



Ploufragan, le 03/07/2020

Monsieur Thierry BURLOT
Président de Kerval CENTRE ARMOR

A l'attention de Madame Sophie BERGOGNE
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
3, rue Robert d'Arbrissel
35 042 RENNES

Objet : Réponses écrites du syndicat Kerval CENTRE ARMOR au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Le 21 avril dernier, je recevais au siège de Kerval Centre Armor, le rapport d'observations définitives par voie électronique, relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat, pour la période 2014 à aujourd'hui.

Mes services et moi-même avons étudié attentivement le document et nous permettons de vous adresser, ci-joint, une réponse précise aux recommandations et observations indiquées dans le rapport. Conformément à ce que vous évoquiez dans le courrier de notification, je souhaiterais que cette note puisse être annexée à votre rapport en vue de la production d'un document final qui aura vocation à être public.

Comme demandé, le retour de cette réponse est réalisé sous forme dématérialisée. Toutefois, si les services de la Chambre souhaite un envoi par courrier, n'hésitez pas à m'en faire demande.

Vous souhaitant bonne réception de ce document, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

**Le Président de Kerval
Thierry BURLOT**



REPONSE OFFICIELLE
AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

I. Préambule

En premier lieu, je tiens à féliciter La Chambre Régionale des Comptes et ses équipes en charge du contrôle pour la qualité du travail d'instruction réalisée.

En effet, l'activité relative au traitement des déchets ménagers est un sujet complexe et en perpétuelle évolution réglementaire, technique et technologique. D'autant plus à Kerval Centre Armor qui est la seule structure publique de Bretagne à disposer, en propre, de l'ensemble des outils de traitement nécessaires à la valorisation locale de tous les flux de déchets ménagers, grâce aux 5 équipements suivants :

- Unité de Valorisation Organique de Lantic,
- Unité de Valorisation Energétique de Planguenoual,
- Centre de tri des collectes sélectives : GENERIS,
- Unité de tri Valorisation des déchets résiduels : Ti VALO,
- Installation de Stockage des Déchets Non Dangereux de Lantic.

Or, à travers la lecture du rapport d'observations définitives, je suis heureux de constater que la Chambre Régionale des Comptes a parfaitement saisi le schéma organisationnel du traitement, la fonctionnalité et complémentarité des outils du syndicat, ainsi que plus abstraitement les enjeux à venir en matière de valorisation des déchets. A l'heure où l'activité Déchet connaît un bouleversement économique accéléré par l'inflation attendue du coût de l'enfouissement, les analyses stratégiques de la Chambre sur les perspectives de travail du syndicat nous semblent pertinentes et dressent une partie de la feuille de route de la prochaine mandature.

II. Rappel historique préalable et 1^{er} bilan de la mandature

Avant d'entrer pleinement dans le corps de la réponse au rapport d'observations définitives, je tiens à rappeler ici la situation initiale du syndicat au moment où la mandature actuelle a pris effet, à savoir en mai 2014.

A l'évidence, afin de dresser avec objectivité l'état des lieux de Kerval 2020, il me paraît crucial de se rappeler où en était le syndicat en 2014.

En mai 2014, Kerval Centre Armor a 5 mois d'existence, suite à la fusion au 1^{er} janvier 2014 de 4 structures intercommunales qui étaient en charge du traitement/tri des déchets ménagers du territoire : SMICTOM des Châtelets, SMITOM de Launay-Lantic, SMICTOM du Penthièvre-Mené et du SMETTRAL.

Le challenge était élevé dans la mesure où il convenait d'harmoniser **les compétences** de gestion du traitement des déchets ménagers à l'ensemble du territoire, alors même que les pratiques de collecte et de tri ainsi que les coûts induits de traitement des déchets étaient divers selon l'EPCI concerné :

Schéma des compétences opérationnel jusqu'au 31 décembre 2013 :

Collecte OMr	Collecte Tri Sélectif	Déchèteries	Traitement OMr	Traitement Tri Sélectif
Leff Communauté Cdc Lanvollon- Plouha Sud-Goëlo	SMITOM de Launay-Lantic			SMETTRAL 22
Saint-Brieuc Agglomération CdC Pays de Moncontour CdC Pays de Quintin CdC Pays de Corlay	SMICTOM des Châtelets			
Lamballe-Communauté CdC Arguenon-Hunaudaye CdC Pays de Matignon CdC de la Côte de Penthièvre SIVOM Du Mené SMICTOM de Loudéac	SMICTOM du Penthièvre-Mené			

Parallèlement, il fallait finaliser **l'organigramme de travail** avec des agents en provenance des 4 syndicats-mères, sans avoir à recourir à des recrutements externes qui auraient été générateur de dépenses superflues étant donné le profil des agents présents, somme toute compétents et complémentaires.

