de ce même exercice.

En effet, le 16 octobre 2018, à l'occasion de l'adoption de la décision modificative n° 2, le syndicat mixte a validé la signature, en lieu et place d'un contrat de type structuré signé en 2007, de deux nouveaux contrats de prêt avec la SFIL, banque publique de développement créée le 1^{er} février 2013. L'emprunt initial était classé F6 « *risque élevé* » sur l'échelle de Gissler.¹¹

Cette renégociation a entraîné :

- la sortie du prêt structuré et l'adoption d'un nouveau prêt négocié, à hauteur de 2 856 000 € (correspondant au refinancement du capital restant dû) ;
- le financement de l'indemnité de remboursement compensatrice dérogatoire, par la mobilisation d'une provision constituée à cet effet en 2007 (220 K€), ainsi que par la souscription d'un nouvel emprunt (701 000 €) et par une comptabilisation au sein du taux d'intérêt du nouveau prêt.

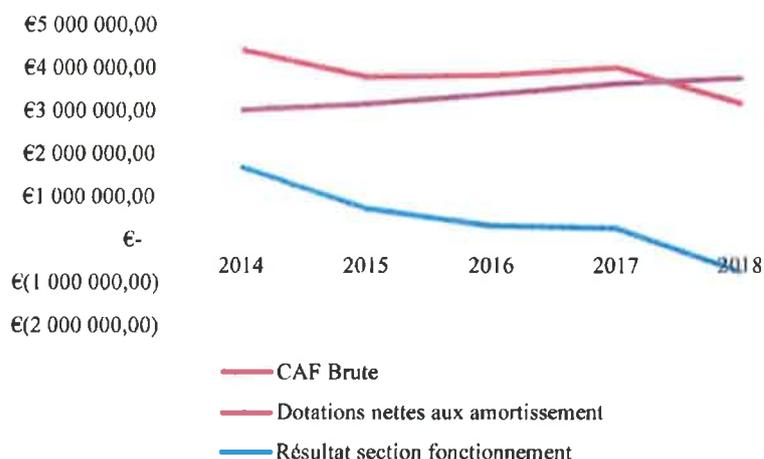
Il en résulte que le résultat financier du SYBERT a intégré, en 2018, des opérations comptables d'ordre spécifiques à la renégociation de l'emprunt structuré. Celles-ci ont eu pour effet de faire apparaître, sur le seul exercice 2018, le coût financier de la souscription du nouveau prêt négocié, et de porter le résultat financier à - 1 376 411 €. Il convient de relativiser l'ampleur de ce déficit, en raison du caractère conjoncturel de l'opération financière auprès de la SFIL. Le mécanisme budgétaire et comptable spécifique à ces opérations a pour objet d'amortir ce surcoût sur la durée de l'emprunt renégocié.

¹¹ Charte de bonne conduite et de classification des produits bancaires structurés

3.1.2 Un résultat de fonctionnement en constante diminution

Le résultat annuel de l'exercice de la section de fonctionnement a connu une diminution notable entre 2014 et 2017, avant de devenir négatif en 2018 (hors retraitement opération de renégociation d'un emprunt structuré).

Graphique n° 1 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement et de la CAF brute entre 2014 et 2018



Source : Anafi (d'après les comptes de gestion)

Cette dégradation s'explique, d'une part, par la baisse de la CAF brute entre 2014 et 2018, et d'autre part, par l'augmentation régulière des dotations aux amortissements des immobilisations ainsi que celles relatives aux provisions, durant la période (cf. tableau en annexe).

À cet égard, le SYBERT a communiqué à la chambre un tableau faisant état durant cette période d'une progression régulière des dotations aux amortissements par activité, à la suite de la réalisation de nombreux investissements. À titre d'exemple, celles-ci ont augmenté en 2016, au terme de la construction de l'installation de tri-massification, dont la valeur finale a été intégrée dans le patrimoine pour 3,2 M€ (à amortir sur 30 ans). La hausse a également été favorisée par des travaux de mise aux normes effectués l'année précédente dans l'usine d'incinération.

En 2018, les dotations aux amortissements liées aux déchetteries ont également augmenté après le réaménagement l'année précédente du site de Thise-Andiers (avec

notamment la création d'une plateforme de déchets verts), ainsi que la réalisation de nombreux travaux par ailleurs. De la même manière, de nouvelles dépenses d'équipements au sein de l'unité de valorisation énergétique (UVE) sont intervenues.

Pour les années à venir, le SYBERT anticipe des « enveloppes constantes » en matière d'investissements, à l'exclusion des « grands projets » suivants :

- AP 2018-2021 relative à la modernisation de l'usine d'incinération (près de 15,3 M€) ;
- Installations de panneaux photovoltaïques (1,7 M€) en 2019-2020 ;
- Plan d'actions sur le réseau de déchetteries (2,4 M€) en 2020-2021.

Si certains de ces grands projets demeurent à confirmer, selon les responsables du syndicat, l'accentuation prévue des dépenses d'investissement va générer une hausse mécanique en matière d'amortissements. Selon le SYBERT, les dotations aux amortissements des immobilisations devraient connaître une forte augmentation à compter de 2022, estimée à environ 1 M€.

Dans ce contexte, la chambre attire l'attention du SYBERT sur le niveau de ses recettes qui doit être suffisant pour assurer l'équilibre de la section de fonctionnement.

3.2 Le recours accru à la dette pour financer les investissements

3.2.1 L'évaluation de la soutenabilité de la politique d'investissement

Tableau n° 4 : Le financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018 retraité	Total 2014-2018 (retraité)
CAF brute	4 402 280	3 781 785	3 813 116	3 997 280	3 154 846	19 149 307
- Annulé en capital de la dette	2 140 269	2 106 331	2 161 019	2 394 066	2 529 537	11 331 725
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	2 262 011	1 675 454	1 652 097	1 602 712	625 309	7 817 582
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues	533 129	6 666	190 589	11 135	1 240 748	1 982 268
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	0	0	0	0	12 500	12 500
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	533 129	6 666	190 589	11 135	1 253 248	1 994 768
= Financement propre disponible (C+D)	2 795 140	1 682 120	1 842 687	1 613 847	1 878 557	9 812 350
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. TVA en régie)</i>	<i>122,2%</i>	<i>33,6%</i>	<i>63,0%</i>	<i>42,7%</i>	<i>123%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 287 051	5 013 135	2 923 387	3 780 418	1 522 016	15 526 009
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	4 866	10 000	519	15 385
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	60 082	30 041	61 336	45 688	45 688	242 835
+/- Variation de stocks de terrains, bien	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionner	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	448 007	-3 361 056	-1 146 902	-2 222 259	310 332	-6 282 211
+/- Solde des affectations d'immobilisa	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	448 007	-3 361 056	-1 146 902	-2 222 259	310 332	-6 282 211
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 800 000	0	4 000 000	5 146 550	10 946 550
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	448 007	-1 561 056	-1 146 902	1 777 741	5 456 881	4 974 670

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion - Exercice 2018 et totaux retraités par la CRC, après exclusion au sein de l'annuité en capital de la dette du montant du nouvel emprunt substitué au prêt structuré.

La CAF nette du SYBERT a baissé en 2018, en raison de la baisse de l'autofinancement brut, et de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette, entre 2017 et 2018. Cette annuité 2018 s'est élevée à 2 529 537 €, après exclusion des tableaux ci-dessus du montant de 2,856 M€ correspondant au capital du prêt « structuré » renégocié. Il s'agit d'une opération de renégociation et non de refinancement en l'absence de modification du capital et de flux de trésorerie (les fonds sont réputés versés automatiquement le 1^{er} novembre 2018).

Le SYBERT a précisé qu'au budget 2019, le remboursement en capital de la dette est estimé à 3,5 M€¹². Pour 2019, « l'augmentation par rapport à 2017 et 2018 – hors opérations de négociation de l'emprunt structuré – repose sur le fait que le SYBERT a signé deux emprunts [...] nouveaux et relatifs aux travaux de modernisation de l'usine d'incinération (AP-CP ouverte fin 2018) », a précisé l'ordonnateur.

À la lecture des montants inscrits en 2014 et en 2018, le financement propre disponible (CAF nette additionnée des recettes d'investissement hors emprunt) a diminué en dépit de la hausse des subventions d'investissement reçues au cours du dernier exercice de cette période.

Ce financement propre disponible n'a pas permis de couvrir, sur la période sous contrôle, les dépenses importantes d'équipement réalisées. Les investissements du syndicat ont ainsi été soutenus sur l'ensemble de la période 2014-2018, avec un point haut marqué en 2015. Cette politique résolue du SYBERT, en particulier en matière d'incinération et de tri, a entraîné un recours significatif à l'emprunt.

Au total, au cours de la période 2014-2018, le syndicat mixte a dû avoir recours de manière croissante à l'endettement, en particulier en 2017 et 2018, respectivement à hauteur de 4 M€ lors du premier exercice et plus de 5,1 M€ lors du second. Il convient de noter que le dernier emprunt n'a pas été consommé en totalité en 2018, favorisant une reconstitution importante du fonds de roulement au cours de cet exercice (cf. ci-après).

Le montant des investissements engagés par le SYBERT devrait connaître un nouveau pic en 2019 puisqu'il a prévu de consacrer 13,9 M€ en dépenses totales d'équipement au budget primitif (BP) de cet exercice, soit un niveau bien supérieur aux crédits de paiement inscrits les années précédentes.

Au cours de l'instruction, le SYBERT a précisé qu'il disposait, pour l'exercice 2019, « d'autres ressources d'investissement (...) effectives » : 6,1 M€ d'excédent d'investissement reporté de 2018 et 3,8 M€ de dotations aux amortissements des immobilisations.

En outre, en réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du SYBERT a indiqué que l'assemblée délibérante de l'organisme public avait anticipé des augmentations de ressources, notamment par des hausses de contributions de ses membres (sur l'activité déchetteries dès 2020, puis sur les autres activités en 2021-2024).

Selon Mme Catherine THIEBAUT, ces arbitrages budgétaires, s'ils devaient être confirmés dans l'avenir, devraient permettre au syndicat d'atteindre une CAF proche de 4 M€ et de dégager ainsi une épargne nette suffisante pour financer le maintien et le développement des équipements industriels.

¹² En fait, le BP 2019 du SYBERT affiche environ 2,9 M€ de crédits au chapitre 16.

3.2.2 La situation de la dette et de la trésorerie

3.2.2.1 Une capacité de désendettement qui se dégrade

Tableau n° 5 : La dette du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018 retraité*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	22 772 600	20 632 331	20 326 000	18 164 981	19 770 412
- Annuité en capital de la dette	2 140 269	2 106 331	2 161 019	2 394 568	2 529 537
+ Nouveaux emprunts	0	1 800 000	0	4 000 000	5 146 550
= Encours de dette du BP au 31 décembre	20 632 331	20 326 000	18 164 981	19 770 412	22 387 425
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute)	4,7	5,4	4,8	4,9	7,1

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion - *Exercice 2018 retraité par la CRC, après exclusion au sein de l'annuité en capital de la dette du montant du nouvel emprunt substitué au prêt structuré.

Au 31 décembre 2018, l'encours de dette du SYBERT s'est élevé à près de 22,4 M€, en progression depuis 2016. La capacité de désendettement¹³ a connu une dégradation significative en 2018, passant de 4,7 à 7,1 années, en raison principalement de la renégociation de l'emprunt structuré.

Pour l'exercice 2019, le SYBERT devrait avoir mobilisé, au regard du projet de compte administratif communiqué, 7,5 M€ d'emprunts nouveaux, et non 12,5 M€ comme le syndicat l'envisageait dans sa 1^{ère} décision modificative 2019. Le ratio de désendettement en 2019 reviendrait alors à 5,2 années.

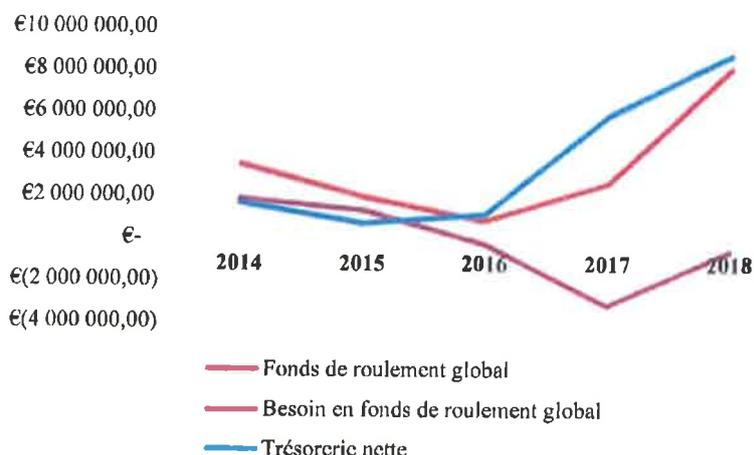
Dans cette perspective, la chambre invite le syndicat à maintenir un niveau d'encours de dette soutenable, en adéquation avec sa capacité d'autofinancement.

