

Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

La Présidente,

Besançon, le 30 NOV. 2010

Recommandé avec AR

N/REF. : N° G 28A

Monsieur le Président,

Par lettre du 27 octobre 2010, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du SYTEVOM pour les exercices 2000 et suivants. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Vos réponses parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe le 29 novembre 2010.

À l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.


Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Monsieur Franck TISSERAND
Président du SYTEVOM
Les Fougères
70130 NOIDANS-LE-FERROUX

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de la Haute-Saône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.


Marie-Christine DOKHÉLAR




**Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
FORMULÉES PAR
LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTÉ
SUR LA GESTION DU SYNDICAT MIXTE À VOCATION UNIQUE POUR LE
TRANSFERT, LA VALORISATION ET L'ÉLIMINATION DES ORDURES
MÉNAGÈRES (SYTEVOM)**

Exercices 2000 et suivants

1	SYNTHÈSE DU RAPPORT.....	3
2	LA PROCÉDURE.....	5
3	PRÉSENTATION DU SYTEVOM.....	5
3.1	L'évolution des compétences et de l'activité du Sytevom.....	5
3.2	Le périmètre et les membres du Sytevom.....	7
4	LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE.....	8
5	LES COMPÉTENCES DU SYTEVOM.....	8
5.1	Le fractionnement de la compétence « collecte ».....	9
5.2	Le transfert incomplet de la compétence « tri sélectif ».....	10
6	LE SYTEVOM : ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE ADMINISTRATIF OU INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ?.....	11
6.1	La qualification juridique du service.....	11
6.2	L'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).....	13
7	LA PRISE EN COMPTE DES POLITIQUES NATIONALES ET LOCALES D'ÉLIMINATION DES ORDURES MENAGÈRES.....	15
7.1	Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers (PDEDMA).....	15
7.2	La mise en œuvre du plan départemental d'élimination des déchets.....	16
7.3	La prise en compte des orientations nationales.....	22
7.4	La coordination de l'action du Sytevom avec celle des établissements de coopération intercommunale en charge de la collecte.....	23
8	LES RÉSULTATS DE VALORISATION ET DE TRAITEMENT.....	23
8.1	Les résultats de collecte présentés dans les rapports d'activité du Sytevom.....	24
8.2	Comparaison des résultats de collecte avec les objectifs fixés par le plan départemental.....	25
8.3	Comparaison des résultats de collecte avec les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.....	27
8.4	Les bilans de valorisation par produits.....	27
8.5	Traitement et valorisation énergétique.....	30
9	LA RÉALISATION DU CENTRE DE VALORISATION DES DÉCHETS (CVD) DE NOIDANS-LE-FERROUX.....	32
9.1	Le site d'implantation du CVD.....	32
9.2	La conduite du projet de construction du centre de valorisation des déchets (CVD)..	35
9.3	L'exploitation du CVD.....	41
9.4	La problématique du deuxième four.....	42
10	LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYTEVOM.....	43
10.1	La section de fonctionnement.....	44
10.2	La section d'investissement.....	51
10.3	L'équilibre financier du Sytevom.....	52
10.4	La gestion de la dette.....	53
10.5	Conclusion sur la situation financière.....	63
11	LA CONNAISSANCE ET LA MAÎTRISE DES COÛTS DE GESTION.....	64
11.1	Les outils de suivi des coûts.....	64
11.2	La mise en place de la régie « déchetteries ».....	68
12	LA SITUATION DU PERSONNEL.....	69

1 SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le Sytevom réalise le tri, le recyclage et l'élimination des déchets ménagers pour le compte des 16 collectivités membres du syndicat.

La gestion du Sytevom sur la période 2000-2009 est globalement rigoureuse, centrée sur des objectifs clairs et recherchant l'optimisation des politiques mises en œuvre.

Cette gestion rigoureuse se traduit notamment par un suivi efficace des flux et des coûts des déchets collectés et traités, et la recherche des modes de gestion les plus pertinents : pour le centre de tri du centre de valorisation des déchets (CVD) de Noidans-le-Ferroux ou le transport des déchets collectés en déchetteries, le Sytevom a procédé à la comparaison des avantages et inconvénients d'une gestion en régie et d'une gestion confiée à une entreprise privée par marché public. Dans le second cas, elle a choisi de développer ses propres services au sein d'une « régie déchetterie ».

Les statuts du Sytevom sont peu précis sur ses missions en matière de tri sélectif. La gestion du tri sélectif n'a pas été cohérente au cours de la période étudiée par la chambre car la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul, qui est membre du syndicat, a conservé la gestion d'un centre de tri alors que le Sytevom avait construit ses propres installations. Cette situation est en cours de régularisation. La chambre s'interroge sur la régularité du fractionnement de la compétence de collecte sélective, le Sytevom gérant la collecte par points d'apports volontaires alors que ses membres assument la collecte en porte à porte.

La chambre a noté que la qualification juridique du Sytevom en établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial a fait l'objet de débats. Elle estime pour sa part que les conditions de son financement le rapprochent d'un service à caractère administratif. Elle considère également que son assujettissement à la TVA est irrégulier.

Durant la période examinée, la mise en œuvre du plan départemental d'élimination des déchets ménagers (révisé en 2000) a constitué pour le Sytevom une priorité. Le syndicat a également développé ses actions en cohérence avec les orientations définies au niveau national, en particulier depuis 2006, et établi des partenariats avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Les principaux équipements prévus par le plan départemental ont été rapidement réalisés, ce qui permet au Sytevom de s'appuyer aujourd'hui sur un réseau dense de points d'apport volontaires et de déchetteries. Les difficultés pour trouver des sites d'accueil ont parfois retardé ou empêché la construction d'équipements : la construction du centre de valorisation des déchets (CVD) n'a pu débuter qu'après une proposition de la commune de Noidans-le-Ferroux et, devant l'impossibilité de trouver un site d'accueil pour un quai de transfert initialement prévu dans le sud du territoire, le Sytevom a finalement fait appel à un prestataire privé, à des coûts plus élevés qu'un équipement propre. Au fur et à mesure de l'achèvement des équipements et de l'évolution des flux de déchets, le plan départemental est devenu moins pertinent pour le pilotage de l'action du Sytevom.

Le CVD ne peut traiter qu'un volume de déchets inférieur aux besoins évalués, ce qui conduit le Sytevom à développer une politique plus active de prévention de la production de déchets à la source. Même si cela ne fait pas strictement partie de ses compétences, le syndicat incite les collectivités membres à développer la collecte sélective en porte à porte, à mettre en place la redevance incitative et à coordonner leurs actions.

Dans un contexte de diminution des tonnages de déchets ménagers collectés, les actions du Sytevom et de ses adhérents ont amélioré les taux de recyclage des déchets. L'ouverture du CVD en 2007 a contribué à accroître leur valorisation : 41 000 tonnes de déchets auparavant enfouis ont été incinérés avec récupération d'énergie.

Le retard de réalisation du CVD provoqué par l'abandon du site de Port-sur-Saône, qui n'est pas imputable au Sytevom, a eu pour conséquences des dépenses inutiles, la saturation des sites d'enfouissement, l'allongement des circuits de transports et un surcoût de la connexion au réseau EDF. Le choix du site de Noidans-le-Ferroux a permis de régler cette situation, mais s'est accompagné de la mise en place d'un dispositif irrégulier d'indemnisation de cette commune ainsi que de celle voisine de Raze. Les intéressés se sont engagés à régler rapidement cette question.

L'évaluation des gisements à incinérer a fluctué entre 82 000 tonnes et 50 000 tonnes. L'autorisation préfectorale n'a finalement porté que sur 41 000 tonnes, et une usine de cette capacité a été réalisée et mise en service fin 2006. Le Sytevom a néanmoins préservé la possibilité technique et contractuelle d'installer ultérieurement un deuxième four de capacité équivalente, par un marché à tranche conditionnelle. L'imprécision sur le tonnage à traiter était liée notamment à la comptabilisation du « tout-venant » de déchetteries, qui pourtant n'est pas, à l'heure actuelle, techniquement incinérable. Le gisement effectivement incinéré s'est finalement avéré supérieur à 41 000 tonnes, mais inférieur à 82 000 tonnes (environ 60 000 tonnes en 2008 et 55 967 tonnes en 2009).

L'opération de construction de l'usine d'incinération a été conduite de façon rigoureuse par le Sytevom. L'examen des marchés n'a pas révélé d'irrégularité. Les coûts d'opération n'ont pas dérivé en cours de chantier et le calendrier a été respecté.

Le conseil syndical renouvelé en 2008 a choisi de ne pas construire de deuxième four et de passer un marché avec le syndicat de traitement du Territoire de Belfort (Sertrid), lui-même pourvu d'équipements en surcapacité, pour traiter une partie des déchets. Le développement d'un partenariat pour l'utilisation d'installations situées hors du périmètre du Sytevom n'est ni incompatible avec le plan départemental ni contraire au code de l'environnement, mais cette collaboration est contractuellement précaire et n'offre pas actuellement de perspective durable pour le Sytevom.

L'examen de la situation financière du Sytevom montre que les marges de manœuvre du Syndicat sont satisfaisantes mais se sont réduites.

La dette du Sytevom s'est accrue à l'occasion de la construction du CVD et sa gestion est peu satisfaisante. Cette dette est en effet constituée quasi-exclusivement d'emprunts dits « structurés » dont les risques n'ont pas été mesurés. Ces emprunts permettent de bénéficier dans une première phase de taux attractifs, mais au prix d'une exposition, au cours d'une phase beaucoup plus longue, à un risque de taux dégradés. L'un de ces produits, qui représente plus de 40 % de la dette, est fondé sur des hypothèses particulièrement aléatoires de variation des cours relatifs du yen et du dollar. Sa commercialisation est aujourd'hui exclue par la charte de bonne conduite signée entre les associations d'élus et les établissements bancaires. La dette du Sytevom apparaît ainsi très peu diversifiée et requiert une désensibilisation active.

Enfin, la gestion du personnel du Sytevom appelle quelques remarques, en raison du recours discutable à des personnels contractuels, en contradiction avec les dispositions du statut de la fonction publique territoriale.

2 LA PROCÉDURE

Par courrier du 26 mars 2009, le président de la chambre régionale des comptes a informé le président du syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, la valorisation et l'élimination des ordures ménagères (Sytevom), M. Franck Tisserand, de l'engagement d'un examen de la gestion de cette collectivité depuis l'exercice 2000 jusqu'à la période la plus récente. Son prédécesseur, M. Robert Morlot, en fonction jusqu'en octobre 2008, en a été avisé par lettre du même jour.

Ce contrôle s'inscrit dans une enquête nationale sur la gestion des déchets ménagers menée simultanément par plusieurs chambres régionales des comptes, sur la base d'un guide de contrôle commun.

Le contrôle a également porté, conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par le conseil syndical.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 janvier 2010 avec l'ordonnateur en fonction, M. Tisserand et le 19 janvier 2010 avec son prédécesseur, M. Morlot.

Après en avoir délibéré, la chambre a adressé ses observations provisoires le 9 avril 2010 à M. Tisserand. Des extraits du rapport ont également été transmis à son prédécesseur, M. Morlot, et à la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul (CCAV), au département de la Haute-Saône, aux communes de Noidans-le-Ferroux et de Raze et à la direction générale des finances publiques.

Le président du Sytevom a fait parvenir une réponse à la Chambre. À sa demande, il a également été auditionné par la chambre le 22 juin 2010. Le département de la Haute-Saône, la commune de Noidans-le-Ferroux et la commune de Raze ont également produit une réponse. À sa demande, le maire de la commune de Noidans-le-Ferroux a été auditionné par la chambre.

L'ancien ordonnateur et la CCAV n'ont pas répondu.

Le présent rapport d'observations définitives tient compte des réponses communiquées à la chambre.

3 PRÉSENTATION DU SYTEVOM

3.1 L'évolution des compétences et de l'activité du Sytevom

Le Sytevom, localisé à Noidans-le-Ferroux en Haute-Saône, a été créé en 1993 : les installations d'élimination des déchets arrivaient alors à saturation ou devenaient obsolètes par rapport aux normes en vigueur et il était devenu nécessaire de construire une nouvelle usine de traitement des déchets. Le Sytevom a ainsi reçu pour mission première d'étudier, de construire puis de gérer de nouvelles installations d'élimination des déchets.

Son action s'est inscrite dans le cadre d'un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA)¹, élaboré en 1996 puis révisé en 2000 et applicable sur la période 2000-2010.

Le projet de construction d'une usine d'incinération (centre de valorisation des déchets ou CVD) a rencontré des oppositions telles qu'en 2000, il a été nécessaire de renoncer au site d'implantation initialement pressenti, celui de Port-sur-Saône. Un nouveau site a été trouvé en 2001 à Noidans-le-Ferroux, à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest de Vesoul. Le projet a pu alors redémarrer. Néanmoins, l'autorisation préfectorale d'exploiter délivrée en janvier 2004 après une enquête publique a été limitée à une capacité de traitement de 41 000 tonnes de déchets ménagers par an, alors que le Sytevom avait sollicité l'autorisation pour 82 000 tonnes. Le Sytevom a alors passé un marché de construction comportant une tranche ferme pour la réalisation d'une première ligne de four de 41 000 tonnes, et une tranche conditionnelle pour la réalisation ultérieure d'une seconde ligne de four de 41 000 tonnes. L'usine est entrée en fonction fin 2006. Elle comporte également un centre de tri adjacent. Une nouvelle autorisation préfectorale a porté en 2008 la capacité de l'usine à 65 000 tonnes par an mais un changement de majorité au conseil syndical en octobre 2008 a conduit à renoncer à cette extension.

Par ailleurs, l'activité du Sytevom n'est pas limitée à la gestion du centre de valorisation des déchets. Le syndicat est en effet compétent depuis 1997 pour la construction et la gestion de déchetteries. Il a alors repris la gestion des quatre déchetteries existantes et en a construit 27 autres, pour l'essentiel entre 1998 et 2003. Le Sytevom gère aujourd'hui un réseau de 31 déchetteries.

Durant la même période, le Sytevom a également mis en place un dispositif de collecte sélective par points d'apport volontaire (PAV). Il disposait en 2007 d'environ 1 400 conteneurs pour le verre et 800 pour le mixte (papier-cartons)². La collecte sélective en porte à porte reste de la responsabilité des collectivités adhérentes, lorsqu'elles ont décidé de mettre ce système en place.

Enfin, dans l'attente de la réalisation du centre de valorisation des déchets, le Sytevom avait reçu en 2002 des compétences élargies pour le transport et le traitement des déchets ménagers, afin notamment de mutualiser les coûts de transport vers les sites d'enfouissement. Il a ainsi repris la gestion du centre de stockage des déchets ultimes (CSDU) de Vadans, qui constitue un CET de classe 2³. L'aménagement d'une nouvelle alvéole et des travaux de compactage ont permis d'accroître la capacité de ce site. Jusqu'à l'achèvement du centre de valorisation des déchets de Noidans-le-Ferroux fin 2006, l'enfouissement des déchets ménagers au centre d'enfouissement technique (CET) de Vadans a constitué la principale solution de traitement mise en œuvre par le Sytevom. Les volumes enfouis par la suite ont été moindres et le site est aujourd'hui en capacité d'accueillir des déchets jusqu'en 2014.

La réorganisation des circuits de transports s'est matérialisée en 2002 par la reprise et le réaménagement du quai de transfert de Saint-Sauveur et la construction de deux nouveaux quais. Le Sytevom utilise deux autres quais de transfert privés, dans le cadre de marchés publics.

¹ Une liste des acronymes figure en annexe 1, page 74.

² Etude d'optimisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés Indiggo-Trivalor.

³ Les centres d'enfouissement technique (CET) de classe 1 sont des installations de stockage de déchets dangereux. Ils reçoivent les résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM). Les CET de classe 2 reçoivent les déchets non dangereux (ordures ménagères). Les CET de classe 3 reçoivent les déchets inertes (gravats, bétons).

Le Sytevom prend en charge les déchets à leur arrivée sur les quais de transfert. En 2009, le budget global était de 15,7 M€ et ses effectifs de 19 personnes fin 2009.

3.2 Le périmètre et les membres du Sytevom

Le périmètre des membres du Sytevom présente la particularité de ne pas recouper celui du département de la Haute-Saône : certaines communes de la Haute-Saône n'en font pas partie (communauté de commune de Vitrey-sur-Mance, membre du Smictom de Langres et communauté de communes de Champagny, membre du Sictom de la région sous-vosgienne) ; à l'inverse, le Sytevom inclut un nombre élevé de communes du Doubs (Sictom de Baume-les-Dames, de Clerval et de Villersexel). Les membres du Sytevom sont les suivants :

Tableau 1 : Les membres du Sytevom

Membres du Sytevom en juillet 2009	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Nombre de représentants au comité syndical
CC* du Val de Semouse	12	15 181	2
Sictom de Baume les Dames	36	10 059	2
Sicom de Clerval	10	2 796	1
CC de l'Agglomération de Vesoul	15	34 280	4
Sictom de Gray	75	28 096	3
C C du Pays d'Héricourt	20	19 287	2
C C du Pays de Lure	20	17 452	2
C C du Pays de Luxeuil	13	16 723	2
C C de la Haute Vallée de l'Ognon	12	6 159	1
C C de la Vallée de l'Ognon	15	4 282	1
C C du Pays Riolais	28	8 050	1
C C des 4 Rivière	42	9 760	1
Sictom Val de Saône	177	45 119	5
Sictom de Villersexel	82	16 592	2
C C des mille étangs	16	4 011	1
C C des Franches Communes	14	3 737	1

Source : Sytevom.

CC : communauté de communes.