Au niveau technique, à l'époque, nos 3 outils de traitement des ordures ménagères résiduelles étaient fortement fragilisés par la baisse significative de la production d'ordures ménagères (-30% d'OMr en 2014 par rapport à l'an 2000) ce qui ne permettait pas aux installations de tourner convenablement, eu égard à leur dimensionnement originel et aux charges financières incompressibles induites. **Fallait-il investir dans la modernisation de l'unité de traitement d'OMr des Châtelets** (Contrat de DSP signé par le SMICTOM des Châtelets en 2011) actant une augmentation des capacités d'accueil des ordures ménagères sur la zone, ou envisager l'arrêt de l'activité OMr de l'équipement et/ou la reconversion de celui-ci ?

En ce qui concerne le tri des emballages ménagers, GENERIS était dans une période charnière alors que l'évolution liée à l'extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques ménagers était en marche. **Devait-on basculer vers ce nouveau schéma de tri incluant une modernisation lourde de l'équipement ou surseoir à cette évolution au risque de fragiliser l'avenir de l'outil ?**

Sur le volet enfouissement, notre dépendance à cette solution d'élimination était criante avec plus de 25 % de nos flux traités annuellement qui y étaient dirigés (refus de traitement d'OMr et encombrants de déchèterie), alors même que l'augmentation significative de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes était annoncée.

C'est pourquoi, dès 2014, face à ces constats et en parfaite cohérence avec les mesures gouvernementales annoncées à l'époque, le syndicat a adopté un plan

stratégique basé sur la valorisation maximisée des déchets ménagers du territoire, en positionnant le déchet comme une ressource secondaire en capacité de générer de l'emploi et de nouvelles activités économiques locales....

Concrètement, cela s'est traduit par un mot d'ordre élémentaire : « Localement, viser le Zéro Déchet ». Ainsi, depuis 2014, plus de 30 millions d'euros ont été investis pour créer et moderniser les unités de tri afin de limiter au maximum le recours à l'enfouissement.

Aujourd'hui, la stratégie déployée est en voie de porter ses fruits avec une trajectoire Kerval qui est en avance sur les orientations réglementaires issues de la nouvelle loi « Economie Circulaire ». En l'espace de 6 ans, en collaboration avec nos EPCI de collecte, le tri sélectif a progressé de près de 40%, grâce au double effet d'une simplification des consignes de tri et à l'évolution des collectes vers toujours plus de proximité (dotation de bacs et/ou sacs jaunes). Parallèlement, depuis juin 2017, avec la construction de Ti Valo, l'ensemble des flux de déchèterie appelés Encombrants et les refus des autres usines de Kerval sont envoyés vers un centre de tri mécanisé, en vue de leur recyclage et/ou valorisation énergétique. Auparavant, ces types de déchets étaient 100% enfouis.

Cette politique engagée a notamment permis :

> Une baisse sensible du taux d'enfouissement de **20% en 2014 à moins de 5% en 2018**,

> Une croissance significative de l'activité de nos installations avec **la création de 80 emplois directs sur la zone industrielle des Châtelets**, sans compter l'impact économique lié au développement des filières de recyclage des matériaux extraits sur ces centres,

> Ou encore, **la production annuelle de 15 000 tonnes de combustibles** issus de déchets qui serviront à terme, à alimenter des unités de production énergétique locales, pour le compte d'industriels et/ou d'acteurs publics gestionnaires de réseaux de chaleur urbain.

En résumé, la politique d'investissement portée par cette mandature ancre Kerval Centre Armor, durablement, dans l'avenir en lui permettant d'anticiper la révolution environnementale et économique attendue en matière de gestion des déchets – Objectif du plan régional = réduction de 50% des capacités d'enfouissement à l'horizon 2025 par rapport à 2010 // combinée à une hausse attendue de plus de 100% du coût de l'enfouissement d'ici à 5 ans (impact de la TGAP).

A l'évidence, la situation financière tendue de Kerval Centre Amor, telle que mise en exergue par la Chambre de façon légitime (qui ne se traduit d'ailleurs pas par une politique tarifaire onéreuse pour les adhérents) se doit aussi d'être appréciée au regard des infrastructures industrielles modernes à disposition du syndicat et de la durée prévisionnelle d'extinction de la dette d'à peine plus de 7 ans (voir page 35).