3.2.2.2 Une trésorerie nette largement excédentaire fin 2018

Le fonds de roulement évalue la stabilité de la capacité à financer les immobilisations. Il se définit comme la différence entre, d'une part, la somme des ressources propres élargies et des dettes financières supérieures à un an et d'autre part, le montant de l'actif immobilisé.

De son côté, le besoin en fonds de roulement (BFR) finance le cycle d'exploitation. Il se définit comme la différence entre l'actif circulant et le passif temporaire. La trésorerie résulte de la différence entre les deux premiers indicateurs.

¹³ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que l'organisme a contractés si sa CAF brute était intégralement consacrée à ce remboursement. Cette capacité de désendettement constitue un indicateur de la solvabilité financière d'un organisme public.

Graphique n° 2 : Évolution de la trésorerie nette entre 2014 et 2018

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion du SYBERT

Le graphique ci-dessus confirme que le syndicat disposait au 31 décembre 2018 d'un fonds de roulement important, alimenté principalement par le recours récent à la dette. En termes de trésorerie, l'organisme bénéficiait, en fin d'année 2018, d'une situation positive, supérieure aux seuils généralement observés.

La chambre observe que le niveau d'emprunt du syndicat correspondait à des investissements non mis en œuvre de manière complète en 2018.

Ces emprunts vont néanmoins être mobilisés dès 2019 pour financer les dépenses d'investissements en augmentation, notamment dans le cadre de la modernisation de l'unité de valorisation énergétique. En outre, les projets ultérieurs en préparation, corrélés au niveau d'endettement déjà significatif, incitent la chambre à appeler le SYBERT à la prudence en matière d'investissements nouveaux et d'emprunts, dans l'attente que celui-ci parvienne à améliorer ses marges d'autofinancement.

Plusieurs observations effectuées dans le cadre de cette analyse financière convergent et illustrent l'importance, pour le SYBERT, de mettre en œuvre un véritable pilotage financier lui permettant de déterminer de manière prospective et de suivre ses grands équilibres budgétaires (besoins d'investissement, niveau d'endettement et d'autofinancement, charges de fonctionnement et ressources).

Recommandation n° 2 : La chambre recommande au SYBERT de mettre en place un outil de suivi de son plan pluriannuel d'investissements (PPI) et de ses grands équilibres bilanciaux et financiers.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans le cadre du précédent contrôle de la chambre, le contrôle avait porté sur une dizaine de marchés publics afin de vérifier la mise en œuvre adéquate des règles générales de passation prévues. Le rapport avait révélé que certaines règles de fond et de forme avaient été méconnues. Dans sa note du 25 janvier 2019, intitulé « suivi des principales observations de la chambre régionale de Franche-Comté dans son rapport définitif 2007 », la présidente du syndicat mixte, Mme Catherine THIEBAUT, a précisé que « le SYBERT s'est engagé (...) dans plus de rigueur dans la bonne application des règles et des procédures de marchés publics et dans la rédaction des pièces ».

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a réalisé le suivi de ses observations précédentes à partir d'un échantillon de marchés, ainsi que l'analyse plus détaillée de certains d'entre eux, en termes de passation. Une attention particulière a été portée sur le respect des grands principes de la commande publique¹⁴ :

- la liberté d'accès à la commande publique ;
- l'égalité de traitement des candidats ;
- la transparence des procédures.

La chambre a retenu de manière initiale un échantillon de 9 marchés, de natures différentes et dont les montants totaux varient entre 14 500 € HT et 57,8 M€ HT. Il s'agit des consultations suivantes, classées par ordre chronologique :

- 15-17 : « mission d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux du SYBERT » - marché à bon de commande avec un minimum de 1 000 € HT et un maximum de 14 500 € HT ;
- 15-39, 15-40B, 15-41 et 15-42 : « achat et mise en service de fournitures et équipements en vue de l'amélioration des performances du centre de tri du SYBERT » avec 4 lots – pour un montant total de 876 546 € HT ;
- 16-26 : « étude : état des lieux et prospective de l'usine d'incinération du SYBERT » pour un montant de 38 020 € HT ;
- 16-120 : « assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux » – marché à bon de commande avec un maximum de 25 000 € HT ;

¹⁴ Article 1 – II du décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics : « Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces obligations sont mises en œuvre conformément aux règles fixées par le présent code. »

Article 1 – I de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « Les marchés publics soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

- 17-105 : « marché public global de performance pour la conception réalisation des travaux de modernisation et restructuration de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Besançon Planoise et son exploitation maintenance » pour un montant de 57,8 M€ HT ;
- 18-70 : « prestations de tri sur la chaîne (...) du centre de tri du SYBERT », marché réservé en matière d'insertion par l'activité économique s'élevant à près de 3,2 M € HT sur 4 ans.

Ces marchés sont couverts par deux environnements juridiques distincts :

- le décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics jusqu'au 31/03/2016 ;
- à partir du 01/04/2016, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

L'organisation administrative du SYBERT

À la suite de la présentation d'un audit relatif à la mise en adéquation des missions et moyens du SYBERT, le conseil syndical s'est prononcé, en 2015, sur le principe d'une réorganisation en deux pôles (administratif et industriel).

Depuis lors, cette organisation nouvelle a été mise en œuvre. L'équipe administrative a ainsi été renforcée sur le plan financier et de la commande publique¹⁵. En outre, une première note de service relative au fonctionnement de la commission d'appel d'offres (CAO) et de la commission des achats a été diffusée à l'ensemble des services du SYBERT, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

La programmation des marchés est définie quant à elle à partir de la liste des besoins exprimés dans un tableau Excel partagé (à disposition de l'ensemble des responsables). Elle est ensuite arbitrée par la direction en fonction des priorités, sachant que pour la computation des seuils, une alerte, basée sur la nomenclature interne existante, a été mise en place.

En outre, sur le plan du suivi, un état de consommation mensuel des crédits pour chaque marché est communiqué par le service achat aux responsables opérationnels.

Par ailleurs, le SYBERT adhère au groupement de commande permanent constitué par différents organismes, tels que Grand Besançon Métropole et des communes de l'intercommunalité. La directrice des affaires financières et la chargée de mission marchés du SYBERT participent à des groupes de travail, notamment celui des référents marchés au sein du Grand Besançon.

¹⁵ Le pôle administratif est désormais constitué de :

- 1 directeur administratif et financier (DAF) ;
- 1 cadre expert en matière de finances et comptabilité ;
- 1 chargé de mission, « notamment sur les marchés publics et les questions juridiques » ;
- 2 agents en charge de l'exécution comptable ;
- 1 assistante de direction ;
- 1 agent d'accueil.

De plus, une attention particulière est portée sur les clauses d'insertion dans les marchés publics, par une rencontre mensuelle avec la direction économie, emploi, enseignement supérieur de la CAGB, responsable de cette politique publique.

En matière de communication, l'article 107¹⁶ du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics a rendu obligatoire la publication sur le profil d'acheteur des « données essentielles » en la matière, à compter du 1^{er} octobre 2018. Le SYBERT a ainsi publié la liste de ses marchés attribués à l'adresse internet suivante : <https://www.marches-securises.fr>.

Enfin, à chaque comité syndical, l'assemblée délibérante est invitée à prendre connaissance des décisions prises par la présidente dans le cadre de ses délégations, notamment les marchés.

De manière générale, la chambre relève le renforcement de la gouvernance administrative et politique en matière de commande publique, au sein du syndicat. Elle note néanmoins l'absence en son sein d'un véritable règlement intérieur des marchés publics, précisant l'ensemble des procédures et règles à suivre.

4.1 Le suivi des observations du contrôle précédent

4.1.1 Sur la forme

4.1.1.1 La capacité juridique de certains signataires à engager la personne morale qu'ils déclarent représenter

Lors du précédent rapport, la chambre avait souligné que « nombre de marchés souscrits par des sociétés anonymes ou des sociétés à responsabilité limitée présentent la signature d'une personne autre que leur représentant légal. Pour autant, aucun mandat de nature à justifier une habilitation donnée au signataire n'était joint au marché ». Dans sa réponse, le SYBERT avait pris « acte de cette remarque », et indiqué qu'il « serait à l'avenir plus attentif sur ce point. Il avait toutefois précisé :

- a) - « que cet oubli n'a pas eu de conséquence sur la bonne exécution des marchés ;
- b) - que les entreprises elles-mêmes ont souvent du mal à fournir la totalité des pièces requises par le code des marchés publics (et ce même pour des entreprises qui font une part importante de leur chiffre d'affaires avec des collectivités, comme c'est le cas pour certains de nos prestataires de service) (...) ».

¹⁶ Article 107 du décret n° 2016-360 : « 1. - Au plus tard le 1^{er} octobre 2018, l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ce marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public. »

En la matière, les dispositions du code du commerce ont expressément prévu les personnes habilitées à représenter une société commerciale et par là même à agir en son nom. S'agissant d'une société anonyme (SA), l'article L. 225-51-1¹⁷ a été rédigé de la manière suivante : « La direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général. Dans les conditions définies par les statuts, le conseil d'administration choisit entre les deux modalités d'exercice de la direction générale visées au premier alinéa. Les actionnaires et les tiers sont informés de ce choix dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Lorsque la direction générale de la société est assumée par le président du conseil d'administration, les dispositions de la présente sous-section relatives au directeur général lui sont applicables ».

En outre, l'article L. 225-56 a prévu dans son I que « le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société [...] ».

Par conséquent, le représentant légal d'une société anonyme peut être soit le président du conseil d'administration, soit le directeur général. En accord avec ce dernier, le conseil d'administration peut néanmoins déterminer « l'étendue et la durée des pouvoirs conférés aux directeurs généraux délégués ».

S'agissant d'une société par actions simplifiées (SAS), l'article L. 227-6 du code du commerce a envisagé la situation suivante : « les statuts peuvent prévoir les conditions dans lesquelles une ou plusieurs personnes autres que le président, portant le titre de directeur général ou de directeur général délégué, peuvent exercer les pouvoirs confiés à ce dernier par le présent article ».

Concernant les associations, les statuts précisent en général quel est l'organe habilité à représenter l'association en tant que personne morale vis-à-vis des tiers : il peut s'agir du président ou d'une autre personne. Ses actes engagent l'association à l'égard des tiers (banques, administrations, justice, autres associations...). Les statuts peuvent lui accorder la possibilité de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs autres membres de l'association.

Au sein du SYBERT, si certains marchés ont bien été signés par le responsable autorisé, d'autres, souscrits par une société ou par une association, ont présenté la signature d'une personne dont l'habilitation effective n'a pas été observée dans les documents transmis.

En l'occurrence, pour les marchés d'assistance dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux (n° 15-17 et n° 16-120, cf. 4.2), le SYBERT a communiqué un acte d'engagement et non la délégation de pouvoir adéquate. Quant au contrat n° 18-70 (« prestations de tri sur la chaîne (...) du centre de tri du SYBERT », cf. 4.4), le SYBERT a transmis à la chambre une attestation sur l'honneur de la directrice ainsi qu'un agrément de la structure d'insertion et ses statuts, dans lesquels n'est mentionnée aucune délégation de signature à la directrice. En conclusion, la chambre remarque l'absence de documents attestant des capacités juridiques de responsables, au sein des organismes concernés, à signer les actes d'engagement des marchés n° 15-17, n° 16-120 et n° 18-70.

¹⁷ En vigueur depuis le 16/5/2001

Afin de prévenir tout risque juridique, la chambre invite à nouveau le SYBERT à se montrer vigilant quant à la réelle capacité des personnes signataires des marchés publics, à engager les personnes morales qu'elles déclarent représenter.

4.1.1.2 Le manque de rigueur dans la rédaction de pièces constitutives de marchés

Le précédent rapport de la chambre avait aussi relevé :

- un marché dont l'acte d'engagement était imprécis ;
- un marché dont l'acte d'engagement et le cahier des clauses particulières n'ont pas été signés par l'attributaire ;
- des documents signés sans indication du nom et de la qualité du signataire ;
- une entreprise à la dénomination sociale fluctuante.

