



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE KERVAL CENTRE ARMOR (Côtes-d'Armor)

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 11 mars 2020.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UN ACTEUR MAJEUR DANS LE TRAITEMENT DES DECHETS	7
1.1 Positionnement du syndicat sur son territoire.....	7
1.2 Un cadre juridique en évolution.....	8
1.3 Les compétences	8
2 LES FILIERES DE TRAITEMENT	9
2.1 Les données globales sur le traitement des déchets	10
2.1.1 Les volumes de déchets traités par le syndicat.....	10
2.1.2 Le coût du service.....	11
2.1.3 La politique tarifaire	13
2.2 La filière tri-valorisation	15
2.2.1 L'unité de tri-valorisation Tri Génériss	15
2.2.2 L'unité de tri-valorisation Ti Valo	18
2.3 La filière tri-compostage.....	22
2.3.1 La capacité de l'unité de tri-compostage.....	22
2.3.2 Une filière financièrement déficitaire.....	22
2.3.3 Les perspectives financières	22
2.4 L'incinération.....	23
2.4.1 Une unité de valorisation énergétique ayant atteint sa pleine capacité	23
2.4.2 Une unité de traitement financièrement excédentaire	23
2.4.3 Des perspectives financières incertaines	24
2.5 L'enfouissement.....	27
2.5.1 La capacité de l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND)...	27
2.5.2 Une filière financièrement déficitaire depuis 2018	27
2.6 Le traitement des algues vertes	28
2.6.1 Le contexte et l'organisation	28
2.6.2 Le coût du traitement des algues vertes en Baie de Saint-Brieuc.....	30
3 UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALE TENDUE	31
3.1 La répartition et l'évolution des produits de gestion	31
3.2 La répartition et l'évolution des charges de gestion	31
3.3 L'évolution de l'excédent brut d'exploitation (EBE)	32
3.4 La capacité d'autofinancement (CAF).....	33
3.5 Le fonds de roulement	34
3.6 La trésorerie	35
3.7 L'endettement	35
3.8 Les investissements.....	36
3.8.1 La capacité de financement des investissements.....	36

3.8.2 La programmation pluriannuelle des investissements.....	36
4 UN PILOTAGE ET UNE GESTION DU SYNDICAT MIXTE A RENFORCER	41
4.1 La gouvernance	41
4.1.1 Les organes institutionnels	41
4.1.2 Les délégations	42
4.1.3 Les relations avec les collectivités membres.....	44
4.2 La gestion budgétaire et financière	45
4.2.1 La fiabilité des comptes.....	46
4.2.2 La gestion budgétaire	47
4.3 La commande publique et les contrats.....	50
4.3.1 L'organisation et les procédures.....	50
4.3.2 La prévention des conflits d'intérêts	51
4.3.3 Les marchés d'exploitation des unités de traitement.....	52
4.4 La gestion des ressources humaines	55
4.4.1 Effectifs et évolution de la masse salariale.....	55
4.4.2 La gestion du temps de travail et l'absentéisme	56
4.4.3 Le régime indemnitaire et la NBI.....	58
4.4.4 La politique d'avancement	61
4.4.5 L'action sociale	61
4.4.6 Les outils et les documents de gestion des ressources humaines	61
ANNEXES	63

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte Kerval Centre Armor, né le 1^{er} janvier 2014 de la fusion de quatre syndicats chargés du traitement des déchets, assure le traitement des déchets ménagers et assimilés de 54,4 % des habitants des Côtes-d'Armor répartis sur 149 communes. En 2018, ce sont 211 486 tonnes de déchets ménagers et assimilés qui ont été traitées, soit 9,4 % des ordures ménagères résiduelles collectées en Bretagne.

Un bon positionnement du syndicat en termes de coût de traitement des déchets

Depuis 2014, l'établissement s'est donné comme priorité de développer sa filière tri-valorisation en élargissant la collecte sélective et en renforçant le tri de ses déchets. Cette politique lui a permis de mieux valoriser ses déchets, de faire progresser les recettes liées à leur revente et ainsi de dégager des excédents financiers importants qui ont compensé le déficit d'autres filières de traitement (tri-compostage et tri des déchets ultimes). Le syndicat mixte dispose globalement **d'un bon positionnement en terme de coût** pour l'ensemble de ses filières de traitement. Même si le coût aidé par habitant a progressé de 29 % depuis 2014 et atteint 20,62 €/hab en 2018 (15,95 € en 2014), il demeure notablement inférieur à la moyenne nationale constatée par l'Ademe (47 €/ hab en 2014).

La fragilité de certaines filières de traitement présente des risques pour le syndicat

Le syndicat dispose depuis 2017 **d'une unité de tri-valorisation (Ti Valo)** dont une des missions principales est d'assurer la valorisation optimale des flux de déchets ultimes jusqu'alors dirigés vers l'enfouissement. Si l'intérêt de cet outil ne semble pas être remis en cause, compte tenu de la progression à venir des coûts de traitement de ces déchets par les procédés d'enfouissement ou d'incinération, cette filière de traitement est actuellement déficitaire (-1 M€ en 2018) et pèse significativement sur les finances du syndicat. Afin de limiter ce déficit, l'établissement doit notamment augmenter les volumes traités par cette unité et si nécessaire faire progresser les tarifs de traitement des déchets.

Afin de maintenir son taux d'utilisation à un niveau élevé (99 % en 2018) et se conformer aux mises aux normes imposées au titre des installations classées de **son unité de valorisation énergétique** située à Planguenoual, le syndicat doit réaliser 5,83 M€ d'investissements avant 2024. Compte tenu de la progression importante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de l'ancienneté de l'équipement (29 ans), le syndicat doit définir rapidement une stratégie sur le devenir de cette unité et sur le niveau des investissements à prévoir en conséquence.

L'unité de traitement des algues vertes, située sur le site de Launay Lantic, a connu des dysfonctionnements, durant l'été 2019, résultant de circonstances exceptionnelles. Toutefois, depuis sa mise en place en 2011, cette unité apparaît adaptée aux besoins de traitement de la baie de Saint-Brieuc. Afin d'éviter que ce type de dysfonctionnements dommageables ne se réitère, le syndicat doit formaliser et renforcer sa procédure de réception des algues vertes pour optimiser les modalités de traitement.

Une situation financière tendue qui limite les possibilités d'investissement du syndicat

Si le syndicat réussit à dégager des excédents de son cycle d'exploitation (produits d'exploitation supérieurs aux charges), il **ne dispose pas d'un autofinancement suffisant** pour ses investissements. Suite aux importants investissements réalisés entre 2015 et 2017, financés à plus de 78 % par l'emprunt, la charge annuelle de la dette n'a pas permis de dégager d'autofinancement entre 2014 et 2017. Cette situation, conjuguée à des prévisions surévaluées d'excédent de la section d'exploitation, a conduit le syndicat à puiser dans son fonds de roulement, qui est devenu largement négatif à partir de 2017. Dans ces conditions, son programme pluriannuel d'investissements 2020-2024, estimé à 7,78 M€, paraît difficilement soutenable en l'état actuel de ses finances.

Pour dégager des résultats d'exploitation permettant de rétablir une capacité d'autofinancement suffisante, le syndicat dispose de deux moyens d'action. D'une part, **baisser ses charges**, en renégociant et en étalant la dette afin de réduire 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**, notamment en augmentant les volumes traités, en révisant les modalités de reversement aux collectivités membres de certaines recettes, en améliorant certains process, et, en dernière limite et si nécessaire, en augmentant des tarifs.

Le pilotage et la gestion du syndicat mixte nécessitent d'être renforcés

Suite aux constats de la chambre, le syndicat a clarifié et modifié ses statuts. Les délégations de compétences et de signatures doivent être revues afin de se conformer aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables. Il doit également **renforcer les relations avec ses collectivités membres**.

Si l'organisation en matière de **commande publique** apparaît globalement cohérente, il convient de la renforcer en dotant l'établissement d'un règlement intérieur pour sa commission d'appel d'offres et en assurant un travail de suivi effectif des cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage lors de la phase de passation des marchés d'exploitation de ses unités de traitement, afin d'éviter les risques d'annulation d'une procédure. Il importe aussi d'assurer le suivi renforcé du contrat d'exploitation de l'unité Ti-Valo.

La durée annuelle du temps de travail effectif des agents, qui varie de 1 551 heures à 1 586 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence, irrégulière, ainsi que l'attribution non fondée de congés d'ancienneté aux agents entraînent un surcoût pour le syndicat évalué à 21 296 € pour l'année 2018. Les outils de gestion des ressources humaines doivent être améliorés et renforcés, notamment en matière de suivi du temps de travail. La fixation et l'attribution de certaines primes devront être précisées afin de se conformer aux textes en vigueur.

- - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Mener une étude technique et financière sur les types et les modalités d'investissement à réaliser sur l'unité de valorisation énergétique située à Planguenoual.	26
Recommandation n° 2	Préciser les limites et les domaines des délégations de signature accordées par le président du syndicat aux chefs de service.	44
Recommandation n° 3	Intégrer dans la procédure budgétaire un dialogue annuel de gestion avec les collectivités membres du syndicat.....	45
Recommandation n° 4	Appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an.	56
Recommandation n° 5	Cesser l'attribution de congés exceptionnels dit « congés d'ancienneté » aux agents de l'établissement.....	56
Recommandation n° 6	Mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.....	59
Recommandation n° 7	: Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire en se conformant à la réglementation applicable.	61

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat mixte Kerval Centre Armor à compter de l'exercice 2014 et suivants. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 1^{er} avril 2019 auprès de M. Thierry Burlot président du syndicat mixte depuis 2014.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 18 avril 2019 avec M. Burlot, président du syndicat mixte, M. Orveillon, Mme Renault et Mme Lebouvier, chefs de service. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 14 octobre 2019 avec M. Burlot et M. Orveillon.

La chambre, lors de sa séance du 19 novembre 2019, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoire a été reçu par l'ordonnateur le 10 décembre 2019 et des extraits ont été transmis au président de Lamballe Terre et Mer, à la présidente de Saint-Brieuc Armor agglomération ainsi qu'au préfet des Côtes-d'Armor le 6 décembre 2019.

Le président de Kerval Centre-Armor a transmis ses observations le 10 février 2020. Le 16 janvier 2020 et le 11 février 2020, les présidents de Lamballe Terre et Mer et de Saint-Brieuc Armor agglomération ont transmis à la chambre leurs observations. Le préfet des Côtes-d'Armor n'a pas communiqué de réponse à la chambre.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, la chambre a entendu le président de l'établissement dans le cadre d'une audition qui s'est tenue le 11 mars 2020.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu M. Thierry Burlot, président de Kerval Centre Armor, la chambre, lors de sa séance du 11 mars 2020, a arrêté ses observations définitives.

1 UN ACTEUR MAJEUR DANS LE TRAITEMENT DES DECHETS

Par un arrêté préfectoral du 19 décembre 2013, le syndicat mixte Kerval Centre Armor est né de la fusion des quatre syndicats compétents sur le territoire en matière de collecte et de traitement des déchets¹. Trois de ces quatre syndicats ont disparu suite à la fusion, la compétence traitement revenant à Kerval Centre Armor, et la compétence collecte étant assurée par les communautés d'agglomération et de communes compétentes. Seul le SMITOM de Launay Lantic s'est maintenu, mais il a limité sa compétence à la seule collecte des déchets. Cet établissement devait disparaître le 1^{er} janvier 2020.

1.1 Positionnement du syndicat sur son territoire

Suite aux regroupements induits par la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), 24 structures intercommunales² sont compétentes pour le traitement des déchets ménagers et assimilés en Bretagne. Dans les Côtes-d'Armor, quatre syndicats mixtes se partagent le traitement des déchets ménagers et assimilés³ dont Kerval Centre Armor est le plus important.

Ce syndicat assure le traitement des déchets ménagers et assimilés (tri, valorisation, compostage, incinération, enfouissement et transport) de 54,4 %⁴ de la population costarmoricaine, soit 9,8 % de la population bretonne. Il regroupe Saint-Brieuc Armor agglomération, Lamballe Terre et Mer, Loudéac communauté Bretagne centre, une partie de Dinan agglomération et le SMITOM de Launay-Lantic⁵, soit une population de 326 044 habitants répartie sur 149 communes.

En 2018, le syndicat mixte a assuré le traitement de 211 486 tonnes de déchets ménagers et assimilés⁶, soit 9,4 % des ordures ménagères résiduelles collectées en Bretagne et 665 kg/habitant/an (Bretagne : 677 kg/habitant/an).

Kerval Centre Armor se caractérise par ses bonnes performances en matière de collecte sélective des déchets. En effet, 69 kg/habitant/an ont été collectés en 2018, soit 27 % de plus que la moyenne régionale (54 kg/habitant/an)⁷. Seuls 3% des déchets ménagers ont été envoyés à l'enfouissement (28 % au plan national en 2016). Les flux de déchets ménagers et assimilés reçus par Kerval sont traités à hauteur de 72 % par le compostage (déchets verts et organiques), le tri et la valorisation. Les déchets qui ne peuvent être valorisés ou compostés sont incinérés (25 %) et les déchets ultimes enfouis (3 %).

¹ SMETTRAL 22, SMICTOM de Penthievre-Méné, SMICTOM des Châtelets et le SMITOM de Launay Lantic.

² Communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats mixtes.

³ le SMITRED (secteur ouest Lannion - Guingamp : 174 263 hab), le syndicat mixte des déchets des Pays de la Rance et de la Baie (secteur est Dinan - Saint-Malo : 300 341 hab), le SIRCOB représentant 26 communes des Côtes-d'Armor et le syndicat mixte Kerval Centre Armor (secteur centre Saint Brieuc - Loudéac : 326 044 hab).

⁴ 326 044 hab - population regroupée Kerval (insee – syndicat) / 598 357 hab population insee 2015 Côtes d'Armor.

⁵ Saint Brieuc Armor agglomération (151 307 hab), Lamballe Terre et Mer (67 090 hab), Loudéac communauté Bretagne centre (51 474 hab), une partie de Dinan agglomération (7 communes représentant 9 731 hab) et le SMITOM de Launay-Lantic (46 442 hab).

⁶ Les déchets ménagers et assimilés (DMA) regroupent : les ordures ménagères résiduelles (OMR), les déchets ménagers collectés séparément (collectes sélectives multimatériaux, biodéchets des ménages et des collectivités), les déchets des activités économiques collectés par le service public, les encombrants des ménages et les déchets collectés en déchèterie.

⁷ Rapport d'activités 2018 Kerval Centre Armor : 22 140 tonnes hors verre et cartons de déchetterie page 38.

1.2 Un cadre juridique en évolution

Avant la loi NOTRe, deux plans départementaux et un plan régional⁸ organisaient la prévention et la gestion des déchets. Cette loi a étendu le champ de compétences des régions en matière de prévention et de gestion des déchets par la définition d'un plan régional unique. Elle a prévu l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets avant la fin de l'année 2017 et d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET). En Bretagne, ce plan régional de gestion des déchets non dangereux doit prendre le relais des différents plans départementaux traitant des déchets. Il s'intègre dans le SRADDET qui a été approuvé par le conseil régional le 28 novembre 2019.

L'activité du syndicat mixte Kerval Centre Armor s'inscrit dans ce cadre qui a évolué au cours de la période examinée, passant d'une approche départementale à une vision régionale du traitement des déchets. Le projet de plan régional de prévention des déchets fixe 18 objectifs en termes de traitement des déchets, parmi lesquels certains auront un impact direct sur le devenir des équipements du syndicat mixte :

- 1/ Une trajectoire de « zéro enfouissement des déchets » ;
- 2/ La mutualisation des outils de traitement et de coopération entre territoires ;
- 3/ La réduction du volume des déchets ménagers de 10 % entre 2010 et 2020 ;
- 4/ Le maintien des installations de tri mécano-biologique et reconversion des unités en fin de vie ;
- 5/ A partir de 2025, les unités d'incinération devront disposer d'une valorisation énergétique.

1.3 Les compétences

Le syndicat assure « *le traitement des déchets ménagers et assimilés (tri, valorisation, compostage, incinération, transport (...), enfouissement, stockage, gestion du passif, et toutes autres filières et process techniques à même de répondre aux exigences du développement durable)* ». Il prend en charge les déchets collectés par ses collectivités membres et en assure le traitement, ce qui représentait 189 701 tonnes de déchets en 2018⁹.

Il exerce des compétences secondaires portant sur la négociation et la gestion de cinq conventions avec les éco-organismes pour le compte de ses collectivités membres. Il peut assister techniquement ses membres via des missions techniques et administratives. Si cette compétence existe, elle n'est pas effectivement mise en œuvre. Enfin, il assure le traitement de déchets particuliers (boues de stations d'épuration, déchets hospitaliers, algues vertes, déchets d'activité économique et assimilés).¹⁰

⁸ Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (2008-2018 dans les Côtes-d'Armor révisé en 2015), plan de prévention et de gestion des déchets du BTP et plan de prévention et de gestion des déchets dangereux.

⁹ Sur les 211 486 tonnes de déchets reçues en 2018, le syndicat a traité dans ses propres unités de traitement 181 918 tonnes soit 86% des déchets reçus, le reste étant directement transférés vers d'autres prestataires de traitement (verre, certains mobiliers...).

¹⁰ Boues de stations d'épuration (240 tonnes/an), de déchets hospitaliers (1 200 tonnes/an), des algues vertes (10 000 tonnes en 2019), des déchets d'activité économique et assimilés (1 000 tonnes/an) et d'autres déchets annexes.

2 LES FILIERES DE TRAITEMENT

Le syndicat mixte exerce son activité au travers de plusieurs filières, complémentaires entre elles, et qui obéissent à une hiérarchie des modes de traitement des déchets visant à privilégier le recyclage et la valorisation, et à diminuer l'élimination (par incinération sans valorisation énergétique ou par stockage en décharge).

Kerval dispose ainsi de filières de tri-valorisation, de tri-compostage, d'incinération et d'enfouissement. Chacune de ces activités est dotée d'unités de traitement, dont l'exploitation est assurée par un prestataire privé, sélectionné dans le cadre d'un marché public¹¹.

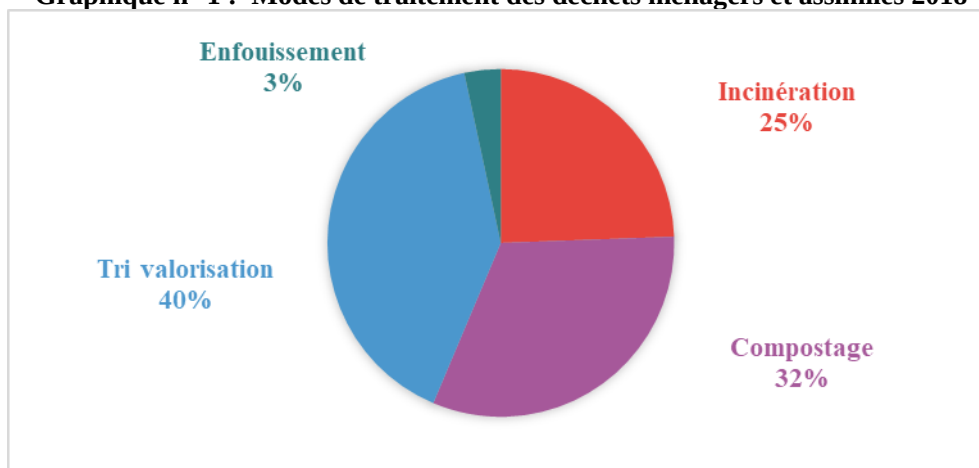
L'activité de tri-valorisation repose sur deux unités, situées à Ploufragan. La première (Tri-Généris, créée en 2001), assure le traitement des déchets recyclables issus de la collecte sélective ; la seconde (Ti Valo, créée en 2017) traite et valorise des déchets jusqu'alors dirigés vers l'enfouissement, tels que les encombrants de déchèteries, les refus de compostage ou de collecte sélective.

Le tri-compostage est effectué sur le site de la commune de Lantic depuis 1980, qui traite certaines ordures ménagères résiduelles (OMR) et déchets verts, et produit du compost. Une unité y est spécifiquement dédiée au traitement des algues vertes.

L'activité d'incinération repose sur une unité de valorisation énergétique installée depuis 1991 sur la commune de Planguenoual.

Enfin, l'enfouissement des déchets qui ne peuvent être recyclés ou incinérés est effectué depuis 1980 sur le site de Launay-Lantic, qui comprend une installation de stockage de déchets non dangereux.

Graphique n° 1 : Modes de traitement des déchets ménagers et assimilés 2018



Source : syndicat : DMA reçus des EPCI membres de Kerval soit 181 918 tonnes en 2018

¹¹ Voir les conditions de passation et d'exécution de ces marchés dans la 4^e partie.

Ces différentes filières, qui ont pris place au fil du temps dans un contexte évolutif, répondent à des logiques et à des contraintes économiques spécifiques. C'est de la complémentarité entre activités déficitaires et excédentaires que dépendent l'efficacité du service rendu, mais aussi l'équilibre du syndicat mixte.

2.1 Les données globales sur le traitement des déchets

2.1.1 Les volumes de déchets traités par le syndicat

Le volume de déchets ménagers traité par le syndicat a progressé de 7,6 % entre 2014 et 2018, passant de 196 444 tonnes à 211 486 tonnes. Kerval assure prioritairement le traitement des déchets en provenance de ses collectivités membres (86,2 % des déchets traités). Sur les 211 486 tonnes reçues en 2018, le syndicat a traité dans ses propres unités 181 918 tonnes, soit 86 % des déchets reçus. Les 14 % restants ont été traités via des contrats de prestations avec des intervenants extérieurs (gravats, ferrailles, mobiliers...). En 2018, le syndicat disposait de quatre filières de traitement : incinération, compostage (ordures ménagères, déchets verts et algues vertes), tri-valorisation et enfouissement des déchets inertes.

Sur la période, deux filières de traitement ont vu leur activité notablement progresser : l'incinération, avec une augmentation de 14 % des volumes traités, et le tri-valorisation, qui a multiplié par trois ses volumes. Dans le même temps l'enfouissement de déchets s'est fortement réduit (- 44%) ainsi que le compostage (- 19 %).

Tableau n° 1 : Evolution des volumes traités directement par Kerval

	2014	%	2018	%	Evolution 2014/2018
Unité d'incinération	38 917	27 %	44 488	24 %	14 %
Unités de compostage	72 470	49 %	58 057	32 %	-19 %
Unités de tris	23 727	16 %	73 214	40 %	X 3
Enfouissement (ISDND)¹²	11 103	8 %	6 159	4 %	-44%
Total tonnage traité	146 217		181 918		24 %

Source : syndicat

¹² Installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND).

2.1.2 Le coût du service

2.1.2.1 Le coût global du service

L'analyse du coût réel du service se fonde sur le calcul d'un coût aidé. Ce coût représente l'ensemble des charges (structure, transport, etc.) dont on déduit les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), les soutiens des éco-organismes et les diverses aides publiques. Ce coût, qui reflète la charge restant à financer par la collectivité¹³, est aussi présenté par habitant pour informer les usagers de la structure des coûts à financer. Le coût aidé global du traitement des déchets par le syndicat a progressé de 33 % entre 2014 et 2018 alors que le volume effectivement traité sur la même période n'a augmenté que de 24 %.

Tableau n° 2 : Coût aidé en euros 2014/2018

	2014	2018	2014/2018
Coût aidé en € HT	4 924 187 €	6 555 695 €	33%
Ordures ménagères résiduelles (OMR)	5 707 947 €	5 536 738 €	-3%
Verre (1)	-435 698 €	-509 790 €	17%
Recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) Hors Verre (1)	-4 283 702 €	-2 376 317 €	-45%
Déchets de déchetteries	3 930 339 €	4 722 468 €	20%
Autres (déchets des professionnels)	5 301 €	-817 404 €	

Source : syndicat, rapport d'activités 2018

OMR : ordures ménagères résiduelles - RSOM : recyclables secs des ordures ménagères (plastiques, papiers, cartons, aluminium)

(1) Les coûts de traitement du verre et des RSOM sont nuls pour Kervall. Ces déchets sont collectés en déchetteries par les EPCI membres et directement transportés vers des organismes spécialisés. Kervall par le biais de conventions de mandat perçoit les recettes de produits matières et des soutiens des éco-organisme puis les reverse aux EPCI membres. Les sommes apparaissant dans ce tableau sont les produits finaux résultant de la collecte et du traitement de ces déchets

Le coût aidé des ordures ménagères résiduelles (OMR) s'est réduit de 3 % sur la période alors que le volume a diminué de 12 % depuis 2014¹⁴.

Le verre (16 351 tonnes en 2018) et les déchets recyclables secs (plastiques, papiers, cartons, aluminium : 22 140 tonnes en 2018) représentent une recette pour la collectivité (ils apparaissent en négatif dans le tableau). Résultant d'une collecte spécifique, ces déchets sont transportés vers des organismes spécialisés de traitement. Le syndicat n'intervient pas dans le traitement de ces déchets mais perçoit les recettes en résultant (produits matières et soutien éco-organismes) puis les reverse directement aux EPCI collecteurs de ces déchets. Les recettes en provenance du verre progressent de 17 % sur la période alors que le volume n'augmente que de 11 %¹⁵. Les recettes en provenance des recyclages secs baissent de 45 % alors que les volumes progressent de 33 %. Cette situation résulte de l'effondrement des prix de rachat des matières à partir de 2017¹⁶.

¹³ Donnée mise en place nationalement par l'Ademe, exprimée en euros hors taxe.

¹⁴ Rapport d'activités 2018 page 49 : 2014 : 69 798 tonnes – 2018 : 61 394 tonnes.

¹⁵ Rapport d'activités 2018 page 49 : 2014 : 14 604 tonnes – 2018 : 16 351 tonnes.

¹⁶ Rapport d'activités 2018 page 49 : 2014 : 16 567 tonnes – 2018 : 22 140 tonnes.