III. Précisions sur les recommandations suggérées

1. Recommandation N°1 : Etude sur l'avenir de l'UVE de Planguenoual

Indéniablement, le dossier technique majeur des prochaines années concernera le devenir de l'Unité de Valorisation Energétique de Planguenoual. En cela, la Chambre fait preuve de pertinence en positionnant ce sujet en recommandation N°1 et impulse la mise en place d'une réflexion rapide sur le dossier. Une étude technico-économique, réalisée dans les plus brefs délais, permettra aux élus décisionnaires d'anticiper sereinement l'échéance contractuelle de la fin du marché d'exploitation SUEZ en 2023 et la nécessité de se conformer aux BREFs Incinération avec la mise aux normes des installations pour décembre 2023 au plus tard.

Les questions qui se posent sont les suivantes :

- Doit-on envisager une simple mise aux normes de l'équipement en maintenant l'activité de traitement OMr alors même que le four est vieillissant, réfléchir à la fermeture de l'usine ou encore à une modernisation en perspective d'un changement de flux à traiter – Refus de traitement CSR aujourd'hui envoyés en enfouissement ?
- Quels peuvent-être les impacts financiers de ces différents scénarios, auxquels il conviendra d'intégrer, en sus, les hausses attendues de la fiscalité déchet (TGAP incinération-enfouissement) ?
- Sans aucun doute, ce dossier doit également être regardé dans une perspective de coopération territoriale renforcée au moment où le plan régional « Déchets » acte comme principe fondamental la mutualisation des outils de traitement à l'échelle de la Bretagne.

A ce titre et pour information, le syndicat vous précise qu'il vient de lancer l'étude d'opportunité préconisée par la Chambre avec un rétro-planning de restitution pour la fin d'année 2020. A noter qu'étant donné l'intérêt, potentiellement, régional que revêt ce dossier, l'ADEME a décidé de soutenir la prise en charge financière de l'étude à hauteur de 50%.

2. Recommandations N°2 et 3 : Délégation de signature et intégration d'un réel dialogue annuel de gestion avec les EPCI sur le volet budgétaire

Ces recommandations sont toutes pertinentes et seront nécessairement à l'ordre du jour de la future mandature en cohérence avec la nouvelle organisation de travail qui sera promue par l'exécutif.

Plus spécifiquement, sur le dialogue annuel de gestion avec les EPCI, renforcer celui-ci a du sens étant donné l'interdépendance toujours plus prononcée des compétences collecte et traitement en matière de gestion des déchets ménagers.

3. Recommandations N°4 à 7 relatives à l'organisation collective du travail et à la gestion des ressources humaines.

En premier lieu, je tiens à préciser que l'ensemble des points énumérés ici, sont hérités du fonctionnement des 4 syndicats avant fusion. Lors du processus de construction de la nouvelle organisation mutualisée, les élus en charge du dossier ont décidé d'harmoniser les conditions de travail en s'appuyant sur les pratiques et régimes salariaux issus des syndicats originels, afin de ne léser aucun agent.

A l'évidence, après 6 ans d'existence, il conviendra de remettre un certain nombre de pratiques à l'étude pour se conformer au mieux aux recommandations de la Chambre. A noter qu'un certain nombre d'actions sont d'ores et déjà en cours, notamment sur le volet ressources humaines avec une révision des modalités d'attribution des heures supplémentaires ainsi que la mise en place du RIFSEEP. Quant au sujet du temps de travail annuel de 1 607H, la prochaine mandature ne manquera pas de placer ce sujet au cœur de ses premières priorités.

IV. Commentaires sur les observations-clés relatives à la situation financière tendue du syndicat

1. Rappel du constat de la Chambre et de ces préconisations

Page 34 – Raisons de ces tensions selon la Chambre : « Cette situation résulte d'une stratégie et de modalités de financement des équipements inadaptées. Pour ses futurs investissements, il reviendra au syndicat de définir préalablement une stratégie et des plans de financements adaptés à sa situation financière réelle, afin d'éviter qu'une telle situation ne se réitère. »

Page 35 - Politique d'investissement : « Avant d'envisager toutes nouvelles opérations d'investissement dont le financement ne pourrait intervenir que par de nouveaux emprunts, le syndicat doit assurer la reconstitution de son fonds de roulement en faisant progresser ses résultats d'exploitation et baisser sa charge d'annuité. »