Trois collectivités membres du Sytevom comptent plus de 25 000 habitants : le Sictom du Val-de-Saône, le Sictom de Gray et la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul (CCAV). À l'exception de Vesoul, le territoire couvert par le Sytevom présente un caractère essentiellement rural. La population et le nombre de communes relevant du Sytevom ont connu des évolutions significatives au cours de la période sous contrôle, retracées dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Population couverte par le Sytevom

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Communes	578	580	581	568	577	589	589	588	588	588
Habitants	235 213	235 430	235 621	233 257	236 836	240 835	240 835	241 763	241 763	246 251

Source : Sytevom

Ces évolutions s'expliquent par les mouvements d'adhésion ou de retrait des communes aux structures intercommunales. La population et le nombre de communes sont stables entre 2000 et 2002, puis connaissent une légère baisse en 2003 (départ de communes du Doubs), avant d'augmenter en 2005 (adhésion des communes de l'ex SIDOM de Cussey, puis des communautés de communes de la vallée de l'Ognon et des Quatre Rivières).

La nature des organismes adhérents du Sytevom a également évolué au cours de la période, avec la prise en charge progressive de la compétence déchets par les communautés de communes. En 2000, sur 14 adhérents, on comptait 11 syndicats intercommunaux, deux communautés de communes, et une commune. En 2009, sur 16 adhérents, on dénombre 11 communautés de communes, cinq syndicats intercommunaux, et aucune commune.

Contrairement à une situation couramment observée pour d'autres syndicats mixtes de traitement, le département de la Haute-Saône n'est pas membre du Sytevom. Le président du conseil général, M. Krattinger, siège toutefois depuis juin 2009 au comité syndical du Sytevom, en tant que représentant de la communauté de communes du pays Riolais.

Étant uniquement composé d'établissements publics de coopération intercommunale, le Sytevom constitue un syndicat mixte dit « fermé », soumis aux dispositions des articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui renvoient, pour un certain nombre de règles de fonctionnement, aux dispositions applicables d'une manière générale aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats de commune (articles L. 5210-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

4 LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE

Le précédent rapport d'observations de la chambre, rendu public fin 2000, portait sur les exercices 1993 et suivants. La chambre a examiné les suites réservées par le syndicat à aux observations formulées dans son rapport précédent.

Le Sytevom a pris les mesures correctives nécessaires : les droits d'entrée qui étaient mis à la charge des nouveaux adhérents n'ont plus été sollicités par la suite, et les indemnités de fonction accordées aux conseillers syndicaux autres que le président et le vice-président, ont été supprimées.

La chambre a également constaté que la situation contractuelle de deux agents, qui avait fait l'objet de remarques, a été régularisée. Néanmoins, l'application des règles du statut de la fonction publique au sein du Sytevom n'apparaît pas entièrement satisfaisante et est examinée en partie 12.

Enfin, la situation financière du Sytevom et la réalisation du centre de valorisation des déchets, qui étaient abordés dans le précédent rapport, font l'objet d'analyses actualisées, principalement en parties 9 et 10.

5 LES COMPÉTENCES DU SYTEVOM

L'objet du Sytevom est défini comme suit par l'arrêté préfectoral du 9 août 1993 :

« Le syndicat a pour objet la réalisation, pour le compte de ses adhérents, du transfert et de l'élimination des ordures ménagères et des déchets assimilables. Il organise en liaison avec ses adhérents les modalités de tri et de valorisation. »

Dans un premier temps il procédera aux études et réalisera les travaux nécessaires à la mise en place des installations. Dans un deuxième temps, il assurera la gestion de ces installations.

Les déchets sont pris en charge par le syndicat mixte à compter de leur acceptation dans les quais de transfert ou sur le site de traitement. »

5.1 Le fractionnement de la compétence « collecte »

5.1.1 *Les points d'apport volontaire (PAV)*

► La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a scindé la compétence « élimination des déchets » en deux blocs distincts : la collecte d'une part, le traitement d'autre part. L'article L. 2224-13 du CGCT, issu de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, dispose ainsi que :

« Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages.

Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces missions. »

Les communes membres ont transféré la collecte et le traitement par le mécanisme du transfert dit « en cascade » : les communes ont transféré à un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat l'ensemble de la gestion des déchets ménagers (collecte et traitement) ; ceux-ci ont transféré ensuite au Sytevom la compétence traitement, et conservent la compétence collecte. Ce mécanisme est autorisé par l'article L. 2224-13 du CGCT, qui proscrit à l'inverse les transferts dits « en étoile », par lesquels les communes confient la collecte et le traitement directement à deux organismes différents.

Néanmoins, la compétence « collecte » des collectivités est divisée en deux : les points d'apports volontaires sont gérés par le Sytevom, alors que ses membres restent compétents pour la collecte en porte à porte. Il est rappelé dans les rapports d'activité du Sytevom que : *« les collectes en porte à porte (ordures ménagères et collecte sélective) relèvent de la compétence des membres du syndicat, alors que les déchetteries et les collectes par apport volontaires incombent au Sytevom. »* En 2009, seuls six membres sur 16 avaient mis en place un dispositif de collecte sélective en porte à porte⁴. Sur les autres zones, la collecte sélective est assurée par les points d'apports volontaires gérés par le Sytevom.

Cette situation apparaît ambiguë au regard des textes précités, qui ne prévoient pas la possibilité de « scinder » la compétence collecte.

Toutefois, la gestion des points d'apport volontaires pourrait être assimilée aux « opérations de transport et de tri qui se rapportent au traitement ». Dans son avis du 12 mai

⁴ La communauté de communes de l'agglomération de Vesoul, le Sictom de Baume-les-Dames, la communauté de communes du pays riolais, la communauté de communes des quatre rivières, la communauté de communes de la vallée de l'Ognon, la communauté de communes de du pays d'Héricourt (sur Héricourt seulement).

2003 « *Association Dediccas* », le conseil d'Etat avait en effet admis qu'il convenait de laisser aux collectivités une certaine liberté d'organisation en la matière. Il avait ainsi considéré que : « *Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.* ». La formule a ensuite été reprise par le CGCT. Cet avis portait sur des déchetteries, et la haute juridiction ne s'est pas prononcée sur les points d'apport volontaires. Il existe donc une incertitude juridique sur ce point.

En pratique, il peut être pertinent de gérer les points d'apport volontaire au niveau départemental qui est celui du Sytevom, afin d'optimiser des circuits de transport.

En second lieu, la gestion des points d'apport volontaires n'est pas prévue par les statuts du Sytevom qui ne mentionnent dans les missions du Sytevom aucune opération de collecte.

Enfin, la situation n'est pas homogène sur l'ensemble des collectivités membres du Sytevom. En effet, la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul (CCAV) dispose d'un système mixte qui combine, pour le verre et les journaux, la collecte en porte à porte et par points d'apport volontaire. La CCAV a conservé la gestion de ces points d'apports volontaires. Cette situation est toutefois en cours de régularisation (voir le point 5.2)

5.1.2 Les déchetteries

La gestion des déchetteries ne pose pas les problèmes juridiques évoqués pour les points d'apports volontaires : elles se situent clairement à la jonction de la collecte et du traitement.

Les statuts du Sytevom, dans leur rédaction issue de l'arrêté préfectoral du 31 janvier 1997, prévoient que le syndicat est compétent en matière de construction et de gestion des déchetteries, et détaillent la répartition des frais entre la structure locale et le Sytevom. La répartition des compétences est donc claire et conforme à ce qui a été formalisé ultérieurement par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

Au total, la chambre remarque qu'il existe une incertitude sur la possibilité juridique pour le Sytevom de gérer la collecte par points d'apport volontaire alors que la collecte en porte à porte reste de la compétence de ses membres. Il conviendrait en tout état de cause que les statuts du Sytevom soient plus clairs sur ce point. Enfin, la chambre constate que pendant de nombreuses années, la gestion des points d'apport volontaire n'a pas été cohérente sur l'ensemble de son périmètre, la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul conservant la responsabilité de ces équipements sur son territoire.

5.2 Le transfert incomplet de la compétence « tri sélectif »

Les statuts prévoient que le Sytevom « *organise en liaison avec ses adhérents les modalités de tri et de valorisation.* » Cette formule apparaît ambiguë. Elle semble cantonner le Sytevom à un rôle de pilotage et de coordination, ce qui est contradictoire avec le fait que par ailleurs, les statuts précisent que le Sytevom doit étudier, construire et gérer des installations de traitement (ce qui inclut le tri).

Dans les faits, le Sytevom exerce la fonction « tri et valorisation ». Il assume le transport et la valorisation des déchets collectés dans les points d'apport volontaire, les déchetteries, ou remis dans les quais de transferts par les gestionnaires de la collecte en porte à porte. Jusqu'à l'ouverture du centre de tri de Noidans-le-Ferroux fin 2006, le tri des papiers-

cartons et des flacons plastiques collectés a été assuré par des sociétés privées dans le cadre de marchés publics passés par le Sytevom, avant envoi aux filières agréées par Éco-Emballages. Depuis 2007, le tri est assuré au CVD de Noidans-le-Ferroux. Les statuts du Sytevom mériteraient à cet égard d'être clarifiés.

Néanmoins, jusqu'en 2009, la communauté de communes de l'agglomération de Vesoul (CCAV) a conservé la gestion du tri de ses déchets. Celle-ci était confiée à la société Fers et métaux, qui exploite un centre de tri à Noidans-lès-Vesoul. La CCAV disposait de son propre contrat avec l'entreprise Éco-Emballages*. Il existait ainsi deux circuits de tri et de valorisation distincts : l'un pour l'agglomération de Vesoul, géré par la CCAV, et l'autre pour les autres membres du Sytevom, géré par le Sytevom. Cette situation était irrégulière car la CCAV ne pouvait continuer à exercer une compétence déléguée au Sytevom : le marché public passé avec Fers et métaux aurait dû être transféré au Sytevom, auquel il appartenait de déterminer vers quel centre de tri les déchets devaient être orientés.

Cette situation est en cours d'évolution depuis 2009. Les déchets de la CCAV sont désormais triés par le Sytevom au CVD, le tri des gros cartons étant sous-traité par le Sytevom à Fers et métaux. Les contrats du Sytevom et de la CCAV avec l'entreprise Éco-Emballages ont été fusionnés. La gestion des points d'apport volontaires de l'agglomération de Vesoul (verre) a également été transférée au Sytevom.

Ainsi, Vesoul et son agglomération sont membres du Sytevom depuis sa création en 1993 alors⁵ que le transfert réel de sa compétence « tri sélectif » n'est intervenu qu'en 2009, ce qui a nui à la cohérence de la politique de gestion des déchets.

Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le Sytevom allait engager des démarches pour réviser les statuts du Sytevom, aujourd'hui périmés sur certains points. La chambre l'invite à le faire rapidement.

6 LE SYTEVOM : ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE ADMINISTRATIF OU INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ?

6.1 La qualification juridique du service

Le caractère administratif ou industriel et commercial du Sytevom fait débat depuis un courrier du centre de gestion de la Haute-Saône du 21 janvier 2009. Le Sytevom avait transmis un avis de vacance de poste d'ingénieur que le centre de gestion a refusé d'enregistrer en indiquant que le Sytevom, de part les missions qui lui sont dévolues, assure la gestion d'un service public industriel et commercial.

Le Sytevom a alors sollicité l'avis de la préfecture. Celle-ci, dans un courrier du 30 mars 2009, a confirmé le caractère industriel et commercial de l'établissement en analysant les trois critères dégagés par la jurisprudence (Conseil d'Etat, 1956, « *Union syndicale des industries aéronautiques* ») : l'objet du service, ses modalités de financement, ses modalités de fonctionnement. La préfecture a estimé que les opérations matérielles de ramassage pouvaient être réalisées par une entreprise privée ; que le Sytevom n'avait pas institué de taxe et n'était

* L'entreprise Éco-Emballages est une société agréée. Sur le rôle de ces sociétés, voir la liste des acronymes en annexe 1.

⁵ En 1993, c'est la commune de Vesoul et le Sictom de Vesoul et de Port-sur-Saône qui ont adhéré au Sytevom.

pas financé par voie fiscale, et enfin que sa soumission à la TVA rapprochait ses modalités de fonctionnement de celles d'une entreprise privée. Le Sytevom a en effet opté pour son assujettissement à la TVA.

Une analyse complémentaire a été sollicitée auprès du cabinet conseil Finance Consult (devenu conseil Stratorial Finance), qui conclut pour sa part, au regard de la jurisprudence, au caractère administratif du service. D'une manière générale, ce cabinet souligne que les redevances perçues dans le secteur des ordures ménagères ont un caractère éloigné de recettes commerciales dans la mesure où leur objectif est de permettre une réduction du volume des déchets collectés, donc à terme la réduction des recettes du service. C'est en particulier le cas pour la redevance incitative⁶, qui est appelée à se développer.

Enfin, dans un deuxième temps, et après une analyse plus poussée, la préfecture a conclu au caractère administratif du service.

En 2006, le Sytevom a créé en application des articles L. 2221-1 et suivants du CGCT une « régie déchetteries » sans personnalité juridique et à autonomie financière pour assurer les transferts des matériaux collectés dans les déchetteries vers le centre de tri de Noidans-le-Ferroux. Cette prestation était auparavant confiée à un prestataire privé. Elle a nécessité le recrutement de chauffeurs et l'acquisition de camions. Cette régie a été qualifiée d'industrielle et commerciale dans les statuts adoptés par délibération du comité syndical du 3 mai 2006. La qualification juridique de cette régie doit toutefois être distinguée de celle du Sytevom dans sa globalité : elle ne concerne en effet qu'une petite partie de l'activité du Sytevom. Les personnes publiques à caractère administratif peuvent ainsi sans difficulté particulière créer des régies pour des services ayant un caractère industriel et commercial.

La jurisprudence du conseil d'Etat est issue essentiellement de l'avis du 10 avril 1992, « *Société Hofmiller* », qui a été confirmé par plusieurs arrêts au contentieux. Dans cet avis, qui porte sur un syndicat de collecte des ordures ménagères, le conseil d'Etat considère que l'objet du service n'a pas de spécificité particulière et peut être assumé par un prestataire privé. Il fait de l'origine des ressources du syndicat un critère d'analyse déterminant. Selon la haute juridiction, pour que le service soit qualifié d'industriel et commercial, il faut qu'il soit financé à titre principal par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). S'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), le service sera plutôt qualifié d'administratif. Le troisième critère (modalités de fonctionnement), a fait l'objet de moins de développements jurisprudentiels.

Les syndicats mixtes de traitement des ordures ménagères sont toutefois dans une situation distincte des organismes en charge de la collecte et le conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur la situation des syndicats de traitement. Plusieurs éléments caractérisent la situation du Sytevom au regard de la jurisprudence :

- le Sytevom ne perçoit ni TEOM, ni REOM auprès des usagers, avec lesquels il n'a pas de relations financières directes. Ce sont les syndicats de communes ou communautés de communes adhérentes qui perçoivent l'une ou l'autre. Le Sytevom reçoit pour sa part des contributions de ses adhérents : une cotisation par habitant (18 € en 2008) et un tarif de transport et de traitement des ordures ménagères (89 € HT en 2008). Juridiquement, ce dernier tarif ne correspond pas

⁶ La redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ou REOM, est instituée par l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales. Elle est en général assise sur le nombre de personnes par foyer, et n'incite donc pas sous cette forme à la réduction du volume de déchets. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ou loi Grenelle I) prévoit que la REOM devra, avant 2014, intégrer « *une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements de déchets.* » (REOM dite incitative).

à la REOM. Pour pouvoir instituer la TEOM ou la REOM, une collectivité doit d'ailleurs exercer au moins la compétence collective, ce qui n'est pas le cas du Sytevom.

- Sur un plan économique, le tarif « transport et traitement » peut être rapproché d'une redevance, car il dépend du volume traité. Toutefois, ce tarif a été institué en 2002, lorsque le Sytevom a pris la compétence traitement, dans une optique de mutualisation des coûts, en particulier de transport. Les circuits de transports étaient en effet très différents suivant les syndicats, plus ou moins éloignés des lieux de traitement (centres d'enfouissement avant l'ouverture du CVD). Cet objectif de solidarité et de mutualisation entre les membres du syndicat va à l'encontre d'une logique de redevance liée strictement au service rendu.
- Le tarif concernant les dépôts des entreprises dans les déchetteries est économiquement assimilable à une redevance. Il ne représente toutefois qu'une part très faible des produits de fonctionnement (1 à 2 % selon les années, voir tableau en partie 10.1.2).
- Le produit du traitement, 5,2 M€ en 2008, est minoritaire dans les ressources du Sytevom (35 % à 45 % selon les années).

Au total, la chambre estime que les modalités de financement du Sytevom ne permettent pas d'assimiler son activité à un service industriel et commercial. Le Sytevom apparaît financé majoritairement par les contributions statutaires de ses membres, en dehors de tout cadre concurrentiel. Il ne traite pas de déchets en provenance de collectivités autres que ses adhérents.

Elle note également que les missions du Sytevom vont bien au-delà de celles d'un simple prestataire de service de traitement des ordures ménagères. En témoigne sa place dans la mise en œuvre du plan départemental d'élimination des déchets, son action de coordination et d'incitation en direction des syndicats de collecte, son action en faveur de la prévention des déchets.

L'assujettissement à la TVA pourrait constituer un argument en faveur du caractère industriel et commercial du service. Toutefois, comme cela est expliqué ci-après, la chambre estime que la soumission des activités du Sytevom à la TVA est contestable.

La chambre constate qu'il n'existe pas de jurisprudence sur la qualification juridique de syndicats de traitement d'ordures ménagères, et que celle-ci peut donc faire l'objet de débats. Toutefois, pour ce qui concerne la situation particulière du Sytevom, elle estime que les conditions de son financement et de son fonctionnement, et son objet, permettent de le considérer comme un établissement public à caractère administratif.