Les autres déchets de déchetteries (déchets verts, ferrailles, textiles, meubles et matériaux complexes) voient leur coût progresser de 20 % résultant d'une augmentation de 12 % des volumes et de la mise en place de l'unité de traitement Ti Valo.

Le coût aidé par habitant a progressé de 29 % sur cette période et atteint 20,62 €/hab en 2018 (15,95 € en 2014), soit une progression inférieure à celle du coût global (+33 %) en raison de l'augmentation de la population du syndicat sur la période (+ 2,9 %, + 9 221 hab). Il demeure notablement inférieur à la moyenne nationale constatée par l'Ademe (47 €/ hab en 2014).

Tableau n° 3 : Coût aidé en € HT par habitant 2014-2018

	2014	2018	Ademe 2017	2014/2018
Coût aidé par habitant	15,95 €	20,62 €	47 €	29%
OMR	18,49 €	17,41 €	27 €	-6%
Verre	-1,41 €	-1,60 €	0 €	13%
RSOM Hors Verre	-13,87 €	-7,47 €	3,66 €	-46%
Déchets de déchetteries	12,73 €	14,85 €	13,60 €	17%

Source : syndicat, rapport d'activités 2018

Ademe 2017 - Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets (page 10), coûts aidés pondérés résultant du seul traitement des déchets

2.1.2.2 Le coût par filières de traitement

Les résultats déficitaires des filières de tri-valorisation (Ti Valo) et de tri-compostage ont été compensés sur la période par les excédents dégagés par les filières incinération et tri-valorisation de déchets recyclables (Tri Génériss). Ces deux filières disposent de résultats en nette progression sur la période.

Si l'enfouissement et le tri-compostage voient progresser leurs déficits, c'est la nouvelle filière de tri-valorisation Ti Valo mise en place à partir de 2017 pour traiter les déchets difficilement valorisables qui pèse sur le résultat global. Cette situation s'explique, pour partie, par un volume de déchets traités limité, résultant de l'impossibilité pour l'exploitant de vendre le combustible solide de récupération produit par l'unité, et de l'absence de débouchés et de demandes depuis le lancement en 2017 de cette unité.

Tableau n° 4 : Résultat en € par filière de traitement

	Résultat 2014	Résultat 2018
Incineration	200 419 €	1 191 715 €
Enfouissement	117 475 €	- 6 277 €
Tri-compostage	- 16 710 €	- 173 610 €
Tri valorisation Tris Génériss	500 697 €	1 633 434 €
Tri valorisation Ti Valo	- €	- 1 122 610 €
Total	801 881 €	1 522 652 €

Source : CRC d'après données du syndicat

2.1.3 La politique tarifaire

Le comité syndical délibère chaque année sur les tarifs de traitement à la tonne pour chaque filière. Il établit ainsi une tarification différenciée pour ses adhérents et pour les clients extérieurs¹⁷ au syndicat.

2.1.3.1 La forte évolution des tarifs depuis 2014

Les tarifs pour les prestations les plus importantes ont connu une progression moyenne de 30 % entre 2014 et 2019. Si le tarif du traitement des ordures ménagères résiduelles (43 046 tonnes en 2018) a connu une légère augmentation entre 2014 et 2019 (+ 0,6 % par an), les tarifications des autres filières ont, quant à elles, fortement augmenté : tri sélectif (+ 4,4 % /an – 22 140 tonnes en 2018), tri valorisation (+ 9 %/an – 15 956 tonnes), incinération (+ 7,6 %/an – 44 488 tonnes), compostage déchets verts (+ 4,8 %/an – 53 811 tonnes), enfouissement (+ 12,2 % /an – 6 248 tonnes).

Tableau n° 5 : Evolution des tarifs 2014-2019

	2014	2018	2019	2014/2019
OMR	100 €/t	103 €/t	103 €/t	3 %
Collecte sélective - Tri générés				
Part fixe investissement	2,30 €/hab	4,50 €/hab	5 €/hab	X 2
Part variable fonctionnement	50 €/t	61 €/t	61 €/t	22 %
Incinération	86,75 €/t	110 €/t	120 €/t	38 %
Tri valorisation Ti Valo	0	110 €/t	120 €/t	9 % (2)
déchets verts (moyenne des sites)	27 €/t	31,6 €/t	33,6 €/t	24 %
Algues verts	15 €/t	15 €/t	15 €/t	0 %
ISDND refus lourds	34 €/t	55 €/t	55 €/t	61 %
ISDND clients extérieurs	90 €/t	91 €/t	130 €/t	44 %
Gravats	2,50 €/t	4 €/t	5 €/t	200 %
Evolution moyenne des tarifs (1)	30,1 %			

Source : syndicat, délibération du comité syndical n° 4/2018 du 19 décembre 2018.

- (1) Evolution moyenne hors par fixe investissement collecte sélective Tri Generis et tri valorisation Ti Valo pondérée par rapport aux volumes traités en 2018.
 (2) Evolution 2018-2019.

Les modulations des tarifs s'expliquent par l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les filières incinération et enfouissement, par la volonté de restreindre la filière enfouissement en augmentant les tarifs, notamment pour les clients extérieurs, par la progression des tarifs des filières tri-valorisation (Tri Générés) et incinération afin de dégager des excédents permettant de compenser les déficits d'autres filières (tri-valorisation Ti Valo, tri mécano-biologique et compostage) et par l'augmentation des tarifs liés aux traitements des refus de tri et encombrants, pour prendre en compte les difficultés financières de la filière tri-valorisation Ti Valo.

¹⁷ Collectivités non membres et tiers.

Si le conseil syndical délibère chaque année pour fixer les tarifs applicables à l'exercice suivant, l'évolution de ces tarifs sur plusieurs exercices ne repose pas sur une stratégie tarifaire formalisée par le syndicat. Une telle stratégie permettrait d'offrir aux collectivités membres une visibilité pluriannuelle sur les tarifs, et au syndicat de s'inscrire dans un cadre sécurisant pour partie ses recettes sur plusieurs années.

Le syndicat a précisé que la stratégie tarifaire s'est portée prioritairement sur l'harmonisation des tarifs de traitement des adhérents par type de flux, puis sur la réalisation de marges financières conséquentes résultant de la filière tri sélectif afin de compenser les pertes liées au lancement de son unité Ti Valo et permettre une augmentation progressive des tarifs de cette filière.

La chambre constate que si, dans les faits, le syndicat dispose d'une stratégie concernant ces tarifs, celle-ci reste à formaliser dans un document-cadre qui devra être validé par ses instances délibératives.

2.1.3.2 Un tarif de la tonne de déchet traitée déconnecté du coût réel du traitement

Le calcul du coût net à la tonne par filière a été réalisé à partir des données transmises par le syndicat. Il en ressort que les tarifs sont déconnectés du coût effectif du traitement. Les deux filières de l'incinération et du tri-valorisation (Tri Génériss) disposent de tarifs supérieurs aux coûts réels du traitement alors que les filières de tri-compostage et de tri-valorisation (Ti Valo) ont des tarifs inférieurs au coût réel du traitement.

Tableau n° 6 : Coût net de la tonne traitée et tarif de traitement à la tonne 2018

	Coût net tonne traitée / 2018	Tarif traitement tonne 2018	Différence
Incineration	71,61 €	110 €	+ 53,6 %
Enfouissement	51,1 €	(1)	
Tri-compostage OMR Lantic	120 €	103 €	- 14,1 %
Tri-valorisation Tri Génériss	187,41 €	207 €	+ 10,4 %
Tri-valorisation Ti Valo	155 €	110 €/95 €/130 € (2)	

Source : syndicat et délibération du 19 décembre 2018.

Coût net à la tonne : charges directes – total des recettes hors participation des membres.

(1) Pour l'enfouissement, il n'existe pas de tarif adhérent dès lors qu'ils n'ont aucun apport direct de lux. L'utilisation du site est réservée aux déchets post traitement (refus lourds). Le coût de l'enfouissement est intégré dans les autres tarifications.

(2) 110 € / tonne d'encombrants, 95 € /tonne refus centre de tri et 130 €/tonne refus Lantic.

La déconnexion entre le tarif pratiqué et le coût réel du traitement rend peu compréhensible par les élus et le citoyen le coût réel du traitement des déchets par le syndicat.

2.1.3.3 Le bon positionnement du syndicat en terme de coût de traitement

Le coût appliqué par le syndicat mixte peut être comparé avec le référentiel national de l'Ademe des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets, même s'il convient de rester prudent quant à cette comparaison¹⁸. Sur la base de ces références nationales, il apparaît que le syndicat mixte dispose globalement d'un bon positionnement en terme de coût pour l'ensemble de ses filières de traitement.

Tableau n° 7 : Comparaison coût net/tonne Kerval et coûts moyens nationaux/tonne Ademe

	Kerval Coût net tonne traitee / 2018	Coût complet/tonne Ademe 2016	Kerval Tarif traitement tonne 2018
Incinération	71,61 €	132 €	110 €
Enfouissement	51,1 €	88 €	(1)
Tri-compostage OMR (3)	120 €	132 €	103 €
Tri valorisation Tri Génériss	187,41 €	202 € (2)	207 €
Tri valorisation Ti Valo	155 €	202 € (2)	110 €/95 €/130 €

Source : Ademe référentiel national des coûts du service – année 2016 page 39, 54 - parution juillet 2019.

(1) Pour l'enfouissement, il n'existe pas de tarif adhérent dès lors qu'ils n'ont aucun apport direct. L'utilisation du site est réservée aux déchets post traitement (refus lourds). Le coût de l'enfouissement est intégré dans les autres tarifications.

(2) coût aidé

(3) Tri mécano-biologique (TMB).

2.2 La filière tri-valorisation

Le syndicat mixte dispose de deux unités de traitement spécialisées en matière de tri et de valorisation des déchets recyclables :

- l'unité Tri Génériss qui assure le traitement des déchets recyclables résultant de la collecte sélective : 31 041 tonnes en 2018 ;
- l'unité Ti Valo qui traite et valorise des flux de déchets jusqu'alors dirigés vers l'enfouissement (encombrants de déchèterie, refus de compostage, refus de collecte sélective et déchets des activités économiques) : 90 433 tonnes traitées en 2018.

2.2.1 L'unité de tri-valorisation Tri Génériss

Le syndicat dispose d'une unité de tri des déchets issus de la collecte sélective située à Ploufragan, dénommée Tri Génériss, créée en 2001. L'objectif de cette unité est de trier les déchets issus de la collecte sélective (papier, plastique, métaux...) afin de valoriser les matières et les revendre. Chaque année, c'est une recette moyenne de 7,6 M€, provenant de ces reventes et du soutien des éco-organismes, que le syndicat reverse en totalité à ses collectivités membres chargées de la collecte. L'exploitation de l'unité est assurée par la société Suez Environnement, attributaire des marchés publics d'exploitation depuis 2012.

¹⁸ Ce référentiel paru en 2019 s'appuie en effet sur des données de 2016. Il est construit à partir d'un échantillon de 351 collectivités représentant 21,25 millions d'habitants présentant des caractéristiques différentes (compétent, soit en matière de collecte, soit dans le domaine du traitement comme Kerval, soit dans les deux à la fois et concernant des collectivités présentant des caractéristiques très différentes (urbaines, rurales).

2.2.1.1 La capacité de l'unité

En 2018, 31 041 tonnes de déchets ont été traitées par l'exploitant sur l'unité (22 193 tonnes en 2014), soit 14,6 % des déchets reçus par Kerval (11,3 % en 2014). Le volume de déchets traités par l'unité a progressé de 39,8 % (+ 8 848 tonnes) sur la période, en lien avec le développement et le renforcement de la collecte sélective (extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques en 2018¹⁹).

Un arrêté préfectoral du 23 décembre 2008 autorise l'exploitation du site au titre des installations classées pour un tonnage maximum de déchets de 30 000 tonnes. Depuis 2017, ce seuil est dépassé de plus de 1 000 tonnes par an, imposant la mise à jour de l'arrêté préfectoral afin de mettre en adéquation la capacité du site de traitement avec les volumes qui y transitent effectivement. **La chambre a invité le syndicat à solliciter la modification de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation de l'unité afin de faire évoluer le tonnage maximum autorisé en transit sur l'exploitation.** L'établissement a précisé que des pièces complémentaires tenant à l'évolution des tonnages ont été transmises aux services de l'Etat en dernier lieu en 2019. Leur examen est actuellement en cours.

2.2.1.2 Une filière financièrement excédentaire

Cette filière de traitement de la collecte sélective a permis au syndicat de dégager un résultat brut (avant reversement à ses collectivités des produits de reventes et des soutiens des éco-organismes) de 1,35 M€ en 2018. Plus le syndicat traite des déchets provenant de la collecte sélective, plus ses résultats progressent.

Les charges directes de cette filière ont été multipliées par deux de 2014 à 2018, passant de 2,18 M€ à 4,82 M€. Cette progression résulte de plusieurs facteurs : l'augmentation des amortissements et des intérêts liés aux investissements de modernisation (11 M€ entre 2014 et 2016), la progression des tonnages traités (+ 39,8 %), de nouveaux flux de déchets plus complexes à traiter (pots, barquettes, film plastique) entraînant une augmentation des coûts relatifs aux refus de tri.

Sur la même période, les recettes ont augmenté de 36,4 %, passant de 10,02 M€ à 13,68 M€. La forte progression des produits d'exploitation (+ 2,49 M€), celle des produits de revente et des soutiens des éco-organismes (+ 0,16 M€) et l'augmentation des recettes des clients extérieurs (+ 1 M€) expliquent cette hausse.

¹⁹ Inscrite dans la loi de transition énergétique du 17 août 2015, l'extension des consignes de tri permet de développer le recyclage de tous les emballages plastique et non pas seulement des bouteilles et flacons.

Alors que les produits de reventes et le soutien des éco-organismes représentaient 73 % des recettes du syndicat en 2014, cette part a diminué et n'en représente plus que 54,8 % en 2018. C'est surtout entre 2017 et 2018 que ces recettes se sont fortement réduites (- 1,46 M€) alors que le volume de déchets traités est resté globalement stable (- 1,5 %). Cette situation résulte de la très forte baisse des tarifs de rachat de certaines matières plastiques et de la fermeture de débouchés pour des matières recyclées difficilement valorisables. Ce sont les produits d'exploitation (montants versés par les EPCI membres à la tonne traitée) qui ont fortement progressé, du fait d'une augmentation des tonnages traités (+ 39,8 %) et de la progression des tarifs fixés par le syndicat (+ 45 %).

Cette filière de traitement a fait progresser de 12,8 % ses résultats bruts (+ 1 M€) en cinq exercices, qui sont passés de 7,84 M€ en 2014 à 8,85 M€ en 2018. Toutefois, lors de la création de Kerval, les collectivités membres ont décidé de maintenir le mécanisme préexistant, qui prévoyait le reversement par le syndicat à ses membres de la totalité des recettes provenant des produits de reventes et du soutien des éco-organismes (7,50 M€ en 2018, 38 M€ cumulés de 2014 à 2018). Malgré ce dispositif, la filière conserve néanmoins un résultat net positif de 1,35 M€ en 2018.

Le reversement de l'intégralité de ces recettes vise à inciter financièrement les EPCI membres à renforcer la collecte sélective. En 2018, alors que le traitement des déchets en provenance de la collecte sélective leur a été facturé en moyenne 207 €/tonne (5,17 M€), ils ont perçu 300 €/tonne (7,50 M€) au titre de ces recettes, soit un gain net de 93 €/tonne (2,32 M€), permettant de financer en partie les coûts résultant de la collecte sélective. Plus de 50 % des recettes de la filière sont ainsi reversées aux collectivités membres afin de soutenir et de renforcer le développement de la collecte sélective.

2.2.1.3 La progression tarifaire

Pour permettre la mise en place d'une filière cohérente de tri sélectif des déchets, le syndicat mixte a dû réaliser de lourds investissements sur la période. Compte tenu du reversement aux collectivités membres des recettes liées aux reventes et au soutien des éco-organismes, le financement de ces dépenses d'investissement a imposé d'augmenter les tarifs de traitements des déchets, au-delà des coûts réels de traitement.

Pour le syndicat, le coût du traitement des déchets en provenance des EPCI lui est revenu à 168 €/tonne (4,20 M€) qu'il a refacturé à ses EPCI à 207 €/tonne (5,17 M€), lui permettant ainsi de dégager un excédent net de 39 €/tonne (0,97 M€) auquel il convient d'ajouter l'excédent de 0,37 M€ en provenance des clients extérieurs. Si le dispositif n'est pas irrégulier, il présente l'inconvénient de déconnecter la tarification votée du coût réel du service, ce qui rend peu lisible le coût du traitement de la filière tri-sélectif par les élus et le citoyen.

2.2.1.4 Les perspectives financières

Alors que le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoyait la mise en place d'un dispositif de consignes pour les emballages boissons et notamment les bouteilles en plastique, la loi promulguée le 10 février 2020 a laissé finalement aux collectivités jusqu'en 2023 pour renforcer la collecte des bouteilles, sans passer par la consigne. Un bilan sera réalisé à cette date pour envisager, en concertation et si nécessaire, la mise en place de mesures complémentaires pour améliorer cette collecte, avec le cas échéant des conséquences financières pour les collectivités compétentes en ce domaine.

Si les dispositions de cette loi n'auront aucun impact sur les finances du syndicat jusqu'en 2023, la chambre ne peut qu'inviter l'établissement à se montrer vigilant et actif sur ce sujet, en lien avec ses collectivités membres en charge de la collecte, afin de disposer en 2023 d'un niveau de performance se rapprochant de l'objectif national visant à un taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique pour boisson de 77 % en 2025 et de 90 % en 2029.

En conclusion, 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.

2.2.2 L'unité de tri-valorisation Ti Valo

Le syndicat dispose depuis 2017 d'une seconde unité de tri-valorisation des déchets, située également à Ploufragan, dénommée Ti Valo. Cet outil a trois fonctions : valorisation organique des ordures ménagères résiduelles (28 283 tonnes en 2018), compostage des déchets verts (22 617 tonnes en 2018) et valorisation optimale des flux de déchets ultimes jusqu'alors dirigés vers l'enfouissement (refus de tri et encombrants de déchetterie) soit 49 058 tonnes. L'unité est devenue opérationnelle en juin 2017. L'exploitation de l'unité est assurée par la société G., attributaire d'un marché public de conception réalisation de l'outil industriel depuis 2015.

2.2.2.1 La capacité de l'unité

L'unité a traité 99 958 tonnes de déchets en 2018, soit 54,9 % des déchets reçus par Kerval. Cet outil est majoritairement dédié au traitement des déchets provenant des collectivités membres de Kerval (81,5 % en 2018), le reste venant de clients extérieurs²⁰. L'activité de tri et de valorisation des déchets ultimes (49 058 tonnes) s'effectue selon deux modalités : traitement classique pour isoler les matières à valoriser et à revendre (bois, plastiques, acier...) ; pour les volumes non valorisables, transformation en un combustible solide de récupération (CSR), dont le pouvoir calorifique important permet de le substituer aux énergies fossiles (gaz ou fuel) dans les fours de cimenterie ou les chaufferies adaptées.

²⁰ SMITTRED, Dinan agglomération, Saint-Malo agglomération, société G..

Ce procédé de valorisation n'a jusqu'à présent pas encore été expérimenté de façon industrielle en France. Lorsque le projet a été lancé en 2014, l'un des objectifs du syndicat était de disposer d'un outil permettant de traiter les déchets ultimes afin d'éviter de les diriger vers l'incinération ou l'enfouissement. A cette époque, il était prévu que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) progresse fortement afin de rendre prohibitifs les coûts d'enfouissement et d'incinération sans valorisation énergétique. Il était donc prévu de transformer les volumes non valorisables en CSR qui aurait dû être écoulé dans les fours de cimenterie ou les chaufferies qui devaient être opérationnels à partir de 2017-2018, date de la mise en fonction de l'unité.

Un arrêté préfectoral du 21 décembre 2015 a autorisé l'exploitation du site au titre des installations classées. Suite à une inspection du 8 juin 2018, il a été constaté que si l'exploitant maîtrisait le procédé, l'écoulement du CSR rencontrait des difficultés, celui-ci restant pour partie stocké sur le site.

Si l'unité Ti Valo apparaît comme un outil industriel performant dans sa composante de réception des ordures ménagères, compostage des déchets verts et traitement classique des déchets ultimes, elle reste fragilisée à deux niveaux : d'une part, par une progression moins rapide que prévu du montant de la TGAP qui permet à l'incinération et à l'enfouissement d'avoir un coût moins élevé et de rester concurrentiels pour le traitement des encombrants et des refus de tri ; d'autre part, par l'absence de filières organisées permettant l'écoulement du combustible produit (16 851 tonnes de CSR en 2018).

Les chaufferies qui auraient dû utiliser ce combustible n'ont pas été construites et les cimenteries ont privilégié d'autres combustibles économiquement plus intéressants au détriment du CSR. Ainsi, ce CSR qui ne représente qu'une partie limitée de la matière sortante de Ti Valo demeure sans filière d'écoulement pérenne, ce qui pose une difficulté pour l'exploitant et indirectement pour le syndicat. En effet, l'exploitant limite les volumes de déchets traités afin de ne pas supporter de nouveaux volumes de CSR qu'il ne peut revendre.

2.2.2.2 Une filière financièrement déficitaire

Cette filière de traitement est largement déficitaire : 1 M€ en 2018. Depuis son entrée en fonction en juin 2017, cette unité a coûté au syndicat 1,9 M€. En 2018, les charges directes s'élèvent à 7,17 M€, réparties entre les amortissements et les intérêts (31 %), le coût du contrat d'exploitation avec la société G. (66 %) et les coûts résultant du traitement des refus de tri (3 %). Les recettes sont essentiellement composées des contributions des collectivités membres via les produits d'exploitation (61 %) et des recettes des clients extérieurs (15 %). Les produits de reventes et le soutien des éco-organismes restent minoritaires et ne représentent que 8,5 % des recettes.

L'équilibre économique de cette unité est fragilisé par plusieurs facteurs.

Les quantités de produits issus de la valorisation sont inférieures à ce qui était attendu. Depuis le lancement du projet en 2014, une baisse des gisements a été constatée en volume et en qualité sur les refus de tri et les encombrants, qui constituent les matières premières de l'unité de traitement. Cette situation a certes des aspects positifs : elle reflète l'effort de valorisation de l'unité Tri Génériss, qui permet de limiter les refus de tri, et un meilleur tri au niveau des déchetteries pour réduire les encombrants. Mais la qualité et la valorisation des déchets entrant à Ti Valo est moindre et les recettes sont donc réduites.

Les prix de rachat de certaines matières traitées dont le plastique ont fortement baissé. La fermeture en 2017 des marchés asiatiques aux déchets (papiers usagés, carton, ferraille, plastique) a déstabilisé le marché européen, qui s'est retrouvé avec des volumes considérables que les recycleurs ne peuvent absorber. Seules les matières les plus facilement intégrables dans le recyclage ont vu leur tarif se maintenir. Pour les autres, et notamment celles provenant des déchets ultimes (les moins intéressants à recycler), les prix se sont effondrés et certaines, n'ayant pu trouver acquéreur, ont dû être enfouies. Cette situation a pesé sur les recettes du syndicat.

Le CSR peine à être écoulé. Comme évoqué précédemment, ce débouché reste très limité et peu pérenne et permet difficilement le traitement de volumes supplémentaires de déchets dès lors qu'il est difficile d'écouler la production. L'unité traite actuellement un peu moins de 100 000 tonnes de déchets, dont 50 000 tonnes de refus de tri et d'encombrants. S'il y avait un vrai débouché pour le CSR, l'unité pourrait traiter des volumes supplémentaires de déchets ultimes (capacité maximum de l'unité 138 000 tonnes), ce qui ferait certes augmenter ses charges d'exploitation, mais lui permettrait de dégager des recettes plus importantes (nouvelles contributions, progression des recettes revente et clients extérieurs) et d'obtenir des aides des éco-organismes.

Pour rétablir la situation, plusieurs pistes sont à envisager.

La progression des recettes nécessaire pour limiter le déficit suppose une augmentation des tarifs, à la fois pour les membres du syndicat et pour les clients extérieurs. Le coût net à la tonne traitée pour 2018 a atteint 155 €, alors que les tarifs variaient de 95 € à 130 €/tonne²¹ en fonction des déchets traités. Le 19 décembre 2018, le président du syndicat avait proposé une augmentation globale de tous les tarifs du syndicat de 7 %. Le conseil syndical a limité la progression globale à 5 % *« eu égard au contexte budgétaire contraint des EPCI pour cette année 2019 »*. S'agissant de l'unité de Ti Valo, les tarifs ont progressé de 10 % pour le traitement des déchets verts, de 9 % pour les encombrants et de 9 % pour les clients extérieurs. Le président avait indiqué à cette occasion : *« au regard de l'état financier du budget Kerval, [...] il conviendra de rééquilibrer ce différentiel économique entre tarifs et prix de revient lors du vote des tarifs 2020 »*. Une nouvelle augmentation des tarifs pour l'exercice 2020 a été validée par le conseil syndical le 20 décembre 2019.

²¹ Source : syndicat note complément d'information suite rendez-vous du 13 septembre 2019.

Les volumes traités par l'unité doivent progresser. Au regard du marché passé avec la société G. en 2015, qui prévoyait un volume de traitement maximum de 138 300 tonnes, le volume de 100 000 tonnes traité en 2018 est insuffisant et doit augmenter, afin de renforcer les recettes provenant des clients extérieurs, des ventes matières et des aides des éco-organismes. Des gisements de déchets ultimes à traiter existent via des clients extérieurs (Rennes Métropole, Saint-Malo agglomération...).