Dans l'échantillon des marchés sélectionnés dans le cadre du présent rapport, la chambre a identifié que des marges de progrès pouvaient encore être identifiées en termes de rigueur dans la rédaction de pièces, dans les domaines suivants :

- Dénomination sociale fluctuante

Cette lacune déjà identifiée dans le rapport 2007 est cette fois mise en évidence dans le cadre du « *marché de prestations de tri sur chaîne (...) du centre de tri du SYBERT* » (n° 18-70, voir aussi à la sous-partie 4.4). En l'espèce, la chambre a relevé des discordances relatives à la dénomination de la candidature retenue entre certaines pièces de marché, voire au sein d'un même document comme le rapport d'analyse des offres.

En outre, le candidat sélectionné par le syndicat mixte, en l'occurrence un groupement associatif d'insertion ayant été le seul à déposer une offre, présente dans l'acte d'engagement du marché n° 18-70 un numéro de Siret différent de celui précisé au rapport de présentation.

Il convient de noter que ce même organisme associatif, avec un numéro de Siret encore différent, intervenait déjà, comme sous-traitant d'une entreprise spécialisée, dans le cadre du marché précédent du SYBERT, concernant l'exploitation plus globale de la chaîne de tri.

- Absence du nom et de la qualité du signataire dans le cahier des clauses particulières (CCP)

Pour le marché n° 15-17 (« mission d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux du SYBERT », cf. 4.2), le nom et la qualité du signataire du titulaire ne sont pas précisés dans le CCP, l'une des pièces contractuelles devant être datée et signée, comme le précise l'article 2 du CCP.

- Montant erroné dans le bordereau des prix

Pour le marché n° 15-17 : « mission d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux du SYBERT », le syndicat mixte a, dans le cadre de la notification, renvoyé à l'entreprise retenue le bordereau des prix validé, en date du 12 juin 2016, avec « un montant journée » de 485 € HT. À réception de cette notification, la

société de conseils a dû informer le SYBERT par courriel d'une erreur. « Le prix mentionné dans l'exemplaire du 12 courant » étant pour une demi-journée, « identique à celui appliqué en 2014 », le titulaire du marché a transmis un bordereau modifié mentionnant : « 975 € HT/jour ou 485 € HT/ ½ journée ». Si l'erreur initiale a été commise par l'attributaire du marché public, le SYBERT n'a pas su déceler, dans le cadre de la notification, le montant manifestement erroné du prix de journée.

- Le cadre des garanties dans l'acte d'engagement du marché public global de performance (n° 17-105, cf. 4.5)

Les pièces constitutives d'un marché public, en procédure formalisée, sont l'acte d'engagement (pièce contractuelle principale) et le cahier des charges, documents comprenant les clauses du marché précisant les conditions d'exécution des prestations. Le cahier des charges se déclinent généralement, en clauses générales, avec le cahier des clauses administratives générales (CCAG) et le cahier des clauses techniques générales (CCTG), et en clauses particulières : le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), le cahier des clauses techniques particulières (CCTP)... Pour faire connaître son besoin et régir les conditions de mise en concurrence, l'acheteur public rédige et met à disposition du public, respectivement, un avis de publicité et un règlement de consultation (pièces réglementaires du marché mais non contractuelles).

Au sujet du CCAP, il appartient à chaque acheteur public de préciser dans ce document la liste des pièces qu'il souhaite rendre contractuelles, ainsi que leur ordre de priorité. Pour le marché public global de performance (MPGP) n° 17-105 relatif à l'unité de valorisation énergétique, si le syndicat a bien établi la liste des pièces contractuelles ainsi que leur priorité, il n'a pas cité explicitement dans le paragraphe 2 (« pièces contractuelles du CCAP¹⁸ »), le cadre des garanties, pièce du marché majeure en ce sens qu'elle précise l'ensemble des performances garanties par le titulaire dans le cadre de ses engagements contractuels.

En outre, l'« annexe 1.2 - cadre des garanties » n'apparaît ni dans le sommaire ni dans le contenu de l'acte d'engagement.

Interrogé sur cette anomalie potentielle, le SYBERT a répondu : « l'article 4 du règlement de consultation indique que le cadre des garanties est l'annexe 1.2 de l'acte d'engagement et l'article 2 du CCAP, par dérogation au CCAG-FCS indique parmi les pièces particulières, l'acte d'engagement et ses annexes comme pièces contractuelles ». Il a précisé que « le marché a été formé par un acte d'engagement, auquel était annexée notamment une mise au point, lui conférant alors la même valeur que l'acte d'engagement lui-même. Cette mise au point comportait à minima les engagements ci-après, extraits de l'offre du candidat, mais ainsi relevés, pour les rendre contractuels, via l'acte d'engagement ».

Une mise au point du marché n° 17-105 a effectivement été signée par le SYBERT le 12 septembre 2018, après la décision d'attribution de la commission d'appel d'offres (CAO) et concernait notamment le cadre des garanties.

¹⁸ Le & 12.3 du CCAP stipule néanmoins que « les autres garanties notamment les garanties données dans le cadre de l'exécution des prestations d'exploitation sont données dans le programme de la consultation et l'annexe 1.2 de l'acte d'engagement pour la durée du marché ».

La chambre relève que le SYBERT a dû procéder à une mise au point ¹⁹ au sujet d'un document important sur le plan juridique comme le cadre des garanties de son marché public global de performance, relatif à l'unité d'incinération.

4.1.2 Sur le fond

Le précédent rapport de la chambre avait aussi abordé le sujet de la définition des besoins.

L'observation suivante avait été insérée dans le précédent rapport de la CRC Franche-Comté : « Au regard des éléments (...) présentés à l'appui des marchés examinés, il apparaît que cette étape, bien que déterminante, n'a pas été respectée ». L'analyse de l'échantillon retenu dans le présent contrôle a montré que cette phase importante a fait l'objet d'une attention particulière dans un marché à forts enjeux comme celui de la réhabilitation et de l'exploitation de l'Unité de valorisation énergétique (UVE, cf. 4.5).

À l'issue de l'examen de l'échantillon, la chambre constate que les règles de passation des marchés sont de manière générale respectées par le SYBERT. Elle invite néanmoins le syndicat mixte à remédier aux défauts ponctuellement constatés, en particulier :

- l'absence d'habilitation juridique de certains signataires à engager la personne morale qu'ils déclarent représenter ;
- le manque de rigueur dans la rédaction de pièces constitutives de marchés.

Ce constat est conforté par l'analyse plus détaillée des marchés publics présentés ci-après.

4.2 Marchés d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaire, comptable et financier (15-17 et 16-120)

La chambre a analysé les marchés à bons de commande suivants :

- 15-17 : « mission d'assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux du SYBERT » ;
- 16-120 : « assistance à la gestion dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux ».

Les deux contrats, d'une durée d'une année, prévoyaient un montant maximum respectif de 14 500 € HT et de 25 000 € HT. Les deux marchés ont été menés sans publicité ni mise en concurrence préalables. En outre, le contrat n° 16-120 a fait l'objet d'une négociation avec le fournisseur pressenti.

¹⁹ L'article 64 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics stipulait : « il est possible, en accord avec le soumissionnaire retenu, de procéder à une mise au point des composantes du marché public avant sa signature. Cependant, cette mise au point ne peut avoir pour effet de modifier des caractéristiques substantielles de l'offre ou du marché public dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire. »

Il n'y a pas eu de délibération spécifique préalable pour ces deux marchés. La présidente bénéficiait de délégations en matière de marchés publics dès lors que les crédits étaient inscrits au budget (délégations du 20 mai 2014 et du 28 juin 2016).

Pour le mode de passation, le SYBERT a eu recours :

- pour le marché n° 15-17, aux articles 28²⁰ et 77 du code des marchés publics (CMP), comme précisé dans l'acte d'engagement ;
- pour le marché n° 16-120 à l'article 30-I-8 ° du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, comme précisé dans le cahier des clauses particulières (CCP) valant acte d'engagement.

Par ailleurs, le marché n° 14-06, ne figurant pas dans l'échantillon initial de la chambre mais relevant de la période contrôlée, a présenté un objet comparable aux deux marchés cités précédemment, en matière d'assistance budgétaire, comptable et financière.

Ces trois marchés ont été attribués à la même société de conseils, représentée par deux départements différents. Le premier d'entre eux apparaît sous un numéro de Siret identique, pour les contrats n° 14-06 et 15-17, tandis que la seconde entité est retenue pour le contrat n° 16-120 avec un numéro de Siret différent. L'identité du représentant de l'entreprise figurant dans le cadre des trois opérations est la même, en l'occurrence le directeur général adjoint.

Si le choix du recours à une expertise budgétaire et financière par la voie contractuelle ne peut être contesté, il convient de souligner la rédaction inappropriée sur le plan réglementaire de la pièce suivante.

20

Article 28 du CMP en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2015 : « I - Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée définis à l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix.

Pour la détermination de ces modalités, le pouvoir adjudicateur peut s'inspirer des procédures formalisées, sans pour autant que les marchés en cause soient alors soumis aux règles formelles qu'elles comportent. En revanche, s'il se réfère expressément à l'une de ces procédures formalisées, le pouvoir adjudicateur est tenu de l'appliquer dans son intégralité.

Quel que soit son choix, le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des opérateurs économiques plus de renseignements ou de documents que ceux prévus pour les procédures formalisées par les articles 45,46 et 48.

II.- Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les situations décrites au II de l'article 35 ou lorsque ces formalités sont impossibles ou manifestement inutiles en raison notamment de l'objet du marché, de son montant ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré.

III.- Le pouvoir adjudicateur peut également décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si son montant estimé est inférieur à 15 000 euros HT. Lorsqu'il fait usage de cette faculté, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin ».

Dans le cahier des clauses particulières (CCP) valant acte d'engagement du marché n° 16-120, il était écrit au paragraphe « mission du prestataire » : « Afin de répondre à ses besoins d'expertise quotidiens et à des problèmes spécifiques, le SYBERT souhaite pouvoir bénéficier d'une assistance méthodologique et pratique dans les domaines budgétaires, comptables, financiers et fiscaux par un cabinet conseil. L'arrivée de nouveaux agents au sein du pôle administratif, la nécessité de mettre à plat dans un souci de respect des réglementations en vigueur, des procédures (TVA, LASM...) et des états (inventaires,...) dans un contexte délicat de modifications substantielles du SYBERT par l'application de la loi Notré et du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017, invitent le SYBERT à poursuivre sa collaboration dans le domaine financier avec un cabinet connaissant bien son histoire, son fonctionnement et les différentes études et analyses financières réalisées depuis plusieurs années. Le cabinet (...) accompagne le SYBERT dans ces domaines depuis 2009 ».

Ce CCP entraine en contradiction avec les dispositions de l'article 30-I-8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Celui-ci précisait : « l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ».

La « bonne connaissance de l'histoire et du fonctionnement du SYBERT » ne pouvait constituer un critère de sélection car elle contrevenait aux principes même de la commande publique. Le SYBERT, en tant qu'acheteur public, était concerné dès le premier euro par les principes d'égalité et de liberté d'accès relatifs aux marchés publics.

Sur un plan plus formel, une erreur a été commise dans le CCP du contrat n° 16-120 en prévoyant un « montant maximum de 25 000 € HT », alors que le cadre réglementaire des marchés sous le seuil de procédure s'appliquait à cette date aux valeurs inférieures à 25 000 € HT. Le SYBERT aurait dû veiller à une meilleure qualité de rédaction du CCP du marché n° 16-120.

À ce sujet, les responsables du SYBERT ont confirmé à la chambre ne pas avoir sollicité de devis auprès d'autres entreprises, pour les contrats de 2015 et 2016.

L'organisme public a également indiqué ne plus avoir recours à l'heure actuelle à ce type d'assistance externe en matière d'assistance budgétaire, comptable et financière, tout en reconnaissant le caractère répétitif de ces attributions dans les années sous revue.

4.3 Le marché « achat et mise en service de fournitures et équipements en vue de l'amélioration des performances du centre de tri du SYBERT »

Le marché public « achat et mise en service de fournitures et équipements en vue de l'amélioration des performances du centre de tri du SYBERT », lancé en 2015, comportait quatre lots :

- Lot 1 - Fourniture, installation et mise en service d'équipements permettant la captation et le conditionnement en balles des films plastiques ;
- Lot 2 - Fourniture et installation de compacteurs à déchets de type « refus de tri », intégrant la dépose de compacteurs vétustes ;

- Lot 3 - Fourniture, installation et mise en service d'un système de captage de déchets type « fines » ;
- Lot 4 - Fourniture, installation et mise en service d'équipements permettant de capter les poussières issues de l'opération de tri par le trommel primaire.

Chacun des lots constituait une unité autonome attribuée de manière séparée, avec un numéro d'identification spécifique :

- Lot 1 = marché n° 15-39 ;
- Lot 2 = marché n° 15-40 B ;
- Lot 3 = marché n° 15-41 ;
- Lot 4 = marché n° 15-42.