6.2 L'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Le Sytevom a opté pour son assujettissement à la TVA. Toutefois, l'examen des dispositions du code général des impôts (CGI) et les commentaires qui en sont faits dans les instructions de la direction générale des impôts amènent à contester cet assujettissement (cf. l'instruction du 7 octobre 1998, bulletin officiel des impôts (BOI) 3 D-5-98 et la documentation administrative 3 A-5412).

En effet, si en application des articles 256 et 256 A du CGI, une collectivité qui rend des services à une autre collectivité est bien imposable la TVA, la circonstance que le

Sytevom assure la compétence de traitement à la suite de transferts de compétence qui lui ont été dévolues statutairement ne permet pas de le regarder comme un prestataire de services.

Ce point ressort également de l'instruction du 7 octobre 1998, reprise au bulletin officiel des impôts (BOI) 3 D-5-98 du 29 octobre 1998 sur les règles générales de TVA applicables au service de collecte et de traitement des ordures ménagères. Il est clairement précisé à la section 2 § 1 de l'instruction que lorsque la collectivité a choisi de financer le service de collecte et de traitement des ordures ménagères par l'impôt (budget général ou taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM), elle exerce une activité située hors du champ d'application de la TVA et ne peut donc soumettre à la TVA, ni la TEOM, ni la redevance spéciale obligatoirement perçue. Au § 2, l'instruction précise que lorsque la collectivité a choisi d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et qu'elle a opté pour l'assujettissement à la TVA de ce service, elle peut déduire la TVA grevant les dépenses de fonctionnement et d'investissement y afférentes dans les conditions de droit commun. L'instruction poursuit :

" § 3. Dans tous les cas, les entreprises prestataires des collectivités doivent soumettre à la TVA leur rémunération.

§ 4. Il en va en principe de même des prestations rendues par un groupement intercommunal.

Les communes peuvent en effet continuer à assurer la collecte des ordures ménagères mais confier à un groupement intercommunal la construction et l'exploitation d'une déchetterie ou d'une usine incinération.

Dans cette situation les communes restent titulaires du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, lequel est financé au moyen, soit de la TEOM, soit de la REOM, l'une et l'autre étant perçues auprès des usagers. Le syndicat, quant à lui, agit en qualité de prestataire de services des communes (cf. BOI 3 D-7-86) (...)

En l'espèce, le Sytevom exerce la compétence traitement puisqu'elle lui a été transférée par ses membres qui, par conséquent, n'en sont plus titulaires. La situation du Sytevom ne relève donc pas du § 4 de la section 2 de l'instruction 3 D-5-98. Dès lors, il ne peut être qualifié de prestataire de services au sens de ces dispositions.

Non seulement il n'est pas prestataire, mais comme il n'exerce pas la compétence collecte, il ne peut lever ni la TEOM, ni la REOM. Il ne peut donc pas être assujéti à la TVA, sauf pour les ventes de produits ou de sous-produits issus de la valorisation des déchets. Par suite, le Sytevom n'est pas en droit d'exercer l'option pour son assujettissement à la TVA. Il n'est donc pas autorisé à récupérer, par la voie fiscale, la TVA grevant les dépenses d'investissement et de fonctionnement afférentes à l'activité de traitement. Par différence avec cette situation, un prestataire de services est nécessairement lié à ses " clients " par un contrat de prestation de services du fait même qu'il n'exerce pas la compétence. En présence de personnes de droit public, il s'agirait, alors, d'une convention de marché public.

Le Sytevom a opté pour son assujettissement à la TVA en concertation avec la direction départementale des finances publiques, qui avait été formellement consultée sur cette question. La bonne foi du Sytevom ne peut donc pas être mise en cause.

La chambre estime toutefois que cette question doit être réexaminée en concertation avec la direction départementale des finances publiques sur la base de l'interprétation présentée ci-dessus.

7 LA PRISE EN COMPTE DES POLITIQUES LOCALES ET NATIONALES D'ÉLIMINATION DES ORDURES MÉNAGÈRES

En lien avec l'enquête nationale sur la gestion des déchets ménagers, la chambre a cherché à vérifier si, en dépit de l'éclatement du pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers entre plusieurs niveaux d'administration, cette politique conservait une cohérence d'ensemble et en particulier si le Sytevom déclinait les principes et priorités posés au niveau national et par le plan départemental d'élimination des déchets.

7.1 Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers (PDEDMA)

Le plan départemental a été élaboré en 1996 puis révisé en 2000 sous la responsabilité du préfet de Haute-Saône. Sa durée étant de 10 ans, il s'applique en principe jusqu'en 2010. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré au département l'élaboration, la révision et le suivi du plan.

Le plan départemental comprend un diagnostic de la situation de la collecte et du traitement des déchets, et en particulier des installations. Il procède à une analyse qualitative et quantitative des tonnages et des flux de déchets à traiter. Il comporte des prévisions pour les années à venir, fixe des objectifs de valorisation par type de déchets et précise l'organisation et les équipements à prévoir.

Le diagnostic sur lequel repose le plan a été réalisé à partir des données chiffrées de l'année 1998 pour partie sur la base d'extrapolations, compte tenu de l'absence de pesées sur 40 % des tonnages concernés. Il s'agit donc d'estimations.

Le plan retient comme scénario une stabilisation de la population et un gisement de déchets à traiter constant à horizon 2010 par rapport aux chiffres de l'année 1998, soit un volume total de 101 731 tonnes (hors gravats et boues de station d'épuration) dont 74 664 tonnes d'ordures ménagères (hors encombrants, déchets verts, déchets ménagers spéciaux)⁷. Le maintien constant du ratio des déchets ménagers par habitant devait résulter d'une importante action de prévention de production des déchets à la source.

Des objectifs de valorisation matière⁸ sont fixés pour chaque type de déchets, avec des objectifs plus élevés que ceux figurant dans le plan originel de 1996. Le taux global de valorisation devait passer de 15,7 % en 1998 à 27,5 % en 2005 et 36,5 % en 2010. Compte tenu de l'augmentation du taux de valorisation matière, le « reste à traiter » devait se réduire à 55 000 tonnes à horizon 2010, soit 45 000 tonnes d'ordures ménagères⁹ et 10 000 tonnes de rebus de déchetteries. Dans la variante plus ambitieuse pour le recyclage des revues, journaux et magazines, ce chiffre était de 50 000 tonnes. Ces chiffres intégraient les déchets industriels banals (DIB) collectés avec les déchets ménagers, mais non ceux susceptibles d'être collectés en déchetteries, évalués à 6 800 tonnes.

⁷ Sur la définition des différentes catégories de déchets, voir l'Annexe 2.

⁸ La valorisation est un terme générique recouvrant les différentes formes de récupération de la matière ou de l'énergie contenue dans les déchets : récupération de la matière non organique (réemploi, réutilisation, régénération, recyclage) ; récupération de la matière organique (compostage) ; récupération de l'énergie (électricité, vapeur, biogaz, combustibles). On parle également de valorisation des mâchefers lorsque ceux-ci sont utilisés en sous-couche routières.

⁹ Objectif de volume d'ordures ménagères (74 664 tonnes) – objectif de valorisation matière (27 251 tonnes).

Pour réaliser ces objectifs, les moyens suivants devaient être mis en œuvre :

- généralisation de la collecte en porte à porte par les syndicats compétents pour les matériaux recyclables. Le plan révisé est ici plus volontariste que sa version de 1996 qui laissait une large place à la collecte par PAV. Toutefois, le recours aux PAV était maintenu en zone de faible densité de population.
- développement de la pesée pour toutes les collectes, la pesée n'étant pratiquée que pour environ 60 % des tonnages en 1998.
- mise en place d'un réseau de 27 déchetteries couvrant l'ensemble du département pour les encombrants, les déchets ménagers spécifiques, les huiles de vidange, et les huiles végétales, les pneus, les déchets verts, les gravats et éventuellement les inertes.
- collecte des déchets verts s'appuyant sur le réseau des déchetteries et le compostage dans une unité centrale ou sur plusieurs unités ; compostage individuel en zone rurale.
- construction de trois quais de transfert pour porter à quatre le nombre total de quais, le quai de Saint-Sauveur étant réhabilité.
- construction d'un centre de valorisation énergétique dimensionné pour accepter les tonnages restant à traiter mentionnés plus haut, avec production de chaleur ou d'électricité, ou encore cogénération ; valorisation des mâchefers (résidus d'incinération) en sous-couche routière.
- construction d'un centre de tri de préférence adjacent au centre de valorisation énergétique.
- maintien d'un centre de stockage de classe II pour accueillir le tout-venant non incinérable en provenance des déchetteries, les mâchefers dont la valorisation routière ne serait pas possible, les ordures ménagères en cas d'arrêt technique des installations de traitement. Le maintien était également nécessaire dans l'attente de la construction du centre de valorisation des déchets.
- développement de la communication afin de favoriser le développement de comportements éco-responsables.

Le plan est également assorti de recommandations issues de l'enquête publique conduite à la faveur de la révision du plan, notamment la nécessité de privilégier la valorisation matière et biologique avant de procéder à la valorisation énergétique.

7.2 La mise en œuvre du plan départemental d'élimination des déchets

La réalisation des objectifs du PDEDMA n'incombe pas uniquement au Sytevom, mais concerne l'ensemble des acteurs opérant dans le domaine de la gestion des déchets, ainsi que les citoyens dont le comportement conditionne grandement le volume de déchets à traiter et la qualité du recyclage. Le Sytevom est toutefois responsable de la mise en œuvre d'une partie importante du PDEDMA, et en particulier de la réalisation des équipements.

7.2.1 *La réalisation des équipements*

1°) Les points d'apport volontaire (PAV)

En 2000, lors de la révision du PDEDMA, le Sytevom avait déjà déployé un large réseau de PAV. Il gérait alors 953 conteneurs mixtes, dédiés à la fois aux papier-cartons et aux flaconnages plastiques (un pour 245 habitants), et 579 conteneurs verre. Le choix de conteneurs mixtes reposait sur le souci d'optimiser le niveau de remplissage des bennes de transport.

Aucune commune ne disposait alors de collecte sélective en porte à porte, à l'exception de la CCAV à partir précisément de l'année 2000. La priorité donnée à la collecte sélective en porte à porte par le plan révisé aurait dû conduire à une diminution du nombre de conteneurs mixtes au fur et à mesure de la mise en place de ce système de collecte sur le territoire du Sytevom. Cela n'a pas été vraiment le cas. En effet, la collecte sélective en porte à porte s'est développée lentement, et elle est encore loin d'être généralisée contrairement à ce que prévoyait le plan. Fin 2009, seulement six syndicats ou communauté de communes avaient mis en place un tel dispositif sur les 16 adhérents du Sytevom, ce qui représente 32 % de la population.

Le nombre de conteneurs mixte n'a donc que légèrement baissé, passant de 953 en 2000 à 803 en 2007. Le réseau reste très dense. En 2007 on comptait, selon une étude dite « d'optimisation » réalisée par le cabinet Indiggo-Trivalor, 143 habitants par conteneur sur le périmètre du Sytevom contre 300 en moyenne nationale. La densité de conteneurs, hors zone de collecte en porte-à-porte a même augmenté puisqu'elle est passée de 1 pour 245 à 1 pour 197 habitants.

Pour la collecte du verre, marginale en porte à porte, le Sytevom a continué à développer son réseau qui était en 2007 de 1 392 conteneurs, soit une moyenne de 1 pour 143 habitants contre 1 pour 300 en moyenne nationale.

La forte densité de ce réseau a contribué à l'augmentation des tonnages collectés : les performances du Sytevom sont supérieures aux moyennes nationales pour le verre (voir infra partie 8.4). Cela est toutefois moins net pour la collecte mixte : selon l'étude d'optimisation précitée, la relation entre la performance de collecte et la densité des conteneurs est moins marquée. On peut noter également que ce réseau génère une recette de collecte sélective supérieure à son coût (voir partie 11.1).

Le développement plus affirmé de la collecte sélective en porte à porte, dont les performances sont généralement meilleures que la collecte par points d'apport volontaire, devrait conduire le Sytevom à diminuer le nombre des conteneurs pour la collecte mixte. L'enjeu est donc de définir la bonne densité du réseau hors porte à porte. Le Sytevom a ainsi mis en place un suivi des tonnages par conteneur afin de détecter les installations les moins performantes et éventuellement de corriger leur positionnement au cas par cas.

2°) Les déchetteries

Pour les déchetteries, le Sytevom est allé au-delà des prévisions du plan départemental puisqu'il compte aujourd'hui 31 déchetteries, au lieu des 27 prévues. Cela correspond à une déchetterie pour moins de 7 800 habitants, soit un maillage nettement plus dense qu'au niveau

national (1 pour 16 000 habitants). Les secteurs à couvrir avaient été définis initialement par une étude de l'ADEME.

Cette évolution s'explique par celle du périmètre du Sytevom (déchetteries de Champlitte et de Clerval), mais aussi par des implantations non prévues initialement (Saulnot, Marnay, Bulot). La direction du Sytevom envisage de construire encore une ou deux déchetteries dans des secteurs moins bien pourvus.

Cet excellent maillage contribue à la forte proportion de déchets collectés dans les déchetteries, en progression sur toute la période (voir infra partie 8.4.3).

Néanmoins, certaines déchetteries du Sytevom ont une activité réduite. Ainsi, en 2008, cinq déchetteries avaient collecté un volume inférieur ou très légèrement supérieur à 500 tonnes, sans progression notable au cours des dernières années (Champlitte, Faucogney, Ternuay, Clerval, Dampierre-sur-Linotte). Trois de ces déchetteries ont été construites par le Sytevom (Faucogney, Ternuay, Dampierre-sur-Linotte). Ce faible volume de collecte génère des coûts de gestion à la tonne élevés, mais le Sytevom a fait le choix d'un réseau dense et d'un niveau de service à la population élevé.

3°) Les quais de transfert

Le plan avait divisé le département en cinq zones de collecte qui devaient être desservies par quatre quais de transfert.

Avant même la prise de compétence « traitement » en juillet 2002, le Sytevom avait entamé le réaménagement du quai de Saint-Sauveur (zone Nord-Est), et la construction d'un quai à Echenans (zone d'Héricourt). Ces deux sites ont été opérationnels dès 2002. Un autre quai a été inauguré en 2002 à Arc-les-Gray (zone Sud-Ouest).

En revanche, pour la zone Sud, il n'a pas été possible de trouver un site d'accueil. Le Sytevom doit donc recourir aux services d'un prestataire privé gérant un quai à Cubry. La difficulté à trouver un site d'accueil est liée au fait qu'un quai de transfert constitue, à la différence d'une déchetterie, une installation classée pour la protection de l'environnement, soumise à autorisation préfectorale après enquête publique. La conduite d'une enquête publique étant susceptible de générer des contestations locales, les communes sont plus réticentes pour accueillir un tel équipement.

Cette situation est coûteuse car les prestations d'un gestionnaire privé sont plus onéreuses qu'un équipement propre. Fin 2009, une opportunité d'acquisition de terrain se présentait toutefois au Sytevom en vue de la construction d'un équipement propre.

De même en zone centre, le Sytevom a recours à un quai de transfert privé (zone Technologia sur Vesoul), à des coûts élevés.

Enfin dans l'ouest du département, le quai d'Arc-les-Gray, construit en 2002, n'a pas été utilisé, sauf pour le tri sélectif de la communauté de communes des Quatre Rivières et de la communauté de communes de la Haute Vallée de l'Ognon. Il était initialement destiné au transfert des ordures ménagères du Sictom de Gray vers le CVD, alors que la durée d'exploitation du CET de Vadans tout proche apparaissait réduite. Toutefois, la capacité du CET a finalement été accrue, et les ordures ménagères du Sictom de Gray continuent d'y être enfouies, sans transiter par le quai de transfert. Cet équipement, d'un coût initial de 317 306 € TTC, est donc aujourd'hui sous-utilisé.

4°) Le centre de valorisation des déchets (CVD)

Une fois résolu le délicat problème de la localisation du CVD, le Sytevom a pu procéder à la construction d'une unité d'incinération avec valorisation énergétique par production d'électricité, auquel est adjoind un centre de tri mis en service en 2007. L'usine est toutefois actuellement dimensionnée pour 41 000 tonnes/an, ce qui ne permet pas de traiter la totalité du volume incinérable (voir infra partie 9.2.1). En effet, après enquête publique, l'autorisation préfectorale d'exploiter délivrée en 2004 a été limitée à 41 000 tonnes/an. Le Sytevom a alors préservé la possibilité d'une extension en prévoyant une tranche conditionnelle dans le marché, permettant ultérieurement la réalisation d'un deuxième four à 41 000 tonnes/an. Fin 2005, un nouveau dossier a d'ailleurs été déposé en préfecture afin de porter l'autorisation à 70 000 tonnes/an. Après une nouvelle enquête publique, l'autorisation a été accordée en 2008 pour 65 000 tonnes/an.

Néanmoins, le nouveau président du Sytevom élu en octobre 2008, n'a pas souhaité utiliser cette possibilité et a privilégié la recherche de solutions alternatives : prévention des déchets et utilisation des capacités de traitement existantes en dehors du département. Un marché a ainsi été passé avec le syndicat de traitement des ordures ménagères du Territoire de Belfort (Sertrid), pour l'incinération du « reste à traiter » dans ses installations de l'écopôle de Bourogne.

Cette démarche a posé la question de la portée des dispositions du PDEDMA relatives aux modalités de traitement des déchets. La passation de ce marché a en effet été contestée par le département de la Haute-Saône, au motif que l'article L. 541-15 du code de l'environnement prévoit que les décisions prises par les personnes morales doivent être compatibles avec les prescriptions du plan départemental. Or, le plan prévoit le traitement total des déchets à l'intérieur même du périmètre du plan¹⁰.