Le syndicat n'a pas souhaité, en 2018 et en 2019, faire progresser ces volumes de traitement afin d'éviter que son prestataire ne se retrouve avec des stocks de CSR sans solution d'écoulement. Dès lors que la filière CSR n'est pas opérationnelle, et jusqu'à ce que le coût de l'enfouissement devienne prohibitif du fait de l'augmentation de la TGAP, il est indispensable que le syndicat optimise son outil industriel en donnant une priorité au traitement d'un volume maximum de refus de tri et d'encombrants, sans exclure la possibilité de recourir à l'enfouissement ou à l'incinération d'un volume limité de résidus ultimes de ce traitement.

Le développement à moyen terme de la filière CSR. L'ademe a lancé, en septembre 2019, un appel à projet pour soutenir financièrement le développement de nouvelles unités de production d'énergie à partir de CSR. Son objectif est de poursuivre le développement de nouvelles unités spécifiques permettant la valorisation de 1,5 million de tonnes de CSR par an d'ici 2025, soit un nouveau potentiel énergétique de 100 MW/an sur 10 ans. Deux unités de production pourraient être créées en Bretagne : à Vitré (chaufferie industrielle agroalimentaire) et à Brest (société G.) en 2021-2022. Si ces projets se concrétisent, une filière d'écoulement du CSR se mettra en place. Si celle-ci devient concurrentielle au niveau des coûts par rapport à l'enfouissement, l'unité Ti Valo disposera d'un débouché pour ses déchets ultimes.

En conclusion, l'intérêt de cet outil de traitement ne semble pas être remis en cause compte tenu de la progression à venir des coûts de traitement des déchets ultimes via l'enfouissement ou l'incinération (augmentation progressive de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et des frais de transport). Toutefois, la filière tri-valorisation Ti Valo est déficitaire et pèse significativement sur les finances du syndicat. Le syndicat doit prendre des mesures rapidement pour limiter le déficit de cette unité en augmentant les tarifs et en faisant progresser les volumes traités. La relation financière avec la société exploitante de l'unité doit rester maîtrisée. La priorité est d'assurer l'application stricte des termes du contrat signé en 2015. L'éventualité d'une révision des clauses financières de ce contrat ne pourrait intervenir qu'avec la plus grande prudence au regard de la situation financière tendue de l'établissement.

2.3 La filière tri-compostage

Le syndicat mixte Kerval dispose d'une unité de tri-compostage, également située sur le site Launay Lantic, depuis 1980. Cette unité a traité 24 068 tonnes de déchets en 2018 et produit 15 966 tonnes de compost. Une unité de traitement des algues vertes (4 731 tonnes en 2018) et un centre de transfert pour le verre (2 783 tonnes en 2018) sont également implantés sur ce site, à côté du centre d'enfouissement (cf. point précédent). L'exploitation de l'ensemble du site est assurée par la société CNIM, attributaire d'un marché public le 7 avril 2009 pour l'exploitation et l'extension de l'usine de tri compostage de Launay Lantic pour une durée de 10 ans.

2.3.1 La capacité de l'unité de tri-compostage

Un arrêté préfectoral du 5 mai 2010 l'autorise à traiter 51 500 tonnes par an dont 14 000 tonnes d'ordures ménagères, 3 000 tonnes de bio-déchets, 9 500 tonnes de déchets verts et 25 000 tonnes d'algues vertes. En 2018, 15,1 % des déchets reçus par Kerval (21,2 % en 2014) ont été traités sur ce site (28 800 tonnes). Le volume de déchets traités par l'unité est en baisse de 7 % sur la période examinée. Toutefois, si l'on neutralise les tonnages traités au titre des algues vertes, qui varient en fonction des conditions climatiques d'une année sur l'autre, la baisse des volumes n'atteint plus que 3 % en cinq années, ce qui reste modéré.

2.3.2 Une filière financièrement déficitaire

Alors que la filière était presque à l'équilibre en 2014 avec un déficit qui se limitait à 16 710 €, la situation financière s'est peu à peu dégradée pour atteindre un déficit de 173 610 € en 2018, résultant d'une baisse des recettes directes (- 14 % en 5 ans) alors que les charges directes sont restées stables sur la période (+ 1 %). La baisse des amortissements et des intérêts de la dette (- 11 %) a en effet permis de compenser la progression du coût du compostage (+ 8 %). Mais les recettes ont fortement reculé (- 144 669 € entre 2014 et 2018) sous l'effet d'une baisse des volumes traités, de l'arrêt des ventes d'acier du fait de l'ouverture du centre de tri Ti Valo et d'une réduction des bio-déchets reçus des clients extérieurs.

2.3.3 Les perspectives financières

Le maintien en l'état de l'équipement nécessite à minima 250 000 € de travaux de mise aux normes et d'adaptation de l'outil à prévoir avant 2024. Le syndicat devra prévoir les modalités financières pour assurer la réalisation des investissements et adapter son programme pluriannuel des investissements jusqu'en 2024. Le marché d'exploitation de l'unité de traitement est arrivé à échéance le 31 décembre 2019. Le projet de programme fonctionnel détaillé du futur marché (en cours de passation) prévoit un investissement estimé par le syndicat à 0,7 M€. Celui-ci devra être réalisé en 2020 et en 2021 afin de moderniser l'outil (remplacement des chargeuses, crible, pont roulant, pont bascule, tour d'affinage et mise aux normes électriques).

En conclusion, la filière tri-compostage est structurellement déficitaire ce qui ne lui permet pas de dégager un autofinancement nécessaire au financement des investissements du syndicat. Le besoin de financement en matière d'investissement pour cette filière est estimé, à minima, à 1 M€ pour la période 2020-2024 qu'il conviendra d'intégrer dans le programme pluriannuel des investissements.

2.4 L'incinération

2.4.1 Une unité de valorisation énergétique ayant atteint sa pleine capacité

Kerval dispose d'une unité de valorisation énergétique (incinérateur) située sur la commune de Planguenoual et construite en 1991, qui peut réglementairement traiter 44 800 tonnes d'ordures ménagères par an. En 2018, 23,4 % des déchets reçus par le syndicat étaient incinérés (2014 : 26 %). Le volume de déchets traités par l'unité d'incinération a progressé de 14 % en cinq ans (+ 5 571 tonnes) permettant ainsi d'avoir un taux d'utilisation moyen de l'outil industriel de 94 % (91 % sur la période 2005-2013).

Le syndicat ne traite que les apports de ses collectivités membres et n'est tributaire d'aucun apport extérieur complémentaire. Cette unité de valorisation énergétique est exploitée par la société Suez RV Ouest, dans le cadre d'un marché public passé en 2015 pour une durée de 8 ans et pour un montant de 18,5 M€.

2.4.2 Une unité de traitement financièrement excédentaire

La filière incinération réalise des excédents financiers. Entre 2014 et 2018, elle a dégagé un excédent moyen annuel de 0,66 M€ en progression chaque année depuis 2014 pour atteindre 1,19 M€ en 2018.

2.4.2.1 Les charges liées à l'incinération

La progression des charges directes de la filière depuis 2014 atteint 6 % (+ 1,5 % par an). La baisse des amortissements et des intérêts de la dette (- 71 %) et la passation d'un nouveau marché d'exploitation de l'unité d'incinération à partir du 1^{er} novembre 2015 (- 10 %) ont permis de compenser l'augmentation de 0,5 M€ de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). En effet, depuis 2016, cette taxe s'ajuste en fonction de l'efficacité environnementale des incinérateurs²². Or, l'unité de Planguenoual présente un taux de valorisation moyen, variant de 21 % à 24 %. Ainsi, en 2018, le taux de TGAP applicable a été de 12,02 €/tonne, correspondant à une charge de 541 753 € représentant 13,8 % du coût de l'incinération.

²² En 2018, le taux de base de la TGAP était de 15,03 €/tonne, ce montant varie de 3,01 €/tonne pour les unités de valorisation énergétique disposant d'un haut taux de valorisation énergétique à 15,03 €/tonne pour les installations les moins efficaces au plan environnemental et énergétique. L'objectif poursuivi par la législation est de parvenir à un taux de 65 %.

2.4.2.2 Les recettes de l'incinération

Les recettes ont quant à elles notablement progressé, de plus de 30 % sur la période examinée, passant de 3,9 M€ à 5,12 M€.

Elles résultent en premier lieu des **participations versées par les membres du syndicat**, en hausse de 39 % entre 2014 et 2018 (+ 1,23 M€). Cette augmentation provient à la fois de l'augmentation du volume incinéré résultant pour partie de la fermeture de la plateforme de traitement des déchets située à Ploufragan en 2017 (+ 14 % en volume) et de l'augmentation des tarifs du syndicat (+ 7,2 %). En 2018, les participations financières des membres du syndicat représentaient 85,4 % des recettes de la filière incinération (80,4 % en 2014).

Elles proviennent ensuite de la **production électrique revendue**. La progression du tonnage incinéré et le renforcement du pouvoir calorifique des déchets incinérés ont permis d'augmenter la production électrique ainsi que les recettes, qui ont presque doublé sur la période examinée, passant de 0,29 M€ à 0,58 M€. Depuis 2014, le syndicat dispose de contrats de rachat de l'énergie produite avec la société GDF Suez (quatre contrats successifs de 2014 à 2019). Un nouveau contrat a été signé avec la même société le 23 janvier 2019 pour une nouvelle durée de 36 mois (voir partie sur la commande publique et les contrats). La chambre note à cet égard qu'aucune autre entreprise spécialisée n'a été sollicitée. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une procédure obligatoire, le syndicat s'est ainsi privé de la possibilité de comparer plusieurs offres, qui auraient pu lui procurer des conditions de vente d'électricité plus avantageuses.

Les **autres recettes** (aciers, déchets, extérieurs et autres déchets) ont toutes fortement diminué.

2.4.3 Des perspectives financières incertaines

2.4.3.1 Des travaux de mise aux normes nécessaires et imposées par la réglementation tenant aux installations classées et l'exploitation du site

Le syndicat doit envisager un investissement prévisionnel à minima de 5,83 M€ HT pour mettre aux normes cet équipement dans les cinq prochaines années.

Tableau n° 8 : Synthèse des investissements à prévoir

Domaines imposant la réalisation de travaux	Délai de réalisation	Estimation coût
<u>Travaux obligatoires ICPE</u> : gestion des eaux usées sur le site	2020 - 2021	730 000 €
<u>Travaux obligatoires ICPE</u> : <u>Mise aux normes au regard du BREF incinération</u> ²³ - diminution de la valeur limite de concentration des Nox des émissions atmosphériques du four	2021-2024	3 000 000 €
Travaux de mise aux normes détection incendie (avenant n° 1 marché)	2020	400 000 €
Réhabilitation de la décharge et création d'une plateforme	2020	1 700 000 €
TOTAL		5 830 000 €

Source : PPI transmis par le syndicat le 4 juillet 2019 et relevé de conclusion UT DREAL réunion du 18 décembre 2018, avenant n°1 marché d'exploitation de l'UVE.

L'incinérateur a été réalisé en 1991 (29 ans). La durée de vie de l'équipement, sans travaux d'investissement importants (hors travaux de mise aux normes), est estimée par le syndicat à 10 ans, soit jusqu'en 2029-2030. Le syndicat a fait réaliser une étude par le cabinet Maitréa en octobre 2018 qui propose plusieurs solutions d'évolution de l'unité avec la réalisation d'investissements non chiffrés précisément. **La chambre relève que le maintien en l'état de l'équipement nécessite à minima 5,83 M€ de travaux de mise aux normes et d'adaptation à prévoir avant 2025, et invite le syndicat à prévoir les modalités financières pour assurer la réalisation des investissements et à adapter son programme pluriannuel des investissements en conséquence jusqu'en 2025.**

2.4.3.2 Une progression de la charge résultant de la TGAP

Si l'unité d'incinération n'arrive pas à faire progresser son taux de valorisation énergétique, le montant de TGAP à verser chaque année progressera. Le syndicat a fait réaliser une étude par le cabinet Maitréa qui fait apparaître à l'horizon 2025 un doublement de la TGAP (de 500 000 € en 2020 à 1 M€ en 2025) en se fondant sur un tonnage moyen de 41 600 tonnes. Or, cette estimation paraît basse : en se fondant sur le tonnage moyen constaté en 2017-2018 (44 075 tonnes), la TGAP atteindrait 1,10 M€ en 2025.

Compte tenu de la progression connue du montant de la TGAP, le syndicat devra, dès 2020, fixer sa stratégie en la matière en envisageant plusieurs hypothèses :

- 1/ Maintenir le fonctionnement de l'unité d'incinération en l'état avec un taux de valorisation énergétique limité** et prendre en charge la progression du montant de la TGAP, ce qui réduira notablement l'excédent financier dégagé par la filière. Cette option imposera à minima un investissement de 3,73 M€ pour la simple mise aux normes de l'unité. Elle implique que le syndicat se prononce sur le devenir de cet équipement, en prenant en compte notamment l'hypothèse de l'entrée dans le syndicat, pour l'ensemble de son territoire, de Dinan agglomération et des capacités de l'unité d'incinération de Dinan-Taden.

²³ La directive européenne relative aux émissions industrielles, appelée plus communément directive IED, vise à prévenir et réduire les pollutions émises par les installations industrielles entrant dans son champ d'application. Pour cela, elle impose aux États membres de fonder les conditions d'autorisation d'exploiter des usines sur les Meilleures Techniques Disponibles (MTD) dans leur domaine d'application. Pour chaque secteur couvert, ces MTD sont regroupées dans un document de référence, le BREF (Best Available Techniques REference document), qui est en révision pour l'incinération. Les conclusions MTD devaient être publiées sous forme d'une décision de la Commission à la fin de 2019. Les unités de traitement thermique des déchets auront alors quatre ans pour se mettre en conformité avec ces meilleures techniques disponibles.

- 2/ **Envisager une progression limitée du taux de valorisation afin de réduire l'impact de la TGAP en limitant l'adaptation de l'incinérateur** au seul traitement des fumées, afin d'augmenter le rendement énergétique de l'installation. Cette option obligera le syndicat à envisager un investissement supérieur à 5,83 M€.
- 3/ **Assurer une progression significative du taux de valorisation afin de réduire l'impact de la TGAP en adaptant l'outil industriel** pour assurer une production de chaleur et d'électricité en cogénération, ou produire de la chaleur seule et la valoriser, et/ou renforcer la production d'électricité. Dans cette hypothèse, il appartiendra à l'établissement soit de mener des travaux lourds sur l'incinérateur et financièrement coûteux pour adapter l'outil existant, soit d'envisager la construction d'un nouvel équipement qui pourrait être mutualisé avec d'autres établissements en charge du traitement des déchets présents sur le département (SMITTRED ou SMPRB).
- 4/ **Prévoir la fermeture à moyen terme de l'unité de traitement** et envisager un rapprochement (mutualisation d'outils, fusion...) avec le SMITTRED ou le SMPRB²⁴ afin d'assurer le traitement par incinération d'une partie des déchets du syndicat.

Par une délibération du 18 février 2020, le syndicat a lancé une procédure de consultation afin de réaliser une étude sur le devenir de cet outil industriel. **La chambre recommande au syndicat de mener rapidement cette étude technique et financière afin que l'établissement puisse, dès 2020, se déterminer sur l'option à mettre en place afin de limiter l'impact financier de la TGAP, estimer le montant des investissements nécessaires pour mettre en place une solution adaptée aux besoins du territoire, puis assurer leur programmation et leur financement.**

Recommandation n° 1 Mener une étude technique et financière sur les types et les modalités d'investissement à réaliser sur l'unité de valorisation énergétique située à Planguenoual.

En conclusion, la filière incinération dégage des excédents financiers qui abondent l'autofinancement nécessaire au financement de l'ensemble des investissements. Ces excédents ont vocation à se réduire, compte tenu de la progression significative du montant de la TGAP à compter de 2021, ce qui impose au syndicat un choix rapide quant à l'adaptation de l'unité d'incinération et des investissements à mener pour faire progresser le niveau du taux de valorisation. Le besoin de financement en matière d'investissement (mise aux normes et réorganisation) est estimé a minima à 5,83 M€ pour la période 2020-2024 et nécessite que le syndicat l'intègre dans sa programmation pluriannuelle des investissements.

²⁴ SMITTRED ouest Armor : syndicat mixte pour le tri, le recyclage et l'élimination des déchets ouest Armor et SMPRB : syndicat mixte des pays de Rance et de la Baie.

2.5 L'enfouissement

2.5.1 La capacité de l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND)

Depuis 1980, le syndicat dispose d'un site d'enfouissement (ISDND) à Launay-Lantic. Un arrêté préfectoral du 5 mai 2010 l'autorise à exploiter ce centre d'enfouissement à raison de 14 000 tonnes de déchets par an. Le syndicat estime que cette installation ne dispose plus que d'une capacité d'enfouissement de trois années et prévoit la fermeture du site à partir de 2023. En 2018, seuls 3,2 % des déchets reçus étaient enfouis par Kerval (7,6 % en 2014) sur son site de Launay-Lantic. Le volume de ces déchets a été stable sur la période 2014-2017 (10 571 tonnes/an) mais il a sensiblement diminué en 2018 (- 43 %) pour n'atteindre que 44,6 % de sa possibilité théorique de réception.

En réduisant volontairement le tonnage des déchets ultimes enfouis, le syndicat affiche sa volonté de maintenir le plus longtemps possible l'activité de cette installation de traitement des déchets. Le syndicat envisage la fin de l'exploitation à partir de 2023. Lorsque cette unité sera fermée, Kerval devra assurer le traitement de ses déchets ultimes par d'autres centres de stockage, impliquant des coûts plus importants notamment en transport²⁵, estimés par le syndicat à 160 €/tonne pour coût actuel à la tonne enfouie à Launay Lantic de 51 €. Il en résultera une charge annuelle supplémentaire, allant jusqu'à 600 000 € en 2025, qu'il conviendra de prévoir à compter de la fermeture définitive de cette unité, soit en 2023.

2.5.2 Une filière financièrement déficitaire depuis 2018

Alors que la filière dégagait un excédent annuel moyen de 139 825 € entre 2014 et 2017, son résultat est devenu légèrement déficitaire en 2018, de 6 217 €. Les charges directes de cette filière se sont réduites de 36 % depuis 2014 (- 226 183 €) en raison d'une baisse du tonnage enfoui. Les amortissements et les intérêts de la dette (- 68 %) ont également diminué. Si la TGAP s'est réduite de 23 % depuis 2014 (- 60 267 €) compte tenu de la baisse des volumes enfouis, elle reste le premier poste de dépense et représente 52 % des charges totales (42 % en 2014) de la filière. Alors qu'en 2014 la TGAP était de 24 €/tonne, elle atteint 33 €/tonne en 2018, soit une progression de 37,5 % en 5 ans. Comme pour l'incinération, le taux TGAP par tonne enfouie progresse d'année en année²⁶ et devrait atteindre les 65 €/tonne en 2025 et ainsi entraîner une progression de la charge financière de cette taxe (estimation 2023 : 381 128 € soit 61 €/tonne – 2025 : 406 120 € soit 65 €/tonne).

Les recettes ont suivi la même courbe à la baisse compte tenu de la réduction des tonnages enfouis (- 47 %). Il convient de souligner la progression en part relative des recettes des clients (apports extérieurs aux membres de Kerval). En 2018, ces recettes représentent 19,74 % des recettes totales pour 13,5 % des tonnages enfouis (2014 : 18,6 % des recettes pour 17,3 % des tonnages enfouis).

²⁵ ISDND extérieurs : ISDND Société SITA Ouest à Gueltas (56) situé à 56 km, ISDND Société Seche Changé (86) : 450 km.

²⁶ Article 24 loi de finances 2019.

En conclusion, alors que cette filière dégageait un excédent, elle est devenue déficitaire en 2018. La charge liée à la TGAP, appelée à progresser, pèsera sur les résultats financiers futurs. La fin d'exploitation du site envisagée à partir de 2023 entraînera un surcoût financier pour le syndicat, résultant du traitement de ses déchets ultimes à l'extérieur. De plus, le syndicat devra prévoir, dans son programme pluriannuel des investissements à compter de 2024, les recettes nécessaires aux travaux visant à la fermeture définitive de ce centre d'enfouissement.

2.6 Le traitement des algues vertes

Pour répondre aux besoins des collectivités en charge de la collecte des algues vertes en baie de Saint-Brieuc, le syndicat a développé en 2010 une activité de traitement de celles-ci.

2.6.1 Le contexte et l'organisation

La baie de Saint-Brieuc constitue la plus grande baie de Bretagne touchée par la prolifération des algues vertes. Suite aux différents accidents mortels et à la prise de conscience du risque sanitaire lié à l'hydrogène sulfuré généré par leur décomposition, l'Etat, le conseil régional, l'agence de l'eau et d'autres collectivités ont mis en place à partir de 2010 un plan de lutte contre le phénomène de prolifération des algues vertes.

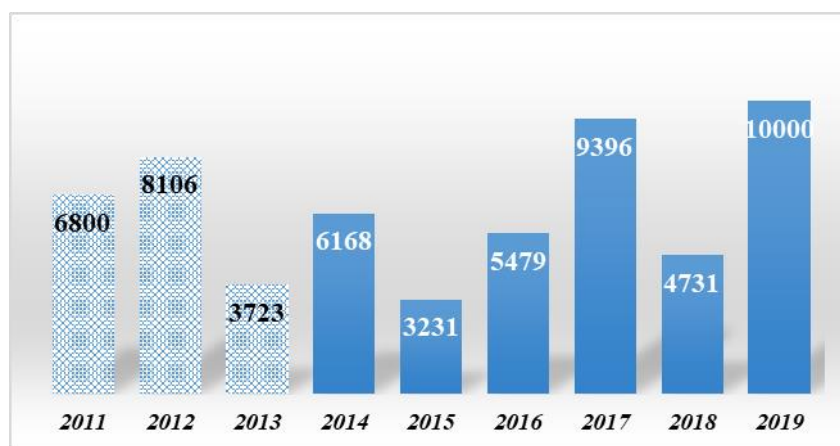
Ce plan prévoyait la réalisation d'unités de traitement capables d'assurer durant la période d'échouage le traitement des algues vertes. Le SMITOM de Launay-Lantic avait répondu à l'appel à projet lancé par l'Etat en proposant une solution de bio-séchage en ventilation forcée à l'air chaud dans des box confinés avec traitement d'air. Une unité de traitement a ainsi été réalisée sur le site de Launay-Lantic en 2010, pour un coût de 3,65 M€ dont 80 % pris en charge par l'Etat. Depuis cette date, cet équipement, qui est entré dans le patrimoine du syndicat mixte Kerval, assure le traitement des algues vertes collectées en baie de Saint-Brieuc.

Le traitement des algues vertes est réglementé par le code de l'environnement au titre des installations classées. Le syndicat l'a intégré dans ses compétences²⁷. Kerval intervient en tant que prestataire de service auprès de ses collectivités membres et extérieures. Dans ce cadre, sept conventions ont été signées en 2019 avec des collectivités²⁸. Celles-ci assurent la collecte et le transport des algues vertes, le syndicat en assure le traitement.

Le système de traitement des algues vertes est constitué de huit box de 200 m² pouvant recevoir chacun 250 tonnes d'algues pour une durée de traitement de deux semaines. La capacité globale de l'équipement est de 1 000 tonnes par semaine, lui permettant en théorie de traiter sur une saison d'échouage (cinq mois) 20 000 tonnes. Après neuf années d'utilisation de cette unité et au regard des volumes d'échouages qui ne sont pas linéaires d'une année sur l'autre et sur une saison, la capacité de l'installation semble adaptée aux volumes collectés sur les plages et permet d'assurer un traitement optimum des algues vertes.

²⁷ Article 2.3.3 des statuts.

²⁸ Saint-Brieuc agglomération, Lamballe Terre et Mer, Dinan agglomération, les communes de Binic Etables, de Plouha, de Saint-Quay-Portrieux et le SIVOM de Brehec.

Graphique n° 2 : Tonnages d'algues vertes traitées

Source : syndicat : 2011- 2013 : SMICTOM Launay Lantic/ 2014-2019 : SM Kerval

L'été 2019 a nécessité l'arrêt temporaire de l'unité de traitement du fait de nuisances olfactives importantes en juillet. Cette situation résulte d'un afflux exceptionnel d'ulves²⁹. Les entreprises prestataires de cette collecte ont été rapidement débordées par les volumes échoués, ce qui a entraîné un retard dans le transport des algues qui ont commencé à se putréfier. Selon le syndicat mixte, la présence de vases et de boues dans les lots d'algues vertes collectées aurait constitué un facteur aggravant. Les collectivités³⁰ en charge de la collecte contestent toutefois ce point. Quoiqu'il en soit, le processus de traitement de l'unité de Launay-Lantic a été bloqué pendant plusieurs jours.

Compte tenu de cette situation particulière et exceptionnelle, il semble prématuré d'envisager de nouveaux investissements coûteux pour renforcer l'unité existante qui, au regard de son historique, semble adaptée aux besoins de la baie de Saint-Brieuc.

Toutefois, afin d'éviter ce type de dysfonctionnements dommageables, la chambre invite le syndicat à renforcer la communication et la coordination avec les collectivités qui collectent les algues vertes, à formaliser et à prendre des mesures strictes en matière de réception des algues vertes pour assurer un processus de traitement optimal :

- 1/ organiser avant chaque campagne algues vertes un point de situation avec l'ensemble des intervenants afin de rappeler et de préciser les règles applicables à la collecte, au transport et au traitement des algues vertes ;**
- 2/ appliquer strictement la procédure de traçabilité des algues vertes collectées (fiche annexée aux conventions signées avec les collectivités collectrices) visant à définir précisément les règles autorisant le traitement par l'unité de Launay-Lantic ;**

²⁹ Cette prolifération exceptionnelle en baie de Saint-Brieuc est liée à un hiver calme sans tempête, une pluviométrie abondante en juin qui a favorisé le lessivage des terres agricoles et le flux de nitrates vers les cours d'eau, et un été particulièrement chaud.