Le lancement de l'ensemble a été autorisé par la délibération du 8 décembre 2015, pour un montant global de 1 000 000 € HT.

4.3.1 Le recours à de multiples sous-traitants

Les marchés ci-dessus étaient soumis aux règles relatives à la sous-traitance, résultant de la combinaison de la loi du 31 décembre 1975 en la matière, du code des marchés publics alors en vigueur et des cahiers des clauses administratives générales.

Par principe, le titulaire d'un marché public est libre d'avoir recours à un ou plusieurs sous-traitants pour exécuter certaines des prestations du contrat, sous réserve de prérequis tels que la transmission par le titulaire, à des fins d'acceptation par le pouvoir adjudicateur, d'un ensemble de pièces²¹, en application de l'article 114 du code des marchés publics. Cette acceptation devait intervenir au plus tard au démarrage des travaux sous-traités.

En l'espèce, pour les marchés n° 15-39, 15-41 et 15-42, plusieurs sous-traitants (de premier, deuxième voire troisième rang) ont été sélectionnés par l'entreprise attributaire. En outre, les déclarations de sous-traitance ont été effectuées postérieurement à la notification du marché. Dans ces cas, l'acte spécial de sous-traitance devait être signé non seulement par l'acheteur et le titulaire du marché mais aussi par le sous-traitant, pour pouvoir valablement être agréé, le formulaire « déclaration de sous-traitance » (DC4) intégrant la déclaration sur l'honneur du sous-traitant attestant qu'il ne faisait l'objet d'aucune interdiction de soumissionner.

²¹ D'après le 2° de l'article 114 du code des marchés publics, dans le cas où la demande était présentée après le dépôt de l'offre, le titulaire devait transmettre au pouvoir adjudicateur les informations suivantes :

- la nature des prestations sous-traitées,
- le nom, la raison ou dénomination sociale et adresse du sous-traitant proposé,
- le montant maximum des sommes à verser par paiement direct au sous-traitant,
- les conditions de paiements prévues par le projet de contrat de sous-traitance et le cas échéant, les modalités de variation de prix s'il y a lieu (le sous-traitant ne peut bénéficier de plein droit des dispositions du marché afférentes aux variations de prix)
- les capacités professionnelles et financières du sous-traitant.
- une déclaration du sous-traitant indiquant qu'il ne tombe pas sous le coup d'une interdiction d'accéder aux marchés publics

L'acceptation du sous-traitant et l'agrément des conditions de paiement étaient constatés par un acte spécial signé des deux parties.

À la lecture des dates de signature des DC4 par les titulaires et prestataires externes, et la date des procès-verbaux d'admission des travaux (15-39 et 15-41), marquant ainsi la fin et l'acceptation des prestations, il ressort que ces travaux ont été achevés avant que le pouvoir adjudicateur n'ait accepté, de manière implicite (silence de l'acheteur gardé pendant 21 jours à compter de la réception) ou formelle, les sous-traitants concernés.

4.3.2 Langue de documents du marché

Pour un des sous-traitants du marché n° 15-39 (montant sous-traité : 45 000 € HT), les documents ont bien été transmis au pouvoir adjudicateur en langue polonaise et langue française sauf pour le document mentionnant les références, celui-ci participant pourtant de l'appréciation des capacités professionnelles.

Le titre de ce document est « list referencyjny ». Sauf à disposer en interne d'un agent connaissant la langue polonaise, le SYBERT n'a pas pu juger complètement des capacités professionnelles de cette société, en contradiction avec l'article 14 du CCAP : « tous les documents, inscriptions sur matériel, correspondances, demandes de paiement ou mode d'emploi doivent être entièrement rédigés en langue française. S'ils sont rédigés dans une autre langue, ils doivent être accompagnés d'une traduction en français, certifiée conforme à l'original par un traducteur assermenté ».

En conclusion, la chambre relève la difficulté du SYBERT à sécuriser complètement son processus de contrôle et d'acceptation de sous-traitants de marchés publics.

4.4 Le montant prévisionnel du marché n° 18-70 « de prestations de tri sur la chaîne (...) du centre de tri du SYBERT »

Le conseil syndical du SYBERT a décidé, par délibération du 26 juin 2018, du lancement d'un nouveau marché relatif au tri des déchets, à compter du début de l'année 2019. Il s'agit d'un marché d'insertion par l'activité économique, en l'occurrence par l'exercice du métier de « valoriste ». Cette consultation a été passée sous la forme d'un marché réservé au sens de l'article 36²² de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, relatif aux marchés publics.

²² I. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public peuvent être réservés à des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail, à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'à des structures équivalentes, lorsqu'ils emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs handicapés qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.
II. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés.
III. - Un acheteur ne peut réserver un marché public ou un lot d'un marché public à la fois aux opérateurs économiques qui répondent aux conditions du I et à ceux qui répondent aux conditions du II.

Il est indiqué dans la délibération « que le budget estimé de cette prestation est de 800 000 € HT sur un an, soit un montant total de 3,2 M€ HT, toutes reconductions comprises ». En analysant cet appel d'offres ouvert, la chambre a constaté une différence notable relative au montant total affiché des prestations, en fonction des pièces considérées du dossier de consultation des entreprises (DCE).

L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC, n° 18-96828) publié dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) a indiqué dans le paragraphe II.1.5 « valeur totale estimée » : « valeur hors TVA : 100 000 euros ».

Dans le paragraphe II.2.4 « Description des prestations », il était écrit « Forme de marché : à bons de commande avec maximum. Attribution d'un marché unique. Accord-cadre conclu pour une période initiale de 2 ans à compter du 02/01/2019. Montant total des prestations pour la période initiale de l'accord-cadre : [...] Total : 100 000 euro(s) ».

En outre, le BOAMP précisait en termes de durée que « le nombre de périodes de reconduction est fixé à 2, durée de chaque période de reconduction de 12 mois, et durée maximale du contrat, toutes périodes confondues, de 2 ans et 24 mois ».

La présentation s'est avérée similaire dans l'avis de marché publié par le syndicat mixte au journal officiel de l'Union européenne (JOUE, S133 du 13/07/2019). Un montant identique de 100 000 € maximum a également été indiqué dans le règlement de la consultation.

À l'inverse, au paragraphe 4 « prix » de l'acte d'engagement, il était écrit : « les prestations seront rémunérées à la fois par application de prix forfaitaires et par application aux quantités réellement exécutées des prix unitaires fixés dans le bordereau des prix. L'évaluation de l'ensemble des services à exécuter telle qu'elle résulte de la décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF) » est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6 : Données de l'acte d'engagement du marché n°18-70

<i>Montant H.T.</i>	<i>747 609,00 (base 15 300 tonnes / an) € / an</i>
<i>TVA (taux 10 %)</i>	<i>74 760,90 €</i>
<i>Montant TTC</i>	<i>822 369,90 €</i>
<i>Soit en toutes lettres</i>	<i>Huit cent vingt-deux mille trois cent soixante-neuf euros et quatre-vingt-dix-centimes</i>

Données dans l'acte d'engagement* « Part fixe forfaitaire de 212 885 €HT/an (17 740, 42 € HT) et part variable de 534 724 € HT sur une base de 15 300 tonnes/an soit 34,95 € HT/tonne » -

Source : Acte d'engagement du marché n° 18-70

Au sein du DCE, l'AAPC et le règlement de consultation constituent souvent les deux premiers éléments que consultent de potentiels candidats. En l'occurrence, la lecture des deux avis de publicité (BOAMP et JOUE) et du règlement de consultation du marché n° 18-70 d'une part, et celle de l'acte d'engagement du SYBERT d'autre part, fait apparaître une différence notable en matière de montant de la prestation. Par ailleurs, il convient de noter que le rapport d'analyse des offres indique un montant de l'offre retenue s'élevant à 3 175 088 € HT, se décomposant en deux parties (prix global DPGF et BPU).

Interrogé à ce sujet, le SYBERT a expliqué dans sa note explicative complémentaire du 27 août 2019 que l'AAPC « donne les éléments principaux de la consultation et renvoie dans son I.3) aux documents du marché, disponibles gratuitement à l'adresse <https://www.marches-securises.fr> ». Le syndicat mixte a ajouté que l'indication du montant prévisionnel global du marché était selon lui « facultative », en s'appuyant sur une jurisprudence du Conseil d'État²³. Il a ajouté avoir choisi « de ne pas afficher le montant estimé du marché mais seulement le maximum de la partie à bons de commande », soit 100 000 € HT.

À la lecture de cette réponse, la chambre souligne que la jurisprudence invoquée par l'ordonnateur a fait l'objet d'une modification, en ce sens que l'article 40²⁴ du code des marchés publics a disparu de l'ordonnancement juridique français lors de l'abrogation dudit code au 1^{er} avril 2016. En l'occurrence, le marché n° 18-70, passé sous l'empire des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, devait conduire le pouvoir adjudicateur à annoncer aux opérateurs économiques l'ordre de grandeur estimé du marché, contrairement à ce qu'a affirmé le SYBERT.

Plus précisément, le droit applicable au marché n° 18-70 relevait de la partie C (« Informations qui doivent figurer dans les avis de marché ») de l'annexe V de la directive 2014/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014. Celle-ci a prévu que figure dans l'avis²⁵ de marché un « ordre de grandeur total estimé du/des marchés » (L 94/2012).

De surcroît, le SYBERT a manifestement méconnu les principes de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures, rappelés par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, relative aux marchés publics. Il s'est ainsi privé d'une diversité de candidatures, une seule offre ayant été remise à l'issue de cette consultation, alors que quarante structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ont été recensées en 2017 dans le seul département du Doubs (cf. en annexe).

Dans son courrier en réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de la structure d'insertion retenue a indiqué avoir simplement répondu à un appel d'offres du SYBERT. De son côté, la présidente du syndicat mixte a reconnu l'absence d'estimation globale dans le cadre de la publication du marché réservé. Mme Catherine THIÉBAUT a néanmoins contesté l'appréciation d'une restriction de la mise en concurrence, estimant que

²³ CE, 1^{er} juin 2005, n°274053, Département de la Loire.

²⁴ « Le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu d'y faire figurer une estimation du prix des prestations attendues »

²⁵ Cette obligation est retranscrite dans le formulaire standard d'avis de marché publié dans un supplément au Journal officiel de l'Union européenne.

l'organisme de traitement connaissait « parfaitement » le tissu local et régional de l'insertion par l'activité économique.

La chambre ne partage pas cette analyse. Elle n'exclut pas que la mauvaise estimation du prix global affiché dans l'avis d'appel public à la concurrence ait pu dissuader des acteurs locaux, voire nationaux, de déposer une offre.

En conclusion sur ce sujet, la chambre appelle le SYBERT à une plus grande rigueur dans la mise en œuvre des procédures d'attribution des marchés réservés en matière sociale, afin que les grands principes de la commande publique soient parfaitement respectés.

4.5 Le « marché public global de performance pour la conception-réalisation des travaux de modernisation et restructuration de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Besançon Planoise et son exploitation maintenance » (17-105)

4.5.1 Le choix du mode de gestion de l'incinérateur

Rappelons que la délibération du 28 mars 2017, consacrée à la « mise en œuvre de la solution retenue pour l'avenir de l'UVE », a confirmé la décision du comité syndical de :

- fiabiliser la ligne 2002 afin que celle-ci perdure au moins jusqu'en 2032 ;
- fermer la ligne de 1976, en 2021 ;
- démonter les lignes construites dans les années 1970.

Estimant que cette décision allait « bouleverser » l'économie du marché en cours, le syndicat mixte a décidé de lancer une nouvelle consultation pour un marché public, devant prendre effet au 6 décembre 2018. Il a également choisi de faire appel à l'expertise d'un bureau d'études.

Une entreprise spécialisée a été retenue à l'issue de la consultation (marché notifié le 14 juin 2017 pour une durée de quatre-vingt mois et un montant total de 183 365 € HT) pour fournir une « assistance dans le renouvellement du contrat, dans l'exploitation et dans la supervision des travaux de l'unité de valorisation énergétique du SYBERT ».

La première mission du bureau d'études a été de livrer en 2017 une analyse « des modes de gestion futurs possibles » ayant pour objectif de « mettre l'accent sur les implications des divers montages juridiques afin de permettre au SYBERT de se poser les bonnes questions et d'appréhender les conséquences juridiques, financières et techniques du choix ainsi opéré ».

Les modes de gestion suivants ont notamment été étudiés :

- la gestion directe ou à travers un établissement public (régie dotée de la personnalité morale) ;
- la gestion directe via un marché d'exploitation ;
- la gestion déléguée via un contrat de concession et/ou la création d'une structure ad-hoc.