Le préfet de Haute-Saône n'a pas retenu cette analyse¹¹. Il a indiqué que l'article L. 541-15 du code de l'environnement n'exige qu'un rapport de compatibilité avec le plan départemental, une exigence moindre qu'un rapport de conformité. Il a également estimé que le plan départemental n'excluait pas la possibilité de traitement des déchets par des centres situés hors du cadre géographique visé par le plan. Celui-ci prévoit en effet que : « *Les opérateurs devront également chercher toutes les synergies envisageables, notamment par la coopération interdépartementale, tant pour la collecte que pour la valorisation et le traitement des déchets* » (complément au plan suite aux conclusions de la commission d'enquête).

La chambre estime que le recours par le Sytevom aux services du Sertrid a été régulier. Elle note que le code de l'environnement prévoit que « *le plan tient compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application et des propositions de coopération intercommunale* » et n'impose pas que l'ensemble des déchets soient traités au sein du périmètre défini par le plan départemental. Elle considère logique et même indispensable que toutes les possibilités de mutualisation avec les équipements existants soient explorées et évaluées avant la prise d'une décision sur un nouvel investissement (sur cette question, voir aussi infra les parties 9.2.1 et 9.4).

¹⁰ Courrier du 2 février 2009 adressé au préfet.

¹¹ Courrier du 23 mars 2009.

5°) Le centre de stockage des déchets ultimes (CSDU)

Le plan prévoyait le maintien d'au moins un centre d'enfouissement technique (CET) de classe II. Le Sytevom est devenu responsable de la mise en œuvre de cette préconisation lors du transfert de la compétence « traitement » en juillet 2002. Il a alors récupéré la gestion du CSDU de Vadans (transféré par le Sictom de Gray), dont la durée de vie apparaissait limitée. Elle a néanmoins pu être augmentée par l'aménagement d'une nouvelle alvéole et la mise en œuvre de nouvelles techniques de compactage : le site est aujourd'hui en capacité d'accueillir des déchets jusqu'en mars 2014, pour un volume annuel de 12 000 tonnes.

Dans le même temps, la mise en service de l'usine de Noidans-le-Ferroux a permis de limiter les tonnages d'ordures ménagères à enfouir, qui sont passés de 61 104 tonnes en 2006 à 19 082 tonnes en 2008. Ces tonnages ont encore diminué en 2009 (11 373 tonnes) notamment du fait du partenariat avec le Sertrid, qui a permis d'incinérer à Bourogne (Territoire de Belfort) 3 285 tonnes de déchets. Depuis 2009, les flux accueillis sont prioritairement ceux de l'ouest du département, afin de limiter les transports qui génèrent coûts et nuisances.

Les travaux réalisés par le Sytevom et la réduction des volumes ont donc permis de prolonger la durée de vie du site. Il s'agit néanmoins d'une situation transitoire, l'enfouissement n'étant qu'une solution ultime en l'absence de possibilité de valorisation.

7.2.2 La mise en place d'une politique de prévention

1°) Communication

Conformément à ce qui était préconisé par le plan départemental, le Sytevom a mis en place une politique de communication pour prévenir la production des déchets à la source et encourager le développement des réflexes de tri. Cette politique a pris différentes formes :

- information à destination des publics scolaires ;
- participation à diverses actions nationales (semaine de réduction des déchets, Brikkado) ;
- visites publiques du chantier du centre de valorisation énergétique, poursuivies depuis l'inauguration du site ;
- diffusion de plusieurs supports de communication : journal d'information « aujourd'hui je trie », devenu depuis décembre 2008 « trois, deux, un... trions ! » ; lettre aux maires ; guides à destination du grand public ;
- appui aux actions de communication des membres du Sytevom.

Pour mener ces actions, le Sytevom dispose d'un poste de coordinatrice de tri et certaines structures adhérentes ont des « ambassadeurs de tri », sans que cela soit toutefois généralisé. Le montant des dépenses de communication représentait en 2007 146 825 € hors personnel, selon la comptabilité analytique du Sytevom. Ce montant est raisonnable eu égard aux subventions significatives reçues notamment de l'entreprise Éco-Emballages, et à l'importance de la communication de proximité dans une politique de prévention des déchets.

2°) Les travaux de la commission de traitement

Compte tenu de la limitation des tonnages autorisés à 41 000 tonnes pour le CVD, le Sytevom peut se retrouver en sous-capacité de traitement à l'horizon 2009-2010. Une réflexion a alors été entamée en 2006 avec l'ensemble des membres du Sytevom afin de déterminer les mesures à prendre pour réduire la quantité de déchets à incinérer.

Les actions impliquent le Sytevom et les communautés de communes. Leurs axes sont les suivants :

- renforcer les actions de communication en direction du citoyen ;
- favoriser le compostage domestique ;
- étendre la collecte en porte à porte aux secteurs où elle sera plus efficace techniquement et économiquement que la collecte en apport volontaire, pour atteindre la couverture de 50 % de la population ;
- réaliser une étude afin d'optimiser le positionnement des points d'apport volontaire ;
- poursuivre les actions engagées en vue de mieux valoriser le flux de tout-venant des déchetteries : détournement du bois, des déchets électroniques, mise en place de ressourceries ;
- adopter un système de facturation responsabilisant pour l'utilisateur et intégrer la problématique des gros producteurs¹².

Certaines de ces actions sont reprises dans un plan local de prévention des déchets décliné en fiches actions : promotion du compostage individuel et du co-compostage à la ferme, optimisation des collectes, sensibilisation sur les pratiques de prévention. Un poste de chargé de mission prévention, cofinancé par l'ADEME, a aidé à la mise en œuvre de ces projets.

En 2009, une commission réduction/prévention des déchets a été mise en place et un vice-président a été chargé de ce dossier.

3°) Le plan de prévention 2009-2014

Le Sytevom a signé fin 2009 un nouveau programme local de prévention 2009-2014 avec l'ADEME. L'objectif principal est de réduire d'au moins 7 % la production d'ordures ménagères et assimilées. Les actions prioritaires sont les suivantes :

- la poursuite de la promotion du compostage domestique ;
- l'expérimentation du compostage collectif et du lombricompostage¹³ ;
- la mise en place d'un réseau de ressourceries pour détourner une partie des encombrants, de la ferraille, du bois et des D3E¹⁴ en filière réemploi ;
- la réflexion sur le démantèlement du tout-venant en déchetteries ;

¹² Professionnels dont les volumes de déchets dépassent les quantités admises pour la collecte des déchets ménagers.

¹³ Compostage reposant sur l'utilisation de vers de compost.

¹⁴ Déchets d'équipements électriques et électroniques.

- la mise en réseau et le partage d'expériences entre collectivités sur la mise en place d'une tarification incitative ;
- la mise en place de filière de valorisation des déchets verts de proximité ;
- la sensibilisation et l'information aux actions de prévention.

Certaines de ces actions avaient été amorcées avant la signature du programme.

La chambre constate que le Sytevom a mis en place une politique de prévention des déchets à la source. Elle observe toutefois que celle-ci ne s'est véritablement développée qu'à compter de 2006, soit au moment où il est apparu que les capacités de traitement seraient limitées par rapport aux besoins.

7.2.3 Conclusion sur la mise en œuvre du plan départemental

Le Sytevom a, dans une large mesure, mis en œuvre le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et a réalisé les équipements prévus et mis en place une politique de prévention. Par contre, les objectifs de valorisation n'ont pas été atteints (cf. partie 8).

Le plan couvre une période longue (2000-2010) et a progressivement perdu de sa valeur d'instrument de pilotage pour le Sytevom au fur et à mesure de la construction des équipements, réalisés pour la plupart à l'exception du CVD.

7.3 La prise en compte des orientations nationales

D'une manière générale, le Sytevom s'inscrit dans l'optique des politiques nationales en matière d'élimination des déchets ménagers et assimilés : les travaux de la commission « traitement » reprennent explicitement les objectifs définis dans le plan national de prévention de la production des déchets établi en février 2004.

Le Sytevom a ainsi été une des collectivités pilotes pour la mise en œuvre du plan national de soutien au compostage domestique engagé fin 2006 par le ministère chargé de l'environnement et l'ADEME. Ce plan a pour objectif de détourner les bios déchets (déchets de cuisine et déchets verts) des circuits de collecte en favorisant le compostage domestique. À cette fin, des composteurs sont cédés à bas prix (15 € TTC pour un coût d'acquisition évalué à 55 € TTC hors subventions¹⁵). 6700 composteurs ont été distribués en 2009 auprès de 4 200 foyers, soit un taux d'équipement de 13,3 % sur trois ans pour un objectif initial de 15 %. Un poste « d'ambassadeur du compost » cofinancé par l'ADEME a permis la mise en place de cette opération. L'objectif de détournement du flux de bios déchets est calé sur l'objectif de valorisation des fermentescibles fixé par le plan départemental : il est de 2 000 tonnes de bio déchets/an (soit une moyenne de 69 kg/an/habitant participant).

Le Sytevom se réfère également aujourd'hui clairement aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, en décembre 2007, soit trois objectifs clés à l'horizon 2012 : réduire la production d'ordures ménagères de 5 kg par habitant et par an pendant 5 ans ; atteindre 35 % de recyclage matière des déchets ménagers en 2012 et 45 % en 2015 ; diminuer de 15 % à l'horizon 2012 les déchets ménagers destinés à l'enfouissement ou à l'incinération.

¹⁵ La charge nette pour le Sytevom est de 19 € en 2009 et passera à 30 € en 2010.

Par ailleurs, le programme de prévention signé en 2009 avec l'ADEME constitue un premier pas vers une articulation plus précise entre les actions du Sytevom et les objectifs du Grenelle de l'environnement, car jusqu'à présent, la réalisation de ces objectifs ne faisait pas l'objet d'un suivi précis. Les rapports d'activité du Sytevom n'en font pas mention.

On peut relever également que le Grenelle de l'environnement ne repose pas sur la même philosophie que le plan départemental, qui fixe des objectifs d'augmentation des volumes collectés sélectivement, alors que le Grenelle prévoit une diminution de l'ensemble des ordures ménagères.

7.4 La coordination de l'action du Sytevom avec celle des établissements de coopération intercommunale en charge de la collecte

Le Sytevom ne gère qu'une partie de la compétence déchets : les adhérents restent responsables de la collecte en porte à porte. Ils sont également plus proches du citoyen et ont un rôle fondamental pour influencer sur les comportements. Une gestion des déchets efficace requiert donc une coordination étroite entre le Sytevom et ses adhérents.

Jusqu'à la mise en place du CVD, la coordination avec les adhérents n'était pas au cœur des préoccupations du Sytevom. Il est vrai que cela ne fait pas réellement partie de ses missions statutaires. Toutefois, le renforcement de la politique de prévention réalisée en 2006 a marqué un tournant. Ces travaux ont en effet été conduits par la commission traitement élargie à tous les membres du Sytevom et ont permis la définition de mesures dépassant le cadre des strictes compétences du Sytevom, comme l'extension des collectes en porte à porte.

Cette démarche a conduit également à la réalisation en 2007-2008 d'une étude d'optimisation financée par Éco-Emballages et confiée au cabinet Indiggo-Trivalor. Cette étude visait à diminuer le gisement résiduel à traiter tout en maîtrisant les coûts. Elle a été réalisée en intégrant tous les systèmes de collecte, qu'ils relèvent ou non du Sytevom. Elle comprenait trois phases : phase 1, état des lieux, étude des coûts, diagnostic et identification de leviers d'optimisation ; phase 2, étude technico-économique des leviers d'optimisation et de scénarii ; phase 3, accompagnement du Sytevom et des structures adhérentes dans les changements d'organisation.

La coordination avec les EPCI en charge de la collecte fait désormais clairement partie des axes prioritaires du Sytevom.

8 LES RÉSULTATS DE VALORISATION ET DE TRAITEMENT

Les données présentées ci-après ne reflètent pas uniquement les performances du Sytevom, qui n'est pas responsable de la totalité de la chaîne de la collecte et du tri, mais également celle des EPCI en charge de la collecte et celle des citoyens.

8.1 Les résultats de collecte présentés dans les rapports d'activité du Sytevom

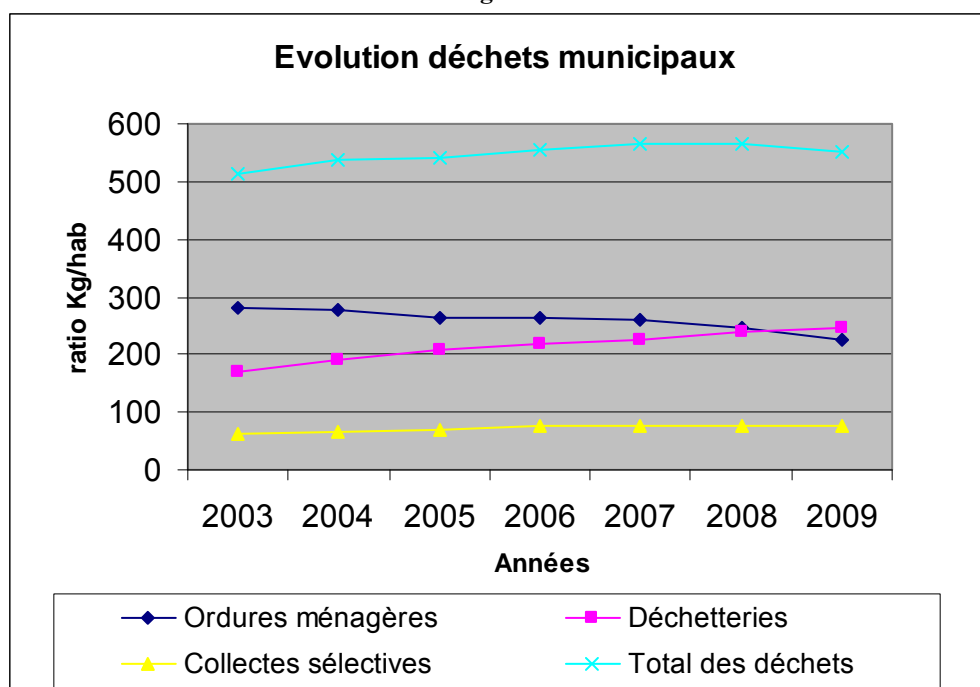
Les résultats de collecte figurant dans les rapports annuels d'activité du Sytevom sont les suivants :

Tableau 3 : Tonnages collectés et valorisés sur le périmètre du Sytevom

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab	Tonnes	kg/hab
Ordures ménagères	65 312	281	66 136	279	63 613	263	63 391	263	62 886	260	59 577	246	55 619	226
Déchetteries	39 698	171	45 505	192	50 055	208	52 169	217	54 833	227	58 212	241	60 767	247
Collectes sélectives	14 560	63	15 531	66	16 989	71	18 188	76	18 531	77	18 910	78	19 205	78
Total	119 570	514	127 172	537	130 557	542	133 748	555	136 250	564	136 699	565	135 591	550
Tonnages valorisés	31 653	136	35 765	151	40 817	169	44 662	185	48 738	202	49 499	205	51 519	209
Taux de valorisation	26 %		27 %		31 %		33 %		36 %		36 %		38 %	
Population	232 738		236 836		240 835		240 835		241 763		241 763		246 251	
Nb de communes	565		576		589		589		588		588		588	

Source : Sytevom (rapports d'activité)

Figure 1



Source : Sytevom (rapports d'activité)

Le volume global des déchets ménagers et assimilés collectés sur le périmètre du Sytevom est de 551 kg/hab en 2009. On entend ici par déchets ménagers et assimilés les ordures ménagères collectées en mélange ou en collecte sélective (ordures ménagères au sens strict), auxquelles s'ajoutent les déchets des petites entreprises collectées par le service public et les déchets occasionnels (encombrants, déchets verts, déblais, déchets ménagers

spéciaux)¹⁶. Le tonnage enregistré une croissance régulière de 1,91 % en moyenne annuelle entre 2003 et 2008 puis une petite diminution en 2009 (de 135 591 tonnes). Cette légère baisse peut s'expliquer par la crise économique et par l'effet des actions de prévention. Le volume ainsi collecté est un peu inférieur à la moyenne nationale, qui s'établit à 594 kg/hab pour 2007¹⁷. Les comparaisons avec la moyenne nationale masquent des situations hétérogènes, notamment entre milieu urbain et rural.

La répartition des déchets collectés a connu de profondes modifications depuis 2003. Le phénomène le plus marquant est l'augmentation de la collecte en déchetteries qui passe de 171 kg/hab en 2003 (92 en 2000) à 247 kg/hab en 2009. Cela tient au développement du réseau de déchetteries et à leur utilisation croissante. Cette augmentation correspond à une tendance nationale, mais le ratio par habitant est nettement supérieur au ratio national (227 kg/hab contre 182 kg/hab en 2008) pour le Sytevom.

Le tonnage des collectes sélectives augmente également, mais dans des proportions moins fortes, passant de 63 kg/hab en 2003 (57 en 2000) à 78 kg/hab en 2009. Ce volume comprend à la fois les tonnages collectés directement par le Sytevom par les points d'apports volontaires, et le produit des collectes en porte à porte gérées par les adhérents¹⁸. Les volumes collectés par apports volontaires sont nettement supérieurs puisqu'ils s'établissent à 14 130 tonnes contre 5 075 tonnes en porte à porte, en provenance de Vesoul.

Le volume d'ordures ménagères résiduelles est en baisse sur la période, passant de 281 kg/hab en 2003 à 226 kg/hab en 2009. Le ratio national était de 316 kg/hab en 2007 pour 260 kg/hab pour le Sytevom. Les habitants du périmètre couvert par le Sytevom produisent donc en moyenne moins d'ordures ménagères résiduelles, ce qui reflète une moindre production globale de déchets et la bonne utilisation des déchetteries. La baisse des tonnages collectés par le Sytevom, particulièrement nette en 2008 et 2009, suit une tendance nationale.