³⁰ Lamballe Terre et Mer et Saint-Brieuc Armor Agglomération

- 3/ refuser la prise en charge des volumes d'algues vertes qui ne répondraient pas aux conditions fixées par la convention signée entre le syndicat et la collectivité collectrice afin d'éviter le blocage de l'unité de traitement ;**
- 4/ prévoir avec les EPCI un dispositif de secours en cas de dysfonctionnement majeur de l'installation ;**
- 5/ assurer et renforcer l'information régulière des riverains et du public.**

Le syndicat a précisé à la chambre qu'il avait signé un protocole d'accord avec les riverains du site, s'engageant à plus de contrôle des apports et garantissant une communication transparente sur les quantités réceptionnées et traitées.

2.6.2 Le coût du traitement des algues vertes en Baie de Saint-Brieuc

2.6.2.1 Un budget annexe équilibré

Le syndicat dispose d'un budget annexe pour suivre le coût du traitement des algues vertes. Celui-ci représentait 1,42 % des recettes de fonctionnement de l'établissement (438 161 €) en 2018. La section de fonctionnement ne pose pas de difficultés : elle dégage une capacité d'autofinancement nette moyenne de 25 617 €. Les produits de gestion, qui sont composés des seules ressources d'exploitation (recettes résultant du traitement de la tonne d'algues vertes) varient chaque année en fonction des tonnages traités. Les charges de gestion se limitent au coût du prestataire, qui suit la même évolution que les produits de gestion. L'encours de la dette s'est réduit de 33 % sur la période et aucun emprunt n'a été contracté. La capacité de désendettement du seul budget annexe est passée de 7,9 années en 2014 à 5,3 années en 2018. Les dépenses d'équipement du syndicat sont très limitées (10 505 € en 2017). L'unité de traitement date de 2011, aucun investissement lourd n'est prévu pour les prochains exercices.

2.6.2.2 Le coût effectif du traitement

L'Etat prend à sa charge la grande majorité des coûts relatifs à la collecte et au traitement des algues vertes : à hauteur de 100 % pour la collecte et de 50 % pour le traitement. L'avance est faite au syndicat par les EPCI concernés qui se font ensuite rembourser par l'Etat. Le coût de revient du traitement d'une tonne d'algues vertes est de 41 € en moyenne sur les cinq dernières années. Le syndicat refacture cette prestation à ses collectivités à 46 € la tonne, ce qui lui permet de dégager un excédent net moyen annuel de 28 239 €. La stabilité des charges d'exploitation et l'absence d'opérations lourdes d'investissement à programmer sur l'outil de traitement ne devraient pas entraîner d'évolution notable du coût du traitement des algues vertes dans les cinq prochaines années.

En conclusion, malgré les dysfonctionnements constatés durant l'été 2019, l'unité de traitement existante apparaît adaptée aux besoins de traitement des algues vertes collectées dans la baie de Saint-Brieuc. Toutefois, afin d'éviter que ce type de dysfonctionnements ne se reproduise, le syndicat doit prendre des mesures strictes en matière de réception des algues vertes pour assurer un process de traitement optimal.

3 UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALE TENDUE

L'analyse porte sur le budget principal du syndicat mixte. L'examen du budget annexe consacré au traitement des algues vertes a été réalisé au point 2.6.2 du présent rapport.

3.1 La répartition et l'évolution des produits de gestion

La progression de 35 % des produits de gestion entre 2014 et 2018 s'explique par plusieurs facteurs : une augmentation des volumes de déchets effectivement traités (+ 24 % soit 6 % par an en moyenne), le développement de la collecte sélective (+ 39,8 % soit 8,7 % par an en moyenne) qui a permis de faire progresser les produits de vente matière (+ 5 %) et le soutien financier des éco-organismes (+ 46 %) et l'entrée en fonction d'une nouvelle unité de traitement (Ti Valo) à compter de juillet 2017.

Tableau n° 9 : Evolution des produits de gestion courante

<i>En €</i>	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	% moy/an
Produits de gestion courante	21 693 254	23 263 185	21 620 913	25 752 228	29 257 052	8,7

Source : compte de gestion.

(1) L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations.

En 2018, les contributions des collectivités membres du syndicat représentent 55 % des produits de gestion contre 66,4 % en 2014, soit une réduction de 17 points. A l'inverse, les contributions des clients extérieurs et le soutien des éco-organismes ont vu leur part augmenter : 28,5 % des produits de gestion en 2018 contre 22 % en 2014. La faible progression des recettes provenant de la vente de produits (+ 1,25 % par an) résulte de l'évolution chaotique des prix sur les marchés concernés (papier, plastique, carton, bois).

3.2 La répartition et l'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion du syndicat ont progressé de 22,2 % sur la même période.

Tableau n° 10 : Evolution des charges courantes

<i>en €</i>	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	% moy/an
Charges courantes	20 036 838	21 399 877	19 158 903	21 932 059	24 488 584	5,1

Source : compte de gestion.

(1) L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations.

Les charges à caractère général (notamment le coût des marchés d'exploitation des unités de traitement) ont progressé de 31 % en cinq ans³¹ alors que les volumes traités n'ont augmenté que de 24 %. Cette évolution est liée à une modification des modalités de traitement privilégiant les déchets recyclables³².

En contrepartie, le soutien financier des éco-organismes (+ 45 %) et la progression des recettes des clients extérieurs (multipliées par 2,8) a permis de limiter l'augmentation de la contribution des collectivités membres du syndicat (+ 14,4 %).

Les dépenses de personnel, qui ne représentent que 3,6 % des charges courantes, ont progressé de 22 % entre 2014 et 2018 (+ 159 454 €) mais elles ont diminué de 6 % (- 58 846 €) depuis 2016. Cette baisse s'explique par la reprise de personnel par la société G., exploitant de l'unité de traitement Ti Valo et par le départ d'agents non remplacés dans les effectifs du syndicat.

Les autres charges de gestion courante, qui représentent 31,2 % de l'ensemble des charges, sont constituées à plus de 95 % (7,57 M€) par des versements aux collectivités membres du syndicat de l'ensemble des produits résultant de la vente des produits matières et des soutiens des éco-organismes³³. Le syndicat encaisse ces produits et les reverse intégralement à ses collectivités.

La chambre constate la progression plus rapide des produits de gestion (+ 35 %) que des charges de gestion (+ 22,2 %) qui permet au syndicat de dégager un excédent brut d'exploitation. Alors que les volumes de déchets traités n'ont augmenté que de 24 % sur la période, les charges de gestion directes liées à ce traitement ont augmenté de 31 %. Cette évolution plus rapide des charges est liée à une modification des modalités de traitement privilégiant les déchets recyclables, dont le coût de traitement est plus important que celui des déchets classiques. Enfin, les flux financiers (7,57 M€ en 2018) résultant des reventes de matières et du soutien des éco-organismes ne font que transiter par le budget de Kerval pour être reversés intégralement à ses collectivités membres.

3.3 L'évolution de l'excédent brut d'exploitation (EBE)

L'EBE permet de déterminer la ressource que l'établissement tire régulièrement de son cycle d'exploitation. Cet indicateur permet d'analyser la performance pure de l'établissement. Entre 2014 et 2018, l'EBE du syndicat a été multiplié par 2,3, passant de 1,93 M€ à 4,48 M€³⁴. Le syndicat tire une ressource régulière de son cycle d'exploitation qui demeure excédentaire sur la période.

³¹ 11,6 M€ en 2014 à 15,2 M€ en 2018.

³² Coût du traitement des déchets recyclables plus importants que les déchets classiques.

³³ Délibérations Smettral des 28 octobre et 23 décembre 2005, les collectivités membres lui ont donné mandat pour assurer la gestion du contrat Eco-emballages et de reprises des matières premières collectées. Le syndicat est devenu le mandataire financier des contrats eco-emballages.

³⁴ L'EBE a progressé entre 2017 et 2018 passant de 2,80 M€ à 4,48 M€ résultant de l'augmentation de la collecte sélective et de la mise en route de l'unité Ti Valo.

Tableau n° 11 : Evolution de l'excédent brut d'exploitation

<i>en €</i>	2014	2015	2016 ³⁵	2017	2018
Excédent brut d'exploitation	1 938 097	1 952 932	2 045 203	2 805 570	4 485 020

Source : compte de gestion.

3.4 La capacité d'autofinancement (CAF)

L'EBE et la CAF brute ont fortement progressé en cinq exercices, passant pour la CAF brute de 1,32 M€ à 3,78 M€. L'activité du syndicat lui a permis de faire progresser les ressources tirées de son cycle de production. Toutefois, de 2014 à 2017, la CAF nette a été négative à chaque exercice en raison d'une annuité de la dette supérieure à la CAF brute. L'exercice 2018 a permis pour la première fois en cinq ans de dégager un autofinancement net de 149 333 €.

Tableau n° 12 : Evolution de la CAF nette

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut d'exploitation	1 938 097	1 952 932	2 045 203	2 805 570	4 485 020
CAF brute	1 326 684	1 245 941	2 017 061	2 753 825	3 788 503
- Annuité en capital de la dette	1 805 361	1 919 132	2 788 723	3 288 880	3 639 170
= CAF nette ou disponible (C)	-478 676	-673 191	-771 661	-535 055	149 333

Source : compte de gestion.

Le syndicat a en effet mené de lourds investissements sur la période (32,59 M€) qui ont été financés à 78,5 % par des emprunts, ce qui a entraîné une forte hausse des remboursements à partir de 2016 (+ 1,72 M€ entre 2016 et 2018) et limité l'autofinancement entre 2014 et 2017. La faible progression des contributions des collectivités membres et le maintien du reversement total des recettes provenant des produits matières et des soutiens des éco-organismes n'a pas permis de compenser cette augmentation de l'annuité de la dette.

Ayant contracté un emprunt pour réaliser une unité de traitement, le syndicat a commencé à le rembourser alors que cette unité n'était pas encore en fonction et n'apportait donc pas de recettes. Cette situation aurait pu être évitée en recourant à un remboursement différé, en augmentant les contributions des collectivités membres, ou encore en conservant une partie des produits matière et du soutien des éco-organismes.

³⁵ L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations.

La stratégie du syndicat apparaît à cet égard inadaptée. Ainsi, en 2018, avec un encours total de 27,7 M€ d'emprunts dont 20,14 M€ concernent les opérations Ti Valo et Tri Génériss et des remboursements annuels de 4,3 M€, le syndicat se désendette en moins de huit ans avec quatre contrats d'emprunt (14,4 M€ remboursable sur 10 ans) alors que le rythme d'amortissement de ses immobilisations est de plus de 11 ans. En alignant la durée de ses emprunts sur la durée de vie de ses équipements, le syndicat aurait pu éviter d'importantes tensions financières.

En définitive, la faiblesse de la CAF nette du budget principal du syndicat ne lui permet pas de disposer de marges financières pour assurer le financement de ses futurs investissements. Sa politique de désendettement, qui a entraîné un remboursement trop rapide du capital de la dette, ne lui a pas permis de dégager un autofinancement suffisant. **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.**

3.5 Le fonds de roulement

En raison d'un fonds de roulement négatif depuis deux ans, le syndicat ne dispose plus de ressources durables pour financer ses investissements. Le fonds de roulement net global, qui était stable entre 2014 et 2016, s'est dégradé en 2017 pour devenir négatif (- 2,62 M€), avec un ratio en nombre de jours de charges courantes négatif de 43,7 jours³⁶.

Tableau n° 13 : Evolution du fonds de roulement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018
Fonds de roulement net global (E-F)	1 118 686	2 196 966	1 813 694	-2 623 468	-2 612 901	- 107 024
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	20,4	37,5	31,4	-43,7	-38,9	

Source : compte de gestion.

Cette situation résulte de deux facteurs. D'une part, la progression significative de la CAF brute n'a pas suffi à compenser la progression encore plus importante de l'annuité en capital de la dette. Ainsi, ne pouvant pas dégager un autofinancement suffisant en dehors des subventions d'investissement, le syndicat a utilisé son fonds de roulement, qui n'a pas été immédiatement impacté du fait de la perception de recettes d'emprunt (25,68 M€). D'autre part, le syndicat avait prévu 3,23 M€ d'excédents de la section de fonctionnement qui auraient dû être rebasculés en investissement. Dans les faits, seul 1,75 M€ a été effectivement réalisé sur la période 2014-2018, entraînant un déficit de la section d'investissement de 1,48 M€ qui a dû être pris en charge par le fonds de roulement.

³⁶ Le ratio normalement admis est de 30 à 90 jours de fonctionnement.

En raison de sa politique inadaptée de remboursement de ses emprunts, en l'absence de recettes complémentaires provenant des contributions des collectivités et en se privant des recettes matières et des soutiens des éco-organismes, la CAF nette de l'établissement est négative de 2,3 M€ sur la période. Ce montant correspond sensiblement au déficit du fonds de roulement de 2,6 M€ en 2018. **Ainsi 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.**

3.6 La trésorerie

Le fonds de roulement négatif entraîne de fortes tensions sur les disponibilités et la trésorerie nette est négative depuis 2017. Ce n'est que grâce au recours à une ligne de trésorerie permanente que le syndicat a pu honorer ses dettes envers ses fournisseurs. Sur la période 2014-2018, le recours aux lignes de trésorerie a coûté environ 61 201 € dont la moitié (31 394 €) concentrée sur 2017 et 2018.

Tableau n° 14 : Evolution de la trésorerie

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Trésorerie nette	-290 405	3 396 483	2 566 244	-1 571 841	-1 043 760

Source : compte de gestion

En l'espèce, cette ligne de trésorerie, a permis d'assurer le fonctionnement courant du syndicat et peut s'assimiler à un prêt. **La situation actuelle de la trésorerie du syndicat est le résultat d'une absence d'anticipation des conséquences décrites ci-dessus et de plan de trésorerie adapté. Sans ce concours bancaire, le syndicat n'aurait pu faire face à ses engagements.**

3.7 L'endettement

Lors de sa création en 2014, le syndicat mixte a pris en charge les 27 emprunts en cours des quatre syndicats qui ont fusionné au sein de Kerval. La dette globale se composait, au 31 décembre 2018, de 36 emprunts, dont un relatif au budget algues vertes. Fin 2018, l'encours de dette se situe à 27,68 M€. Les emprunts, souscrits majoritairement à taux fixe, sont tous classés 1A sur la grille Gissler. L'établissement n'est engagé dans aucun emprunt structuré. La capacité de désendettement du syndicat se situait en 2018 à 7,3 années contre 11,4 années en 2014. La construction de l'unité de traitement Ti Valo a généré des emprunts à hauteur de 16 M€, mobilisés entre 2015 et 2016. Les travaux relatifs au centre de Tri Generis ont été financés par des emprunts pour 3,4 M€ en 2016 et 2017.

Le niveau d'endettement du syndicat après avoir connu un pic en 2015 et 2016 (capacité de désendettement de 14,8 années) est revenu à un niveau de 7,3 années en 2018. Toutefois le niveau d'endettement global du syndicat atteint 8,1 années si l'on intègre les lignes de trésorerie que le syndicat utilise largement.

3.8 Les investissements

3.8.1 La capacité de financement des investissements

Alors que le syndicat ne disposait pas d'un autofinancement suffisant, il a maintenu un niveau d'investissement élevé en ayant recours massivement à l'emprunt et en prélevant sur son fonds de roulement. Malgré une CAF nette négative sur la période (- 2,30 M€), le syndicat a réalisé 32,59 M€ d'investissements, n'apportant en tant que financement propre que 11,1 % (3,63 M€) des sommes nécessaires à leur financement, provenant uniquement de subventions d'investissement (Ademe et Eco-emballages). Pour financer ses investissements dont la modernisation des unités de traitements existantes (Tri Génériss – 11 M€) et son nouvel équipement (Ti Valo - 21 M€), le syndicat a eu principalement recours à l'emprunt avec 25,59 M€ en cinq ans (dont 20,14 M€ pour ces deux opérations).

3.8.2 La programmation pluriannuelle des investissements

Alors qu'il s'arrêtait à l'exercice 2020 dans les débats d'orientations budgétaires 2018 et 2019, le syndicat a communiqué à la demande de la chambre son programme pluriannuel pour la période 2020-2023. La chambre a rajouté à cette programmation l'exercice 2024, afin de pouvoir y inclure les travaux obligatoires relevant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui doivent être réalisés avant 2025. Ainsi, c'est un montant de 7,78 M€, dont 3,63 M€ de travaux obligatoires relevant de la réglementation ICPE, qui devrait être prévu sur la période 2020-2024.

Tableau n° 15 : Programmation pluriannuelle des investissements

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Unité tri Ti Valo		340 000 €	360 000 €			700 000 €
UVE Planguenoual	530 000 € (1)	600 000 € (1)	1 700 000 €	300 000 €	2 900 000 € (1)	6 030 000 €
Unité de Launay Lantic	350 000 €		700 000 €			1 050 000 €
Total	880 000 €	940 000 €	2 760 000 €	300 000 €	2 900 000 €	7 780 000 €

Source : syndicat - PPI transmis le 4 juillet 2019

(1) ICPE - investissement obligatoire à réaliser avant 2024 : gestion des eaux site Planguenoual (0,73 M€ 2020-2021), diminution de la valeur limite de concentration des Nox des émissions atmosphériques du four de Planguenoual (2,7 M€ valeur 2019, 2,9 M€ valeur 2024 » .

Le syndicat n'a mené aucune étude prospective, ni simulation pour définir les modalités de financements de ses investissements. Aussi, afin de pouvoir apprécier si ces investissements sont réalisables, la chambre a procédé à une analyse prospective. Pour pouvoir assurer leur financement, le syndicat doit disposer d'un niveau adapté d'autofinancement, d'une possibilité d'endettement et d'un fonds de roulement disponible.

S'agissant de l'autofinancement. Il a été décidé pour déterminer la CAF brute de se fonder sur la moyenne de la CAF brute constatée en 2017 et en 2018, soit 3,27 M€/an³⁷. Au regard de l'échéancier d'annuité en capital de la dette et de la CAF nette à laquelle il pourra toujours être ajouté d'autres recettes (subventions d'investissement, produits de cession), l'autofinancement dégagé par l'établissement pourrait être en moyenne de 1,95 M€ sur 5 ans soit 390 000 €/an.

Tableau n° 16 : Evolution prospective du niveau de la CAF

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute estimée	3 271 163	3 271 163	3 271 163	3 271 163	3 271 163
Annuités en capital de la dette	2 961 192	2 927 573	2 867 245	2 862 894	2 784 649
CAF nette	309 971	343 590	403 918	408 269	486 514

Source : syndicat, annuités de la dette prévisionnelle transmis par le syndicat

S'agissant des possibilités d'endettement supplémentaires. Sans nouveaux emprunts, la capacité de désendettement atteindrait en effet 3,30 années en 2024, ce qui permet au syndicat de disposer d'une marge de manœuvre en termes d'endettement.

Tableau n° 17 : Evolution de l'encours de dette 2020 - 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de dette	21 128 145	21 166 952	18 239 379	15 372 133	12 509 238
Capacité de désendettement en année	5,58	5,59	4,82	4,06	3,30

Source : syndicat

Ainsi, si le syndicat devait emprunter 6 M€ en 2023, l'encours de dette atteindrait 21,38 M€ et sa capacité de désendettement atteindrait 5,65 années, indicateur qui reste raisonnable.

S'agissant du fonds de roulement. Le syndicat dispose d'un fonds de roulement négatif depuis 2017 de 2,61 M€. Il ne dispose donc pas d'un excédent de financement qui lui permettrait de disposer d'une ressource durable pour financer ses investissements. Avant d'envisager de nouveaux investissements, il doit rétablir son fonds de roulement.

³⁷ La progression de la TGAP sur la période + 0,50 M€ a été neutralisée par l'effet de l'augmentation automatique des tarifs pour prendre en compte ce surcoût. Le risque financier résultant des redressements fiscaux (+ 0,40 M€ /an) pour les sites de Ti Valo et l'UVE de Planguenoual n'ont pas été pris en compte dans cette hypothèse compte tenu de l'incertitude portant sur les montants qui résulteraient des recours gracieux et contentieux.

Tableau n° 18 : Situation du fonds de roulement

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement	1 112 760	1 937 651	1 554 380	- 2 882 782	- 2 612 901

Source : compte de gestion

Pour assurer la réalisation de son programme d'investissements, dont 3,63 M€ relèvent d'opérations à réaliser obligatoirement au titre des ICPE, plusieurs options peuvent être envisagées :

Hypothèse n° 1 : Réaliser les seuls investissements obligatoires (3,63 M€)

L'objectif est d'assurer la réalisation de 0,6 M€ en 2021 et 2,9 M€ en 2024, afin de se conformer au calendrier imposé par l'inspection des installations classées. Dans cette hypothèse, le syndicat doit dégager une CAF nette moyenne de 0,70 M€/an (hypothèse actuelle du syndicat 0,4 M€/an).

Il devra alors agir sur ses charges (renégociation et étalement de la dette afin de faire baisser le remboursement de l'annuité en capital³⁸, optimisation des charges liées aux différents contrats d'exploitation, action sur les dépenses générales) mais aussi sur les recettes (conservation par le syndicat d'une partie minoritaire des produits matières et soutiens des éco-organismes et si nécessaire progression des tarifs).

La progression de la CAF nette permettra de rétablir le fonds de roulement en 2023 et de financer 3,63 M€ d'investissements obligatoires via l'emprunt (2,70 M€) et l'autofinancement (CAF Nette : 0,93 M€).

Tableau n° 19 : Hypothèse n° 1

<i>En M€</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Caf nette prévisionnelle	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	3,50
Part CAF vers fonds de roulement	0,57	0,60	0,70	0,70	0	2,57
Part CAF vers financement investissement (A)	0,13	0,10	-	-	0,70	0,93
Emprunt (B)	-	0,50	-	-	2,20	2,70
Montant investissements financés	0,13	0,60	-	-	2,9	3,63

Source : CRC

³⁸ Trois emprunts de 12,6 M€ à 10 ans, un emprunt de 1,8 M€ à 12 ans et trois emprunts de 5,74 M€ à 20 ans.

Hypothèse n° 2 : Exécuter la totalité du PPI (7,78 M€)

Dans cette hypothèse, le syndicat doit dégager une CAF nette moyenne de 1 M€/an (hypothèse actuelle du syndicat 0,4 M€/an). Il devra agir sur ses charges (renégociation et étalement de la dette afin de faire baisser le remboursement de l'annuité en capital, optimisation des charges liées aux différents contrats d'exploitation, action sur les dépenses générales) mais aussi sur les recettes (progression conséquente des tarifs, et conservation par le syndicat d'une partie importante des produits matières et soutiens des éco-organismes).

La progression de la CAF nette permettra de rétablir le fonds de roulement dès 2022 et assurer le financement de 7,78 M€ d'investissements via l'emprunt (5,35 M€) et l'autofinancement (CAF Nette 2,43 M€).

Tableau n° 20 : Hypothèse n° 2

<i>En M€</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Caf nette prévisionnelle	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	5,00
Part CAF vers fonds de roulement	0,87	0,70	1,00	0	0	2,57
Part CAF vers financement investissement (A)	0,13	0,30	-	1,00	1,00	2,43
Emprunt (B)	-	0,30	-	3,15	1,9	5,35
Montant investissements financés	0,13	0,60	-	4,15	2,9	7,78

Source : CRC

La chambre souligne que les hypothèses retenues par cette analyse prospective ne pourront être effectives que si le syndicat décide de prendre des mesures en matière de réduction de charges (renégociation et étalement de la dette, optimisation des charges liées aux différents contrats d'exploitation, action sur les dépenses générales de l'établissement) et d'augmentation des recettes (progression des volumes traités, conservation par le syndicat d'une partie des produits matières et soutiens des éco-organismes et, en dernière limite et si nécessaire, augmentation des tarifs). A défaut, la situation financière du syndicat ne permettra pas d'assurer le financement des futurs investissements.

Le syndicat a indiqué à la chambre que, en raison de sa situation financière fragile, seuls les investissements relatifs à l'achat de la chargeuse et une partie des travaux de la gestion des eaux sur le site de Planguenoual ont été réalisés en 2019. La mise aux normes de l'unité d'incinération et plus globalement son devenir doivent s'inscrire dans le cadre d'une éventuelle réorganisation territoriale de la gestion du traitement des déchets qui devra être examinée au cours de la prochaine mandature.

En conclusion, le syndicat réussit à dégager des excédents de son cycle d'exploitation (produits d'exploitation supérieurs aux charges) qui auraient dû lui permettre de disposer d'un autofinancement conséquent et nécessaire au financement de ses investissements. Or, suite aux importants investissements réalisés entre 2015 et 2017 (modernisation de l'unité Tri-Généris et construction de l'unité de traitement Ti Valo) financés à plus de 78 % par l'emprunt (25,59 M€), la charge annuelle du remboursement des emprunts contractés pour la réalisation de ces équipements n'a pas permis de dégager d'autofinancement entre 2014 et 2017.

Cette situation, conjuguée à des prévisions d'excédent de la section d'exploitation surévaluées, a nécessité que le syndicat puise de manière importante dans son fonds de roulement qui est ainsi devenu nettement négatif à partir de 2017 (- 2,6 M€). Les emprunts de trésorerie de l'établissement ont permis d'assurer le fonctionnement courant du syndicat à partir de cette date. Sans ce concours bancaire, qui aurait dû être soldé à chaque fin d'exercice, le syndicat n'aurait pu faire face à ses engagements. Même si le ratio de la capacité de désendettement du syndicat apparaît raisonnable, la situation réelle ne lui permet pas de mener à bien son programme pluriannuel des investissements 2020-2024, estimé à 7,78 M€.