Le bureau d'études a également produit la synthèse multicritères suivante, validée dans la délibération du 17 octobre 2017 adoptée par le comité syndical.

Tableau n° 7 : Présentation des modes de gestion possibles pour l'unité d'incinération

	Gestion directe (régie)	Montage contractuel					Montage institutionnel		
		Marché publics séparés	Marché public de conception/réalisation	Marché global de performance	Marché de partenariat	DSP	SPL	SEML	SEMOP
<i>Contrat global</i>	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Selon type de contrat		
<i>Maîtrise d'ouvrage</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Privée		
<i>Financement</i>	Public	Public	Public	Public	Privé	Privé	Public/Privé		
<i>Degré de contrôle du Sybert</i>	+++	++	+	+	*	*	++	+	+
<i>Portage du risque technique et financier</i>	+++	+++	++	++	+	+	Selon type de contrat		
<i>Pertinence pour le projet</i>	Moyenne	Faible	Moyenne	Elevée	Faible	Elevée	Faible	Faible	Faible

Source : extrait de la « présentation des modes de gestion futurs possibles » par le bureau d'études (septembre 2017), repris dans la délibération du 17 octobre 2017 du SYBERT.

Le consultant a indiqué que le choix du montage contractuel relèverait d'abord d'un arbitrage par le SYBERT entre « faire » et « faire faire ». Il a ajouté que « Si le SYBERT entend responsabiliser au maximum le titulaire du contrat afférent à la gestion du service en limitant les charges, la délégation de service public sera la plus adaptée ». Selon le consultant, ce type de contrat permettrait un transfert des risques liés à l'exploitation au délégataire. Il a également fait état du « faible degré de ces risques d'exploitation au regard du projet envisagé par le SYBERT ».

« Si le SYBERT souhaite conserver la maîtrise d'ouvrage de son service et la maîtrise de l'évolution des installations, le marché public devra alors être privilégié. Dans ce cas, le recours au marché public global de performance semble le montage le plus pertinent ».

Les différentes options, en termes de modes de gestion et de montage institutionnel, ont été présentées au comité syndical du 17 octobre 2017. Par délibération adoptée ce jour-là et ayant pour objet « étude UVE - choix du mode d'exploitation », l'assemblée délibérante a décidé, à l'unanimité, de « retenir un contrat d'exploitation de type marché public global de performance ». À cette occasion, le SYBERT a revendiqué son choix de porter le risque juridique et financier dans le cadre de ce marché public, relatif à la réhabilitation et au fonctionnement de l'unité d'incinération (cf. ci-après).

Avant d'opter pour ce marché public global de performance (MPGP), le syndicat mixte s'est ainsi appuyé sur une analyse juridique et technique de différentes modalités de gestion du service concerné. Il a notamment retenu le scénario d'un risque d'exploitation faible pour l'UVE, en excluant l'hypothèse d'un « *vide de fours* »²⁶ (apport de déchets résiduels inférieur à la capacité nominale de l'installation).

À ce sujet, le syndicat a fourni les informations complémentaires suivantes en matière de prévisions de traitement, pour les prochaines années.

Tableau n° 8 : Prévisions de fonctionnement de l'unité d'incinération par le SYBERT

Années	Fonctionnement	Capacité théorique du SYBERT (en tonnes)	État de la situation territoriale
2019	Travaux sur la ligne 2002	-	Dévoisement vers les autres usines du territoire.
2020 à 2021	Les 2 lignes (1976 et 2002) fonctionneront.	51 000 t	Quantité de déchets résiduels reçus en interne par le SYBERT : env. 46 000 t Capacité d'incinération franc-comtoise inférieure à celle des besoins du territoire. Le SYBERT devrait être sollicité par d'autres organismes.
Fin 2021-2022	Fermeture de la ligne 1976	35 000 t	Estimation de dévoiement de déchets par le SYBERT d'environ 5 000 tonnes. Poursuite forte des politiques de prévention.

Source : SYBERT

Ces prévisions du syndicat mixte pourraient confirmer l'absence de risque de « vide de four » pour l'UVE de Besançon et même la nécessité de trouver, à compter de 2022, des unités d'incinération extérieures susceptibles de traiter des déchets en provenance de l'agglomération bisontine. À plus long terme, le plan régional de prévention et de gestion des déchets en Bourgogne-Franche-Comté (cf. partie 1), ainsi que l'évolution du contexte législatif, devraient néanmoins avoir un impact négatif sur le flux de déchets résiduels dans le territoire.

En définitive, le SYBERT a mené un diagnostic préalable des modes de gestion possibles pour son unité de valorisation énergétique (UVE), notamment du point de vue juridique et technique. En revanche, le syndicat n'a pas sollicité de prévisions financières ou de

²⁶ Page 26 de l'analyse conduite par le consultant

simulations comparées en matière de coût d'exploitation du service, pour chacun des scénarios envisagés, ce qui aurait pu permettre d'affiner les comparaisons.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la chambre prend acte du choix stratégique du SYBERT de conserver le contrôle de son unité d'incinération, dans le cadre d'un marché global de performance, et de porter le risque juridique et financier associé.

4.5.2 Mise en œuvre de la solution

Il convient tout d'abord de souligner la volonté du SYBERT d'utiliser un outil nouveau, introduit par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Pour construire, réhabiliter et exploiter, un organisme de droit public peut désormais avoir recours au marché public global de performance (MPGP), dans le cadre de l'article 34²⁷ de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Celui-ci a disposé que « (...) les acheteurs peuvent conclure des marchés publics globaux de performance qui associent l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces marchés publics comportent des engagements de performance mesurables ».

Dans le cadre d'un MPGP, les prestations de construction d'une part, et d'exploitation-maintenance d'autre part, sont regroupées au sein d'un même marché. Le maître d'ouvrage fixe les objectifs de performance à atteindre, la rémunération de l'opérateur économique étant modulée en cas de sous-performance ou de surperformance.

Le SYBERT a indiqué à la CRC avoir opté pour ce type de marché afin, d'une part, de pouvoir bénéficier d'un interlocuteur unique au regard de la complexité des prestations attendues et, d'autre part, de signifier de manière forte son attente de « performances » auprès des entreprises candidates ainsi que des citoyens.

4.5.2.1 Modalités et déroulement de la passation du MPGP

Dans sa délibération du 28 mars 2017, le SYBERT s'est fixé comme objectif de signer un nouveau contrat prenant effet au 6 décembre 2018. Le syndicat a lancé une consultation en faveur d'un marché public global de performance (MPGP) destiné à « la conception réalisation des travaux de modernisation et restructuration de l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Besançon Planoise et son exploitation maintenance » le 1^{er} décembre 2017.

De manière plus précise, l'objet du marché a été notamment présenté dans le règlement de consultation de la manière suivante :

²⁷ Le code de la commande publique, aujourd'hui en vigueur, définit le marché global de performance en son article L. 2171-3 : « le marché global de performance associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Le marché global de performance comporte des engagements de performance mesurables. »

A - L'exploitation (conduite, entretien et maintenance) de l'usine d'incinération, concernant notamment :

- Deux lignes d'incinération dans un premier temps (puis une seule fin 2021), ainsi que des mécanismes de traitement des fumées,
- Des réseaux de transport de chaleur à la chaufferie de Planoise et au dépôt de bus,
- Un groupe turbo alternateur à contrepression,
- Le traitement et le stockage des mâchefers sur le site de l'UVE
- La plateforme de maturation des mâchefers à proximité du site (...).

B - Les principaux travaux et objectifs de performance associés :

- « Fiabilisation » de la ligne 2002 : disponibilité 85 - 90 %,
- Valorisation énergétique : taux de performance énergétique maximal > 65 % (R1 européen) au-delà de 2021,
- Traitement NOx : objectif de 50 mg/Nm3 en moyenne journalière,
- Modification de la gestion (stockage et traitement) des mâchefers,
- Déconstruction des 3 lignes d'incinération des années 70 et du traitement des mâchefers à compter de 2022,
- Travaux d'amélioration générale :
 - o confortement de la fosse déchets
 - o parcours pédagogique
 - o modification de la circulation sur le site.

Sur le plan du mode de passation, le SYBERT a lancé le marché, selon la procédure concurrentielle avec négociation (soumise aux dispositions des articles 25-I.2° et 71 à 73 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, cf. ci-après).

L'appel à candidatures a fait l'objet d'une publication au BOAMP le 3 décembre 2017, au JOUE le 5 décembre 2017 ainsi que sur le profil acheteur le 5 décembre 2017.

Le contrat a été prévu sur une durée initiale de soixante-douze mois, assortie de 2 périodes de reconduction, chacune de vingt-quatre mois soit une durée maximale, toutes périodes confondues, de dix ans.

Le montant global de l'offre retenue a été estimée à 57,8 M€ dans l'acte d'engagement du 28 juin 2018. Le total du marché public global de performance (MPGP) a comporté deux volets :

- des prestations de conception, réalisation et mise en service (travaux de modernisation avant le 01/01/2022 pour un montant de 14 078 016 € HT et de restructuration du site après le 01/01/2022 pour un montant de 3 125 240 € HT) ;

- des prestations d'exploitation (pour deux lignes d'incinération pour les années 2019-2020-2021 et une seule ligne d'incinération par la suite), dont des dépenses de gros entretien et renouvellement (compte GER)²⁸, pour solde (cf. annexe 5).

La consultation s'est déroulée en deux phases. Pour la phase « candidature », quatre propositions ont été reçues dans les délais et trois ont été admises (en fonction de critères relatifs à la capacité économique et financière, ou d'ordre technique et professionnel).

Au cours de la phase « offre », le dossier a été envoyé aux trois candidats retenus et 2 ont fait parvenir une proposition.

Par la suite, un entretien de négociation avec chacun des deux candidats a été mené. Ces derniers ont présenté une offre finale, analysée à partir des critères indiqués au règlement de consultation.

Enfin, le marché a été notifié par le SYBERT le 13 septembre 2018 (date d'accusé de réception) à un groupement de trois entreprises industrielles. Ce dernier a ensuite créé une société dédiée, destinataire de l'ordre de service n° 1 du 3 décembre 2018.

4.5.2.2 Le mode de passation : la procédure concurrentielle avec négociation

Le montant prévisionnel du marché dépassant le montant des seuils européens, le SYBERT avait le choix, en application de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et de l'article 25 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, entre trois procédures formalisées :

- l'appel d'offres ;
- le dialogue compétitif ;
- la procédure concurrentielle avec négociation (PCN).

Le SYBERT a choisi la PCN en retenant trois des cinq critères indiqués dans l'article 25 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 :

- besoin consistant en une solution innovante ;
- contrat comportant des prestations de conception ;
- impossibilité de définir « avec une précision suffisante » les spécifications techniques.

Le recours à cette procédure apparaît cohérent avec le lancement d'un MPPG. La procédure concurrentielle avec négociation constitue une procédure par laquelle un pouvoir adjudicateur négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques autorisés à participer aux négociations. Celles-ci peuvent porter sur la plus grande partie des éléments du cahier des charges de la consultation. Dans le cas du SYBERT, une réponse la plus adéquate possible aux besoins techniques a été recherchée.

Interrogé sur les bénéfices de cette consultation, le syndicat mixte a répondu que « Face à la procédure – plus classique – de l'appel d'offres, la procédure concurrentielle avec négociation (PCN) permet une phase de négociation particulièrement enrichissante pour la

²⁸ Par renouvellement, il convient d'entendre le remplacement d'un matériel par un autre matériel, pouvant être différent de celui remplacé mais de destination et de potentiel de performance similaires ou supérieurs.

qualité des offres reçues, dans un marché aussi complexe que celui lancé par le SYBERT, qui combine l'exploitation d'un service dans les meilleures conditions économiques et

environnementales et des travaux de conception et de réalisation d'un équipement spécifique. Le SYBERT connaissait assez bien les contours de ses besoins et la PCN lui a permis de mettre en regard de ces besoins les solutions des candidats pour pouvoir finaliser ces besoins et attribuer ce marché.

Autrement dit, la négociation a permis une adaptation des offres aux besoins du syndicat et de son équipement, là où une solution « sur étagère » n'aurait pas été satisfaisante. Dans ce cadre, le SYBERT a pu profiter de l'expertise des candidats pour répondre à ses besoins ».

Au sujet du marché n° 17-105, le syndicat mixte s'est ainsi appuyé sur deux outils nouveaux de la commande publique (MPGP et PCN) pour répondre à ses exigences fortes, sur le plan de la réhabilitation et de l'exploitation de son usine d'incinération.