Les tonnages valorisés comprennent les volumes de collectes sélectives en porte à porte ou en point d'apport volontaire et les flux de déchetteries valorisables, diminués des refus de tri. Il s'agit de valorisation matière ou organique et non de valorisation énergétique. Le détail de ces flux pour 2009 est donné en Annexe 3. Il ne comprend pas la valorisation des mâchefers. Les tonnages valorisés augmentent de manière supérieure au gisement global, ce qui conduit sur la période à une augmentation du taux de valorisation, défini comme le rapport entre ces deux variables. Ce taux passe ainsi de 26 % à 38 % en cinq ans, soit une progression significative. En 2007, le Sytevom avait un taux de valorisation un peu supérieur à la moyenne nationale (36 % contre 33,5 %).

8.2 Comparaison des résultats de collecte avec les objectifs fixés par le plan départemental

Le décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 modifié relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers prévoit que l'exécution du plan départemental fait l'objet d'un rapport présenté tous les ans à une commission consultative. Les dernières données communiquées à la chambre sont celles du rapport 2008, qui portent sur l'année 2007. Les données globales sont présentées ci-dessous. Il existe également des bilans pour chacun des EPCI en charge de la collecte.

¹⁶ Voir schéma en Annexe 2.

¹⁷ Les chiffres nationaux cités sont tirés de l'enquête collecte 2007 de l'ADEME, publiée en juin 2009.

¹⁸ Par contre, il ne comprend pas les papiers-cartons collectés en déchetteries.

Tableau 4 : Résultats de collecte par rapport aux objectifs du plan départemental

Ordures ménagères	2 006			2007		
	Réalizations		Objectifs plan	Réalizations		Objectifs plan
	Tonnages	kg/hab	kg/hab	Tonnages	kg/hab	kg/hab
OM + collecte sélective (1)	85 366	359	331	85 325	356	331
Collecte sélective (1)	21 967	90,5	97	22 438	91,5	110,8
Taux de valorisation		25,2 %	29,3 %		25,7 %	31,1 %

(1) collecte du mixte, du verre, ainsi que des papiers, boîtes métalliques et textiles récupérés en déchetteries.
Données par habitant et le taux de valorisation hors refus de tri

Source : bilans du plan départemental

Pour ce qui concerne le volume global d'ordures ménagères, les objectifs du plan, qui visait à une stagnation par rapport à 1998, n'ont pas été atteints : corrigé des évolutions de population et de périmètre du Sytevom, cet objectif était de 331 kg/hab pour 2007, alors que le tonnage collecté a été de 356 kg/hab. Il est en 2008 de 343 kg/hab.

Les volumes de collecte sélective par habitant, en hausse, sont toutefois encore inférieurs aux objectifs du plan (91,4 kg/hab contre 110,8 kg/hab) de même que les taux de valorisation qui en résultent (25,7 % contre 31,1 % en 2007).

Le taux de valorisation présenté ici est plus faible que celui de 36 % indiqué dans les rapports d'activité du Sytevom, car ces deux taux ne comprennent pas les mêmes flux. Le Sytevom calcule un taux « complet » qui comprend tous les déchets recyclés y compris ceux collectés en déchetteries (déchets verts, déchets ménagers spéciaux), alors que le taux figurant dans le suivi du plan n'intègre pas tous les flux collectés en déchetteries et est centré sur le recyclage du verre et des emballages, papiers cartons, journaux et plastiques. Le plan révisé en 2000 était d'ailleurs centré sur des objectifs en volume plutôt que sur des ratios de valorisation. Un état des flux de déchetteries est présenté dans les bilans du plan.

Du fait de l'écart entre les tonnages collectés prévus et réalisés et du taux de valorisation plus faible que les objectifs, les bilans du plan font ressortir un « reste à traiter » plus important que ce qui est prévu : 79 414 tonnes en 2007¹⁹, soit 54 kg/hab de plus que dans les objectifs du plan.

La chambre remarque que les différences entre les taux de valorisation ressortant des bilans du plan départemental et ceux figurant dans les rapports d'activité du Sytevom sont de nature à créer la confusion auprès du public sur la réalité des performances de collecte. Elle estime qu'une harmonisation des différents documents est nécessaire.

¹⁹ 62 886 tonnes de déchets ménagers résiduels + 583 tonnes de refus de tri + 15 945 tonnes de tout venant des déchetteries = 79 414 tonnes.

8.3 Comparaison des résultats de collecte avec les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement

Parmi les objectifs fixés en 2007 figure la réduction de la production d'ordures ménagères de 5 kg par habitant et par an pendant 5 ans (2008-2012), et l'atteinte d'un ratio de 35 % de recyclage « matière » sur les déchets ménagers en 2012 (45 % en 2015 et 50 % en 2020).

Comme indiqué précédemment, ces objectifs ne font pas l'objet d'un suivi précis. Ils sont basés sur les ordures ménagères résiduelles, les matériaux secs et le verre collectés sélectivement, ce qui est proche des données présentées dans le Tableau 4, sous réserve de la prise en compte des boîtes métalliques et des textiles collectés en déchetteries. Au Sytevom, le ratio de recyclage passe de 359 kg/hab en 2006 à 343 kg/hab en 2008 (391 kg/hab en 2007 au niveau national).

Le Sytevom et ses membres se situent pour l'instant un peu au dessus (38 % en 2009) des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement pour 2012.

La chambre recommande au Sytevom de mieux faire apparaître dans ses rapports d'activité la comparaison entre ses résultats et les objectifs du Grenelle de l'environnement.

8.4 Les bilans de valorisation par produit

Il est possible d'analyser plus en détail les performances de tri par produit en se fondant sur l'étude d'optimisation financée par l'entreprise Éco-Emballages.

8.4.1 Le verre et le mixte (papiers, cartons, flacons plastiques, briques alimentaires)

► Pour le verre, la performance de la collecte du Sytevom par apports volontaires apparaît nettement supérieure à la moyenne nationale (43 kg/hab en 2007²⁰ contre 30 kg/hab desservi en moyenne nationale). Secteur par secteur, les performances sont généralement proches ou supérieures aux moyennes, à quelques exceptions près. La forte densité de conteneurs est un facteur favorable.

► Les flux de « mixte » sont collectés par apports volontaires par le Sytevom ou par les adhérents lorsqu'ils ont mis en place une collecte sélective. L'étude met en évidence des niveaux de valorisation nettement supérieurs pour les secteurs qui ont mis en place des collectes en porte à porte (6 EPCI ou syndicats en 2007) : 51 kg/hab contre 23 kg/hab en apports volontaires (gérés par le Sytevom). Pour les secteurs en points d'apport volontaire, les performances sont proches ou inférieures aux moyennes nationales, sauf pour la communauté de communes du pays de Luxeuil. Par ailleurs, les taux de refus sont faibles.

²⁰ 40,6 kg/hab avec la CCAV.

8.4.2 Les ordures ménagères résiduelles

Une étude de caractérisation (MODECOM²¹) des ordures ménagères résiduelles (bacs gris) a été conduite sur trois secteurs à l'organisation bien différente : le Sictom du Val-de-Saône (secteur rural sans collecte sélective en porte à porte), la CCAV de Vesoul (secteur urbain, collecte sélective en porte à porte y compris pour les déchets verts) et le Sictom de Baume-les-Dames (secteur rural, collecte sélective en porte à porte, redevance incitative). Il s'agit d'analyser la composition des bacs afin d'évaluer la part de déchets encore potentiellement recyclables. Les résultats montrent qu'en 2007, il reste une part non négligeable de déchets potentiellement recyclables, variable toutefois selon les secteurs : 28 % pour le Sictom Val-de-Saône (86 kg/hab/an), 26 % pour la CCAV (78 kg/hab/an), 19 % pour le Sictom de Baume-les-Dames (35 kg/hab/an). Il subsiste donc des marges de manœuvre pour améliorer le tri sélectif, et davantage pour les papiers-cartons et flaconnages plastiques (de 14 % à 21 % des ordures résiduelles selon les secteurs) que pour le verre dont la part résiduelle est faible (de 2,5 % à 3,5 %).

L'étude conclut que le système mis en place à Baume-les-Dames (collecte sélective en porte à porte et redevance incitative), systématiquement au-dessus des moyennes, est efficace, et pose la question de l'extension du porte à porte et de la redevance incitative aux autres secteurs.

Elle constate également que malgré le système de porte à porte développé par l'agglomération de Vesoul, subsiste un volume non négligeable d'ordures ménagères valorisables, en particulier pour les journaux et cartons. Cela apparaît lié au dispositif de collecte par points d'apport volontaire des revues, journaux magazines et des cartonnettes. Depuis que le Sytevom et la CCAV ont un contrat unique avec l'entreprise Éco-Emballages, ces matériaux sont collectés sélectivement en porte-à-porte, ce qui devrait améliorer les performances. L'étude de caractérisation met en évidence l'importance des déchets putrescibles [ou fragment fermentescible des ordures ménagères (FFOM), constitué principalement des déchets de repas et marginalement des déchets de jardins], qui représentent la plus grosse part du volume (de 22 % à 36 %). En dépit de la collecte en porte-à-porte sur le territoire géré par la CCAV pour ces déchets, les volumes restent nettement supérieurs à ceux de Baume-les-Dames, ce qui suggère que l'existence d'une redevance incitative permet de réduire ce type de déchets.

Pour réduire ces déchets, le Sytevom a choisi de déployer des composteurs individuels. Comme évoqué plus haut, le niveau de déploiement de ces composteurs est notable.

La chambre porte une appréciation positive sur la démarche d'optimisation de l'organisation de la collecte et du traitement réalisée au moyen de cette étude.

8.4.3 Les flux collectés en déchetteries et le problème du « tout-venant »

Les flux collectés en déchetteries se sont accrus de manière bien supérieure à ce qui était escompté dans le plan départemental, ce qui s'explique par la résorption progressive des décharges brutes communales, l'augmentation du nombre de déchetteries et l'amélioration des comportements citoyens. Le détail des flux collectés entre 2003 et 2009 figure dans le

²¹ Méthode de caractérisation des ordures ménagères.

tableau suivant. Les totaux révèlent de légères divergences avec les données globales présentées dans le Tableau 3, elles aussi issues des rapports d'activité du Sytevom.

Tableau 5 : Déchets collectés en déchetteries

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tout venant	14 565	15 900	14 724	15 324	15 945	16 982	16 479
Gravats	8 231	9 406	10 637	9 696	9 462	9 958	11 017
Ferrailles	4 665	4 736	4 942	4 691	3 797	3 402	3 672
Déchets toxiques + huiles	589	589	684	653	623	450	690
Bois	0	471	4 137	5 464	6 061	6 651	7 121
Pneus	201	163	204	231	235	249	277
Divers (1)	0	0	17	43	36	190	0
Papier-cartons	2 892	3 123	3 423	3 665	3 774	3 845	3 805
Vêtements	92	69	92	116	131	154	200
D3E	0	0	0	0	947	1 654	1 909
Déchets verts	8 462	10 756	11 194	12 284	13 820	14 697	15 598
Total	39 697	45 213	50 054	52 165	54 831	58 232	60 768

(1) cartouches imprimantes, boîtes métalliques, bouchons lièges

Source : Sytevom (rapports d'activité)

► Divers flux sont récupérés par les filières (ou associations pour les vêtements et les vieux livres) et valorisés, à l'exception des gravats enfouis en CET de classe III, et le tout-venant, enfoui en CET de classe II.

Le Sytevom a élargi progressivement la nature des produits collectés en mettant en place en 2004-2005 des recyclages spécifiques pour des déchets particuliers comme les cartouches d'imprimantes, les téléphones mobiles, les boîtes métalliques, les bouchons de liège. En 2007, il a mis en place une collecte avec recyclage des D3E (déchets d'équipements, électriques et électroniques en fin de vie), qui porte en 2009 sur un volume non négligeable de 1 909 tonnes.

Le Sytevom a également décidé de développer le recours aux ressourceries²². À cette fin, deux déchetteries ont été équipées de caissons de collectes spécifiques. Les objets présentant encore une valeur ajoutée sont récupérés par une association puis réparés et revendus à faible prix.

Pour les déchetteries du Sytevom, le taux de valorisation était de 48 % en 2007 (avec gravats) pour une moyenne nationale de 43 %.

► Les déchets verts ont fortement augmenté. Ces déchets sont valorisés sur des plateformes centralisées, mais le Sytevom a engagé une étude avec la chambre d'agriculture en vue de mettre en place des filières de valorisation locales par co-compostage (mélange de broyat de déchets verts avec des effluents d'élevage). Les objectifs sont de développer une filière de proximité, de limiter les transports et de réduire les coûts de gestion. L'étude de faisabilité a identifié 12 exploitations agricoles susceptibles de participer à l'opération, de repérer les surfaces d'épandage potentielles et d'appréhender les coûts. En 2009, des déchets verts de huit déchetteries ont été attribués à des agriculteurs locaux en vue de leur valorisation par méthanisation ou co-compostage.

²² Centre destiné à favoriser la réduction à la source, la réutilisation, le recyclage, le compostage des déchets ainsi que la répartition, l'échange et la revente de produits usagés.

En 2009, le Sytevom a également procédé à l'aménagement d'une plateforme dédiée aux déchets verts dans l'enceinte d'une déchetterie, ce qui permet de séparer les flux de circulation. L'extension de ce type d'aménagement à d'autres sites est à l'étude.

► Le « tout-venant » pose un problème particulier car il n'est pas valorisé mais enfoui. Le Sytevom a essayé de limiter le volume de ce flux. Une collecte du tout-venant « bois » a ainsi été mise en place en 2004. Elle porte sur des déchets techniquement non compostables car traités chimiquement ou comportant divers autres éléments que le bois. Les déchets sont broyés pour être ensuite utilisés comme combustibles de substitution dans les installations de fabrication de panneaux. Le volume ainsi détourné du tout-venant et valorisé a atteint 7 121 tonnes en 2009.

Le volume du « tout-venant » qui reste à traiter n'en reste pas moins significatif puisqu'il est d'environ 16 479 tonnes en 2009 et constitue le premier flux de collecte en déchetterie. Le plan départemental révisé en 2000 prévoyait le tri de ce flux en vue d'en incinérer une partie : une étude en 2004 mentionnait la possibilité d'incinérer 10 000 tonnes sur 15 000. L'étude d'optimisation menée en 2008 évoque la possibilité d'extraire et de recycler une part du tout-venant : films, polystyrène. Cela n'a toutefois pas été réalisé et le tout venant reste pour l'instant enfoui. Un tri préalable nécessiterait de disposer d'une benne supplémentaire, ce que les déchetteries ne permettent pas actuellement. Le Sytevom envisage donc de traiter les déchets verts hors déchetteries (plateformes de traitement), ce qui permettrait de libérer une benne.

Afin de ne pas réduire la durée d'exploitation prévisionnelle du CET de Vadans, géré par le Sytevom, ces déchets sont enfouis depuis 2005 dans des CET gérés par des exploitants privés : Favorney, Fontaine-les-Clerval (Doubs), Corcelles-Ferrières (Doubs), pour des coûts à la tonne respectifs de 66,21 €, 69,03 €, et 75,21 € en 2008 (TGAP de 8,21 €/tonne comprise). Les coûts d'enfouissement du site de Vadans évalués par le Sytevom sont inférieurs (56 €/tonne, TGAP comprise).

Le tri du « tout-venant », prévu par le plan départemental, n'a pas été effectué. La chambre recommande la mise en œuvre rapide des solutions étudiées par le Sytevom.

Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires de la chambre, le président du Sytevom indique qu'une démarche est actuellement initiée à l'échelle de la Franche-Comté afin de mutualiser les gisements et susciter de nouvelles filières, produisant des combustibles de substitution pour l'industrie. Des filières de valorisation sont également recherchées concernant le placoplâtre et le PVC.

8.5 Traitement et valorisation énergétique

Les différents types de traitement et de valorisation réalisés au cours de la période sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau 6 : Modes de traitement et de valorisation

	2005		2006		2007		2008		2009		France (2007)
	Tonnes	%	Tonnes	%	Tonnes	%	Tonnes	%	Tonnes	%	
Valorisation matière	29 624	22,7 %	32 375	24,2 %	33 554	24,6 %	34 807	25,5 %	35 921	26,5 %	20,0 %
Valorisation organique	11 194	8,6 %	12 285	9,2 %	13 820	10,1 %	14 692	10,7 %	15 598	11,5 %	13,5 %
Valorisation énergétique	0	0,0 %	2 766	2,1 %	40 907	30,0 %	41 093	30,1 %	44 595	32,9 %	29,0 %
Enfouissement (CET classe II)	79 099	60,6 %	76 626	57,3 %	38 507	28,3 %	36 149	26,4 %	28 460	20,9 %	31,5 %
Enfouissement inertes (CET classe III)	10 638	8,1 %	9 696	7,2 %	9 462	6,9 %	9 958	7,3 %	11 017	8 %	4,5 %
Total	130 557		133 748		136 250		136 699		135 591		

(1) S'y ajoute pour 1,5 % l'incinération sans valorisation
Source : CRC

Les modes de traitement ont évolué au cours de la période : le recyclage et la valorisation organique ont progressé (voir supra), la valorisation énergétique était inexistante jusqu'à la mise en service du centre de valorisation des déchets de Noidans-le-Ferroux en 2007. Près de 80 000 tonnes de déchets étaient alors enfouis, majoritairement sur le CET de classe II de Vadans (soit les 2/3 du total en 2003, un peu moins ensuite). À partir de la mise en service du CVD, 30 % des déchets ont fait l'objet d'une valorisation énergétique et les deux tiers des déchets ménagers du Sytevom font l'objet d'une valorisation, par recyclage, compostage ou production d'électricité. Cette proportion a encore augmenté en 2009 puisqu'une partie des déchets a été valorisée dans les installations du SERTRID au lieu d'être enfouie. La proportion de déchets enfouis reste toutefois non négligeable puisqu'elle représente 20,9 % hors inertes en 2009. Le Sytevom s'est rapproché des moyennes nationales pour ce qui concerne la valorisation énergétique (29 % en 2007). Cette valorisation énergétique restera relativement faible par rapport aux potentialités, compte tenu de l'éloignement du principal centre urbain et des entreprises consommatrices d'électricité.