*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 sa 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 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 Tri Généris et surtout Ti Valo et en dernière limite et si nécessaire, en augmentant des tarifs.*

4 UN PILOTAGE ET UNE GESTION DU SYNDICAT MIXTE A RENFORCER

Né de la fusion de quatre syndicats en 2014, l'établissement doit encore renforcer sa gouvernance, notamment au regard de ses statuts, conforter les relations avec ses collectivités membres, et améliorer ses modes de gestion interne, en particulier sur la commande publique, le suivi des contrats et les ressources humaines.

4.1 La gouvernance

Des risques juridiques notables pèsent sur le syndicat, résultant d'une application incorrecte des dispositions statutaires et de délégations de compétence et de signature non conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). La gouvernance apparaît également fragilisée par des relations et des échanges d'information insuffisants entre le syndicat et ses collectivités membres, au niveau de la stratégie globale et politique de l'établissement (programme pluriannuel des investissements, dialogue de gestion sur les tarifs et les finances du syndicat).

4.1.1 Les organes institutionnels

4.1.1.1 Le conseil syndical

La composition du conseil syndical a évolué durant la période du fait de la réorganisation du paysage intercommunal dans les Côtes-d'Armor. Ainsi, le syndicat est passé au 1^{er} janvier 2017 de 11 à 5 collectivités membres, entraînant une baisse du nombre de délégués syndicaux de 42 à 37. L'article 7 des statuts modifiés au 1^{er} janvier 2017 a fixé le nombre de conseillers syndicaux à 37 ainsi que 19 suppléants. A compter du 1^{er} janvier 2020, le SMITOM de Launay Lantic est dissout et sa compétence transférée pour partie à Leff communauté, et pour partie à Saint-Brieuc Armor agglomération. Le poids de cette dernière au sein de Kerval s'en trouvera renforcé, avec 46 % des voix au sein du conseil syndical contre 40 % avant le 1^{er} janvier 2020.

Le périmètre du syndicat pourrait encore évoluer au-delà de 2020. En effet, dans le nord Ile-et-Vilaine, Saint-Malo agglomération, pour se conformer aux règles qui régissent la gestion des déchets ménagers (article L. 2224-13 CGCT), envisage de sortir du syndicat mixte des Pays de Rance et de la Baie, ce qui pourrait entraîner la dissolution de ce syndicat et l'adhésion à Kerval de Dinan agglomération pour la totalité de son territoire. Cette évolution, qui pourrait intervenir à compter de 2021, entraînerait un rééquilibrage du poids des différents EPCI³⁹.

³⁹ Saint-Brieuc Armor agglomération : 33 %, Dinan agglomération : 24 %, Lamballe Terre et Mer : 18 %, Loudéac communauté 15 % et Leff communauté : 9 %.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT⁴⁰, le conseil syndical doit se réunir au moins une fois par trimestre. Selon les exercices, cette obligation est plus ou moins bien respectée⁴¹. **La chambre rappelle au syndicat la nécessité de respecter les dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT imposant une réunion trimestrielle du conseil syndical.**

4.1.1.2 L'exécutif du syndicat

La chambre, lors de son contrôle, a relevé la nécessité de clarifier et de modifier l'article 13 des statuts relatifs à la composition du bureau syndical. Suite à ce constat, le conseil syndical, par une délibération du 15 novembre 2019, a fixé le nombre de membres du bureau à 15 et a élu un 15^{ème} membre au sein de cette instance ; il a supprimé l'obligation de disposer d'un vice-président par collectivité membre et a précisé les modalités de participation au bureau des maires des communes dans lesquelles se situe un site de traitement.

4.1.1.3 Les indemnités des élus

Par délibération du 17 février 2017, le conseil syndical a fixé les indemnités des élus aux taux maximum, soit 1 439,48 €/mois pour le président et 719,50 €/mois pour les cinq vice-présidents. En 2018, les indemnités et les frais des élus ont représenté 66 223 € (2014 : 68 414 €) et ont diminué de 3,2 % entre 2014 et 2018.

4.1.2 Les délégations

4.1.2.1 Les délégations accordées par le conseil syndical au bureau

Selon l'article L. 5211-10 du CGCT : « *Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception* » de sept domaines d'intervention. Par délibérations du 15 janvier 2014 et du 1^{er} mars 2017, le conseil syndical a décidé de déléguer toutes ses compétences au bureau syndical à l'exception des sept domaines prévus par les dispositions précitées.

Ces mêmes dispositions prévoient que le président doit rendre compte à chaque réunion du conseil syndical des attributions exercées en vertu de la délégation accordée au bureau. Dans les faits, la liste des décisions prises à ce titre est transmise aux délégués syndicaux avant les réunions, mais les procès-verbaux ne les mentionnent pas. **Afin d'officialiser le respect de cette obligation, la chambre invite le syndicat à faire apparaître ce point à l'ordre du jour des conseils syndicaux et à prévoir qu'une délibération prenant acte que le président a rendu compte de la délégation accordée au bureau soit portée à l'approbation des membres lors de chaque séance.**

⁴⁰ Dispositions applicables aux syndicats mixtes – article L. 5211-11 du CGCT.

⁴¹ Ainsi en 2017, le conseil syndical, s'il s'est réuni à quatre reprises dans l'année, ne s'est pas réuni aux deuxième et troisième trimestres. En 2019, le premier conseil syndical s'est déroulé le 17 juin 2019 sans qu'il ne se soit réuni au premier trimestre 2019.

Enfin, la chambre note que le contrat de vente de l'électricité produite par l'unité d'incinération a été signé le 23 janvier 2019 par le président, alors qu'il ne disposait d'aucune délégation de compétence ou de signature pour engager l'établissement. Le comité syndical ne l'a autorisé à signer ce contrat que le 14 février 2019 pour un contrat qui a débuté le 1^{er} janvier 2019. **La chambre invite l'établissement à plus de vigilance à l'avenir quant aux modalités de signature par l'ordonnateur des contrats engageant le syndicat.**

4.1.2.2 Les délégations accordées par le président aux vice-présidents

Le conseil syndical ayant fait le choix de tout déléguer au bureau, le président ne dispose d'aucune délégation du conseil. Dès lors, les délégations du président à ses vice-présidents ne peuvent porter que sur les seuls domaines ressortissants des pouvoirs propres du président en sa qualité d'ordonnateur de l'établissement.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT⁴², le président de Kerval, par arrêtés du 15 janvier 2014, a donné, à chacun de ses cinq vice-présidents, une délégation de fonction et de signature dans des domaines de compétence précis. Le conseil syndical ayant été renouvelé en 2017, un nouveau président et de nouveaux vice-présidents ont été élus. Aucun acte n'a été pris par le nouveau président pour organiser la délégation de ses fonctions (hors période d'intérim). Ce n'est qu'à la suite du contrôle de la chambre, que le président, par arrêté du 17 juin 2019 a délégué sa signature à ses vice-présidents en précisant les domaines d'intervention de chacun.

Ainsi, entre le 17 février 2017, date de leur élection, et le 17 juin 2019, les vice-présidents ont continué à signer irrégulièrement un certain nombre d'actes en l'absence de toute délégation de compétence accordée par le président. Cette situation a fait peser sur le syndicat un risque juridique et financier, si un contentieux avait été ouvert contre ces actes au titre de l'incompétence de leur auteur. **La chambre invite l'établissement, lors du prochain renouvellement du conseil syndical, à se conformer strictement aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.**

4.1.2.3 Les délégations accordées par le président aux personnels du syndicat

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-19 du CGCT, le président d'un syndicat peut déléguer sa signature aux responsables de services, à condition que les limites de cette délégation soient définies avec une précision suffisante⁴³. Par arrêtés du 5 mars 2014, le président a délégué sa signature à quatre agents exerçant en tant que chefs de service pour signer des bons de commandes inférieurs à 5 000 € ainsi que pour les courriers liés aux affaires courantes. Ces quatre délégations, en autorisant la signature de ces courriers sans fixer précisément le domaine d'intervention du chef de service, ont présenté un risque juridique en cas de contentieux.

⁴² Dispositions applicables aux syndicats mixtes : articles L. 5711-1 et L. 5211-2 du CGCT.

⁴³ Tribunal administratif de Lyon SCI B2J 23 juin 2016 n° 1408825.

Le conseil syndical ayant été renouvelé en 2017, un nouveau président et de nouveaux vice-présidents ont été élus. Le président devait de nouveau, s'il le souhaitait, déléguer à ses chefs de services sa signature, ce qui n'a pas été fait. Or, durant cette période, ces quatre chefs de services ont continué à signer les bons de commandes inférieurs à 5 000 € ainsi que les courriers liés aux affaires courantes en l'absence de délégation.

A la suite du contrôle de la chambre, le président a effectivement délégué sa signature à ces quatre chefs de services par arrêtés des 27 juin et 24 juillet 2019. Ces arrêtés, qui reprennent les mêmes formulations que ceux de 2014, sont de nouveau insuffisamment précis et présentent donc un risque juridique. Le syndicat a précisé que de nouveaux arrêtés seront soumis au futur exécutif de la prochaine mandature.

La chambre recommande au président du syndicat de préciser les limites et les domaines des délégations de signature accordées à ses chefs de service.

Recommandation n° 2 Préciser les limites et les domaines des délégations de signature accordées par le président du syndicat aux chefs de service.

4.1.3 Les relations avec les collectivités membres

Les relations entre le syndicat et ses collectivités membres souffrent d'un défaut d'information. En effet, les informations sur l'activité, les prix et la qualité du service, de même que les informations financières ne font pas, comme elles le devraient, l'objet de rapports réguliers à destination des collectivités membres. Ces relations doivent être renforcées et dépasser le simple cadre d'une représentation au sein du conseil et du bureau syndical.

4.1.3.1 L'absence de transmission des rapports obligatoires

Le code général des collectivités territoriales impose au syndicat de transmettre à ses collectivités membres deux types de documents chaque année : un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif⁴⁴ et des indicateurs techniques et financiers relatifs au traitement des déchets ménagers⁴⁵. De 2014 à 2017, le syndicat ne s'est pas conformé à cette obligation légale. Pour l'exercice 2018, il a réalisé un rapport annuel qui comporte une grande majorité de ces indicateurs, et qui a été transmis à ses collectivités membres le 2 août 2019.

La chambre invite le syndicat à élaborer et à communiquer chaque année à ses collectivités membres un rapport retraçant son activité, son compte administratif et les indicateurs techniques et financiers relatifs au traitement des déchets ménagers afin de se conformer aux dispositions précitées.

⁴⁴ Articles L. 5211-39 et L. 5711-1 du CGCT.

⁴⁵ Article D. 2224-1 du CGCT.

4.1.3.2 L'absence de dialogue de gestion

Les informations des collectivités membres sur la situation financière du syndicat se limitent aux seules réunions du conseil et du bureau. L'absence de transmission des rapports obligatoires sur la période examinée n'a pas permis aux membres d'apprécier la situation financière exacte de l'établissement et d'intervenir en amont des décisions stratégiques liées aux investissements et à leurs modalités de financement. La seule présence des représentants de chaque collectivité au sein des instances est apparue insuffisante pour informer pleinement les collectivités de la situation du syndicat.

Les conséquences financières des relations tendues entre le syndicat et certaines de ses collectivités membres en 2016 et en 2017 ainsi que les augmentations de tarifs résultant de certains choix sur les modalités de financement des investissements⁴⁶ auraient pu être, pour partie, évitées ou limitées si un véritable dialogue de gestion avait été mis en place entre le syndicat et les services des finances de chaque collectivité membre, afin d'expertiser, partager et préparer en amont les décisions et les dossiers soumis au conseil syndical. Dans sa réponse à la chambre, le syndicat précise qu'il souhaite développer une réelle démarche de concertation avec ses collectivités membres en s'appuyant sur une présentation détaillée des perspectives financières de l'année à venir lors du débat d'orientation budgétaire et sur une proposition de grille tarifaire préparée après un échange avec ses EPCI membres.

La chambre recommande au syndicat d'intégrer dans sa procédure budgétaire un dialogue annuel de gestion avec ses collectivités membres, qui devra intervenir, au plus tard, avant la présentation au conseil syndical du rapport annuel sur les orientations budgétaires.

Recommandation n° 3 Intégrer dans la procédure budgétaire un dialogue annuel de gestion avec les collectivités membres du syndicat.

En conclusion, suite aux constats de la chambre, le syndicat a clarifié et modifié ses statuts (nomination des vice-présidents et modalités de composition du bureau). Les délégations de compétences et de signature doivent être revues afin de se conformer aux dispositions du CGCT applicables. Enfin, le syndicat doit renforcer les relations avec ses collectivités membres notamment en mettant en place un dialogue annuel de gestion.

4.2 La gestion budgétaire et financière

Outre son budget principal, qui affichait 30 M€ de dépenses de fonctionnement et 6,36 M€ d'investissement en 2018, le syndicat dispose d'un seul budget annexe consacré au traitement des algues vertes collectées en baie de Saint-Brieuc.

⁴⁶ La situation financière tendue du syndicat est la conséquence des choix résultant des modalités de financement de la modernisation de l'unité Tri Génériss et de la réalisation de l'unité TI Valo – se reporter à la partie consacrée à la situation financière de l'établissement.

4.2.1 La fiabilité des comptes

4.2.1.1 Rappel de taxes foncières

En 2018, les services fiscaux ont procédé à des contrôles en matière de taxes foncières sur deux sites d'exploitation du syndicat⁴⁷. Le syndicat a fait l'objet d'un redressement pour deux années (99 826 € pour 2017 et 97 187 € pour 2018), soit un rappel de 197 013 € porté par le seul exercice 2019 alors que la dépense équivalente sur les années précédentes s'élevait à 142 €. Ces dépenses nouvelles ont été financées par une affectation de l'excédent de fonctionnement cumulé au 31 décembre 2018, de 432 736 €. L'avis de redressement concerne également le process de Tri Générès à hauteur de 75 000 € qui fait toutefois l'objet d'un recours par l'exploitant en vue de réduire ce montant. Au regard du résultat de ce recours, l'exploitant pourrait se retourner vers le syndicat pour solliciter la prise en compte de tout ou partie de cette nouvelle charge.

Les autres unités et exploitants font actuellement l'objet de contrôles des services fiscaux. Le risque de redressement fiscal pourrait être estimé à 100 000 €⁴⁸ par unité⁴⁹ au titre de la taxe foncière d'ici 2022, sous réserve de recours du syndicat sur le montant d'éventuels redressements. Ainsi, à moyen terme (2021-2022⁵⁰), le syndicat pourrait supporter une charge nouvelle permanente d'environ 400 000 € par an (100 000 € par unité) de taxe foncière.

Afin de prévenir le risque financier lié à d'éventuels redressements et fiabiliser les prévisions budgétaires de l'établissement, la chambre invite le syndicat à prendre l'attache des services fiscaux, afin d'examiner les modalités d'évaluation des bases de la taxe foncière de ces deux sites, de déterminer le risque potentiel et le niveau de redressement fiscal, et d'étudier les recours envisageables. L'établissement devra prévoir cette charge supplémentaire dans les budgets primitifs 2021 et 2022. Enfin, il pourrait être pertinent que le syndicat engage une réflexion avec ses EPCI membres, qui sont les bénéficiaires d'une partie des recettes provenant de cette taxe foncière⁵¹ afin d'examiner les modalités de financement de cette nouvelle charge.

4.2.1.2 Les charges à étaler

Depuis 2014, le site de traitement des châtelets (Ploufragan) est exploité par la société G. dans le cadre d'un marché de conception-réalisation. A partir de l'année 2016, le titulaire du marché a commencé la construction de l'usine Ti Valo, entraînant une diminution très importante de l'activité du site sur les années 2016 et 2017 et une baisse des recettes d'exploitation. Pour y faire face, le conseil syndical a décidé de procéder à un étalement des charges de fonctionnement de cette unité Ti Valo⁵². Cette opération a consisté à payer les charges fixes (1 254 580 €) relatives à la phase 2 des travaux (627 290 € pour 2016 et 627 290 € pour 2017) et à retirer certaines dépenses de fonctionnement des exercices 2016 et 2017, en utilisant la procédure d'étalement de charges.

⁴⁷ Unité de Launay Lantic à Lantic et unité de tri Générès à Ploufragan.

⁴⁸ Estimation transmise par les services fiscaux saisis durant l'instruction – courriel du 16 septembre 2019.

⁴⁹ Ti Valo et UVE de Planguenoual.

⁵⁰ Échéance probable de la fin des procédures de redressement par les services fiscaux.

⁵¹ Part intercommunalité de la taxe foncière 7,32 %.

⁵² Cf. délibération du 6 décembre 2016.

Cette procédure est encadrée par l'instruction comptable M4⁵³ selon laquelle le compte 4818 « charges à étaler » ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles de par leur nature (décisions de justice) et par leur montant, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre. Cette procédure nécessite de surcroît l'autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales puisqu'il constitue une dérogation au plan comptable général (M 4). En l'espèce, les dépenses concernées ne présentaient pas un caractère exceptionnel et pouvaient être anticipées lors de l'élaboration des budgets du syndicat. De plus, aucune autorisation ministérielle n'a été sollicitée ni accordée.

Pourtant, la délibération du 6 décembre 2016 qui a autorisé la mise en place de ce dispositif n'a fait l'objet d'aucune observation au titre du contrôle de légalité par le préfet des Côtes-d'Armor. De même, le comptable a accepté sa mise en œuvre malgré les dispositions prévues par l'instruction comptable M 4 imposant une autorisation ministérielle préalable.

Ces opérations ont donc donné lieu à l'émission de mandats et de titres qui ont eu un impact sur le résultat de la section d'investissement. Cette procédure a fait supporter provisoirement des charges de fonctionnement par la section d'investissement, ce qui a eu pour conséquence de modifier les résultats budgétaires de l'exercice 2016.

La chambre constate que le syndicat a utilisé ce dispositif de façon irrégulière, dès lors qu'il ne s'agissait pas de dépenses exceptionnelles et qu'aucun accord ministériel n'avait été obtenu, méconnaissant ainsi les dispositions de l'instruction budgétaire M4.

4.2.2 La gestion budgétaire

4.2.2.1 Les débats d'orientations budgétaires

Aux termes des articles L. 2312-1, L. 5211-36 et D. 2312-3 du CGCT, un débat a lieu au sein du conseil syndical sur les orientations générales du budget de l'exercice et le président y présente un rapport sur les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels envisagés en matière de programmation des investissements assortis d'une prévision des dépenses et des recettes, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport comporte en outre une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, et il précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel et du temps de travail.

Si les rapports sur les orientations budgétaires sont très orientés sur l'activité du syndicat, ils souffrent d'insuffisances sur plusieurs points. La programmation pluriannuelle des investissements (ROB 2018) se limite aux seuls exercices 2019 et 2020, et aucune programmation n'est prévue pour les exercices 2021 à 2024. Le programme présente les opérations à réaliser mais les modalités de leur financement ne sont pas précisées. Aucun point n'est fait sur les dépenses réalisées ou restant à réaliser sur les travaux engagés. En matière de ressources humaines, aucune information n'est donnée sur les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail des agents du syndicat.

⁵³ Titre 2 page 67.

La chambre invite le syndicat à inclure dans les rapports d'orientation budgétaire une véritable programmation pluriannuelle des investissements portant sur cinq ans, précisant les modalités de financements des opérations prévues et l'état des opérations en cours, ainsi qu'un bilan des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail des agents.

4.2.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

En fonctionnement, la chambre constate une amélioration de la qualité des prévisions budgétaires sur la période. Les taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement se situaient autour de 93 % entre 2014 et 2016 et ce n'est qu'à partir de 2017 qu'ils ont atteint un niveau proche des prévisions (2017 : 96 % et 2018 : 99 %). Concernant les recettes réelles de fonctionnement, si elles ont été réalisées à 97 % en 2015, les taux de réalisation de 2016 (92 %) et de 2017 (94 %) apparaissent insuffisants.

En 2016 et 2017, ce sont notamment les charges de gestion courantes qui ont été surévaluées, mais surtout, en recettes, les inscriptions en matière de contributions des collectivités ont été très optimistes⁵⁴. L'excédent de la section de fonctionnement a donc été sensiblement inférieur aux prévisions, de 765 434 € en 2016 et de 709 555 € en 2017.

En investissement, les dépenses, auxquelles sont ajoutés les restes à réaliser, ont été exécutées à hauteur d'environ 85 % sur la période, à l'exception de 2015, où le taux de réalisation se situe à 46 %.

La chambre rappelle l'importance de la qualité des prévisions budgétaires.

4.2.2.3 La présentation des documents budgétaires

Les documents budgétaires ne comportent pas de présentation des dépenses d'équipement par opération (état B3)⁵⁵. Les comptes ne permettent donc pas de connaître le coût des principaux équipements, l'état des dépenses réalisées au cours de l'exercice ou restant à réaliser sur ces équipements, ce qui constitue une carence importante pour un établissement public dans l'information donnée aux tiers et aux élus.

La chambre invite l'établissement à compléter et à renseigner de façon systématique toutes les annexes budgétaires obligatoires.

⁵⁴ Pour les charges à caractère général : taux de réalisation de 83 %, soit -1,3 M€, en 2016 et de 91 % soit - 0,68 M€ en 2017. Le produit des contributions des collectivités a été surévalué de 1,8 M€ en 2016 et de 2,47 M€ en 2017.

⁵⁵ Instruction budgétaire et comptable M 4 ainsi que les articles L. 2221-5, R. 2221-34 et suivants et R. 2221-94 du CGCT.

4.2.2.4 La comptabilité des engagements

Le paiement des dépenses à la charge de la collectivité résulte au préalable d'un acte d'engagement. Acte juridique par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense, l'engagement est saisi dans la comptabilité pour son montant total et fera l'objet éventuellement de mandatement successifs.

Le syndicat mixte ne tient une telle comptabilité d'engagement que pour les dépenses résultant des marchés d'exploitation des unités de traitement, ce qui laisse un volume de 40 % du total des dépenses en dehors de ce dispositif.

La chambre invite le syndicat à généraliser la comptabilité d'engagement à toutes ses dépenses, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M4, afin notamment d'améliorer la fiabilité des écritures de fin d'année.

4.2.2.5 La formalisation de la procédure comptable et le renforcement du suivi analytique de l'activité du syndicat

Le syndicat ne dispose pas de règlement financier. Ni les procédures comptables, ni les tâches des agents ne sont formalisées. Dans les faits, ces procédures sont contraintes par l'outil de gestion budgétaire et comptable utilisé. Néanmoins, si un règlement ne semble pas nécessaire compte tenu du nombre restreint d'intervenants, une formalisation des procédures comptables et des modalités d'intervention de chaque agent pourrait être pertinente dans le cadre du contrôle interne comptable.

L'activité du syndicat se caractérise par une diversité et une complexité des outils (5 unités de traitement des déchets) et des recettes (20 tarifs différents). Le suivi analytique des différentes activités, unités de traitement et types de déchets est assuré par la tenue de tableaux de bord, sur tableur Excel. Si le syndicat réussit à avoir une vision globale des coûts de ses activités et de ses unités de traitement, il semble nécessaire d'en renforcer le suivi analytique afin de pouvoir établir à tout moment des coûts réels et des projections. **La chambre invite le syndicat à formaliser sa procédure comptable et à renforcer le suivi analytique de son activité.**

4.2.2.6 Le rattachement de charges

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est destiné à assurer le respect du principe d'indépendance des exercices⁵⁶. Le volume des charges et des produits rattachés d'un exercice sur l'autre, pour le budget principal, a progressé entre 2014 et 2018. Cette situation résulte des tensions existantes à partir de 2017 entre certains EPCI membres et le syndicat. **La chambre constate que même s'il n'est pas formalisé, le processus de rattachement des charges et des produits est correctement et régulièrement effectué.**

⁵⁶ Article 57 (4°) du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

4.2.2.7 L'information du public

Les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT prévoient que les budgets sont mis en ligne sur le site internet de la collectivité dans un délai d'un mois à compter de leur adoption par le conseil syndical, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent. A la date de l'instruction, aucun document budgétaire n'était disponible sur le site internet du syndicat mixte. Seuls les marchés publics sont publiés. **La chambre invite le syndicat à se conformer à cette obligation légale en faisant apparaître sur son site internet ces informations et ces documents.**

4.3 La commande publique et les contrats

Les contrats d'exploitation des unités de traitement ont été contrôlés (incinération, tri compostage, enfouissement, Tri Génériss et Ti Valo) en donnant une priorité à l'exécution des marchés. Quatre marchés ont été contrôlés, représentant un montant global de 103,65 M€ dont 21,52 M€ pour les investissements, soit 66 % des dépenses d'équipement du syndicat sur la période 2014-2019.

4.3.1 L'organisation et les procédures

4.3.1.1 Un dispositif global cohérent à renforcer

L'organisation actuelle du syndicat en matière de commande publique apparaît cohérente. Si le syndicat ne dispose pas d'un service chargé des marchés publics, les procédures de passation des marchés d'exploitation sont suivies par trois cadres, chacun spécialisé en matière administrative, financière et technique. Pour ces marchés d'importance, le syndicat se fait accompagner d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un renforcement du suivi du travail des cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage pourrait être pertinent afin d'éviter un risque d'annulation d'une procédure de marché public (marché d'exploitation de l'unité d'incinération de Planguenoual).

4.3.1.2 L'absence de règlement intérieur pour la commission d'appel d'offres

Le syndicat a une commission d'appel d'offres (CAO) mise en place par des délibérations du 15 janvier 2014 et du 17 février 2017 qui se prononce sur tous les marchés publics se situant au-dessus des seuils prévus par le CGCT et le code de la commande publique. Si sa composition n'appelle pas d'observations, son fonctionnement mériterait d'être précisé. Les textes organisant cette commission ne comportent pas de dispositions spécifiques sur son fonctionnement. Aussi, il appartient à chaque collectivité de définir les règles de fonctionnement de sa commission⁵⁷. Or le syndicat ne dispose pas de règlement intérieur fixant les modalités de fonctionnement de sa CAO. **La chambre invite l'établissement à se doter d'un règlement particulier organisant le fonctionnement de la CAO.**

4.3.2 La prévention des conflits d'intérêts

L'article 48 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics précise que *« constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché »*. Le décret du 31 janvier 2014 prévoit les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités pour se prémunir contre toute situation de conflit d'intérêts.