En conclusion de cette partie consacrée à la commande publique, la chambre note que le renforcement du pôle administratif de l'organisme de traitement a sans doute favorisé une meilleure programmation et une amélioration de la passation des marchés publics, ainsi qu'une capacité d'innovation. Il convient néanmoins de souligner la persistance de nombreuses approximations. Au regard de ces constats, la présidente du SYBERT a fait part de sa volonté que le syndicat mixte poursuive son travail de sécurisation juridique en la matière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Discordances entre l'état de l'actif et l'inventaire (au 31/12/2018)	55
Annexe n° 2. Tableaux de l'analyse financière du SYBERT	56
Annexe n° 3. Structures d'insertion par l'activité économique en Bourgogne-Franche-Comté	58
Annexe n° 4. Mécanismes de rémunération 2019-2022 dans le cadre du marché public global de performance n°17-105	59

Annexe n° 1. Discordances entre l'état de l'actif et l'inventaire (au 31/12/2018)

Comptes	Valeur brute état de l'actif	Valeur brute inventaire	Différences actif/inventaire
21735	15 181 601,76	15 183 385,42	-1 783,66
275	242 834,40	0,00	242 834,40
2313	61 539,82	4 875,00	56 664,82
21533	3 143,00	4 041,00	-898,00
21737		1 719,99	-1 719,99
2183	205 300,98	205 397,64	-96,66
2184	69 603,95	69 954,91	-350,96
2135	4 631 762,83	4 644 423,87	-12 661,04
2152	22 856,20	27 548,26	-4 692,06
2158	6 261 210,42	6 268 187,23	-6 976,81
21745	3 056 045,15	3 062 964,36	-6 919,21
2031	522 965,75	571 687,57	-48 721,82
2138	6 618 906,61	6 635 633,29	-16 726,68
2188	373 906,35	411 587,14	-37 680,79
2145	2 653 280,56	2 785 414,11	-132 133,55
21741	1 396 620,34	1 548 320,26	-151 699,92
2141	2 249 309,80	2 714 709,27	-465 399,47
TOTAL			-588 961,40

Annexe n° 2. Tableaux de l'analyse financière du SYBERT

Tableau n° 9 : Détails des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	2 501 615	2 642 138	3 678 091	2 913 979	3 148 059
+ Domaine et récoltes	0	0	0	0	0
+ Travaux, études et prestations de services	1 765 341	4 444 955	190 319	752 951	1 115 236
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	0
+ Remboursement de frais	24 570	16 288	29 158	6 211	14 330
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	4 291 525	7 103 381	3 897 567	3 673 142	4 277 625
+ Revenus locaux et redevances (hors délégation de service public)	0	0	0	1 254	0
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0
= Autres produits de gestion courante (b)	0	0	0	1 254	0
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	4 291 525	7 103 381	3 897 567	3 674 396	4 277 625

Tableau n° 10 : Détails des ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation Globale de Fonctionnement	0	0	0	0	0
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	0	0	0	0	0
Autres dotations	0	0	0	0	0
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	0	0
FCTVA	0	0	0	0	0
Participations	12 512 055	9 943 578	17 721 371	17 455 273	17 258 924
<i>Dont Etat</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont régions</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont départements</i>	19 242	0	14 174	0	0
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont groupements</i>	11 862 444	8 702 454	14 289 984	13 294 761	13 717 072
<i>Dont fonds européens</i>	0	711 124	0	355 562	0
<i>Dont autres</i>	630 369	530 000	3 417 212	3 804 951	3 541 852
Autres attributions et participations	0	0	0	0	0
<i>Dont compensation et péréquation</i>	0	0	0	0	0
<i>Dont autres</i>	0	0	0	0	0
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 512 055	9 943 578	17 721 371	17 455 273	17 258 924

Source : Anafi (d'après les comptes de gestion)

Tableau n° 11 : Évolution résultat de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	4 402 280	3 781 785	3 813 116	3 997 280	3 184 846
- Dotations nettes aux amortissements	3 010 817	3 147 617	3 372 438	3 616 981	3 747 033
- Dotations nettes aux provisions	0	228 639	378 643	452 856	488 342
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	271 195	302 965	244 290	322 613	322 282
+ Neutratisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	1 662 658	708 720	308 425	249 886	-768 247

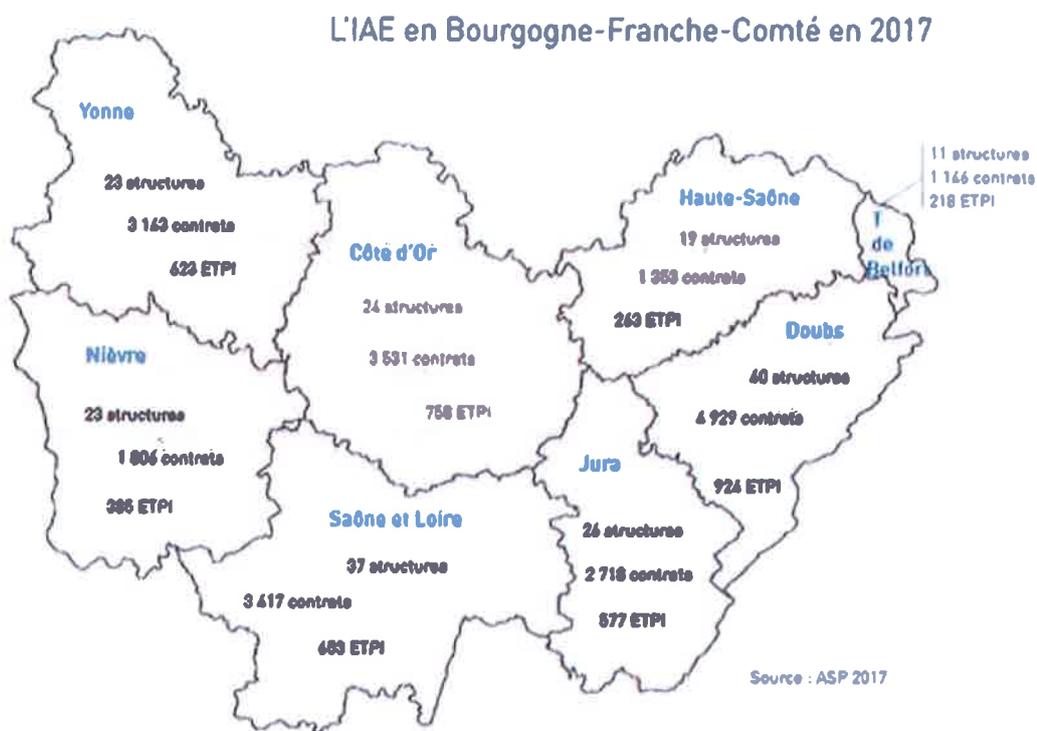
Source : Anafi (d'après les comptes de gestion)

Tableau n° 12 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle en %
Fonds de roulement net global	3 507 171	1 946 115	799 212	2 676 953	8 033 834	23,0%
- Besoin en fonds de roulement global	1 663 630	1 288 702	-202 410	-3 221 772	-643 497	N.C.
= Trésorerie nette	1 643 632	657 323	1 001 622	5 798 725	8 677 331	51,0%
en nombre de jours de charges courantes	47,0	17,8	21,7	118,6	170,5	

Source : Anafi

Annexe n° 3. Structures d'insertion par l'activité économique en Bourgogne-Franche-Comté



**Annexe n° 4. Mécanismes de rémunération 2019-2022 dans le cadre
du marché public global de performance n°17-105**

2 lignes d'incinération – Année 2019			
Exploitation			
<i>R1F</i>	Rémunération forfaitaire R1F	€ H.T./an	2 550 871
<i>R1P</i>	Rémunération proportionnelle – OMR	€ H.T./t _{OMR}	25,28
<i>R1PB</i>	Rémunération proportionnelle – Boues	€ H.T./t _{boues}	15,67
<i>R1MV</i>	Rémunération proportionnelle – Mâchefers Valorisables MV	€ H.T./t _{MV}	59,84
<i>R1MNV</i>	Rémunération proportionnelle - Mâchefers Non Valorisables (hors paramètre COT) MNV	€ H.T./t _{MNV}	89,53
Renouvellement			
<i>R2</i>	Rémunération de renouvellement – OMR	€ H.T./t _{OMR}	39,56
<i>R2B</i>	Rémunération de renouvellement – Boues	€ H.T./t _{boues}	9,58
Terme correcteur recette de ventes d'électricité			
<i>E</i>	Terme correcteur E – OMR	€ H.T./t _{OMR}	0,20
2 lignes d'incinération – Année 2020			
Exploitation			
<i>R1F</i>	Rémunération forfaitaire R1F	€ H.T./an	2 543 409
<i>R1P</i>	Rémunération proportionnelle – OMR	€ H.T./t _{OMR}	21,38
<i>R1PB</i>	Rémunération proportionnelle – Boues	€ H.T./t _{boues}	13,62
<i>R1MV</i>	Rémunération proportionnelle – Mâchefers Valorisables MV	€ H.T./t _{MV}	59,84
<i>R1MNV</i>	Rémunération proportionnelle - Mâchefers Non Valorisables (hors paramètre COT) MNV	€ H.T./t _{MNV}	89,53

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 09/11/2020
 Reçu en préfecture le 09/11/2020
 Affiché le **10 NOV 2020**
 ID : 025-252508247-20201109-2020_11_06_32-DE

Renouvellement			
<i>R2</i>	Rémunération de renouvellement – OMR	€ H.T./t OMR	7,89
<i>R2B</i>	Rémunération de renouvellement – Boues	€ H.T./t boues	10,06
Terme correcteur recette de ventes d'électricité			
<i>E</i>	Terme correcteur E – OMR	€ H.T./t OMR	0,29
2 lignes d'incinération – Année 2021			
Exploitation			
<i>R1F</i>	Rémunération forfaitaire R1F	€ H.T./an	109 2 543
<i>R1P</i>	Rémunération proportionnelle – OMR	€ H.T./t OMR	21,70
<i>R1PB</i>	Rémunération proportionnelle – Boues	€ H.T./t boues	13,54
<i>R1MV</i>	Rémunération proportionnelle – Mâchefers Valorisables MV	€ H.T./t MV	59,84
<i>R1MNV</i>	Rémunération proportionnelle - Mâchefers Non Valorisables (hors paramètre COT) MNV	€ H.T./t MNV	89,53
Renouvellement			
<i>R2</i>	Rémunération de renouvellement – OMR	€ H.T./t OMR	16,70
<i>R2B</i>	Rémunération de renouvellement – Boues	€ H.T./t boues	16,26
Terme correcteur recette de ventes d'électricité			
<i>E</i>	Terme correcteur E – OMR	€ H.T./t OMR	0,29
1 ligne d'incinération – Période à partir de 2022			
Exploitation			
<i>R1F</i>	Rémunération forfaitaire R1F	€ H.T./an	2 087 812
<i>R1P</i>	Rémunération proportionnelle – OMR	€ H.T./t OMR	21,25
<i>R1PB</i>	Rémunération proportionnelle – Boues	€ H.T./t boues	13,56

<i>R1MV</i>	Rémunération proportionnelle - Mâchefers Valorisables MV	€ H.T./t _{MV}	59,84
<i>R1MNV</i>	Rémunération proportionnelle - Mâchefers Non Valorisables (hors paramètre COT) MNV	€ H.T./t _{MNV}	89,53
Renouvellement			
<i>R2</i>	Rémunération de renouvellement - OMR	€ H.T./t _{OMR}	15,76
<i>R2B</i>	Rémunération de renouvellement - Boues	€ H.T./t _{Boues}	28,18
Terme correcteur recette de ventes d'électricité			
<i>E</i>	Terme correcteur E - OMR	€ H.T./t _{OMR}	2,03