La directive européenne 2006/12/CE du 5 avril 2006 révisée en 2008 établit des priorités hiérarchisées en matière de gestion des déchets : l'option à privilégier est la prévention, suivie du réemploi, du recyclage, des autres formes de valorisation, et enfin, de l'élimination sans danger. La valorisation énergétique est donc considérée comme préférable à l'enfouissement. Néanmoins, le Grenelle de l'environnement a conduit à formuler fin 2007 un objectif de réduction commun à ces deux formes de traitement (diminution de 15 % d'ici à 2012). Il est prévu pour cela notamment d'étendre la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'incinération, et de limiter les capacités nouvelles d'incinération.

La mise en place du centre de valorisation des déchets a permis au Sytevom de réduire les tonnages enfouis et donc de parvenir à une meilleure valorisation des déchets. Néanmoins, selon le Grenelle de l'environnement, l'incinération, même avec production de chaleur ou d'électricité, ne constitue plus une voie à privilégier. Pour atteindre les objectifs de diminution de l'enfouissement et de l'incinération fixés par le législateur²³, le Sytevom n'a aujourd'hui pas d'autre voie que celle de la prévention et du renforcement du tri sélectif.

²³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 41).

9 LA RÉALISATION DU CENTRE DE VALORISATION DES DÉCHETS (CVD) DE NOIDANS-LE-FERROUX

Afin de faciliter la compréhension des remarques présentées ci-après, un historique de cette opération aux multiples rebondissements est présenté en Annexe 4.

9.1 Le site d'implantation du CVD

9.1.1 Le changement de site

Le plan départemental d'élimination des déchets de 1996 avait retenu deux sites possibles d'implantation : Port-sur-Saône et Vesoul. Après l'abandon du site de Port-sur-Saône, les critères d'implantation ont été assouplis dans le plan départemental révisé en 2000. Ils sont fixés comme suit :

« le site doit répondre aux conditions fixées par le plan départemental :

- Implantation de préférence à proximité du barycentre du département dans la mesure du possible pour l'économie du système.*
- Desserte avec des infrastructures suffisantes.*
- Proximité d'un poste source 63 kW si possible. »*

En 2000 et 2001, la préfecture de Haute-Saône et le Sytevom ont sollicité à différentes reprises des candidatures des communes du département, sans résultat. En 2001, la commune de Noidans-le-Ferroux, à une vingtaine de kilomètre au sud-ouest de Vesoul, s'est portée candidate pour accueillir l'usine de traitement, ce qui a permis de relancer le dossier.

Le projet a continué à susciter de nombreuses contestations par des communes périphériques, des associations ou des particuliers. Le permis de construire et l'autorisation préfectorale d'exploiter ont fait l'objet de plusieurs contentieux au tribunal administratif, sans toutefois aboutir à l'annulation des actes en cause. Pour ce qui concerne le choix du site, le tribunal administratif de Besançon a estimé qu'il ne méconnaissait pas les critères de choix du plan départemental qui ont été rappelés ci-dessus.

Quelques remarques peuvent être faites sur ce point.

La notion de « barycentre » du département n'a jamais été précisément définie, mais un tel exercice aurait été largement dépourvu d'intérêt pratique compte tenu du faible nombre de communes disposées à accueillir un tel équipement. Le choix s'est donc porté sur une commune volontaire proche de Vesoul, ville-préfecture située approximativement au centre du département.

Le choix du site a largement contraint les possibilités de valorisation énergétique, et non l'inverse. La distance du site par rapport à la ville la plus peuplée du département (Vesoul) n'a pas permis d'utiliser la production de chaleur pour des installations de chauffage urbain, envisagée dans le plan départemental, non plus que la production d'énergie pour les entreprises consommatrices qui avaient fait l'objet d'un recensement lors des études préalables (le plus gros consommateur était situé sur le précédent site de Port-sur-Saône). Les résultats de valorisation énergétique sont donc réduits.

Il s'agit là toutefois d'une situation largement subie par le Sytevom.

9.1.2 Les conséquences du changement de site

L'ouverture du centre de valorisation des déchets aura ainsi pris 13 ans à compter de la mise en place du Sytevom en 1993, délai lié en grande partie au changement de site d'implantation. Les conséquences de ce retard sont importantes :

- jusqu'en 2006, les déchets ont du être enfouis, ce qui constitue évidemment une solution moins satisfaisante pour l'environnement ;
- compte tenu des volumes en cause, il a été nécessaire de réaliser des travaux afin d'accroître les capacités du centre d'enfouissement technique de Vadans, dont le Sytevom a récupéré la gestion en 2002 (réalisation d'une sixième alvéole). D'autres sites d'accueil, non gérés par le Sytevom, se sont trouvés plus vite saturés et ont du fermer, comme celui de Pusey ;
- compte tenu de l'éloignement de certains centres d'enfouissement, les circuits de transports se sont trouvés allongés, générant surcoûts, nuisances et une empreinte carbone accrue du fait de la circulation des camions. La carte des flux reproduite en Annexe 5 montre ainsi qu'en 2003, le Sytevom utilisait trois centres d'enfouissement, dont deux situés dans l'ouest du département ou au-delà (centre de Pontailleur-sur-Saône en Côte d'Or). Ces deux centres ont accueilli un volume important de déchets provenant des quais de transfert situés dans l'est du département et donc très éloignés (26 500 tonnes provenant de Saint-Sauveur, Echenans, Cubry).

Par ailleurs le changement de site a eu des conséquences financières. La chambre avait déjà constaté, dans son précédent rapport, que 246 662 € avaient été dépensés entre 1994 et 1997 en frais d'études pour la réalisation du centre. En intégrant les paiements réalisés depuis, et notamment le marché de construction passé avec la CNIM et résilié en 2003²⁴, ces dépenses s'élèvent à 946 889 € : études de faisabilité des sites, études préalables, prestations de conseil, assistance à maîtrise d'ouvrage, frais engagés par la CNIM. Il s'agit d'une perte sèche, car les prestations réalisées n'étaient pour l'essentiel pas ré exploitables pour le nouveau site.

Enfin, l'éloignement d'un poste source EDF a contraint le Sytevom à prendre à sa charge les dépenses de raccordement au réseau pour un montant de 1 049 000 €.

9.1.3 Les relations financières avec la commune d'implantation

L'article 90 de la loi de finances pour 2006 (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) a ouvert la possibilité pour les communes qui accueillent sur leur territoire des installations de traitement des déchets ménagers d'instaurer une taxe sur les déchets réceptionnés. Cette taxe était initialement fixée à 3 € la tonne. Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 2333-92 à

²⁴ 186 364 € HT payés depuis 2000.

L. 2333-96 du code général des collectivités territoriales²⁵. Les communes situées à moins de 500 m des installations peuvent également bénéficier de cette taxe.

Par délibération des 15 mai 2006 et 19 juin 2006, les communes de Noidans-le-Ferroux et Raze ont décidé de faire application de ces dispositions et d'instaurer cette taxe à 3 € la tonne. Toutefois, la loi de finances pour 2007 du 21 décembre 2006 a réduit cette taxe en la limitant à 1,5 € la tonne. Par courrier du 5 mars 2007, les deux communes ont alors sollicité du Sytevom une convention pour compenser la différence. Les termes de ce courrier sont les suivants :

« La loi de finances instaurant une taxe sur les déchets traités sur le site de Noidans-le-Ferroux a été modifiée à la baisse après nos engagements réciproques. Nos engagements sont pourtant les mêmes quant à l'accueil des installations sur la commune de Noidans.

Pour compenser cette perte de revenus importante, une convention tripartite SYTEVOM-Commune de Noidans-le-Ferroux-Commune de Raze devrait être approuvée par les différentes parties. »

Une convention a ainsi été signée le 17 décembre 2007. Elle prévoit le versement d'une « compensation financière » aux deux communes, fixée de manière forfaitaire comme suit :

Au titre de l'année 2006 :

- commune de Noidans-le-Ferroux : 7 262 €
- commune de Raze : 1 117 €

Au titre de l'année 2007 et des suivantes :

- commune de Noidans-le-Ferroux : 106 600 €
- commune de Raze : 16 400 €

²⁵ La rédaction actuelle de ces dispositions est la suivante.

Article L. 2333-92 du CGCT : (L. n° 2005-1719 du 30 déc. 2005, art 90) Toute commune peut, par délibération du conseil municipal, établir une taxe sur les déchets réceptionnés dans (L. n° 2006-1666 du 21 déc. 2006, art. 73-I, 2°) « une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés, soumise à la taxe générale sur les activités polluantes visée à l'article 266 sexies du code des douanes, ou d'incinération de déchets ménagers, installée sur son territoire et non exclusivement utilisée pour les déchets produits par l'exploitant. » La taxe est due par l'exploitant de l'installation au 1er janvier de l'année d'imposition.

(L. n° 2006-1666 du 21 déc. 2006, art. 73-I, 2°) « Peuvent établir la taxe mentionnée au premier alinéa les communes sur le territoire desquelles l'installation ou l'extension d'un centre de traitement des déchets ménagers ou assimilés est postérieure au 1er janvier 2006 ou résulte d'une autorisation préfectorale obtenue antérieurement au 1er juillet 2002 ainsi que celles qui ont bénéficié, avant le 1er juillet 2002, d'une aide versée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie en faveur d'une telle installation ou extension en application des articles 22-1 et 22-3 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. »

En cas d'installation située sur le territoire de plusieurs communes, leurs conseils municipaux, par délibérations concordantes, instituent la taxe et déterminent les modalités de répartition de son produit. Le montant total de la taxe acquittée par l'exploitant est plafonné à (L. n° 2006-1666 du 21 déc. 2006, art. 73-I, 3° et II, applicable aux impositions perçues à compter du 1^{er} janv. 2007) « 1, 5 € » la tonne entrant dans l'installation.

Article L. 2333-93 : (L. n° 2005-1719 du 30 déc. 2005, art 90) La taxe est assise sur le tonnage de déchets réceptionnés dans l'installation.

Article L. 2333-96 : (L. n° 2005-1719 du 30 déc. 2005, art 90) Si l'installation visée à l'article L. 2333-92 est située à moins de 500 mètres du territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes de celle qui établit la taxe, celle-ci doit être instituée par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées prévoyant la répartition de son produit entre ces communes.

Le Sytevom avait préalablement sollicité l'avis du préfet sur ce dispositif. Celui-ci avait indiqué par courrier du 23 juillet 2007 que les délibérations prises par les communes en 2006 restaient en vigueur mais que le montant de 3 € la tonne devait être écarté en conformité avec la loi. Il avait indiqué également qu'une convention d'indemnisation pouvait être envisagée, sous réserve qu'elle se fonde sur des critères d'indemnisation distincts de ceux prévus par la loi.

Or, ce n'est pas le cas en l'espèce. La convention ne précise aucunement quels seraient les critères d'indemnisation, distincts de ceux prévus par la loi ; l'existence d'un préjudice lié au fonctionnement de l'usine n'est pas alléguée ni a fortiori démontrée. Aucun contentieux n'a été engagé à ce sujet. En réalité, le courrier des deux communes montre que l'objectif poursuivi est de maintenir un niveau de compensation financière correspondant à l'ancienne rédaction de la loi (3 € la tonne au lieu de 1,5 € la tonne). En dépit de leur caractère forfaitaire, les compensations versées correspondent précisément aux tonnages réceptionnés dans l'usine et visés par la convention (2 793 tonnes en 2006, et 41 000 tonnes en 2007, première année de fonctionnement complet de l'usine), multipliés par le taux de 3 € (8 379 € en 2006, et 123 000 € en 2007).

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, les communes de Noidans-le-Ferroux et de Raze ont souligné toutes les difficultés qu'elles avaient rencontrées lorsque Noidans-le-Ferroux a décidé d'accueillir le centre de valorisation des déchets. Elles rappellent que sans cette candidature, le centre n'aurait vraisemblablement pas pu être construit, aucune autre commune ne souhaitant héberger cet équipement. Une forme d'indemnisation leur paraît donc légitime.

La chambre n'ignore pas les difficultés rencontrées en 2000-2001 pour déterminer le lieu d'implantation du centre de valorisation des déchets, mais constate qu'aujourd'hui les communes concernées ne justifient pas d'un préjudice permettant de percevoir une indemnisation allant au-delà de la taxe instituée par la loi. Elle estime que la convention du 17 décembre 2007 est irrégulière et que le Sytevom acquitte à ce titre une somme indue de 61 500 € par an. La chambre demande au Sytevom de mettre fin à cette convention.

Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires, le président du Sytevom a pour sa part indiqué qu'il serait proposé au conseil syndical de mettre fin à cette convention. Les communes de Noidans-le-Ferroux et de Raze ont également informé la chambre de leur souhait de mettre fin à la convention. La chambre prend acte de ces engagements.

9.2 La conduite du projet de construction du centre de valorisation des déchets (CVD)

9.2.1 Le dimensionnement de l'équipement

Le CVD comprend une unité de valorisation énergétique (UVE) et un centre de tri.

► *L'unité de valorisation énergétique (UVE)*

La question du gisement à traiter et du dimensionnement de l'équipement avait été abordée dès les premières études réalisées à la mise en place du Sytevom. Une étude réalisée par un cabinet en 1994 proposait la réalisation d'une unité de 105 000 ou 82 000 tonnes par an. Le premier appel d'offres lancé par le Sytevom en 1995 portait ainsi sur une usine

d'incinération de 85 000 tonnes avec une variante à 105 000 tonnes. Le dimensionnement de l'usine à 82 000 tonnes par an provient des préconisations du plan départemental de 1996. Le plan avait retenu des prévisions de tonnages d'ordures ménagères (y compris verre) à environ 87 000 tonnes à horizon 2015. Le reste à traiter avait été chiffré précisément à 82 000 tonnes par an. Le marché de construction passé en mai 1998 avec l'entreprise CNIM, portait donc sur la réalisation d'un équipement d'une capacité de 82 000 tonnes par an, capacité qui faisait à l'époque l'objet de débats.

Le plan révisé en 2000 est moins précis sur ce point. Il indique (page 53) que : « *le centre de valorisation énergétique devra accepter les tonnages restant à traiter tels que mentionnés dans les tableaux de la page 44 b et 44 c, pour les différents horizons (2002, 2005 et 2010). La valorisation énergétique retenue est la production d'électricité ou la production de chaleur, voire la cogénération.* » Les tableaux visés figurent en Annexe 6. Sur la base des objectifs de valorisation fixés, ils évaluent le « reste à traiter » à 55 000 tonnes environ à l'horizon 2010, dont 45 000 tonnes de déchets ménagers, auxquels s'ajoutent 10 000 tonnes « *d'encombrants incinérables, acceptés en déchetteries, après avoir retiré les monstres incinérables* ». Il n'était pas prévu de traiter les boues de station d'épuration. Par contre, la possibilité d'intégrer les déchets industriels banals (DIB) était évoquée et la décision était renvoyée au maître d'ouvrage de l'opération, le Sytevom. Dans ce dernier cas, le tonnage à traiter serait porté à 72 000 tonnes, le chiffrage étant estimé imprécis pour les DIB. Par la suite, le Sytevom n'a, en fait, jamais envisagé de traiter les DIB.

Après l'abandon du site de Port-sur-Saône en 2000 et le choix de Noidans-le-Ferroux en 2001, le Sytevom a conservé le marché de construction passé avec l'entreprise CNIM pour le faire exécuter sur un nouveau site, sans modification du projet. L'existence d'une clause de dédit de 762 000 € en cas de résiliation par le maître de l'ouvrage n'est sans doute pas étrangère à cette décision. Courant 2003, le marché a finalement été résilié à la demande de l'entreprise, et donc sans indemnité. Dans l'intervalle, en juin 2002, le Sytevom a relancé la procédure administrative en déposant une demande de permis de construire et une demande d'autorisation d'exploiter, sur des bases inchangées.

En janvier 2004, le préfet a accordé l'autorisation d'exploiter pour un volume limité à 41 000 tonnes d'ordures par an, alors que le permis de construire avait été délivré en juin 2003 par le maire de Noidans-le-Ferroux pour un projet de 82 000 tonnes par an. Dans sa séance du 31 mars 2004, le comité syndical a alors examiné plusieurs scénarios possibles, sur la base d'une étude du cabinet « Trivalor ». Le « reste à traiter incinérable » était alors chiffré à 74 650 tonnes pour 2003 et 72 640 en prévision 2007, soit un niveau supérieur aux objectifs du plan départemental. Le comité syndical a choisi de réaliser un bâtiment correspondant au permis de construire déposé et à une capacité de 41 000 tonnes : la possibilité de réaliser ultérieurement une seconde tranche de 41 000 tonnes sans nouveau permis de construire était ainsi préservée, sous réserve de l'obtention d'une autorisation préfectorale d'exploiter pour un tonnage complémentaire. Les autres hypothèses ont été écartées pour deux raisons : elles conduisaient soit à solliciter de nouvelles autorisations administratives (permis de construire ou autorisation d'exploiter), ouvrant de nouvelles possibilités de contentieux et d'annulation susceptibles de remettre une nouvelle fois en cause l'intégralité du projet ; elles ne permettaient pas de faire face aux futurs besoins de traitement.

Sur cette base, un nouveau marché de construction a été passé fin 2004 avec la société TIRU. Ce marché prévoit la réalisation d'une tranche ferme (capacité à 41 000 tonnes) et de deux tranches conditionnelles (études et réalisation d'une deuxième ligne de four pour 41 000 tonnes). Aujourd'hui, seule la tranche ferme a été réalisée et le bâtiment a été mis en service en décembre 2006.