Le syndicat dispose d'un guide de déontologie depuis 2015 qui vise à prévenir en amont les dérives susceptibles d'affecter le processus d'achat public et qui rappelle les principes de la commande publique, la gestion des risques et les règles tenant à la préparation, à la passation et à l'exécution des marchés publics.

Ce guide n'a pas toutefois fait l'objet d'une présentation ou d'une validation par le conseil ou le bureau syndical. Le syndicat n'a pas non plus adopté de mesures spécifiques permettant notamment de s'assurer que les élus syndicaux ou les personnels du syndicat susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, des débats et des délibérations du conseil syndical.

Plus globalement, **la chambre invite le syndicat à mener une démarche de prévention des conflits d'intérêts en faisant valider par le conseil syndical le guide de déontologie actualisé. Il conviendrait, en application du décret précité, que les vice-présidents, les délégués syndicaux et les agents de l'établissement susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts informent par écrit le président des sujets sur lesquels ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté du président devrait fixer les domaines dans lesquels la personne intéressée devra s'abstenir d'exercer ses compétences.**

⁵⁷ Délai minimum pour la convocation de ses membres, fixation d'une règle en cas de partage des voix, quorum, règles applicables en matière de remplacement des membres titulaires ou suppléant, règles concernant les membres à voix délibération et leur représentation et les membres à voix consultative.

4.3.3 Les marchés d'exploitation des unités de traitement

Les marchés d'exploitation de l'unité Ti Valo et celui de l'unité d'incinération ont retenu l'attention de la chambre⁵⁸.

4.3.3.1 Le marché d'exploitation de l'unité Ti Valo

La conception, la réalisation puis l'exploitation de l'unité est assurée depuis 2014 par une société. Le montant du marché signé le 18 octobre 2014 avec cette société se monte à 45,06 M€ sur une durée de 9 ans, pour le traitement de 97 000 tonnes de déchets. Outre la conception et la réalisation de l'unité Ti Valo pour 21,52 M€, le marché prévoit l'exploitation de l'unité de traitement. Plusieurs difficultés apparaissent dans l'exécution de ce marché :

1/ Les modalités d'application de l'option n° 1 du marché

Dans son offre du 18 avril 2014, la société s'est engagée « à traiter sur le site des Châtelets 20 000 tonnes par an de déchets industriels, encombrants et autres produits ». Pour l'exercice 2018, le syndicat a constaté que seules 9 500 tonnes avaient été apportées et traitées sur le site par la société. L'établissement a émis le 6 février 2019 un titre de recettes de 223 285 € TTC à l'encontre de son exploitant correspondant au coût des 10 500 tonnes de déchets non apportées.

La société a contesté cette créance, en indiquant le 24 octobre 2019 qu'elle n'avait reçu aucun titre de recettes. Le syndicat ainsi que le comptable n'ont pu établir à ce jour que la société avait bien été destinataire de ce titre de recettes daté du 6 février 2019. Il en résulte que les délais de recours contentieux contre cet acte sont toujours actifs et que la société reste en mesure de le contester devant la juridiction administrative. Ainsi, le risque de contentieux contre ce titre de recettes de la part de l'exploitant apparaît réel. **La chambre invite le syndicat à demander au comptable de notifier officiellement à la société ce titre de recettes afin de faire courir les délais contentieux. Dans l'hypothèse de l'ouverture d'un contentieux, il appartiendra au syndicat de prévoir une provision pour litiges et contentieux.**

2/ Les risques contentieux liés à l'exécution du contrat

Dans une correspondance du 14 juin 2019, l'exploitant a informé le syndicat qu'il supportait depuis 2018, 426 000 € de charges supplémentaires ce qui a entraîné une perte sur cet exercice de 210 000 €. Il a estimé la perte potentielle pour 2019 à 1,02 M€ résultant de l'absence de débouché pour le CSR produit. La société ne peut le vendre et en tirer des recettes mais doit supporter une charge supplémentaire pour l'éliminer. Afin de rééquilibrer sa situation financière, elle a sollicité une révision des clauses financières du contrat pour un montant de 940 000 €/an, ce que le syndicat a refusé en ne validant qu'une augmentation de 75 000 €/an.

⁵⁸ L'annexe 4 développe l'analyse réalisée par la chambre sur ces marchés.

En octobre 2019, l'avocat de la société a demandé au syndicat qu'il soit fait application des dispositions de l'article 17.5 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui prévoient que « les prix sont révisés mensuellement en fonction des prix indexés et des prix de vente réels » et que le prix de rachat de la tonne de CSR soit revu pour passer de 30 €/tonne à 76,22 €/tonne. Or, il ressort du CCAP et notamment de l'article 16.5 que « l'ensemble des produits valorisés matière et énergie dispose (...) d'un coût plafond pour la durée du marché pour les produits ayant une valeur négative à la signature du contrat » ; les annexes 7 et 8 du contrat fixent le coût plafond à 30 €/tonne pour le CSR sans qu'il soit prévu de révisions ou d'indexation de ce prix. En l'état actuel du dossier et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, le risque de voir le co-contractant contester les coûts de rachat du CSR prévus par le contrat semble limité.

Si les difficultés financières du co-contractant de l'établissement ne doivent pas être sous-estimées et pourraient avoir des conséquences indirectes pour le syndicat, d'éventuelles négociations quant à l'évolution des clauses financières du marché ne pourraient être menées qu'avec la plus grande prudence et retenue, compte tenu de la situation financière tendue du syndicat. L'établissement ne pourra entamer des négociations avec son co-contractant que s'il dispose de l'ensemble des informations financières relatives à l'exécution du contrat par la société (connaissance de l'ensemble des charges effectivement supportées par la société pour tous les déchets traités et recettes effectivement perçues pour tous les produits matières). Il ne faudrait pas limiter la négociation au simple CSR, qui ne représente que 30 % de la production de l'unité, mais l'élargir à tout le contrat en réexaminant tous les coûts des produits ressortant du traitement ainsi que les prix de revente réels de ces produits.

4.3.3.2 Le marché d'exploitation de l'usine d'incinération

Un marché a été signé le 27 octobre 2015 et a débuté le 1^{er} novembre 2015 avec l'exploitant précédent (société A), pour une durée de 8 ans et pour un montant de 18,5 M€. Un premier avenant a été signé le 26 avril 2019.

1/ La passation irrégulière du marché

Plusieurs incohérences et anomalies apparaissent dans la passation de ce marché dont la procédure a été lancée le 13 avril 2015. Deux critères de choix ont été fixés par le syndicat pour classer les offres des entreprises : le critère de la valeur économique pour 55 % et le critère technique pour 45 %.

Sur le critère de la valeur économique

L'examen du rapport d'analyse des offres fait apparaître une incohérence au niveau de ce critère qui représente 55 points sur un total de 100 points. Ce critère dispose d'un sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitations (1.2). Celui-ci est noté 10 points et se fonde, lui-même, sur trois sous-critères dont un, portant sur la cohérence des charges de personnels. La chambre s'interroge sur la pertinence d'un tel critère qui vise à apprécier une cohérence entre une prestation et des charges de personnel. De plus, il apparaît une différence notable entre l'appréciation littérale et la note accordée aux deux entreprises arrivées en tête sur la cohérence des charges de personnels (cf. annexe 4 du présent rapport). La notation retenue par le syndicat est contestable. Si l'offre de la société B apparaissait moins précise sur la prise en charge du salaire du directeur du site et si elle justifiait une note plus basse que sa concurrente (1/1), elle ne méritait sans doute pas une note aussi sévère de 0,5/1. Afin de rectifier cette appréciation, la chambre a simulé le calcul du sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitation en accordant à la société B une note de 0,75/1 au lieu de 0,5/1 pour le sous-critère charges de personnels. Cette évolution de la notation de sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitation entraîne une modification de la note du critère sur la valeur économique.

Sur le critère technique

Suite à la décision d'attribuer le marché à la société A, la société B a saisi le tribunal administratif de Rennes. Par une ordonnance du 3 septembre 2015, le juge des référés a rejeté la requête de la société B. Toutefois, dans son ordonnance, le juge des référés a noté que la société A avait bénéficié d'un point supplémentaire suite à une erreur dans la notation du critère technique. Or la société B n'a pas soulevé devant le juge administratif le moyen tenant à la différence entre l'appréciation et la note du critère tenant à la valeur économique de l'offre. Le juge n'étant pas saisi par ce moyen, ne pouvait d'office l'examiner. Si tel avait été le cas, il aurait pu se prononcer sur la légalité de la totalité du marché.

Dès lors, pour évaluer les modalités d'appréciation du critère technique, il y a lieu de prendre en compte le positionnement du juge sur le constat de cette erreur de notation et enlever à la société A un point sur le critère technique, ce qui modifie notablement le calcul final des notes et du classement.

Tableau n° 21 : Synthèse des notes et classement

	RAO		Calcul	CRC
	B	A	B	A
Critère technique : 45 pts	37,50	38,00	37,50	37,00
Critère financier: 55 pts	50,80	51,70	51,63	51,70
Note finale : 100 pts	88,30	89,70	89,13	88,70
Classement	2	1	1	2

Source : rapport commission d'appel d'offres et analyse chambre régionale des comptes

Ainsi c'est la société B qui aurait dû être attributaire de ce marché public et non la société A. Si ce marché avait été attribué à la société B, le syndicat aurait pu faire une économie de 115 811 € sur les trois exercices (2016 à 2018) et de 308 830 € sur la durée du marché (huit ans). **Ces incohérences et ces anomalies ont entaché d'irrégularité la procédure d'attribution de ce marché en portant atteinte à l'égalité de traitement des candidats et fait perdre potentiellement à la collectivité 308 830 € sur la durée du marché.**

2/ L'exécution du marché

Après trois ans, le montant effectivement payé à la société prestataire dépasse de 1,6 % le montant initialement prévu au contrat (+ 117 961 €). Ces dépassements s'expliquent par la révision annuelle des tarifs et le coût de certaines prestations exceptionnelles (mise en balle des déchets) non prévues au contrat initial. **La chambre constate qu'il n'y a pas, à ce stade de l'exécution du marché, de dérapage financier significatif.**

En conclusion, si l'organisation en matière de commande publique apparaît globalement cohérente, il convient de la renforcer en dotant l'établissement d'un règlement intérieur pour sa commission d'appel d'offres et en assurant un travail de suivi effectif des cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage lors de la phase de passation des marchés d'exploitation de ses unités de traitement afin d'éviter les risques d'annulation d'une procédure.

4.4 La gestion des ressources humaines

4.4.1 Effectifs et évolution de la masse salariale

Les effectifs de l'établissement ont connu une progression limitée sur la période examinée, passant de 16,6 ETP à 18,6 ETP⁵⁹. Alors que le nombre d'agents titulaires s'est maintenu avec 14,6 ETP, celui des personnels non titulaires est passé de deux à quatre ETP. La masse salariale a progressé de 22 % (+ 159 454 €, soit + 5,1 % /an) sur la période 2014-2018, alors que les effectifs n'ont progressé que de 12 %. Cette progression s'explique par l'harmonisation « par le haut » du régime indemnitaire qui est intervenue à partir de 2015 suite à la création de Kerval (fusion de quatre syndicats) et en 2018 avec la mise en place du RIFSEEP (+ 40 850 €). A cela, il convient de rajouter les effets des mesures nationales (augmentation du point d'indice et PPCR) et le recrutement d'agents non titulaires.

⁵⁹ Représentant 19 agents en 2018.

4.4.2 La gestion du temps de travail et l'absentéisme

4.4.2.1 Le temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, qui constitue à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail par semaine, compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaires, des 25 jours de congés annuels et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Seule une décision du bureau syndical du 22 avril 2014 se prononce sur la situation du temps de travail des agents du syndicat et valide le règlement des congés qui leur est applicable. Aucune délibération du conseil syndical ne se prononce précisément sur les modalités de mise en œuvre de l'aménagement du temps de travail. Il en ressort que si la durée du temps de travail est réglementairement fixée à 1 607 heures, elle n'est, dans les faits, qu'au maximum de 1 586 heures compte tenu de l'attribution de trois journées de congés exceptionnels supplémentaires à tous les agents. L'attribution irrégulière de ces jours de congés exceptionnels n'est fondée sur aucune disposition légale ou réglementaire ; de plus, aucune délibération du conseil syndical n'en prévoit l'attribution.

Le temps de travail dans la collectivité varie aussi en fonction de l'ancienneté des agents de 1 551 heures à 1 586 heures par an. En 2018, le total des heures non travaillées a atteint 595 heures. Il convient d'y intégrer les 147 heures résultant des 21 jours de congés d'ancienneté attribués.⁶⁰ Ainsi, le total des heures non travaillées atteint 742 heures, représentant 0,46 ETP, soit un coût annuel de 21 926 €⁶¹. **La chambre recommande au syndicat d'appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an aux agents de l'établissement.**

Recommandation n° 4 Appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an.

De cette durée du travail, il convient de déduire les « congés d'ancienneté » prévus irrégulièrement par le règlement de congés approuvé par la décision du bureau syndical du 22 avril 2014. Celui-ci prévoit l'attribution d'un jour de congés supplémentaire tous les cinq ans passés en qualité d'agent titulaire ou non titulaire, dans la limite de cinq jours de congés supplémentaires. Ainsi, en 2018, 10 agents ont obtenu 21 jours de congés d'ancienneté (2017 : 10 agents - 24,5 jours). **La chambre recommande la suppression de ce dispositif irrégulier.**

Recommandation n° 5 Cesser l'attribution de congés exceptionnels dit « congés d'ancienneté » aux agents de l'établissement.

⁶⁰ Source : syndicat.

⁶¹ 883 054 € (charges totales de personnel nettes des remboursements MAD, compte de gestion 2018) / 18,6 ETP = 47 476 € X 0,46 ETP (heures non travaillées hors congés d'ancienneté) = 21 926 €.

4.4.2.2 Une attribution irrégulière des jours de fractionnement

L'article 1^{er} du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit qu'un ou deux jours de congés supplémentaires peuvent être accordés, mais seulement si l'agent a pris ses congés en dehors de certaine période de l'année. Or, en pratique, le syndicat mixte accorde systématiquement ces deux jours de fractionnement à l'ensemble des agents de la collectivité sans contrôle préalable du respect des conditions prévues par le décret. En réponse, le syndicat a précisé que le nombre de congés de fractionnement sera dorénavant attribué conformément aux dispositions réglementaires précitées. **La chambre invite le syndicat à n'attribuer ces jours de fractionnement qu'aux seuls agents respectant les conditions réglementaires.**

4.4.2.3 Le compte épargne temps (CET)

Par une décision du 22 avril 2014, le bureau syndical a mis en œuvre le dispositif du CET pour les agents et a autorisé la possibilité de monétiser les jours déposés sur ce compte. Depuis sa mise en place, le nombre de jours sur les CET des agents a été multiplié par 1,5 (+ 173 jours entre 2014 et 2018). Le montant total de monétisation des jours CET a été multiplié par quatre sur la période, passant de 4 100 € en 2014 à 17 345 € en 2018. **Compte tenu du nombre important de jours épargnés (471 jours) équivalent à deux ETP, et qui sont susceptibles d'être utilisés ou monétisés, le syndicat doit porter une attention particulière à leur évolution.**

4.4.2.4 L'absentéisme

Le nombre de jours moyens d'absence pour motif de santé des agents (titulaires et non titulaires) a été multiplié par 2,3, passant de 10 jours par agent/an en 2014 à 23,8 jours en 2018. 97 % des jours d'absence pour motif médical en 2018 sont déclarés par les agents titulaires du syndicat. Cette progression importante s'explique par l'absence pour congé de longue durée d'un seul agent. Les arrêts pour congés de maladie ordinaire ont diminué de 58 % sur la période (10 jours par an/ agent en 2014 contre 4,2 jours en 2018), et ces congés ne représentent que 17,7 % des arrêts en 2018 (100 % en 2014).

En revanche, le nombre d'agents ayant déposé un congé de maladie ordinaire a progressé de 37,5 % et représente en moyenne 66,6 % de l'effectif. Ainsi en 2018, sur les 18,6 ETP exerçant au sein de la collectivité, 11 agents ont déposé un congé de maladie ordinaire dont 90 % étaient des agents titulaires.

Le nombre d'accidents de travail est resté stable (un accident en moyenne chaque année), sans entraîner d'arrêt de travail.

La chambre constate que l'absentéisme est maîtrisé et n'a pas de conséquences financières significative pour l'établissement.

4.4.2.5 L'emploi de travailleurs handicapés

Les dispositions des articles L. 323-2 et L. 5212-1 et suivants du code du travail imposent aux employeurs publics d'employer à temps plein ou à temps partiel des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de l'effectif total des agents rémunérés. A défaut, ils doivent verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). En 2018, la collectivité employait deux agents reconnus comme travailleurs handicapés, équivalent à 0,11 ETP, et avait passé un marché avec un établissement de travail protégé. Compte tenu de son taux d'emploi de travailleurs handicapés qui s'élevait à 11 % de ses effectifs, le syndicat n'a pas eu l'obligation d'abonder le FIPHFP au titre de l'exercice 2018.

4.4.3 Le régime indemnitaire et la NBI

Le montant versé au titre du régime indemnitaire a progressé de 41,5 % sur la période 2014-2018 et représentait 23,6 % du montant total des rémunérations versées au personnel titulaire du syndicat (21,3 % en 2014), soit un montant de 139 206 € en 2018. Quatre indemnités posent des difficultés quant à leurs modalités de fixation et d'attribution.

4.4.3.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

Le montant versé au titre de cette indemnité a progressé, passant en cinq ans de 7 480 € à 14 184 €. Le nombre moyen d'heures supplémentaires réalisées par les agents syndicaux est stable sur la période : 46,9 heures par an en 2018 (2014 : 48,8 heures).

1/ Une délibération insuffisamment précise

Aux termes de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, (...), la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires (...). L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret.* ».

Le conseil syndical a instauré par la délibération du 15 janvier 2014 l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires au profit des agents titulaires et non titulaires de catégorie B et C. Toutefois, cette délibération ne précise pas les cadres d'emploi ouvrant droit à des heures supplémentaires (technicien, adjoint ou agent technique...), ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit à cette indemnité et ne détermine pas le taux moyen applicable. De même, aucune dérogation n'est prévue permettant de dépasser à titre exceptionnel le contingent des 25 heures mensuelles.

A la demande de la chambre, le syndicat a précisé, par une délibération du 18 février 2020, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit à cette indemnité ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels titulaires et non titulaires.

2/ Le versement irrégulier d'heures supplémentaires au titre de compléments de rémunération

Il ressort de l'instruction et des documents transmis par le syndicat qu'un dispositif de complément de rémunération irrégulier a été mis en place via le versement d'un forfait d'heures supplémentaires à trois agents de l'établissement⁶². Il s'agissait, pour l'établissement, d'augmenter artificiellement le régime indemnitaire d'agents qui se situaient au maximum du régime indemnitaire de leur cadre d'emploi. Si le syndicat a cessé le versement irrégulier de ce forfait d'heures supplémentaires en 2018 pour deux agents, suite à la mise en place du RIFSEEP, il maintient ce dispositif pour un technicien territorial dont le cadre d'emploi ne relèvait pas encore du RIFSEEP. Aux termes d'un décret en date du 27 février 2020⁶³, le passage au RIFSEEP du corps des techniciens supérieurs du développement durable (et donc du cadre d'emplois homologue des techniciens territoriaux) a été organisé. **La chambre recommande au syndicat de mettre fin à la pratique irrégulière consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.**

Recommandation n° 6 Mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.

3/ L'absence de moyens de contrôle automatisé du temps de travail

L'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002 impose que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires soit subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé afin de pouvoir comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Or, le syndicat ne dispose pas d'outil permettant un tel contrôle. **La chambre invite l'établissement à mettre en place cet outil afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées.**

⁶² Monsieur A., technicien territorial : versement mensuel de 25 heures supplémentaires (exercice 2014 à 2019), M. B., rédacteur territorial : versement trimestriel de 25 heures supplémentaires (exercice 2016 et 2018) et Mme C., rédacteur territorial : versement trimestriel de 25 heures supplémentaires (exercice 2016 et 2018).

⁶³ Décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

4.4.3.2 Les astreintes et les permanences

En application des articles 5 et 9 du décret du 12 juillet 2001, l'assemblée délibérante doit fixer les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes et des permanences, les modalités de leur organisation, la liste des emplois concernés ainsi que les modalités de rémunération ou de compensations. Le conseil syndical a instauré par la délibération du 15 janvier 2014 les indemnités d'astreinte et de permanence au profit des agents titulaires et non titulaires de toutes catégories. Toutefois, cette délibération ne fixe pas les modalités de calcul de cette indemnité. En réponse, l'établissement a précisé qu'aucun besoin de versement d'astreinte n'existait et qu'aucune astreinte n'avait été versée depuis 2014. **La chambre invite le syndicat mixte à préciser, par délibération, les modalités de rémunération et de compensation de ces astreintes ou à abroger cette délibération, si aucun besoin n'existe en la matière.**

4.4.3.3 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Par deux délibérations du 16 avril 2018 et du 26 février 2019, applicables à compter du 1^{er} mai 2018, le syndicat mixte a mis en place le RIFSEEP comprenant une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise liée aux fonctions exercées par l'agent et à son expérience professionnelle (IFSE) et un complément indemnitaire annuel tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA). Pour l'exercice 2018, aucune modulation au regard des résultats de l'évaluation professionnelle et de la manière de servir n'est intervenue pour fixer le montant du CIA. Les agents ont tous perçu une somme identique de 660 €/an, qui a été seulement proratisée au regard du temps de travail et de l'absentéisme. Le syndicat a précisé que cette pratique résultait d'une volonté politique des élus. **La chambre rappelle que le dispositif mis en place en 2018 est irrégulier au regard des textes applicables en matière de RIFSEEP et invite le syndicat à faire application de la modulation fondée sur les critères d'évaluation pour calculer le complément indemnitaire prévu dans le cadre du RIFSEEP.**

4.4.3.4 La nouvelle bonification indiciaire

L'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 précise les modalités d'attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale. En 2018, sept agents percevaient une nouvelle bonification indiciaire soit 48 % des agents titulaires (14,6 ETP) pour un montant annuel de 7 020 €. Sur ces sept agents, six dossiers font apparaître une inadéquation entre les fiches de poste produites et le nombre de points attribués (voir détail à l'annexe 2).

Le syndicat a indiqué qu'un travail était mené sur la mise à jour de deux fiches de poste qui permettront de justifier l'attribution de la NBI. Pour les autres agents, l'établissement a précisé qu'il se mettrait en conformité avec la réglementation applicable.

La chambre recommande au syndicat de réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire pour ces postes en se conformant à la réglementation applicable, soit en mettant en adéquation les fiches de poste avec les fonctions exercées, soit en supprimant cette NBI.

Recommandation n° 7 : Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire en se conformant à la réglementation applicable.

4.4.4 La politique d'avancement

Par une délibération du 18 décembre 2018, le conseil syndical fixe un taux de promotion à 100 % pour tous les grades d'avancement. En 2017 et en 2018 les quatre agents promouvables ont été effectivement promus. Sur deux exercices, le syndicat a promu 27,5 % de son effectif (quatre agents sur 14,6 ETP titulaires). Même s'il faut prendre ce chiffre avec mesure compte tenu de l'effectif réduit du syndicat, il y a lieu de constater que le syndicat promeut automatiquement un agent qui est promouvable. **La chambre rappelle qu'il ne peut y avoir automaticité dans ce domaine dès lors que le choix d'une promotion doit être avant tout fondé sur la valeur professionnelle de l'agent.**

4.4.5 L'action sociale

Kerval est affilié au centre national d'action sociale pour une cotisation moyenne annuelle de 3 907 €. Sur la période, les agents du syndicat ont perçu un montant de prestations supérieur à la cotisation de l'établissement (4 645 €). Le syndicat assure un suivi annuel précis de l'évolution des prestations perçues par ses agents.

4.4.6 Les outils et les documents de gestion des ressources humaines

Le règlement intérieur. Si aucun texte ne rend obligatoire un règlement intérieur au sein d'une collectivité territoriale, contrairement à ce qu'impose le code du travail aux employeurs privés⁶⁴, sa mise en place apparaît nécessaire afin de fixer les règles et les mesures d'application en matières de conditions, de santé et de sécurité au travail. Le syndicat dispose d'un règlement de congés mais il n'a pas de règlement intérieur général. Afin de disposer d'un document unique et actualisé traitant des conditions de travail au sein de l'établissement (temps de travail, congés, prestations sociales, positions statutaires, régime indemnitaire, accident du travail etc.), **la chambre invite le syndicat à élaborer un règlement intérieur, à le faire valider par le comité technique et le comité d'hygiène et de sécurité et à le faire approuver par une délibération du conseil syndical.**

⁶⁴ Articles L. 1321-1 à L. 1321-6 et R. 1321-1 à R. 1321-5 du code du travail.

Le plan de formation. L'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale impose que les collectivités établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui doit être présenté à l'assemblée délibérante. En l'espèce, le syndicat mixte ne dispose pas de plans de formation annuels. **Le chambre invite le syndicat à établir un plan de formation annuel ou pluriannuel et à le soumettre chaque année, avec le bilan de la formation de l'année écoulée, au conseil syndical.**

Les fiches de postes. Des fiches de postes ont été établies pour chaque service. Si elles précisent la nature du poste, les missions principales et complémentaires, les compétences mobilisées, il manque des informations sur le positionnement hiérarchique (responsable hiérarchique direct), le type et les modalités d'encadrement, les conditions de travail (lieu, équipement, horaires, astreintes, contraintes particulières...) et les modes de rémunération (régime indemnitaire, NBI et autres). **La chambre invite le syndicat à préciser ses fiches de postes.** L'établissement a précisé que ce point sera traité en 2020.