09/11/2020

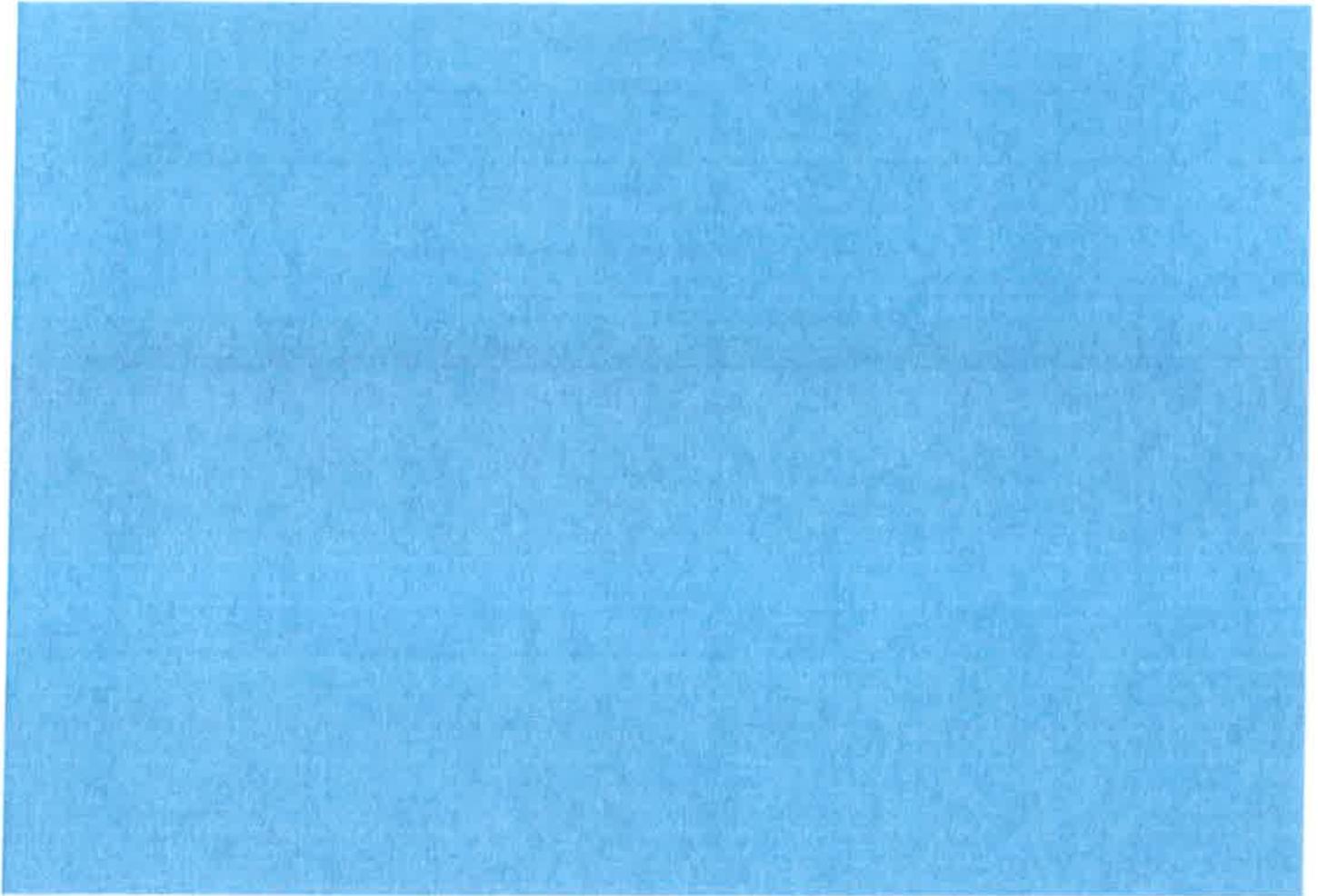


Envoyé en préfecture le 09/11/2020

Reçu en préfecture le 09/11/2020

Affiché le **10 NOV. 2020**

ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

2020267
- 2 SEP. 2020

ARRIVEE GREFFE

Envoyé en préfecture le 09/11/2020

Reçu en préfecture le 09/11/2020

Affiché le 10 NOV. 2020

ID : 025-252508247-20201103-2020_11_06_32-DE

Madame Cath
Présidente du SYBERT

À

Monsieur le Président

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Bourgogne Franche-Comté
28-30 rue Pasteur
CS 71199
21 011 DIJON Cedex**

Réf. : FMC/SP/Finances – 2020-180

Dossier suivi par : L. MONLLOR – F. MAERTEN-CHAUVIN

Objet : réponse au rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec AR

Besançon, le - 1 SEP. 2020

Monsieur le Président,

Par courrier du 22 juillet 2020, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SYBERT pour les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente.

Suite à mon courrier du 6 août 2020 demandant un report de la date limite de réponse au rapport en raison du contexte estival et comme le prévoit la procédure en la matière, je vous prie de trouver ci-joint une note, par laquelle le SYBERT souhaite apporter des réponses et des compléments d'explications aux recommandations et observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes.

Veillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

Catherine THIÉBAUT,
Présidente du SYBERT





Remarques formulées par le SYBERT sur le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne Franche-Comté concernant le contrôle des comptes et de la gestion du SYBERT pour les exercices 2014 à 2019

Après une présentation du SYBERT, le rapport définitif s'organise autour de quatre chapitres :

- 1) l'approche générale et la gouvernance du SYBERT,
- 2) la qualité de l'information financière et la sincérité de ses comptes,
- 3) l'analyse financière,
- 4) la commande publique.

Après une lecture attentive des différentes observations, je constate que les observations initiales ont pu être modulées à la lumière des éléments de réponse que je vous avais transmis, le 4 février 2020, à la suite du premier document d'observations provisoires et je vous en remercie.

Sur la synthèse

Pour le traitement des ordures ménagères résiduelles, la Chambre prend acte de la décision du SYBERT de fiabiliser la ligne de 2002 et de fermer la ligne de 1976 en 2021 et, pour se faire, d'adopter une autorisation de programme 2018-2021, de plus de 15 M€ pour les travaux de modernisation de l'usine d'incinération.

La Chambre écrit que cette augmentation des engagements est cohérente sur le plan industriel, mais intervient alors que le SYBERT se trouvait déjà en situation de besoin de financement.

La Chambre constate que l'érosion de sa capacité d'autofinancement brute de 2014 à 2018 provient en grande partie de la dégradation, à titre exceptionnel, du résultat financier de 2018, suite à la renégociation de l'emprunt structuré contracté en 2007.

Nous verrons, au point 3, que ce résultat financier a été calculé sans retraiter la totalité des mouvements d'ordre, liés à la sortie de cet emprunt à risque.

Sur le besoin de financement, j'avais répondu aux observations provisoires, le 4 février 2020, que le comité syndical avait anticipé, dans ses orientations budgétaires, des augmentations de ressources par des hausses de contributions des membres de 2020 à 2024.

Le SYBERT a toujours été soucieux de la maîtrise des coûts appelés auprès des adhérents et il a diversifié ses recettes au fil du temps.

Je me permets d'ajouter deux schémas :

1) Evolution des contributions du SYBERT appelées aux adhérents (extrait des OB 2020)

Inflation entre 2010 et 2018 : 10,5, le ressaut observé pour 2017 correspond aux conséquences de la baisse de la masse des contributions du fait de la diminution du nombre d'habitants suite à la loi NOTRe

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût total (€/hab)	52,75	54,13	54,88	52,99	53,09	54,12	56,73	61,26	59,2
(évolution)	5,67%	4,60%	0,06%	-3,25%	-0,20%	1,95%	4,83%	7,98%	-3,3%
Coût hors TGAP	52,22	53,62	54,30	52,36	52,46	52,82	56,07	60,31	58,34

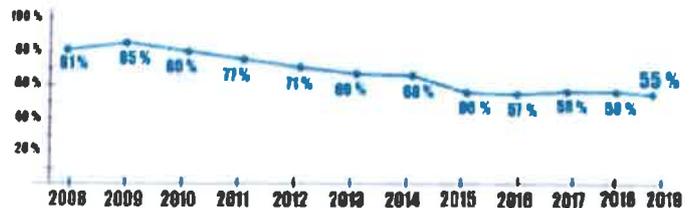
2) Diversification des ressources du SYBERT

Comment est financé le SYBERT ?

Les contributions des communautés adhérentes sont appelées soit à l'habitant pour financer les compétences administration générale, prévention, compostage et déchetteries, soit à la tonne pour le traitement des déchets par le centre de tri ou l'usine d'incinération.

Elles représentent 58% des recettes de fonctionnement. Depuis plusieurs années le SYBERT s'évertue à diversifier ses revenus afin de limiter la part des contributions de ses adhérents dans ses recettes globales de fonctionnement. Ainsi, ces dernières années, celles-ci ont baissé, passant de 80% en 2008 à 55% en 2019.

PART DES CONTRIBUTIONS DES ADHÉRENTS
DANS LES RECETTES GLOBALES DE FONCTIONNEMENT



En conclusion sur ce point, je partage l'avis de la Chambre, qui invite le SYBERT à dégager une épargne nette suffisante pour financer la maintenance et le développement de ses équipements industriels.

Sur l'encours de la dette, qui aurait augmenté entre 2014 et 2018 et dégradé sa capacité de désendettement, là aussi le calcul est faussé par la renégociation de l'emprunt à risque. Le calcul sera effectué au point 3. Néanmoins, je partage les recommandations de la Chambre :

Recommandation n°1 : « la Chambre recommande au SYBERT d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) précis, par projet, en complément des données prévisionnelles déjà élaborées par le SYBERT. »

Cette amélioration était programmée en 2019 et le PPI a été détaillé par projet, dans le cadre des Orientations Budgétaires de 2020, débattues en comité syndical le 15 octobre 2019.

Recommandation n°2 :

« la Chambre recommande au SYBERT de mettre en place un outil de suivi de son plan pluriannuel d'investissements (PPI) et de ses grands équilibres bilanciaux et financiers. »

Cette amélioration est également programmée. Au cours de l'année 2019, la première étape a consisté à améliorer l'outil de prospective budgétaire du SYBERT - particulièrement sur le volet fonctionnement - dont la traduction est visible dans le rapport sur les Orientations Budgétaires 2020, débattues en comité syndical le 15 octobre 2019.

Le SYBERT s'engage à développer la partie investissement et corrélativement les impacts sur le fonctionnement, l'endettement, les ratios et les soldes intermédiaires de gestion.

Ce nouveau développement permettra donc de compléter les outils de prospective et de mesure d'impact.

Sur la commande publique, la Chambre a procédé au suivi des observations du précédent contrôle en analysant quelques marchés publics dont le Marché Global de Performance (MGP) relatif à la modernisation et exploitation de l'usine d'incinération (57,8 millions d'€ HT).

La Chambre constate que le renforcement du pôle administratif, **opéré fin 2015**, a favorisé une meilleure programmation et une amélioration de la passation des marchés publics.

Je partage totalement cette appréciation, cette création de poste dédié aux marchés publics était indispensable compte tenu du nombre de marchés à gérer et de leur complexité.

Sulte aux diverses remarques de la Chambre, je souhaite effectivement que le SYBERT continue son travail de sécurisation juridique en la matière.

1. APPROCHE GÉNÉRALE ET GOUVERNANCE DU SYBERT.

Après une présentation du cadre juridique en matière de gestion des déchets au plan national et régional dans lequel le SYBERT exerce ses missions de traitement des déchets ménagers et assimilés (point 1.1), la Chambre évoque les statuts (point 1.2) et retrace l'évolution récente du périmètre du SYBERT (point 1.2.2) et de son organisation politique (point 1.2.3) autour de ses différentes Instances (comité syndical, bureau, commission)

Sur les délégations données par la Présidente.

La Chambre déplore la lenteur de la prise en considération de ses observations lors du précédent contrôle sur le périmètre des délégations données par la Présidente aux Vice-Présidents.

Effectivement, en mai 2014, suite à mon élection, les arrêtés de délégation ont été rédigés sans en tenir compte. En revanche, l'équipe administrative ayant été renforcée, l'arrêté n° 2018-03 de mars 2018 est conforme sur le champ et le contenu de la délégation.

Le SYBERT confirme son engagement à améliorer les arrêtés de délégations qui seront pris à l'occasion de la nouvelle mandature, en septembre 2020.

1.3 : les activités du SYBERT

- sur le point 1.3.2 : le choix de la réparation de l'incinérateur

La Chambre constate que les acteurs du territoire du SYBERT se sont engagés depuis 2008 en faveur de la réduction des ordures ménagères résiduelles (OMR) afin de se passer de la ligne de 1976, un équipement des plus anciens du parc français. Les résultats sont au rendez-vous avec 222 kg/hab/an en 2008, 154kg/hab/an en 2014 et 137kg/hab/an en 2019.

La Chambre décrit le processus de décision, qui a conduit les élus du SYBERT à choisir en 2016, de conserver son usine d'incinération, en fiabilisant la ligne de 2002, pour qu'elle perdure au moins jusqu'en 2032, et cela en démantelant les trois lignes plus anciennes construites dans les années 70.

Le SYBERT a conscience, que cette décision stratégique de fiabilisation de la ligne de 2002 doit être bien mise en œuvre pour que ces travaux importants soient efficaces et pérennes et le SYBERT en assurera le suivi en étroite collaboration avec les services de l'État.