Cette présentation historique amène plusieurs constats :

- a) L'usine est entrée en service plus de dix ans après les estimations concernant le gisement à traiter, qui datent de 1996, et alors que les données sur les tonnages n'étaient alors pas entièrement fiables (absence de pesée sur 40 % des tonnages). Sur une telle durée, l'exercice de prévision est très aléatoire.
- b) Le plan révisé en 2000 revoyait à la baisse les prévisions de tonnages à incinérer en les chiffrant à 55 000 tonnes. Néanmoins, le Sytevom est resté par la suite sur la configuration initiale à 82 000 tonnes. Il a constaté en effet que les objectifs du plan n'étaient pas atteints et que le « reste à traiter » serait plus important que prévu. Début 2004, avant le lancement des marchés, il a adopté une attitude réaliste et prudente en se basant sur les dernières estimations disponibles, qui chiffrèrent le reste à traiter à plus de 70 000 tonnes à l'horizon 2007. La crainte d'être en sous-capacité a prévalu.
- c) La définition du « reste à traiter » est restée imprécise tout au long de la période. Le « tout-venant » de déchetteries a souvent été intégré dans le « reste à traiter » ; or, il ne peut pas être incinéré systématiquement pour des raisons techniques, et doit alors être enfoui. L'étude Trivalor de 2004 précitée mentionne ainsi la possibilité d'incinérer 10 000 tonnes sur 15 000, mais en 2010, il n'y avait toujours pas d'incinération compte tenu de la configuration des déchetteries. Au moins à court terme, les besoins prévisionnels en 2004 étaient donc inférieurs à 70 000 tonnes. Les débats ont été peu clairs sur ce point.
- d) Les risques contentieux permanents ont favorisé le « gel » du projet dans la configuration qu'il avait acquise au moment de la conclusion du marché avec la CNIM en 1998. Pour le Sytevom, modifier le projet nécessitait de nouveaux marchés ou autorisations administratives, ce qui était susceptible d'ouvrir de nouveaux contentieux et d'hypothéquer le projet.
- e) La décision de passer un marché à tranche conditionnelle, imposée au Sytevom par la décision préfectorale de limiter l'autorisation d'exploiter à 41 000 tonnes, s'est révélée a posteriori une bonne décision. Elle a en effet préservé toutes les possibilités futures d'extension ou non de la capacité de l'usine en fonction de l'évolution réelle des tonnages, qui ont dans les faits notablement diminué.

► *Le centre de tri*

L'objectif de création d'un centre de tri adjacent à l'unité de valorisation énergétique est apparu dans le plan départemental de 1996. À l'époque, il était prévu de le dimensionner à 11 000 tonnes. Dans le plan révisé en 2000, la capacité prévisionnelle du centre passe à 17 000 tonnes. Elle correspond aux besoins estimés de l'ensemble du périmètre du Sytevom, y compris l'agglomération de Vesoul (CCAV). Néanmoins, comme cela a été vu

précédemment, la CCAV a continué à gérer le recyclage des produits de sa collecte, confiés au centre de tri de la société Fers et métaux situé à Noidans-les-Vesoul.

Le centre de tri traite actuellement environ 11 000 tonnes de déchets par an. Le volume de déchets traités est contraint par l'organisation des équipes : 11 000 tonnes correspondent théoriquement au travail de deux équipes, l'équipement étant inemployé un tiers du temps. Néanmoins, en augmentant la vitesse de tri et en faisant appel à des renforts en personnel, l'exploitant a pu rester à une équipe. La mise en place d'une nouvelle équipe ne se justifie que si le volume traité passe à 17 000 tonnes. Le Sytevom souhaite aujourd'hui obtenir l'autorisation préfectorale en vue de traiter des déchets issus d'autres départements. Le Territoire de Belfort et le nord du Doubs rencontrent en effet un problème de sous-capacité. Des études sont en cours afin de mutualiser les équipements.

La gestion des gros cartons pose actuellement un problème au centre de tri. Elle nécessite un pré-tri manuel à même le sol, dans de mauvaises conditions de travail pour les agents. Le Sytevom envisage donc d'externaliser la gestion des cartons. Celle-ci pourrait être sous-traitée par l'exploitant (COVED-IDEX) à la société Fers et métaux dans son centre de tri de Noidans-les-Vesoul. Parallèlement, la CCAV confierait la gestion de ses déchets au Sytevom (environ 1 600 tonnes). Cette solution permettrait de conserver une activité au centre de tri géré par Fers et métaux, les autres flux devant être transférés au Sytevom (Cf. partie 5.2).

La chambre relève que la conception du centre de tri n'a pas été satisfaisante pour le tri des papiers-cartons : il n'est pas normal que le centre ne permette pas de traiter l'intégralité du gisement identifié et qu'il soit nécessaire de recourir à un sous-traitant.

Elle note également que le Sytevom étudie la construction d'un centre de tri mutualisé avec le Territoire de Belfort et le nord du Doubs. Sans remettre en cause l'intérêt de cette réflexion, elle note qu'actuellement, les installations de tri du Sytevom ne sont pas utilisées à pleine capacité.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le Sytevom n'est intéressé par la construction d'un centre de tri interdépartemental que dans l'objectif d'une prise en compte des bassins de vie Héricourt/Lure limitant ainsi les transferts et transports de déchets.

9.2.2 *Les marchés publics*

1°) Les modes de consultation retenus

Le Sytevom a envisagé successivement plusieurs montages pour les marchés de conception, de construction et d'exploitation du centre de valorisation des déchets.

Le Sytevom a dans un premier temps souhaité traiter dans un même marché la conception, la construction et l'exploitation du centre. Les deux premiers appels d'offres lancés regroupaient donc ces trois prestations, pour que l'équipement soit conçu dès l'origine, en optimisant les conditions de son exploitation future. Ce montage a toutefois été abandonné et la construction et l'exploitation ont été confiées à deux prestataires distincts, par des marchés conclus respectivement en janvier et en juin 2005. Toutefois, l'exploitant a été associé à la réalisation du chantier en 2005-2006 : la phase 1 du marché de conception et construction prévoyait le suivi des études et de la réalisation du centre.

Pour l'appel à concurrence lancé en avril 2004 et concernant la conception et la construction du centre, le Sytevom a par contre maintenu le principe de l'attribution à un même prestataire. Il s'agit d'une exception à la règle fixée par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), selon laquelle la mission de maître d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur, exception autorisée par le décret n° 86-520 du 14 mars 1986. Le recours à un marché de conception-construction est motivé par les spécificités de cet équipement de type industriel, dont la conception exige de faire appel à la technicité propre aux opérateurs économiques.

Le marché porte sur la réalisation de l'ensemble du centre de valorisation des déchets (unité de valorisation énergétique et centre de tri). Toutefois, la conception du processus de tri a été confiée à une autre entreprise : Noell Reggiane, pour un montant de 1 567 428 € HT.

Pour la dévolution de ce marché, le Sytevom a choisi de mettre en œuvre la procédure dite de « dialogue compétitif » qui venait d'être créée par le code des marchés publics publié en 2004. À la différence de l'appel d'offres, cette procédure permet dans une première phase de recueillir les observations des candidats sur le cahier des charges (programme fonctionnel), et ainsi de définir les solutions techniques les plus appropriées. Le maître de l'ouvrage est également plus à même de préciser ses besoins et de faire évoluer le projet des candidats en conséquence. La mise en compétition elle-même intervient dans une seconde phase, une fois le cahier des charges amendé. Trois entreprises ont participé à cette procédure : CNIM et EIFFAGE (groupement), VINCI et TIRU, VINCI proposant également une variante. Le Sytevom a organisé des auditions, et de nombreux échanges ont eu lieu.

Les choix techniques ont pu être affinés. Le Sytevom a finalement opté pour un four oscillant d'une puissance thermique de 11 000 Th/h, un équipement de traitement des fumées de type sec au bicarbonate, et un groupe turboalternateur d'une puissance de 2,5 MW environ.

La chambre constate que la mise en œuvre d'une procédure de dialogue compétitif a permis d'améliorer la conception du projet, et a ainsi favorisé une meilleure maîtrise du coût d'opération. L'association des futurs exploitants au chantier a également permis d'intégrer très en amont les contraintes d'exploitation. Sur le tri des gros cartons évoqué supra, elle n'a toutefois pas permis d'éviter une erreur de conception.

2°) Le choix du titulaire

Les critères d'attribution retenus par le Sytevom étaient les suivants :

- qualité technique et environnementale des prestations appréciées sur la base du contenu du mémoire technique y compris : les garanties techniques et environnementales apportées, la qualité des procédés et équipements proposés, les possibilités d'extension et l'évolutivité de l'installation (pondération 4) ;
- coût global de traitement à la tonne intégrant investissement et exploitation (pondération 3) ;
- coût d'investissement (pondération 2) ;
- délais (pondération 1) ;

Le marché a été attribué par la commission d'appel d'offres en décembre 2004 à la société TIRU, pour une tranche ferme de 30 144 000 € HT et une tranche conditionnelle 1 et 2 (étude et réalisation d'une deuxième ligne de four) de 14 285 000 € HT.

Le montant du marché attribué est supérieur au montant du précédent marché attribué à la CNIM (25 M€), ce qui peut s'expliquer par l'évolution des conditions économiques.

La chambre observe qu'au cours de la période sous contrôle, le Sytevom a su s'entourer de conseils extérieurs pour mener à bien des procédures de consultation complexes, aussi bien techniquement que juridiquement. Il a ainsi amélioré la fiabilité juridique de ses décisions, qui avait été problématique au cours de la période antérieure (plusieurs marchés annulés ou relancés), comme la chambre l'avait noté dans son précédent rapport.

9.2.3 Les coûts d'opération

Le bilan final de l'opération de construction du centre de valorisation des déchets se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : Bilan financier de la construction du centre de valorisation des déchets (en €)

Dépenses (HT)		Recettes (HT)	
Plateforme foncière	647 552		
dont acquisition	171 667		
dont voirie (marché Sacer)	270 601		
dont réseau (marché STPI)	158 316		
Centre de tri (hors bâtiment et hors exploitation)	2 121 974		
dont process et conditionnement	1 575 450	440 000	Ademe
dont presse à paquets	38 400	40 000	Coved (cession presse à balles)
dont presse à balle	282 394		
Dépenses (HT)		Recettes (HT)	
Unité d'incinération des ordures ménagères (hors exploitation)	35 916 089		
dont études	2 929 293	3 000 000	Subventions conseil général
dont marché CVD - Tiru	31 757 231	7 420	Chambre d'agriculture
dont exportation électricité	1 026 360		
Total	38 685 616	3 487 420	

Source : Sytevom

La contribution financière la plus élevée est la subvention versée par le département de la Haute-Saône, qui s'élève à 3 000 000 €. L'Ademe a également versé une subvention de 440 000 € pour la réalisation de l'étude sur le processus de tri. Le coût total de l'équipement hors subventions est de 35 198 196 € HT. L'équipement a été autofinancé à hauteur de 9,3 M€, et des emprunts ont été contractés à hauteur de 25,9 M€.

Le principal marché est le marché passé avec la société TIRU, qui représente à lui seul plus de 80 % du coût total. Les différences par rapport aux montants du marché passé initialement tiennent pour partie à la mise en œuvre des clauses d'actualisation des prix.

Les coûts d'opération ont été maîtrisés par le Sytevom et les délais de réalisation de l'équipement, respectés. Selon l'arrêté préfectoral d'autorisation, la mise en service devait intervenir au plus tard en janvier 2007 : l'équipement a été mis en service en décembre 2006. En dépit de ses faibles moyens en personnel, le Sytevom a mené à bien correctement cette opération de construction pourtant complexe.

9.3 L'exploitation du CVD

9.3.1 *Le choix des modes de gestion des équipements*

Les services du Sytevom ont examiné les différents modes de gestion envisageables pour le centre de tri : gestion en régie (régie personnalisée ou régie à autonomie financière) ou par un prestataire privé, au regard en particulier de la gestion des ressources humaines, de la maintenance et du coût de gestion. Le Sytevom a retenu un mode de gestion par prestataire privé dans le cadre d'un marché public, mode de gestion en vigueur pour la plupart des centres de tri en France (158 sur 195). Les principales raisons de ce choix sont les suivantes :

- un prestataire privé est plus à même d'optimiser les ressources humaines. Disposant d'un réseau, il peut mutualiser les personnels d'encadrement pour lesquels il n'est pas nécessaire de disposer d'un poste à temps plein sur le centre. Il fait plus facilement face aux problèmes d'absentéisme fréquents dans les centres de tri en raison de la difficulté des tâches et de leur caractère peu qualifié : mise en place de mesures incitatives, remplacement par du personnel du réseau de l'entreprise. Un prestataire privé peut également faire appel plus facilement à des personnels en situation d'insertion.
- les risques d'arrêt de la production sont jugés plus faibles dans le cadre d'une gestion privée. Le Sytevom fait état de taux de disponibilité des équipements de 90 % des temps de production en moyenne chez les opérateurs privés contre 75 à 80 % en régie. Cela peut tenir à la mutualisation des connaissances chez les opérateurs privés favorisant une plus grande maîtrise technique des équipements, le partage de pièces, des délais d'intervention plus courts.
- les coûts seraient plus faibles en gestion privée, du fait d'un niveau de tonnage traité supérieur (meilleure maintenance des équipements) : 105,4 €/tonnes contre 115,6 €/tonnes pour 8 000 tonnes traitées selon l'estimation réalisée.

La chambre porte une appréciation positive sur la démarche de réflexion du Sytevom en vue d'appréhender le meilleur mode de gestion de l'équipement. Elle a permis au conseil syndical de faire un choix en connaissance de cause.

Pour l'exploitation de l'unité de valorisation énergétique du centre de valorisation des déchets, le Sytevom n'a pas conduit une réflexion similaire à celle qui a porté sur le centre de tri, et a choisi de confier la prestation à une société privée, mais la technicité de la prestation à réaliser rendrait problématique une gestion en régie directe : peu d'usines de ce type sont gérées en régie directe et les rares cas de régie correspondent à des situations « historiques » anciennes.

9.4 La problématique du deuxième four

Après la délivrance de la première autorisation préfectorale d'exploiter limitée à 41 000 tonnes par an, le Sytevom avait déposé une nouvelle demande en vue de l'élargissement de cette autorisation à 70 000 tonnes. Fin 2008, une nouvelle autorisation préfectorale a été délivrée pour 65 000 tonnes. Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires, le président actuel a précisé que bien qu'opposé à cette extension, il n'avait pas eu le temps de faire valoir ses arguments auprès du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) car il était alors élu depuis très peu de temps. L'extension de l'usine était possible par la mise en jeu de la tranche conditionnelle prévue au marché de construction passé avec TIRU (prorogée jusqu'en 2010). Néanmoins, le nouveau président, n'a pas souhaité mettre en œuvre cette possibilité et a privilégié la recherche d'un partenariat avec le syndicat de traitement du Territoire de Belfort, le Sertrid.

9.4.1 *Le marché passé avec le Sertrid*

Un appel d'offres a ainsi été lancé en vue de la réalisation du traitement thermique avec valorisation énergétique des déchets ménagers. Le tonnage annuel était estimé à 12 000 tonnes maximum, correspondant au secteur Est du territoire du syndicat de manière à limiter les circuits de transports. Plusieurs entreprises ont retiré le dossier de consultation, mais seul le syndicat de traitement du département du Territoire de Belfort (syndicat mixte d'études et de réalisation pour le traitement intercommunal des déchets, SERTRID) a déposé une offre.

Le SERTRID étant seul candidat s'est vu attribuer le marché sur la base d'une proposition de 85 €/tonne (auxquelles s'ajoute la TGAP pour un taux de 7 € à l'époque).

La chambre constate que cette procédure était régulière. La consultation avait un aspect formel dans la mesure où les deux collectivités avaient préalablement indiqué leur volonté de collaborer, et où les prestataires potentiels étaient peu nombreux. Néanmoins, de telles procédures de consultation ne sont pas systématiquement mises en œuvre entre syndicats de collecte et de traitement des ordures ménagères, et la rigueur de la démarche du Sytevom doit être soulignée.

9.4.2 *Les conditions économiques de collaboration avec le SERTRID*

L'hypothèse d'une collaboration avec le Sertrid avait été évoquée à différentes reprises par le Sytevom. En mars 2006, le Sertrid avait fait parvenir une proposition au Sytevom en vue du traitement de 28 000 tonnes de déchets ménagers. Le coût envisagé était de 78 € HT/tonne. Le Sertrid sollicitait également la mise en place d'un partenariat pour l'installation d'un centre de tri permettant de traiter de 5 500 à 9 000 tonnes de déchets en provenance du Territoire de Belfort. Cette proposition avait été examinée par la commission traitement du Sytevom et repoussée. Deux scénarios avaient été comparés :

- un coût de traitement à la tonne de 68 € pour une unité de valorisation énergétique (UVE) de 70 000 tonnes (39,5 € la tonne en fonctionnement et 28,5 € la tonne en investissement pour le remboursement des emprunts, le montant de l'investissement supplémentaire étant chiffré à 15 M€). Le coût total de traitement était dans cette hypothèse de 4,7 M€.
- un coût à la tonne de 79 € pour une UVE de 41 000 tonnes (34 € la tonne en fonctionnement et 45 € la tonne en investissement)²⁶; un coût de traitement à la tonne de 78 € pour les 29 000 tonnes restantes à traiter au Sertrid, soit un coût total de 5,5 M€.