En conclusion, la durée annuelle du temps de travail effectif des agents, qui varie de 1 551 heures à 1 586 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence irrégulière ainsi que l'attribution non fondée de congés d'ancienneté aux agents entraînent un surcoût pour le syndicat évalué à 21 296 € pour l'année 2018. Les outils de gestion des ressources humaines doivent être améliorés et renforcés, notamment en matière de suivi du temps de travail. La fixation et l'attribution de certaines primes devront être précisées afin de se conformer aux textes en vigueur.

- - -

ANNEXES

Annexe n° 1.	Tableaux financiers	64
Annexe n° 2.	Ressources humaines.....	67
Annexe n° 3.	Les filières de traitement	70
Annexe n° 4.	Les marchés d'exploitation des unités de traitement.....	75
Annexe n° 5.	Le traitement des algues vertes	82

Annexe n° 1. Tableaux financiers

Evolution des produits de gestion courante

En €	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	% moy/an
Ventes de produits, services et marchandises	3 067 197	3 601 048	2 599 342	3 593 772	3 223 323	1,25
+ Subventions d'exploitation	856 475	224 574	215 044	99 841	85 218	- 43,8
+ Autres produits de gestion courante (contributions collectivité, clients extérieurs, soutiens éco-organismes)	17 769 548	19 437 559	18 806 518	22 058 615	25 948 511	9,9
= Produits de gestion courante	21 693 254	23 263 185	21 620 913	25 752 228	29 257 052	8,7

Source : compte de gestion.

(1) L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations.

Evolution des charges courantes

en €	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	% moy/an
Charges à caractère général	11 662 761	11 769 060	10 771 497	13 147 558	15 268 158	6,9
+ Charges de personnel	723 600	819 831	941 900	937 989	883 054	5,1
+ Autres charges de gestion	7 079 194	8 307 930	6 749 808	7 095 698	7 644 832	1,9
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change	571 283	503 056	695 698	750 814	692 539	4,9
= Charges courantes	20 036 838	21 399 877	19 158 903	21 932 059	24 488 584	5,1

Source : compte de gestion

(1) L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations

Evolution de l'excédent brut d'exploitation

en €	2014	2015	2016 (1)	2017	2018
Chiffre d'affaires	3 067 197	3 601 048	2 599 342	3 593 772	3 223 323
- Consommations intermédiaires	11 662 761	11 769 060	11 398 782	13 774 850	15 268 158
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	289 569	413 428	485 210,77	1 138 121	975 987
- Charges de personnel	723 600	819 831	941 900	937 989	883 054
+ Subvention d'exploitation	856 475	224 574	215 044	99 841	85 218
+ Autres produits de gestion	17 769 548	19 437 559	18 806 518	22 058 615	25 948 511
- Autres charges de gestion	7 079 194	8 307 930	6 749 808	7 095 698	7 644 832
Excédent brut d'exploitation	1 938 097	1 952 932	2 045 203	2 805 570	4 485 020

Source : compte de gestion

(1) L'exercice 2016 a fait l'objet d'un retraitement par la chambre afin de neutraliser l'effet de la réémission hors taxe des titres de recettes relatifs aux produits des ventes de 2011 et 2012 résultant des contrôles menés en 2015 par les services fiscaux sur l'assujettissement à la TVA pour les années 2011 et 2012 de certaines prestations

Evolution de la CAF nette

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut d'exploitation	1 938 097	1 952 932	2 045 203	2 805 570	4 485 020
CAF brute	1 326 684	1 245 941	2 017 061	2 753 825	3 788 503
- Annuité en capital de la dette	1 805 361	1 919 132	2 788 723	3 288 880	3 639 170
= CAF nette ou disponible (C)	-478 676	-673 191	-771 661	-535 055	149 333

Source : compte de gestion

Capacité de désendettement et amortissement

<i>Au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette	15 148 374	17 429 242	29 943 519	31 316 989	27 677 819
Annuité totale de la dette	2 376 644	2 422 188	3 484 411	4 039 694	4 331 709
Capacité de désendettement, =	11,99	11,29	13,60	11,97	7,61

Actif immobilisé	30 504 555	31 514 283	45 439 138	53 383 960	50 436 594
Dotations nettes aux amortissements	1 834 586	2 572 751	2 608 754	2 769 822	4 388 703
Durée de vie	16,63	12,25	17,42	19,27	11,49

Source : compte de gestion

Evolution du fonds de roulement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2014/2018
CAF brute	1 326 684	1 245 941	2 017 061	2 753 825	3 788 503	11 132 014
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	1 805 361	1 919 132	2 788 723	3 288 880	3 639 170	13 441 265
= CAF nette ou disponible (C)	-478 676	-673 191	-771 661	-535 055	149 333	- 2 309 251
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	274 303	600 000	1 619 000	2 150 186	1 302 572	5 809 928
= Financement propre disponible (C+D)	-204 374	-73 191	847 339	1 615 131	1 451 904	3 636 810
- Dépenses d'équipement	1 803 074	3 353 348	15 906 320	10 087 354	1 441 337	32 591 434
- Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 007 448	-3 704 783	-15 686 271	-8 974 055	261 483	- 30 111 073
Nouveaux emprunts	1 429 000	4 200 000	15 303 000	4 662 350	0	25 594 350
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-578 448	495 217	-383 271	-4 437 163	10 567	- 4 893 097
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 118 686	2 196 966	1 813 694	-2 623 468	-2 612 901	- 107 024
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	20,4	37,5	31,4	-43,7	-38,9	

Source : compte de gestion

Evolution de la trésorerie

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	1 118 686	2 196 966	1 813 694	-2 623 468	-2 612 901
Besoin en fonds de roulement	1 409 090	-1 199 518	-752 549	-1 051 627	-1 569 141
=Trésorerie nette	-290 405	3 396 483	2 566 244	-1 571 841	-1 043 760
Dont trésorerie active	1 140 826	3 397 713	2 566 685	1 428 600	3 256 650
Dont trésorerie passive	1 430 000	0	0	3 000 000	4 300 000

Source : compte de gestion

Evolution de la capacité de désendettement

	2014	2015	2016	2017	2018
Nouveaux emprunts	1 429 000	4 200 000	15 303 000	4 662 350	0
Encours de dette au 31 déc.	15 148 374	17 429 242	29 943 519	31 316 989	27 677 819
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	11,4	14,0	14,8	11,4	7,3

Source : Compte de gestion - Anafi

Financement des investissements 2014-2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	-478 676	-673 191	-771 661	-535 055	149 333	-2 309 251
+ Subventions d'investissement	271 670	600 000	1 610 000	2 025 686	1 302 572	5 809 928
+ Produits de cession	2 633	0	9 000	124 500	0	136 133
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	274 303	600 000	1 619 000	2 150 186	1 302 572	5 946 061
= Financement propre disponible (C+D)	-204 374	-73 191	847 339	1 615 131	1 451 904	3 636 810
- Dépenses d'équipement	1 803 074	3 353 348	15 906 320	10 087 354	1 441 337	32 591 434
- Charges à répartir	0	0	627 290	627 290	0	1 254 580
+ amortissement des charges à répartir				125 458	250 916	376 374
- Reprise sur excédents capitalisés et réserves de réévaluation	0	253 243	0	0	0	253 243
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 007 448	-3 704 783	-15 686 271	-8 974 055	261 483	-30 111 073
Nouveaux emprunts de l'année	1 429 000	4 200 000	15 303 000	4 662 350	0	25 594 350

Source : compte de gestion. Le tableau a été corrigé des montants de l'amortissement des charges à répartir qui fait l'objet chaque année d'un titre de recette budgétaire

Evolution des prévisions budgétaires

SM KERAL	2014			2015			2016			2017			2018		
en euros	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation
SECTION DE FONCTIONNEMENT															
Dépenses réelles de fonctionnement	21 903 198	20 414 715	93%	23 153 878	22 091 324	95%	27 893 581	25 772 359	92%	24 774 897	23 758 013	96%	25 818 978	25 537 341	99%
dont : 011 charges à caractère général	12 944 721	11 952 379	92%	13 101 357	12 185 091	93%	14 563 882	13 818 511	95%	15 146 289	14 913 184	98%	16 383 125	16 244 846	99%
dont : 65 charges de gestion courante	7 556 859	7 079 193	94%	8 308 000	8 307 930	100%	8 085 000	6 749 808	83%	7 781 000	7 095 698	91%	7 684 500	7 644 832	99%
Recettes réelles de fonctionnement	22 933 767	21 769 032	95%	24 000 926	23 343 191	97%	29 655 000	27 171 131	92%	27 714 502	26 009 047	94%	29 858 430	29 585 157	99%
dont c/70 vente de produits	7 776 000	3 067 197	39%	3 550 000	3 548 294	100%	6 755 000	6 100 819	90%	2 912 020	3 593 771	123%	3 492 600	3 223 323	92%
dont c/ 75 contributions collectivités	14 569 857	17 769 548	122%	20 021 000	19 437 559	97%	20 602 000	18 806 518	91%	24 527 912	22 058 615	90%	25 900 015	25 948 512	100%
Excédent : prévu et réalisé	578 405	18 710		600 000	-703 771		783 759	18 325		1 453 000	743 445		424 315	418 085	

SM KERAL	2014			2015			2016			2017			2018		
en euros	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation	prévu total	réalisé	Taux de réalisation
SECTION D'INVESTISSEMENT															
dépenses réelles d'inv	4 045 478	3 608 435	89,20%	16 307 986	6 997 723	42,91%	25 699 070	22 417 397	87,23%	15 629 336	15 595 147	99,78%	6 365 591	5 205 507	81,78%
TOTAL DEPENSES	4 573 093	4 109 895	89,87%	17 197 244	7 886 981	45,86%	26 928 087	23 645 703	87,81%	16 891 638	16 857 380	99,80%	7 124 563	5 964 479	83,72%
TOTAL RECETTES	4 236 064	3 537 736	83,51%	16 597 244	8 572 814	51,65%	25 395 317	22 030 077	86,75%	15 760 462	12 386 692	78,59%	10 771 996	7 505 274	69,67%

Source : comptes administratifs

Annexe n° 2. Ressources humaines

Evolution des effectifs de 2014 à 2018 (agents)

Catégories	2014					2015					2016					2017					2018				
	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total
Titulaires	1	3	8,6		14,6	1	6	8,6		15,6	1	6	8,6		15,6	1	3	8,6		14,6	1	3	8,6		14,6
Non Titulaires	0	1	1		2		1	1		2	1	1	2		4	0	1	2		3	0	1	3		4
dont																									
Contractuels sur emplois permanents		1	1		2		1	1		2	1	1	2		4		1	2		3		1	2		3
Contractuels remplaçants - accroissement temporaire					0					0					0					0			1		1
Nombre Total d'agents	1	6	10	0	16,6	1	7	9,6	0	17,6	2	7	11	0	19,6	1	6	11	0	17,6	1	6	12	0	19,6

Source : tableau et données transmis par le syndicat

Evolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations du personnel	461 131	522 696	598 641	624 711	589 950
+ Charges sociales	210 961	227 791	267 377	272 874	253 196
+ Impôts et taxes sur rémunérations	17 592	21 159	20 665	23 253	20 236
+ Autres charges de personnel	13 014	14 111	15 848	14 548	19 673
= Charges de personnel interne	702 699	785 757	902 531	935 386	883 054
+ Charges de personnel externe	20 901	34 074	39 369	2 603	0
= Charges totales de personnel	723 600	819 831	941 900	937 989	883 054

Source : compte de gestion

Temps de travail

	Règlementation	35 H	37 H	39 H
Nb de jours dans l'année (a)	365	365	365	365
Samedi-dimanche (b)	104	104	104	104
Nb de jours fériés (c)	8	8	8	8
Congés Annuels (d)	25	25	25	25
congés supplémentaires (e)	0	3	3	3
Nombre de jours ouvrés travaillés = a - (b+c+d +e)	228	225	225	225
Jours RTT (1)		-	12	23
Nombre de jours travaillés	228	225	213	202
Temps de travail annualisé (heures) (f)	1607	1575	1575	1575
Différence (g) = 1607 h - f (3)		- 32 h	- 32 h	- 32 h

Nombre d'agents titulaires et non titulaires en 2018 (ETP) (h)		7,6	10	1
Nb d'heures non travaillées en 2018 (2) = h X g		243,2	320	32

Source : syndicat

(1) Règlement des congés et tableau questionnaire n° 1 temps de travail

(2) Différence entre 1 607 heures et le temps de travail annualisé au sein du syndicat

Evolution des jours déposés sur les comptes épargne temps

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'agents disposant d'un CET	8	9	10	9	9
Nombre total de jours	298	434	514	460	471
Montant total monétisation		4 100 €	1 600 €	17 265 €	17 345 €

Source : syndicat

Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent

Nombre de jours moyen par agent	2014	2018	2014/2017
Maladie ordinaire	10	4,2	- 58 %
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie		19,62	
Accidents de travail			
Maladies professionnelles			
Maternité, paternité, adoption			
Autres raisons (hors absences syndicales)			
TOTAL	10	23,8	X 2,3

Sources : données transmises par le syndicat

Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaires et non titulaires)

Type d'absence	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Maladie ordinaire	167	89	57	159	79	-53 %
Congé longue maladie	0	365	120		0	
Congé longue durée	0		184	365	365	
Accident du travail						
Maladie professionnelle						
Congés maternité et pathologiques			206			
Autres raisons (hors absences syndicales)						
Total Collectivité	167	454	567	524	444	166 %

Source : données transmises par le syndicat

Evolution du régime indemnitaire des agents titulaires

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération principale	364 366	434 176	491 358	506 258	464 362
+ Primes et gratifications	98 356	112 236	114 574	124 524	139 206

Source : Anafi – compte de gestion

Evolution de la charge financière des heures supplémentaires

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'heures supplémentaires	391,25	595,75	880,05	1 172,00	751,75
Nombre d'agents concernés	8,00	10,00	17,00	17,00	16,00
Charge financière	7 480,91 €	9 907,59 €	13 935,75 €	22 469,94 €	14 184,09 €
Moyenne H/agent	48,8	59,5	51,7	68,9	46,9

Source : syndicat

Liste des anomalies relevées dans l'attribution de la NBI

- Responsable du service des finances et du budget – rédacteur principal – 30 points NBI (arrêté du 8 janvier 2014), assure l'encadrement de deux agents. Au regard de ses missions et de son positionnement l'attribution de 30 points de NBI n'apparaît pas justifiée. Seuls 25 points au titre du point n° 11 des décrets du 27 septembre 2001 et du 3 juillet 2006 pourraient être effectivement attribués au titre de l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion financière.
- Responsable du service du partenariat et de l'économie circulaire - rédacteur - 15 points NBI (arrêté du 8 janvier 2014). Sa fiche de poste ne fait pas apparaître d'encadrement d'agents. Au regard de ses missions et de son positionnement, l'attribution de 15 points de NBI n'apparaît pas justifiée.
- Responsable du service technique - technicien principal – 20 points NBI (arrêté du 8 janvier 2014) assure l'encadrement des services techniques. Au regard de ses missions et de son positionnement l'attribution de 20 points de NBI n'apparaît pas justifiée. Seuls 15 points au titre du point n° 18 du décret précité pourraient être effectivement attribués au titre de l'encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents.
- Coordinateur du pôle transport - agent de maîtrise - 15 points NBI (arrêté du 8 janvier 2014), assure l'encadrement de trois agents. Au regard de ses missions et de son positionnement l'attribution de 15 points de NBI au titre du point n° 18 du décret du 3 juillet 2006 n'apparaît pas justifiée.
- Assistante administrative, comptable et technique - adjoint administratif – 10 points NBI (arrêté du 9 décembre 2014). La fiche de poste produite ne permet pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public justifiant l'attribution de ces 10 points de NBI (point 33 du décret précité).
- animateur sensibilisation gestion des déchets - adjoint technique – 10 points NBI (arrêté du 30 avril 2018). S'agissant de la fonction de dessinateur, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent se voir attribuer cette bonification que s'ils exercent les fonctions de dessinateur à titre exclusif ou principal selon le point n° 27 du décret susvisé⁶⁵. La fiche de poste produite ne permet pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions de dessinateur justifiant l'attribution de cette NBI.

⁶⁵ Tribunal administratif de Rennes 26 juillet 2017 n° 1505321.

Annexe n° 3. Les filières de traitement

1/ Incinération**Evolution du volume de déchets traités par incinération**

En tonnes	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Unité d'incinération	38 917	41 652	41 976	43 663	44 488	+ 14 %

(1) taux d'utilisation : volume traité annuellement par rapport au volume de traitement autorisé ICPE

Source : syndicat

Evolution du taux d'utilisation (1)

En tonnes	2005/2013 (2)	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2014/2018
Taux d'utilisation	91 %	86,8 %	92,9 %	93,6 %	97,4 %	99,3 %	94 %

(1) taux d'utilisation : volume traité annuellement par rapport au volume de traitement autorisé ICPE (44 800 tonnes/an)

Source : syndicat et CCTP marché d'exploitation usine d'incinération ROD SMICTOM Penthièvre Méné

TGAP – taux 2018

Composantes TGAP	Unité de perception	Taux en euros (applicables au 1 ^{er} janvier 2018 et seulement pour 2018)
Réception de déchets dans une installation de traitement thermique de déchets non dangereux ou transfert vers une installation située dans un autre État et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent ⁽²⁾ :		
A - Dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité, pour les déchets réceptionnés au plus tard le 31 décembre 2018	Tonne	12,02
- Dont le système de management de l'énergie a été certifié conforme à la norme internationale ISO 50001 par un organisme accrédité		
B - Dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80mg/Nm ³	Tonne	12,02
C - Réalisant une valorisation énergétique élevée dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,65	Tonne	9,02
D - Relever à la fois des A et B	Tonne	9,02
E - Relever à la fois des A et C	Tonne	6,01
F - Relever à la fois des B et C	Tonne	5,01
G - Relever à la fois des A, B et C	Tonne	3,01
H - Autre	Tonne	15,03

Evolution du résultat financier de la filière incinération

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Charges directes						
Amortissements et intérêts	266 943,46	256 071,79	232 378,99	95 449,00	78 589,50	-71%
Contrat Novergie	2 704 074,43	2 702 528,59	2 328 537,04	2 383 741,49	2 439 303,72	-10%
Coût transport et traitement REFIOM	399 260,47	379 218,61	367 384,18	366 335,13	336 152,84	-16%
Coûts transports des mâchefers	14 654,24	18 287,81	6 055,51	34 700,90	20 444,05	40%
Coûts des transferts des déchets	160 394,34	124 788,07	249 677,09	308 516,01	309 725,60	93%
Autres (TGAP depuis 1/11/2015)		60 353,19	358 292,00	532 812,00	541 753,42	
Péréquation transport	157 007,41	160 063,32	127 821,91	152 202,44	203 418,43	30%
Total	3 702 334,35	3 701 311,38	3 670 146,72	3 873 756,97	3 929 387,56	6%
Recettes directes						
Recettes de production électrique	294 205,98	424 318,07	395 571,89	534 210,11	584 556,03	99%
Recettes acier incinérés	56 547,86	33 023,42	19 350,12	784,94	14 830,15	-74%
Recettes tonnages ext OMR	122 255,66	36 973,50			55 696,68	-54%
Recettes membres KERVAL	2 413 870,37	2 440 585,59	2 333 604,91	2 507 947,54	2 680 255,72	11%
Recettes membres kerval OMR châtelets	727 171,20	764 939,52	1 426 835,36	1 598 910,32	1 697 348,58	133%
Autres (Assimilés et DAE)	288 702,70	227 917,56	211 569,04	196 860,02	88 415,78	-69%
Total	3 902 753,77	3 927 757,66	4 386 931,32	4 838 712,93	5 121 102,94	31%
Résultat	200 419,42	226 446,28	716 784,60	964 955,96	1 191 715,38	495%

Source : syndicat

Evolution du montant de la TGAP

	Montant TGAP (base 41 600 tonnes/an) <i>étude Kerval - Maitréa</i>	Montant TGAP (base 44 075 tonnes/an) <i>CRC</i>
2020	500 000 €	528 900 €
2021	705 000 €	749 275 €
2022	750 000 €	793 350 €
2023	830 000 €	881 500 €
2024	915 000 €	969 650 €
2025	1 040 000 €	1 101 875 €

Source : syndicat – étude réalisée en octobre 2018.

Simulation CRC à partir des tarifs TGAP validé par l'article 24 de la loi de finances pour 2019

2/ Enfouissement**Evolution du volume de déchets traités par enfouissement**

<i>En tonnes</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
ISDND	11 103	10 410	10 360	10 410	6 248	-43 %

Source : syndicat

Evolution du taux d'utilisation

<i>En tonnes</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Total tonnage enfoui	11 103,32	10 410,49	10 360,12	10 410,50	6 248,86	- 43,7 %
Tonnage apporté par KERVAL	9 174,52	8 658,17	9 074,24	9 339,78	5 399,62	- 41,1 %
Tonnage apporté par client	1 928,80	1 752,32	1 285,88	1 070,72	849,24	- 56,0 %

Source : syndicat

Evolution du résultat financier de la filière

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Charges directes	622 918	643 718	638 486	639 888	396 736
Recettes directes	740 394	777 145	783 111	803 664	390 459
Résultat	117 475	133 427	144 625	163 776	- 6 277

Source : syndicat

3/ Tri-compostage**Evolution du volume de déchets traités par tri compostage**

<i>En tonnes</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Total tonnage traité	30 979,94	25 708,31	27 216,98	33 994,88	28 800,32	-7 %
Tonnage traité Omr	13 844,00	13 045,68	12 965,44	14 741,48	14 551,32	5 %
Tonnage traités déchets verts	10 967,18	9 430,95	8 772,32	9 856,98	9 517,24	-13 %
Tonnage traités algues vertes	6 168,76	3 231,68	5 479,22	9 396,42	4 731,76	-23 %

Source : syndicat

Evolution du résultat financier de la filière

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Charges directes	1 036 012	1 018 756	1 021 632	986 168	1 048 242
Recettes directes	1 019 302	933 609	899 041	754 305	874 632
Résultat	- 16 710	- 85 147	- 122 591	- 231 862	- 173 610

Source : syndicat

4/ Tri-Valorisation :Tri –Généris**Evolution du volume de déchets traités**

En tonnes	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Total tonnage traité	22 193	23 529	27 174	31 518	31 041	+ 39,8 %
Total tonnage Kerval	18 941	19 406	21 050	24 526	25 038	+ 32,1 %
Total tonnage clients extérieurs	3 252	4 123	6 124	6 992	6 003	+ 84,5 %

Source : syndicat

Evolution des résultats

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges directes	2 181 953	2 803 159	3 468 102	4 095 806	4 829 364
Recettes directes	10 028 465	10 237 820	10 525 095	14 272 221	13 685 205
Résultat brut	7 846 512	7 434 661	7 056 993	10 176 415	8 855 841
Reversement aux EPCI mbres	7 343 270	7 208 430	7 013 836	8 961 972	7 501 298
Résultat net	503 242	226 231	43 157	1 214 443	1 354 543

Source : syndicat

Evolution du coût du traitement de la tonne de déchets EPCI

En €	2014	2018	2014/2018
Tonnes traités EPCI	18 941 t	25 038 t	+ 32 %
Coût traitement à la tonne	115	168	+ 46 %
Refacturation aux EPCI à la tonne	142	207	+ 45 %
Gain net pour Kerval à la tonne	27	39	+ 44 %
Gain net	511 407	976 482	+ 91 %

Source : syndicat

Simulation des conséquences financières de la réforme des consignes bouteilles

2018	Bouteilles verres	Bouteilles plastiques	Total
Tonnages	16 250	1 924	18 174
Produits revente	390 000 €	414 297 €	804 297 €
Soutiens éco-organismes	170 625 €	1 904 760 €	2 075 385 €
Charges traitement	893 750 €	313 586 €	1 207 336 €
Charge exploitation et GER obligatoires SUEZ	0	59 199 €	59 199 €
Conséquences financières mise en place consignes	333 125 €	- 2 005 471 €	- 1 613 147 € (1)

Source : syndicat

(1) conséquences financières = Charge de traitement - (Produit revente + soutien éco-organismes) + charge exploitation obligatoire = 1 613 147 €

Simulation des résultats 2018 du syndicat au regard du projet de réforme

En €	2018	2018 Simulation réforme
Charges directes	4 829 364	3 681 227
Recettes directes	13 685 205	10 805 523
Résultat brut	8 855 841	7 124 296
Reversement aux EPCI membres	7 501 298	4 621 616
Résultat net	1 354 543	2 502 680

Source : syndicat

5/ Tri-Valorisation :Ti Valo**Evolution des charges**

Charges directes	2017	2018
Intérêts des emprunts	332 020	301 101
Dotations aux amortissements	325 563	1 915 834
Exploitation part fixe	1 118 042	2 309 186
Exploitation part variable	1 136 882	2 486 885
Traitement refus et transport	72 184	160 157
Total	2 984 692	7 173 163

Source : syndicat fichier Excel coût Ti Valo 27 septembre 2019

Evolution des recettes

Recettes directes	2017	2018
Subvention Ademe		214 033
Recettes revente matières	55 567	307 409
Soutien eco-organismes		140 000
Droit d'usage	47 022	344 586
Contribution des collectivités	1 445 578	3 776 337
Contribution des clients	251 873	912 753
Indemnisation GEVE sinistre sécheur	101 426	119 333
Rechargement OMR	157 839	311 226
Total	2 059 305	6 125 677

Source : syndicat fichier Excel coût Ti Valo 27 septembre 2019

Evolution des résultats

<i>En €</i>	2017	2018
Charges directes	2 984 692	7 173 163
Recettes directes	2 059 305	6 125 677
Résultat brut	- 925 387	- 1 047 486

Source : syndicat

La comparaison entre tonnages entrants prévus et réalisés

	Estimation marché 2014	2018	2014/2018
Transfert OMr	31 000	28 283	- 8,7 %
Valorisation déchets verts	19 000	22 617	+ 19 %
Tri	47 000	39 533	- 15,8 %
TOTAL	97 000	90 433	- 6,7 %

Source : syndicat

La comparaison financières prévus et réalisés

	Estimation marché 2014	2018	2014/2018
Coût annuel phase 3	5 956 831	4 796 070	- 19,4 %

Source : syndicat fichier Excel coût Ti Valo 4 septembre 2019

Conséquences financières de l'avenant n° 5

	AE	Avenant n° 5	Evolution	Conséquences financières 2018 et 2019 (1)
Bois classe B	15,5 €/t	25,5 €/t	+ 64,5 %	2018 : 7 500 tonnes + 75 000 €/an
Flux rembourré/éco-mobilier	19,91 €/t	+ 22,48 € tonnes soit un prix de 42,39 € tonnes	X 2	2019 : 2 400 t projetées : + 78 000 € mais compensés par une augmentation des tarifs clients extérieurs 2018 : 1 200 tonnes : + 26 976 € non compensés
TOTAL				+ 101 976 € en 2019 puis + 75 000 €/an

Source : syndicat – réponse questionnaire n° 8 Ti Valo.