Page 40 - Préconisations : « Le rétablissement de la situation financière du syndicat passe par une progression significative de sa capacité d'autofinancement afin de lui permettre d'assurer le remboursement des annuités du capital de la dette, de rétablir son fonds de roulement et de permettre la réalisation de ses investissements. Pour dégager des résultats d'exploitation permettant de rétablir une capacité d'autofinancement adaptée à ses besoins, le syndicat se doit d'agir dans les deux domaines : d'une part, **réduire ses charges en renégociant et en étalant la dette** afin de diminuer les annuités du capital, **en optimisant les charges liées aux différents contrats d'exploitation et en agissant sur les dépenses générales de l'établissement**. D'autre part, **faire progresser ses recettes en augmentant les volumes traités, en révisant les modalités de reversement aux collectivités membres des recettes provenant des produits matières et des soutiens des éco-organismes, en renforçant la filière tri sélectif**, en améliorant la collecte sélective en lien avec les collectivités membres, **en optimisant et en adaptant les process des unités de tri GENERIS et surtout Ti Valo** et en dernière limite et si nécessaire, en augmentant les tarifs.

2. Eléments de réponses KERVAL

a. Sur les raisons de cette tension

En préambule à notre réponse, il convient de préciser que les élus comme le comité de direction sont pleinement conscients de la situation financière contrainte que nous subissons, et régulièrement, notamment lors du débat d'orientation budgétaire et du vote des tarifs, cette fragilité est systématiquement rappelée par le Président, le Vice-Président en charge des Finances comme par Catherine LE BOUVIER, directrice financière. En témoigne notamment la délibération D384 prise par les élus le 19 décembre 2018, lors du vote des tarifs 2019, qui explicite précisément le différentiel

constaté entre les besoins nécessaires de financement via les contributions et le taux d'augmentation voté par les élus.

Sur les raisons qui ont amené à cette situation, de toute évidence, il convient de prendre en compte les éléments de contexte qui sont intervenus entre le moment de la décision et le démarrage de l'unité Ti Valo.

En premier lieu, sur les investissements de près de 30 millions d'euros réalisés en 6-7 ans sur les équipements de tri GENERIS et Ti Valo, 11 millions d'€ l'ont été sur le centre de tri des collectes sélectives. Or, comme la Chambre le note, « *la filière tri-valorisation Génériss est excédentaire, ce qui lui permet de compenser d'autres filières déficitaires et de dégager un autofinancement pour les investissements du syndicat* ». Et précisément, ces résultats sur le tri sélectif n'auraient pas pu être obtenus sans les deux modernisations successives de 2013 et 2016, qui ont permis l'accueil de collectes en extension de consignes de tri et une augmentation significative de tonnages provenant de clients extérieurs. De ce fait, il me paraît excessif d'évoquer « *une stratégie et des modalités de financement **des équipements** inadaptées* ».

Spécifiquement sur Ti Valo, la question de l'opportunité de mise en place d'un tel outil pouvait se poser. Toutefois, à l'instar de la Chambre, nous pensons que « *l'intérêt de cet outil ne semble pas remis en cause compte tenu de la progression à venir des coûts de traitement des déchets ultimes* » – consécutive à la hausse de la TGAP et aux objectifs de réduction des taux d'enfouissement d'ici à 2025. Par contre, il est incontestable qu'il aurait été plus confortable pour Kerval de différer la mise en route de cette installation de quelques années.

Sur ce sujet, je souhaiterais rappeler ici, le contexte politique qui a amené à la décision de construction de Ti Valo. Pour rappel, le projet d'unité de méthanisation des Ordures Ménagères, porté par le SMICTOM des Châtelets à partir de 2011, était incompatible avec la fusion des syndicats (le projet rajoutait 40 000 t de capacité sur la zone pour un total de 100 000 t alors même qu'aujourd'hui, le besoin s'établit à moins de 60 000 t). Par ailleurs, cela ne répondait en rien à la problématique de recours à l'enfouissement pour le territoire de Kerval.

Pour autant, l'agglomération briochine n'aurait pu accepter l'abandon du site avec l'éventualité de pertes d'emploi alors même que 40% des déchets ménagers de Kerval étaient produits sur son territoire. Il était donc nécessaire de construire collectivement un projet alternatif permettant de pérenniser l'activité du site des Châtelets afin de parvenir à la fusion des syndicats.

C'est ainsi qu'en 2013-14, ce projet alternatif de tri-valorisation-CSR a vu le jour.

A l'heure actuelle, à la lecture des bilans d'exploitation 2017-2020 en matière d'écoulement des CSR et/ou d'accueil de tonnages extérieurs, il est indéniable que les résultats peuvent paraître décevants au regard du contexte dans lequel la décision s'est prise, en 2014 :

- Annonces gouvernementales d'une augmentation « immédiate » de la fiscalité Déchet relativement à l'enfouissement, cumulées à des objectifs de réduction des quantités envoyées en élimination,
- L'engagement du futur exploitant à écouler le CSR à un prix fixe, et via des contrats d'écoulement du combustible en cimenterie. Ou encore, à

travers un accord d'exclusivité d'implantation d'une centrale de production d'électricité par gazéification – CHO Power.