Précision

Au cours de cette description du processus de décision, la Chambre a écrit « *Bien qu'un arrêté préfectoral ait autorisé, de façon dérogatoire pour chaque ligne d'incinération du SYBERT, le dépassement à hauteur de 60h maximum de la norme autorisée, la ligne 4 a connu 52h50 de dépassement en 2015, 35h40 en 2016, 19h40 en 2017 et 39h40 en 2018 selon la DREAL* ».

La formulation « bien que cette autorisation soit dérogatoire » laisse supposer que le SYBERT bénéficierait d'une dérogation dans l'arrêté préfectoral d'exploiter l'usine d'incinération.

Or, ce n'est pas une mesure dérogatoire, à aucun moment : c'est le b) de l'article 10-1 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 2002 qui prévoit que « *Le temps cumulé d'indisponibilité d'un dispositif de mesure en continu ne peut excéder soixante heures cumulées sur une année* ».

Il concerne toutes les installations d'incinération françaises et même européennes puisque cet arrêté ministériel est une déclinaison de la directive européenne sur l'incinération des déchets du 4 décembre 2000 (2000/76/CE).

La limite des 60h n'ayant jamais été dépassée comme le montrent les données de la DREAL, le SYBERT a bien respecté l'arrêté préfectoral d'exploiter l'usine d'incinération.

2. LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA SINCERITE DES COMPTES.

Le SYBERT réitère son engagement à poursuivre sa démarche de qualité – bien engagée depuis quelques années et dont les effets positifs sont particulièrement soulignés par la Chambre - sur les aspects de programmation, de suivi budgétaire et de rigueur juridique.

Sur le point 2.1.2 : la pratique du SYBERT

Après avoir analysé le rapport des orientations budgétaires pour 2019, la Chambre constate les progrès réalisés quant au contenu du rapport d'orientations budgétaires de 2020, par l'intégration de toutes les informations prévues par les textes : évolutions prévisionnelles des recettes et des dépenses, actualisation de l'AP-CP, programmation des investissements, données prévisionnelles sur la dette, sur l'autofinancement, le personnel,...

De plus, ce rapport ainsi que la présentation synthétique du budget primitif 2020 ont été mis en ligne sur le site Internet du SYBERT, ainsi que ceux des CA 2018 et 2019.

Sur le point 2.2 : les prévisions budgétaires en fonctionnement et en investissement.

La Chambre indique que la prévision budgétaire participe à la sincérité et à l'équilibre réel du budget. Ainsi le taux de réalisation budgétaire permet d'apprécier la qualité de la prévision initiale.

La Chambre souligne le niveau satisfaisant des taux de réalisation de la section de fonctionnement (supérieurs à 95%) entre 2015 et 2018.

En revanche, les taux de consommation en matière d'investissement sont jugés relativement modestes et variables (entre 15,2% et 62,1% en dépenses).

Les délais de perception des subventions notifiées mais à recevoir justifient pour partie les taux de réalisation, également variables, en recettes d'équipement.

Le SYBERT rejoint la Chambre quand elle l'invite à se doter d'un outil d'élaboration et de suivi d'un plan pluriannuel d'investissement.

Le SYBERT s'inscrit déjà dans cette démarche de qualité budgétaire par le développement de son outil actuel de prospective budgétaire qui à ce jour, était particulièrement axé sur le fonctionnement.

Dans ce cadre, l'utilisation d'autorisation de programme – déjà mise en œuvre -, voire d'autorisation d'engagement, si cela est envisageable, sera facilité et multiplié.

Sur le point 2.3 : les restes à réaliser

La Chambre a analysé les restes à réaliser de 2017 à 2018. Si la majorité des RAR s'est avéré valablement justifié, quatre engagements n'auraient pas dû faire l'objet d'une comptabilisation.

Les services de la Préfecture, par leur courrier du 24 avril 2018, nous avaient signalé deux de ces engagements en l'absence d'engagement juridique. Du fait de ces erreurs, le résultat 2017 a été minoré tout en restant excédentaire.

Le SYBERT a bien pris en compte les remarques de la Préfecture et applique rigoureusement ces règles depuis mai 2018.

3. L'ANALYSE FINANCIERE DU SYBERT

La Chambre a effectué cette analyse avec l'outil Anafi et constate :

- **au point 3.1** une diminution de l'autofinancement brut et du résultat de fonctionnement, avec un excédent brut de fonctionnement stable sur la période aux alentours de 4,5 M€, des sources diversifiées en hausse grâce à la diversification de ses recettes et des subventions conséquentes.

- **au point 3.1.1.1**, la Chambre indique que des produits de gestion sont en hausse et que les ressources institutionnelles ont « bondi » mais acte que ces nouveaux produits proviennent des

recettes liées aux soutiens du contrat avec ECO EMBALLAGES (devenu CITEO), contrat que le SYBERT porte depuis 2016 pour ses adhérents avec des gains à la clé.

Ces recettes sont d'ailleurs reversées intégralement aux adhérents et sont comptabilisées en dépenses. Cela dit, les dépenses de personnel ont augmenté effectivement suite à la sécurisation des activités administratives et la consolidation des équipes techniques et par la reprise en régie du centre de tri, avec réduction parallèle des prestations de service externes.

- **au point 3.1.1.3** la capacité d'autofinancement brute (CAF) passe effectivement de 4,4 M€ en 2014 à 4M€ en 2017 et à 3,15 M€ en 2018.

Cependant, la Chambre souligne le caractère exceptionnel de la détérioration de la CAF brute en 2018 par la détérioration importante du résultat financier intégrant les opérations de renégociation d'un emprunt structuré « à risque ».

Elle indique : « le résultat financier du SYBERT a intégré, en 2018, **des opérations d'ordre spécifiques** à la renégociation de l'emprunt structuré »... « Il convient de relativiser l'ampleur de ce déficit, en raison du **caractère conjoncturel** de l'opération auprès de la SFIL ».

Sur la sortie de l'emprunt structuré « à risque ».

Le SYBERT a voulu sécuriser sa dette pour les années à venir en ne prenant pas de risque avec des taux fluctuants ; c'est pourquoi, il a renégocié cet emprunt structuré en le transformant en emprunt à taux fixe.

C'est ainsi que le calcul du résultat financier intègre l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) totale de 921 000 €, financée par un nouvel emprunt de 701 000 € et l'utilisation de la provision de 220 000 €, qui avait été constituée en 2012 pour couvrir une éventuelle augmentation des taux.

L'IRA - financée par emprunt et, de ce fait, amortie sur 12 ans - , aurait dû d'être neutralisée dans le cadre d'une analyse financière de l'évolution de la CAF brute.

Au point 3.1.2 : la Chambre constate, que le résultat annuel de la section de fonctionnement a connu une diminution notable à travers la baisse de la CAF et l'augmentation des dotations aux amortissements ainsi que celles relatives aux provisions.

La Chambre attire l'attention du SYBERT sur sa capacité à équilibrer sa section de fonctionnement.

Sur les provisions, le SYBERT a constitué progressivement, par souci de prudence, une provision pour le démantèlement des trois lignes de l'usine d'incinération des années 70. En effet, ces travaux ne peuvent pas être financés par emprunt et un appel à contribution en une seule fois aurait été insupportable pour ses adhérents.

Dans ce contexte, l'assemblée délibérante du SYBERT, **en décembre 2019**, a anticipé des augmentations de ressources via notamment les contributions des membres (sur l'activité déchetteries dès 2020, puis les autres activités en 2021-2024) pour équilibrer sa section de fonctionnement au regard de l'augmentation des dotations aux amortissements prévue, notamment suite aux travaux de modernisation de l'usine d'incinération, de la charge de la dette en capital, de leur l'impact sur l'épargne brute et l'épargne nette sur la période et d'un plan d'investissement ciblé sur le gros entretien des équipements, l'évolution du centre de tri et l'anticipation de l'obligation réglementaire de la collecte et du traitement des biodéchets en 2024,

Ces arbitrages budgétaires, à confirmer ou à actualiser chaque année, sont destinés à maintenir une CAF proche de 4 M€ et permettre le dégagement d'une épargne nette suffisante pour financer le maintien et le développement des équipements industriels du SYBERT.

Le SYBERT, dans le cadre des Orientations Budgétaires 2020, a tenu compte de ces données et des autres contraintes – mais également gains potentiels, le cas échéant - qui pèsent sur son budget à moyen terme dans une prospective 2020-2024.

- **au point 3.2** un recours accru à la dette pour financer les investissements et au point 3.2.2.1 une capacité de désendettement qui se dégrade

Le ratio de capacité de désendettement permet de déterminer le nombre d'années (théorique) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de sa CAF brute.

Le calcul effectué par la Chambre pour 2018 repose sur le montant de la CAF brute. Or, cette CAF brute de 2018 a été minorée par le résultat financier dû à l'IRA, IRA, qui, comme explicité plus haut, a été financée par emprunt et aurait dû d'être neutralisée dans le cadre d'une analyse financière de l'évolution de la CAF brute.

Année 2018 selon la Chambre :

Encours de la dette au 31 décembre 2018 : 22 387 425 € dont 4 445 550 € anticipés sur les travaux de l'UVE de 2019 ; VALAXION, le titulaire du marché de l'UVE, avait évoqué une avance à lui payer avant le 31 décembre 2018, demande qu'il n'a pas concrétisée.

- CAF brute selon l'analyse Anafi : 3 154 846 €
- Capacité de désendettement : 22 387 425 € / 3 154 846 € = 7,09 années
- CAF brute sans l'IRA (701 000 €) : 3 855 846 €
- Capacité de désendettement : 22 387 425 € / 3 855 846 € = 5,81 années

Pour l'exercice 2019, la Chambre indique effectivement un ratio de désendettement à fin 2019 d'environ 5,2 années et invite le SYBERT à maintenir un niveau d'encours de dette en adéquation avec sa capacité d'investissement, ce que nous partageons.

Au vu du Compte Administratif 2019, voté en mars 2020, le ratio de désendettement est de 5,4 années.

En conclusion de cette partie, la Chambre recommande de mettre en place un outil de suivi de son PPI et de ses grands équilibres bilanciaux et financiers. Le SYBERT partage cette recommandation.

Cet outil de suivi de son PPI sera « doublé » par le suivi effectif de la mise en œuvre de la prospective avec les Comptes Administratifs pour les calculs rétrospectifs et prospectifs des soldes intermédiaires de gestion budgétaire, dont la CAF, le ratio de désendettement,...

Après la construction d'un outil de prospective budgétaire, particulièrement orienté sur le fonctionnement du syndicat, avec ses paramètres technico-financiers, tant en recettes qu'en dépenses, le SYBERT développera dès la préparation budgétaire 2021 et dans le cadre d'un projet de mandat, à soumettre à l'assemblée délibérante, le volet investissement de cette prospective dont l'impact sur le fonctionnement et la capacité de financement (dette et CAF).

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

La Chambre a réalisé le suivi de ses observations émises lors du précédent contrôle et le SYBERT s'est engagé dans plus de rigueur dans l'application des règles et des procédures des marchés publics et dans la rédaction des pièces.

Sur l'organisation administrative du SYBERT, la Chambre relève le renforcement de la gouvernance administrative et politique en matière de marchés publics au sein du syndicat.

La Chambre a exercé son contrôle sur un échantillon de 9 marchés, relevant de 6 consultations parmi les 270 marchés passés de 2014 à 2019. La Chambre a émis un certain nombre de remarques que le SYBERT prend en compte et il poursuivra son travail engagé de sécurisation de la commande publique, dont les résultats en matière de qualité sont déjà avérés, en s'attachant particulièrement aux thèmes identifiés : qualité des signataires, vigilance sur la cohérence et la rigueur de rédaction.

La Chambre note néanmoins l'absence en son sein d'un véritable règlement intérieur des marchés publics précisant l'ensemble des procédures à suivre.

En réponse, le SYBERT souhaite plutôt s'engager dans un Guide des Bonnes Pratiques en Matière de Commande Publique, pour à la fois encadrer et conseiller les services et les élus pour les achats du SYBERT, dans le respect des règlements (nouveau Code de la Commande Publique de 2019) et des seuils (nouvellement modifiés au 1^{er} janvier 2020).

En effet, un règlement intérieur s'adopte en comité syndical et sa modification éventuelle, en cas de besoin, pourrait prendre du temps puisqu'il n'y a que quatre comités par an, alors que le SYBERT doit garder une réactivité inhérente à la gestion d'équipements industriels et principalement des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement.

En conclusion de cette partie consacrée à la commande publique, la Chambre note que le renforcement du pôle administratif a sans doute favorisé une meilleure programmation et une amélioration de la passation des marchés publics.

A Besançon, - 1^{er} SEP. 2020

Catherine THIÉBAUT,
Présidente du SYBERT