(1) Calcul opéré sur la base des résultats 2018.

Annexe n° 4. Les marchés d'exploitation des unités de traitement

1/ Le marché d'exploitation de l'unité Ti Valo

La conception, la réalisation puis l'exploitation de l'unité sont assurées depuis 2014 par la société G. Le montant du marché signé le 18 octobre 2014 avec la société se monte à 45,06 M€ sur une durée de 9 ans, pour le traitement de 97 000 tonnes de déchets. L'acte d'engagement prévoit un volume maximum de traitement de 138 300 tonnes sur cette durée. Outre la conception et la réalisation de l'unité Ti Valo pour 21,52 M€, le marché prévoit l'exploitation de l'unité de traitement.

1.1 L'exécution du marché

En terme de volume, la première année pleine d'exploitation de l'unité Ti Valo se rapproche des estimations du marché passé en 2014. L'écart entre les volumes estimés en 2014 et ceux réalisés en 2018 s'explique par l'arrêt d'une partie de l'unité à la fin de l'année 2018 suite à un incendie accidentel. En termes financiers, l'annexe 7 du marché prévoit un coût d'exploitation annuel prévisionnel de 5,96 M€. L'exercice 2018 s'est soldé par un coût moindre par rapport aux estimations du marché de près de 19 %, soit une différence de 1,16 M€. Ce résultat est lié à la baisse significative des tonnages de certains déchets dont ceux traités par l'activité de tri (- 15,8 % : refus de tri, encombrants, bois, mobilier...). Ces déchets ayant le coût d'exploitation le plus élevé (de 12,6 € à 19,9 €/tonne), la baisse du volume fait automatiquement baisser le coût d'exploitation. La chambre ne note pas, à ce stade d'exécution, de dérapage financier du marché.

1.2 - Les modalités d'application de l'option n° 1 du marché

Le document de mise au point du marché, qui fait partie des pièces contractuelles du marché, a prévu dans son point 1.8 que la société signataire « prenait note de la levée des options par Kerval ». Il s'agit du seul document qui pose le principe de l'intégration de l'option n° 1 dans ce marché. Le programme fonctionnel final prévoit dans l'option n° 1 que le candidat « proposera l'exploitation totale ou partielle, des capacités de tri disponibles, dans un cadre juridique compatible avec le contrat d'exploitation. Il proposera les engagements d'apports et la nature des flux pouvant être apportée, ainsi que les conditions techniques et économiques d'utilisation du site ». Dans son offre du 18 avril 2014, la société G. s'est engagée « à traiter sur le site des Châtelets 20 000 tonnes par an de déchets industriels, encombrants et autres produits ».

Pour l'exercice 2018, le syndicat a constaté que seules 9 500 tonnes avaient été apportées et traitées sur le site par la société exploitante alors qu'elle devait en apporter 20 000 tonnes. L'établissement a émis le 6 février 2019 un titre de recette de 223 285 € TTC à l'encontre de son exploitant correspondant au coût des 10 500 tonnes de déchets non apportées par l'exploitant. L'exploitant a contesté le bien fondé d'un tel titre de recette sans qu'à ce jour un contentieux n'ait été ouvert contre cet acte.

Les documents contractuels sont assez imprécis pour traiter des conséquences du non respect de son engagement par la société exploitante. Le syndicat a considéré que la société s'était engagée lors de la signature du contrat à apporter 20 000 tonnes de déchets et en ne respectant pas le contrat, le syndicat pouvait exiger le paiement des tonnes non livrées en leur appliquant le tarif à la tonne du droit d'usage (17,68 €/tonne – utilisation de l'installation). Cette appréciation présente un risque juridique en cas de contentieux. L'exploitant a sollicité par un courrier du 14 juin 2019, un aménagement de cette pénalité de droit d'usage en réduisant le niveau d'apport de déchets de 20 000 tonnes/an à 10 000 tonnes/an au regard des difficultés financières qu'il rencontre. Une telle décision couterait annuellement au syndicat 177 000 € et viendrait creuser le déficit d'exploitation de l'unité. Le syndicat n'a pas donné de suite favorable à cette demande. La société a engagé une action précontentieuse, via son avocat, en formulant le 24 octobre 2019 une nouvelle demande précisant qu'aucun titre de recette n'avait été reçu. Le syndicat ainsi que le comptable n'ont pu établir à ce jour que la société exploitante avait bien été destinataire de ce titre de recette datée du 6 février 2019. Il en résulte que les délais de recours contentieux contre cet acte sont toujours actifs et que la société reste en mesure de contester devant la juridiction administrative ce titre de recette. Ainsi, le risque de contentieux contre ce titre de recette de la part de l'exploitant apparaît réel.

1.3 - Les conséquences financières de la signature de l'avenant n° 5

L'exploitant a fait parvenir au syndicat une demande le 14 juin 2019 sollicitant une hausse des tarifs prévus par le marché signé en 2015 dont la conséquence financière pour le syndicat serait une charge d'exploitation supplémentaire de 0,94 M€/an. Suite à une négociation ouverte avec l'exploitant, le conseil syndical de Kerval a autorisé le 17 juin 2019 le président à signer un avenant n° 5 au marché d'exploitation de l'unité Ti Valo. Cet avenant prévoit une évolution des prix contractualisés pour certains déchets dont les bois de classe B (bois traités non-dangereux) et le flux Rembourré/Eco mobilier. En effet, ceux-ci, selon les deux parties, n'apparaissent plus en phase avec la réalité des coûts supportés par l'exploitant en raison des difficultés conjoncturelles d'écoulement. Si la demande initiale de l'exploitant était de 940 000 €/an, le syndicat s'est limité à autoriser une évolution des clauses du contrat à hauteur de 75 000 €/an en évacuant la principale demande de la société G. qui portait sur une nette progression du coût de production du CSR. Le contrat prévoit un coût de production à 30 €/tonne, la société exploitante souhaitait faire évoluer ce tarif à 70 €/tonne, soit un surcoût annuel pour le syndicat de 640 000 €/an.

1.4 - Les risques contentieux liés à l'exécution du contrat

L'exploitant dans sa correspondance du 14 juin 2019 a informé le syndicat qu'il supporte depuis 2018, 426 000 € de charges supplémentaires qui ont entraîné une perte sur cet exercice de 210 000 €. Il a estimé la perte potentielle pour 2019 à 1,02 M€ résultant de l'absence de débouché pour le CSR produit. En l'absence de débouché pour ce produit, la société exploitante ne peut le vendre et en tirer des recettes mais doit supporter une charge supplémentaire pour l'éliminer. Afin de rééquilibrer sa situation financière, il a sollicité une révision des clauses financières du contrat pour un montant de 940 000 €/an ce que le syndicat a refusé en ne validant qu'une augmentation de 75 000 €/an.

Sans le formaliser officiellement, la société exploitante envisagerait de dénoncer le contrat signé avec le syndicat en se fondant sur le fait que l'absence de filière CSR permettant l'écoulement du carburant produit doit être regardée comme une sujétion technique imprévue qui pourrait bouleverser l'économie du contrat et justifierait sa résiliation. La jurisprudence administrative a rappelé que ne peuvent être qualifiées de sujétions techniques imprévues que « des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties ». La théorie des sujétions imprévues ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où les difficultés rencontrées ont présenté un caractère à la fois exceptionnel et imprévisible, même lorsque le caractère novateur des choix technologiques retenus rend ces prévisions plus difficiles. De plus, seules des difficultés extérieures aux parties peuvent donner lieu à l'application de la théorie. La jurisprudence administrative exige que la sujétion invoquée revête une réelle importance matérielle ou financière. Quant à la condition d'imprévisibilité, elle l'interprète strictement, n'hésitant pas à écarter la demande de l'entreprise chaque fois que la sujétion invoquée par elle devait entrer dans ses prévisions.

En l'espèce, le contrat d'exploitation prévoit que le titulaire du marché est responsable de l'écoulement des matériaux sortants avec fixation contractuelle d'un prix fixe selon le flux concerné (article 1 avenant n° 5). Les annexes 7 et 8 de l'offre de la société G. annexées aux pièces du marché prévoient la production annuelle de 14 250 tonnes de CSR pour un coût de 427 493 €, soit un prix de reprise pour le syndicat de 30 €/tonne. Dans son offre du 23 octobre 2013, la société G. avait indiqué qu'elle développait des filières de valorisation de combustibles avec différents partenaires, que des essais avaient déjà abouti et des contractualisations étaient en cours avec des cimenteries et des chaufferies industrielles. L'exploitant précisait qu'il négociait avec deux types de marchés pour la valorisation des CSR : marché national des cimenteries et marché européen des chaudières. Enfin, il informait la collectivité qu'un accord d'exclusivité devait être signé en décembre 2013 avec un constructeur –exploitant de gazéifier.

Ainsi, pour envisager une sortie du contrat en se fondant sur le bouleversement de l'économie du marché, la société exploitante devra démontrer le caractère exceptionnel, imprévisible lors de la conclusion du contrat de l'absence de filière d'écoulement du CSR. Au regard des pièces présentes dans son offre, la difficulté rencontrée par l'exploitant ne présente pas de caractère exceptionnel et imprévisible. Même si le processus mis en place avec le CSR présente un caractère novateur du fait du choix technologique retenus et pouvait rendre les prévisions d'écoulement de ce produit plus difficiles, il semble difficile d'en conclure que cette difficulté était exceptionnelle et imprévisible. En effet, la société G. lorsqu'elle a formulé son offre acceptée par le syndicat, avait proposé un certain nombre de solutions permettant au syndicat de considérer qu'une filière d'écoulement du CSR était en cours de constitution. Ainsi, la sujétion tenant aux débouchés du CSR devait entrer dans les prévisions de l'exploitant et ne pouvait être regardée comme imprévisible.

Par une correspondance du 24 octobre 2019, l'avocat de la société a demandé au syndicat qu'il soit fait application des dispositions de l'article 17.5 du CCAP qui prévoient que « les prix sont révisés mensuellement en fonction des prix indexés et des prix de vente réels. » et que le prix de rachat de la tonne de CSR soit revu pour passer de 30 €/tonne à 76,22 €/tonne. Or, il ressort des dispositions du même CCAP et notamment de l'article 16.5 que « l'ensemble des produits valorisés matière et énergie dispose (...) d'un coût plafond pour la durée du marché pour les produits ayant une valeur négative à la signature du contrat », les annexes 7 et 8 du contrat fixent le coût plafond à 30 €/tonne pour le CSR sans qu'il soit prévu de révisions ou d'indexation de ce prix. En l'état actuel du dossier et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, le risque de voir le co-contractant résilier le marché en cause en raison du bouleversement de l'économie du contrat ou contester les coûts de rachat du CSR prévus par le contrat semble limité.

Si les difficultés financières du co-contractant de l'établissement ne doivent pas être sous-estimées et pourraient avoir des conséquences indirectes pour le syndicat, d'éventuelles négociations quant à l'évolution des clauses financières du marché ne pourraient être menées qu'avec la plus grande prudence et retenue, compte tenu de la situation financière tendue du syndicat. L'établissement ne pourra entamer des négociations avec son co-contractant que s'il dispose de l'ensemble des informations financières relatives à l'exécution du contrat par la société G. (connaissance de l'ensemble des charges effectivement supportées par la société pour tous les déchets traités et recettes effectivement perçues pour tous les produits matières). Il ne faudrait pas limiter la négociation au simple CSR, qui ne représente que 30 % de la production de l'unité, mais l'élargir à tout le contrat en réexaminant tous les coûts des produits ressortant du traitement ainsi que les prix de revente réels de ces produits.

2/ Le marché d'exploitation de l'unité de Launay Lantic

La société C. est attributaire du marché visant à l'exploitation et à l'extension de l'usine de tri-compostage de Launay Lantic depuis le 7 avril 2009 pour une durée de 10 ans et pour un montant de 19,97 M€. Ce marché est arrivé à échéance le 31 mai 2019 et a été reconduit jusqu'au 31 décembre 2019.

Le marché initial signé le 29 mai 2009 s'élevait à 19,97 M€ HT. Fin 2019, le marché et ses 13 avenants signés sur 10 ans se montent à 24,89 M€. Quatre d'entre eux concernent la période examinée, dont trois ont eu des conséquences financières, qui représentent un montant de 1,24 M€. Portant sur des travaux de mise aux normes, de modernisation et d'amélioration des installations existantes, ils ont un lien étroit avec l'exploitation de l'unité de traitement existante et ne représentent pas, de par leur montant (6,2 % de progression du marché initial) et leur objet, une modification substantielle du contrat initial.

La rémunération de la société est établie sur la base de prix forfaitaires pour l'exploitation de l'usine de compostage incluant la gestion de l'ISDND et sur un prix unitaire à la tonne de gestion des déchets. Avec les modalités de révisions prévues au contrats ces tarifs ont progressé en moyenne de 1,95 % par an pour le prix forfaitaire et de 2,6 % par an pour les prix unitaires. S'agissant du traitement des algues vertes, le prix forfaitaire a fortement baissé à compter de 2014 afin de prendre en compte la baisse du tonnage traité. Alors qu'il avait été initialement fixé à 20 000 tonnes/an, il a varié sur trois exercices de 3 723 tonnes à 8 257 tonnes. Le prix unitaire a quant à lui progressé de 45,5 %. Cet avenant a permis de réduire le tarif de traitement des algues vertes de 20,6 % passant de 26,7 €/tonne en 2011 à 21,2 €/tonne en 2014

3/ Le marché d'exploitation de l'unité d'incinération

Dans son rapport d'observations définitives du 27 avril 2011, la chambre avait été très critique sur le précédent marché passé à l'époque par le SMICTOM Penthievre Méné, signé en 1991 pour une durée de 20 ans, pour l'exploitation de cet outil avec la société A. La chambre avait relevé les dispositions financières du contrat particulièrement avantageuses pour le prestataire de l'établissement. Malgré ces remarques, l'ancien syndicat a signé un marché complémentaire avec l'exploitant afin de poursuivre l'exploitation de l'usine jusqu'à la fin 2014.

A partir de cette date, Kerval a signé plusieurs avenants afin de prolonger le marché complémentaire, le temps de lancer une nouvelle procédure de marché public à échéance du 31 octobre 2015. Un nouveau marché a été signé le 27 octobre 2015 et a débuté le 1^{er} novembre 2015 avec l'ancien exploitant, la société A. pour une durée de 8 ans et pour un montant de 18,5 M€. Un premier avenant a été signé le 26 avril 2019.

3.1 - La passation irrégulière du marché

Une première procédure de marché a été engagée en octobre 2014 mais la commission d'appel d'offres a préféré classer sans suite ce marché afin de mieux formaliser les critères et de relancer un nouvel appel d'offres. Une nouvelle procédure a été lancée le 13 avril 2015. Six sociétés ont déposé une offre. Plusieurs incohérences et anomalies apparaissent dans la passation de ce marché.

Deux critères de choix ont été fixés par le syndicat pour classer les offres des entreprises : le critère de la valeur économique pour 55 % et le critère technique pour 45 %.

1/ Sur le critère de la valeur économique

L'examen du rapport d'analyse des offres fait apparaître une incohérence au niveau de ce critère qui représente 55 points sur un total de 100 points. Ce critère dispose d'un sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitations (1.2). Celui-ci est noté 10 points et se fonde, lui-même, sur trois sous-critères dont un, portant sur la cohérence des charges de personnel. La chambre s'interroge sur la pertinence d'un tel critère qui vise à apprécier une cohérence entre une prestation et des charges de personnel. De plus, il apparaît une différence notable entre l'appréciation littérale et la note accordée aux deux entreprises arrivées en tête sur la cohérence des charges de personnels.

Selon le syndicat, La société B affichait les charges de personnel les plus faibles au regard des autres candidats. Ce montant ne comprenait pas de part de salaire du directeur régional au prorata du temps affecté sur l'usine de Planguenoual. La part de salaire du directeur pouvait être intégrée dans les frais de structure. Dans ce cas, ces frais auraient été très faibles pour la gestion de ce type d'ouvrage. Ces données chiffrées ne permettaient pas de mettre en avant une réelle implication du directeur de sites. Ainsi, avec un montant de charges de personnel faible et une interrogation quant au suivi du directeur de sites, l'offre de B ne présentait pas autant de garantie que celle de A.

L'appréciation du syndicat est contestable. Il tire des conséquences de l'absence d'information sur la prise en charge du salaire du directeur en considérant qu'il y a une éventualité de manque d'implication de sa part et en constatant la faiblesse des frais de structure qui n'ont pas été sanctionnées dans le deuxième sous-critère qui était chargé de les noter. Il faut noter que les deux candidats proposaient 14 personnes sur site ainsi qu'un directeur de sites et que l'offre financière de B est inférieure de 4,6 % par rapport à celle de A. Si l'offre de B apparaissait moins précise sur la prise en charge du salaire du directeur du site et si elle justifiait une note plus basse que sa concurrente (1/1), elle ne méritait sans doute pas une note aussi sévère de 0,5/1. Afin de rectifier cette appréciation, la chambre a simulé le calcul du sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitation en accordant à B une note de 0,75/1 au lieu de 0,5/1 pour le sous-critère charges de personnels.

Tableau n° 1 : Modalités de calcul du sous-critère portant sur la cohérence des charges d'exploitation

	RAO		Calcul	CRC
	B	A	B	A
Note sur 3	2	2,5	2,25	2,5
Cohérence consommable	0,75	0,75	0,75	0,75
Cohérences charges extérieurs	0,75	0,75	0,75	0,75
<i>Cohérence charges personnels</i>	0,5	1	0,75	1
Note sur 10	6,7	8,33	7,5	8,33

Cette évolution de la notation de sous critère portant sur la cohérence des charges d'exploitation entraine une modification de la note du critère sur la valeur économique.

Tableau n° 2 : Modalités de calcul de la note du critère valeur économique

	RAO		Calcul	CRC
	B	A	B	A
Montant total rémunération : 45pts	44,13	43,37	44,13	43,37
Cohérence charge exploitation : 10 pts	6,67	8,33	7,5	8,33
Total note critère valeur économique 55 pts	50,80	51,70	51,63	51,70

2/ Sur le critère technique

Suite à la décision d'attribuer le marché à la société A, la société B a saisi le tribunal administratif de Rennes. Par une ordonnance du 3 septembre 2015, le juge des référés a rejeté la requête de la société B. Toutefois dans son ordonnance le juge des référés a noté que la société A avait bénéficié d'un point supplémentaire suite à une erreur dans la notation du critère technique. Or la société B n'a pas soulevé devant le juge administratif le moyen tenant à la différence entre l'appréciation et la note du critère tenant à la valeur économique de l'offre. Le juge n'étant pas saisi par ce moyen, ne pouvait d'office l'examiner. Si tel avait été le cas, il aurait pu se prononcer la légalité de la totalité du marché.

Dès lors, pour évaluer les modalités d'appréciation du critère technique, il y a lieu de prendre en compte le positionnement du juge sur le constat de cette erreur de notation et enlever à la société A un point sur le critère technique, ce qui modifie notablement le calcul final des notes et du classement.

Tableau n° 3 : Synthèse des notes et classement

	RAO		Calcul	CRC
	B	A	B	A
Critère technique : 45pts	37,50	38,00	37,50	37,00
Critère financier: 55 pts	50,80	51,70	51,63	51,70
Note finale : 100 pts	88,30	89,70	89,13	88,70
Classement	2	1	1	2

Ainsi c'est la société B qui aurait dû être attributaire de ce marché public et non la société A. Si ce marché avait été attribué à la société B, le syndicat aurait pu faire une économie de 115 811 € sur les trois exercices (2016 à 2018) et 308 830 € sur la durée du marché (8 ans). Ces incohérences et ces anomalies ont entaché d'irrégularité, la procédure d'attribution de ce marché en portant atteinte à l'égalité de traitement des candidats et fait perdre potentiellement à la collectivité 308 830 € sur la durée du marché.

2 - L'exécution du marché

La rémunération de la société est établie sur la base de prix forfaitaires pour l'exploitation de l'unité d'incinération et sur un prix unitaire d'incinération des déchets. Les frais résultant du poste gros entretiens et renouvellement (GER) sont établis sur la base d'un prix forfaitaire annuel pour l'exploitation de l'unité d'incinération, et sur un prix unitaire d'incinération des déchets. La société se conforme aux dispositions du point 2.4.4 du CCTP relatif au suivi des travaux de GER, elle communique au syndicat le planning technique et financier des travaux à effectuer de l'année à venir ainsi qu'un décompte définitif des travaux exécutés au cours de l'exercice passé au titre du GER.

Le contrat prévoit que sur une durée de 8 ans, 4,56 M€ de dépenses GER doivent être réalisés sur l'équipement. Sur les trois premières années d'exploitation, la société a réalisé 2,47 M€ de travaux alors qu'il était prévu qu'elle en réalise pour 2,63 M€. Si une différence de 158 895 € existe en ce qui était théoriquement prévu et le réalisé, cette situation ne présente pas de risque financier, pour le moment, pour le syndicat dès lors que les services techniques de l'établissement assurent un suivi précis et strict avec l'exploitant de la pertinence et de la réalisation effective des travaux programmés au titre des GER.

Un premier avenant au marché initial a été signé le 26 avril 2019. Si globalement les conséquences financières de cet avenant sur le marché initial apparaissent réduites, il implique toutefois la réalisation par le syndicat de 400 000 € de travaux afin de mettre aux normes la détection et la protection incendie de l'unité de traitement.

Après trois ans, le montant effectivement payé à la société prestataire dépasse de 1,6 % le montant initialement prévu au contrat (+ 117 961 €). Ces dépassements s'expliquent par la révision annuelle des tarifs et le coût de certaines prestations exceptionnelles (mise en balle des déchets) non prévues au contrat initial. La chambre constate qu'il n'y a pas, à ce stade de l'exécution du marché, de dérapage financier significatif.

- - -

Annexe n° 5. Le traitement des algues vertes**Budget annexe algues vertes – évolution CAF**

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion (A)	270 113	226 476	260 191	318 950	246 884
Charges de gestion (B)	150 551	110 397	148 326	203 467	140 776
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	119 562	116 079	111 865	115 483	106 108
+/- Résultat financier	-30 463	-49 619	-21 824	-19 663	-17 501
= CAF brute	89 099	66 461	90 041	95 820	88 607
- Annuité en capital de la dette	63 333	63 333	58 424	58 424	58 424
= CAF nette ou disponible (C)	25 765	3 127	31 617	37 396	30 183

Source : Anafi

Budget annexe algues vertes – évolution encours de dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette au 31/12	706 000	642 667	584 242	525 818	467 394
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	7,9	9,7	6,5	5,5	5,3

Source : Anafi

Coût de revient du traitement de la tonne d'algues vertes

	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL 2014-2018
Amortissement annuel	255 454 €	255 454 €	255 456 €	251 055 €	251 755 €	1 269 174 €
Intérêts	30 463 €	28 120 €	21 824 €	19 663 €	17 501 €	117 571 €
Charges d'exploitation	150 551 €	110 397 €	148 326 €	203 467 €	140 776 €	753 517 €
Cout de revient brut (en €)	436 468	393 971	425 607	474 185	410 032	2 140 263
Quote-part subvention d'inv. transférée (anafi)	191 277 €	191 277 €	191 277 €	191 277 €	191 277 €	956 385 €
Cout de revient net (en €) (A)	245 191	202 694	234 330	282 908	218 755	1 183 878
Tonnages traités	6 168	3 132	5 479	9 396	4 731	28 906
Cout de revient à la tonne traitée pour Kerval	40 €	63 €	43 €	30 €	46 €	41 €

Recettes du traitement de la tonne d'algues vertes

Recettes part variable traitement à la tonne (15 €/t)	92 520 €	48 465 €	82 185 €	140 940 €	70 965 €	435 075 €
Recettes part fixe traitement	178 000 €	178 000 €	178 000 €	178 000 €	178 000 €	890 000 €
Recettes totales (B)	270 520 €	226 465 €	260 185 €	318 940 €	248 965 €	1 325 075 €
Coût de revient à la tonne traitée pour EPCI	44 €	70 €	47 €	34 €	53 €	46 €

Resultat net : B-A	25 329 €	23 771 €	25 855 €	36 032 €	30 210 €	141 197 €
Résultat à la tonne	4 €	7 €	4 €	4 €	7 €	5 €

Source : compte de gestion budget annexe algues vertes et fichier excel syndicat activités



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>