- Un projet SUEZ de chaudière CSR bretonne sur les rails (40 000 t) pour alimenter les besoins d'une laiterie industrielle sur Carhaix, Projet validé par l'ADEME en 2016 avec accord de financement de 50% et une mise en service prévue en 2019.

Pour autant, cet environnement aujourd'hui défavorable devrait évoluer dans le sens attendu initialement dans les années à venir :

- Augmentation des coûts de l'enfouissement (170 €/t attendu en 2025 contre 85 €/t en 2020) qui permettront à Ti Valo d'accueillir plus de tonnages extérieurs en raison de tarifs de traitement compétitifs.
- Mise en service de chaudières CSR en Bretagne d'ici 2 à 3 ans.

Concernant l'inadaptation des modalités d'amortissement et par là même de financement de l'outil, notre stratégie s'est basée sur les retours d'expérience du centre de tri des collectes sélectives, qui nécessitent des renouvellements et évolutions-process très fréquentes, ce qui, a priori, sera le cas sur ce type d'outil de tri et préparation CSR. Il est vrai qu'un allongement des durées d'amortissement du process aurait moins pesé sur les coûts de fonctionnement, mais si un renouvellement des équipements se devait d'être mis en place plus rapidement, le risque du double amortissement serait réel et très impactant financièrement.

Sur le volet mobilisation des emprunts, je précise également que seuls deux organismes bancaires, ont répondu à notre consultation de financement, dont un seul s'est positionné sur le financement du process en partenariat avec la Banque Européenne d'Investissement au regard du montant (14 000 000 M€). Aucune possibilité d'amortissement différé n'a été proposé par l'organisme qui a privilégié la scission du financement en plusieurs emprunts afin de rentrer dans des phases progressives de remboursement.

Comme déjà évoqué plus haut, si aujourd'hui, l'analyse financière globale de la Chambre est plutôt partagée par le syndicat, je rappelle ici que la chambre fait un contrôle a posteriori. Or, au moment du choix, au vu des prévisions techniques, économiques et financières présentées, la décision des élus avait toute sa pertinence.

b. Politique d'investissement

Comme le Plan Pluriannuel d'Investissement le laisse présager, à l'exception des travaux de mise aux normes de l'UVE de Planguenoual, il n'est pas prévu de dépenses massives en termes d'infrastructures dans les années à venir, dans la mesure où les modernisations les plus importantes sur les deux unités de tri ont été réalisées lors de la mandature qui s'achève.

Toutefois, dans le cadre de l'étude sur le devenir de l'UVE de Planguenoual, selon le scénario qui sera privilégié par les élus, il est envisageable que la solution de reconversion complète de l'installation en tant que four à moyen PCI pour incinérer les refus de tri de Ti Valo soit retenue. Dans ce cas, étant donné la lourdeur de l'investissement mais également son intérêt régional, il paraîtrait plus opportun d'envisager un portage élargi à d'autres syndicats voisins.

Sur le sujet de la reconstitution de notre fonds de roulement, effectivement, il ne passera que par une croissance de nos résultats d'exploitation et plus précisément par une amélioration significative du bilan financier annuel de Ti Valo. A ce titre, il convient de se féliciter de l'entrée en vigueur en 2021, des 1^{ères} augmentations significatives de TGAP.

c. Préconisations

Sur le volet préconisations, les pistes de travail évoquées sont pertinentes et nombres d'entre elles sont déjà à l'étude (par l'intermédiaire de missions dévolues à des cabinets spécialisés), notamment sur les axes suivants :

- Renégociation d'une partie de la dette,
- Augmentation des tonnages entrants, via la croissance des apports extérieurs, sur les installations GENERIS et Ti Valo,
- Optimisation des process pour minimiser la perte matière,
- Augmentation générale des recettes pour dégager de l'autofinancement.

In fine, je conclurais en disant que la situation financière tendue du syndicat doit être surveillée et maîtrisée, et à l'évidence, la nouvelle équipe s'en occupera prioritairement. Toutefois, je persiste à penser que ces difficultés, intrinsèquement liées à l'exploitation de Ti Valo, ne sont que conjoncturelles en raison de la difficile constitution de la filière CSR en France et au coût encore trop faible de l'élimination. Gageons que le plan d'actions gouvernemental en faveur du développement de l'économie circulaire vienne enfin favoriser les territoires moteurs en la matière.

Thierry BURLOT
Président de Kerval Centre Armor