La commission traitement estimait donc que la proposition du Sertrid conduisait à un surcoût de 0,7 M€. Le raisonnement est fondé sur le fait que les coûts de gestion à la tonne se réduisent si l'on augmente la capacité de traitement de l'usine, en raison de l'existence de frais fixes. Cela est exact mais suppose que l'usine fonctionne à pleine capacité. Il n'est toutefois pas tenu compte des coûts de transport.

À ces considérations s'ajoutait le fait que le Sertrid souhaitait mettre en place un partenariat dans le domaine du tri et utiliser les installations de tri du CVD, ce que le Sytevom estimait ne pas pouvoir offrir.

Fin 2008, après de nouvelles discussions avec le Sertrid, le Sytevom a revu sa position et décidé de conclure un partenariat sur la base d'un coût de traitement de 85 € la tonne, soit un niveau supérieur à la proposition de 2006. La chambre ne considère pas pour autant qu'il s'agisse d'un mauvais choix économique. En effet les estimations de coût sont étroitement dépendantes des projections réalisées sur les tonnages à traiter. Or, à cet égard, le contexte a évolué et le volume de déchets à traiter a diminué : il était de 60 000 tonnes en 2008 et de 55 967 tonnes en 2009²⁷. Par ailleurs, les volumes apportés au Sertrid contribuent à l'amortissement de ses installations, aujourd'hui en surcapacité.

La solution retenue présente toutefois des faiblesses.

Il subsiste d'abord des incertitudes sur le caractère durable de la réduction du volume des déchets à traiter, qui pourra augmenter notamment si le Sytevom parvient à récupérer la partie incinérable du tout venant des déchetteries, comme il en a le projet. La question de l'incinération des déchets actuellement enfouis au CET de Vadans pourra également se poser (déchets produits localement par le Sictom de Gray).

La collaboration avec le Sertrid reste également précaire, car elle est simplement contractuelle. La durée du marché est d'un an, renouvelable une fois, et le Sertrid pourrait souhaiter modifier ses tarifs ou ne pas soumissionner lors de la prochaine consultation. Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le prochain marché serait passé pour une durée plus longue : la chambre l'encourage dans ce sens.

10 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYTEVOM

Le Sytevom dispose d'un budget principal ainsi que, depuis 2007, d'un budget annexe pour la régie déchetteries, qui réalise des transports de certains flux de déchetteries en lieu et place des entreprises privées (Cf. infra partie 11.2). Ce budget monte en puissance progressivement au fur et à mesure du recrutement de nouveaux chauffeurs et de la prise en

²⁶ Aujourd'hui, ce coût est évalué à 73,29 €/tonnes HT (TGAP comprise), se décomposant en 28,77 € en investissement et 44,52 € en fonctionnement (données 2008).

²⁷ 41 310 tonnes incinérées au CVD, 11 373 tonnes enfouies à Vadans, 3 285 tonnes incinérées à Bourogne.

charge de nouveaux flux, mais il représente encore une part réduite de l'ensemble des dépenses du Sytevom (5,1 % en 2009) (voir Tableau 8). L'analyse des comptes est donc centrée sur le budget principal.

Tableau 8 : Budget annexe « régie déchetteries » (en €)

Chapitre	Section Fonctionnement	2007	2008	2009
011	Charges à caractères général	135 977	262 636	406 426
	<i>dont carburants</i>	<i>54 582</i>	<i>114 821</i>	<i>158 232</i>
	<i>dont locations mobilières</i>	<i>51 060</i>	<i>102 725</i>	<i>159 499</i>
012	Charges de personnel et frais assimilés	67 926	176 951	357448
65	Autres charges de gestion courante	2	1	
67	Charges exceptionnelles			1 057
	Total dépenses	203 906	439 588	764 932
013		405		6 035
70	Ventes de produits fabriqués prestation	207 639	431 129	38 112
	<i>dont ventes de produits résiduels</i>	<i>188 861</i>	<i>232 795</i>	
	<i>dont autres produits activités annexes</i>		<i>193 678</i>	<i>30 360</i>
74	Subventions d'exploitation			713 130
75	Autres produits de gestion courante		196	1240
77	Produits exceptionnels		4 125	6 414
	Total recettes	208 044	435 450	764 932

Source : comptes de gestion

10.1 La section de fonctionnement

10.1.1 *Les dépenses de fonctionnement*

L'évolution des dépenses de fonctionnement depuis 2004 est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau 9 : Section de fonctionnement-Budget principal-dépenses (en €)

	Chapitre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VMA
011	Charges à caractère général	8 031 568	7 779 404	8 534 604	9 317 050	10 039 820	11 167 177	6,81 %
60	Achats et variation de stocks	20 877	40 597	495 788	2 660 233	409 187	468 779	86,32 %
61	Services extérieurs	7 463 803	6 955 664	7 053 118	6 190 518	9 081 288	9 569 954	5,10 %
62	Autres services extérieurs	129 488	169 014	159 091	188 631	335 557	911 514	47,74 %
63	Impôts, taxes et versements assimilés	417 401	614 129	826 607	277 668	213 789	216 930	-12,27 %
637	Autres impôts, taxes et vers. assimilés (autres organismes)	354 674	412 142	621 218	210 680	166 105	160 520	-14,66 %
012	Charges de personnel	713 243	885 713	1 016 338	956 297	1 231 549	1 111 159	9,27 %
621	Personnel extérieur au service	450 073	595 063	648 824	504 560	771 174	644 834	7,46 %
633	Impôts, taxes et versements assimilés	3 382	3 588	4 564	5 639	5 594	5 330	9,53 %
64	Charges de personnel	259 789	287 062	362 950	446 098	454 780	460 995	12,15 %
65	Autres charges de gestion courante	155 456	360 662	216 308	429 906	320 792	350 782	17,68 %
66	Charges financières	67 207	113 662	203 423	767 567	841 236	920 126	68,77 %
67	Charges exceptionnelles	17 532	0	231	2 218	78 282	5 525	-20,62 %
68	Dotations aux amortissements et provisions	1 065 012	1 007 171	996 853	1 308 930	1 011 736	528 334	-13,08 %
042	Sous-total opération d'ordre entre sections	1 065 012	1 007 171	996 853	1 315 930	1 011 736	528 334	-13,08 %
	Dépenses réelles de fonctionnement	10 050 019	10 146 611	10 967 758	12 781 969	13 523 415	14 083 102	6,98 %

Source : comptes de gestion et compte administratif 2009.

Le niveau global des dépenses augmente sur la période, de 10 M€ à 14 M€.

Cette augmentation provient pour l'essentiel de l'accroissement des charges à caractère général. À compter de 2007, le Sytevom a dû assumer en particulier la charge des marchés d'exploitation du centre de valorisation : marché avec l'entreprise Idex pour l'unité de valorisation énergétique (2 404 711 € en 2007 et 2 805 820 € en 2008) ; marché passé avec le groupement Coved/Idex pour le centre de tri (950 311 € en 2007 et 1 172 204 € en 2008).

Les charges de personnel sont également en hausse, ce qui correspond au renforcement des effectifs du Sytevom : création d'un poste de chargé de mission prévention et d'un maître composteur, postes cofinancés par l'ADEME. Le Sytevom comprend au total dix postes, auxquels s'ajoutent les chauffeurs de la régie déchetteries progressivement mise en place à compter de 2007, et dont les rémunérations sont comptabilisées sur le budget annexe de cette régie. En dehors de la problématique particulière de la régie déchetteries, le Sytevom apparaît correctement dimensionné en personnel. Une partie importante de son activité a été initialement consacrée à la construction du CVD (en particulier un ingénieur), mais progressivement, d'autres missions sont montées en charge telle la prévention ou la gestion des autres équipements.

Enfin, les charges financières sont en augmentation, compte tenu des emprunts contractés par le Sytevom pour financer ses investissements.

Le Sytevom établit une comptabilité analytique ventilant les coûts et les recettes par service, annexée au compte administratif (Cf. infra, partie 11). La ventilation synthétique des coûts et des recettes correspondantes est la suivante, pour le fonctionnement (année 2009 comparée à l'année 2004) :

Tableau 10 : Recettes et dépenses de fonctionnement par service

Services	2004			2009		
	dépenses	recettes	solde	dépenses	recettes	solde
Autre movvts fin.	1 051 765	807 301	-244 464	0	4 647 904	4 647 904
Charges et produits	72 254	3 806 125	3 733 871		4 604 894	4 604 894
Siège	350 651	24 719	-325 932	535 305	169 658	-365 647
Assemblée locale	43 963	0	-43 963	57 358	0	-57 358
Bulletins d'informations	103 531	0	-103 531	161 559	107 036	-54 523
Associations diverses	13 284	0	-13 284	8 085		-8 085
Frais communs OM	0	0	0	714 591	5 641 613	4 927 022
Usine d'incinération	766	0	-766	5 259 711	856 716	-4 402 995
Quais de transfert	641 134	20 315	-620 819	757 866	13 125	-744 741
PAV	1 581 589	1 210 108	-371 481	917 598	2 588 823	1 671 225
Déchetteries	3 315 265	466 913	-2 848 352	4 584 500	328 827	-4 255 673
Centre de stockage	2 850 767	5 345 249	2 494 482	919 338	100 643	-818 695
Collecte sélective PAP	25 045	1 211	-23 834	167 189	0	-167 189
Totaux	10 050 014	11 681 941	1 631 927	14 083 100	19 059 239	4 976 139

Source : comptes administratifs.

En 2009, les coûts sont pour l'essentiel concentrés sur deux types d'équipements : l'usine d'incinération (CVD) d'une part (5,3 M€) et les déchetteries d'autre part (4,6 M€). Par ailleurs, les coûts de tous les équipements sont orientés à la hausse (points d'apport volontaire, quais de transfert, déchetteries) à l'exception de ceux du centre d'enfouissement (CET de Vadans), dont l'activité s'est réduite. Les points d'apport volontaire génèrent aujourd'hui des recettes supérieures au coût de gestion, ce qui n'était pas le cas en 2004. Le Sytevom dispose des mêmes données pour l'investissement.

10.1.2 Les recettes de fonctionnement

L'évolution des recettes de fonctionnement du Sytevom est retracée dans le tableau suivant.

Tableau 11 : Section de fonctionnement-Budget principal-recettes

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	VMA
013	Atténuation de charges	160	768	632	6 941	16 206		
70	Produits du domaine et ventes diverses	5 997 673	5 934 532	6 252 482	7 194 684	7 767 359	7 340 100	4,12 %
73	Impôts et taxes	0	0	0	0	0		
74	Dotations, subventions et participations	4 805 660	5 914 454	7 077 275	5 309 234	6 800 483	7 048 054	7,96 %
75	Autres produits de gestion courante	3 723	7 329	6 887	8 706	11 038	7 266	14,31 %
76	Produits financiers	21 765	55 405	53 225	83 699	0		
77	Produits exceptionnels	821 192	789 547	763 435	801 838	738 985	391 445	-13,77 %
79	Transferts de charges	31 768	9 368	0	0	0		
002	Excédent de fonctionnement reporté	5 803 968	6 401 872	3 260 308	3 097 156			
Total recettes		17 485 908	19 113 273	17 414 245	16 502 258	15 334 071	14 786 865	-3,30 %
Recettes réelles de fonctionnement		11 681 941	11 941 499	14 153 937	13 405 102	15 334 071	14 786 865	4,83 %

Source : comptes de gestion. Données 2009 provisoires.

Les recettes de fonctionnement du Sytevom proviennent pour l'essentiel des syndicats et communautés de communes adhérentes. Leur participation prend deux formes :

- une contribution par habitant qui a été majorée à plusieurs reprises depuis la création du Sytevom. D'un montant de 14,48 € par habitant en 2000, elle a été portée à 16 € en 2003, 17 € en 2005, 18 € en 2006 et enfin 18,70 € en 2009.
- une contribution instituée en 2002 lors de la prise de la compétence « traitement » du Sytevom, et destinée à financer le transport et le traitement des déchets. Elle est déterminée en fonction du tonnage des déchets apportés par chaque adhérent du Sytevom. Elle était en 2009 de 94 € la tonne.

Le tableau suivant montre la part relative de ces deux contributions dans les recettes du Sytevom. Elle varie selon les années entre 63 % et 78 % des recettes du Sytevom.

Tableau 12 : Principales recettes de fonctionnement du Sytevom

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cotisation adhérents (€/hab)	3 897 475	4 132 988	4 350 914	4 365 957	4 364 019	4 617 135
% des recettes totales	33 %	35 %	31 %	33 %	28 %	31 %
Contributions adhérents au traitement et transfert (€/tonne)	5 063 098	4 948 002	5 156 422	5 583 578	5 233 788	5 246 179
% des recettes totales	45 %	41 %	38 %	43 %	35 %	35 %
Tarif d'enlèvement des déchets industriels et commerciaux	246 847	297 087	225 221	239 636	157 468	172 436
% des recettes totales	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %
Autres ventes de produits finis (valorisation)	687 729	689 443	870 839	1 258 931	858 216	810 456
% des recettes totales	6 %	6 %	6 %	9 %	6 %	6 %
Total recettes fonctionnement	11 681 941	11 941 499	14 153 937	13 405 102	15 334 071	14 786 865

Source : CRC

Le Sytevom bénéficie également de recettes provenant de l'achat des déchets recyclés par les filières industrielles, ainsi que du soutien à la valorisation accordé par Éco-Emballages ou Adelphe. Les valeurs de reprise par les filières peuvent fluctuer en fonction des cours de marché de ces « matières premières secondaires ».

Enfin, le Sytevom perçoit des recettes spéciales pour les déchets industriels banals récoltés dans les déchetteries, qui sont acceptés sous certaines conditions (quantités autorisées, type de véhicules autorisés, jours de dépose). Le montant du tarif a été augmenté progressivement pour passer à 18 € HT le m³ en 2008. L'accueil de ces déchets n'est pas une obligation légale, car leur élimination relève normalement de sites professionnels dédiés, mais dont le nombre est insuffisant en Haute-Saône. Son produit est faible (157 466 €). La gestion de ce dispositif, qui nécessite une facturation particulière, est lourde, à la fois pour les services du Sytevom et ceux de la paierie départementale, en raison des montants importants d'impayés. Un décompte réalisé par le Sytevom montre que les recettes perçues auprès des professionnels ne couvrent pas les frais de gestion : l'accueil des DIB est donc une mission facultative que le Sytevom remplit en lieu et place des professionnels, à perte. Une action est programmée avec les autres syndicats de traitement de la région et les chambres consulaires afin de mieux maîtriser les flux.

Les recettes du Sytevom sont en augmentation entre 2004 et 2008 puisqu'elles passent de 11,6 M€ à 15,3 M€. Cette augmentation provient :

- de recettes nouvelles : la mise en service du centre de valorisation des déchets a permis au Sytevom de bénéficier en 2008 de 915 509 € de produits de vente d'électricité à EDF ;
- de l'augmentation des participations des collectivités, qui passent de 3,8 M€ à 4,3 M€ (cotisation par habitant) et de 5 M€ à 5,2 M€ (transport et traitement) ;
- de l'augmentation des tonnages recyclés, qui permet de bénéficier de participations en hausse des repreneurs et des organismes de soutien : les points d'apport volontaire ont ainsi contribué aux recettes à hauteur de 2,9 M€ en 2008 contre 1,2 M€ en 2004, et les déchetteries de 0,7 M€ en 2008 pour 0,6 M€ en 2004 ;
- le Sytevom a également perçu en 2007 et 2008 des subventions importantes de l'Ademe pour l'opération de compostage individuel et d'Éco-Emballages pour l'étude d'optimisation (1,9 M€) ;

L'exercice 2009 marque néanmoins une inflexion puisque les recettes de fonctionnement diminuent et passent à 14,8 M€ en raison de la baisse des recettes de valorisation en provenance des filières de valorisation, ainsi que de la baisse des tonnages confiés par les syndicats.

10.1.3 Résultats de fonctionnement et épargne brute

Les résultats de fonctionnement sur la période figurent dans le Tableau 13. Ils sont largement positifs sur la période, avec toutefois un fléchissement en 2007. Le haut niveau des résultats cumulés traduit la politique du Sytevom qui a volontairement fixé les contributions des communes à un niveau lui permettant d'autofinancer autant que possible les équipements à venir. Les déchetteries ont ainsi été complètement autofinancées, et le CVD à hauteur de 9,3 M€.

L'évolution de l'épargne brute est retracée dans le Tableau 15. Les différences entre épargne brute et résultat de l'exercice proviennent de la prise en compte des dépenses d'ordre (amortissement) pour le calcul du résultat. L'épargne brute représente la somme effectivement disponible pour investir.

La chambre observe que l'épargne brute, bien que fluctuante, est restée sur la période à des niveaux élevés, ce qui résulte largement du niveau des contributions des membres du syndicat, qui lui assurent des ressources stables.

Néanmoins, en 2009, l'épargne brute s'est nettement dégradée, sous l'effet de l'augmentation des charges d'exploitation du CVD et de la diminution des recettes.

10.1.4 Les prévisions budgétaires et leur réalisation

Une comparaison entre les prévisions budgétaires et les réalisations en fonctionnement est présenté dans le Tableau 13.

Tableau 13 : Taux d'exécution des dépenses – Section de fonctionnement (en €)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	VMA
Recettes	Prévisions budgétaires	21 808 643	18 966 373	16 741 001	17 831 006	18 765 428	19 020 186	-2,7 %
	Titres émis	11 681 940	12 711 401	14 153 936	13 405 102	15 334 070	14 786 865	4,8 %
	pourcentage de réalisation	53,6 %	67,0 %	84,5 %	75,2 %	81,7 %	77,7 %	7,7 %
Dépenses	Autorisations budgétaires	17 254 423	19 198 923	16 740 250	17 830 772	18 765 428	19 020 185	2,0 %
	Mandats émis	10 050 019	10 147 666	10 967 758	12 788 969	13 523 414	14 083 102	7,0 %
	pourcentage de réalisation	58,2 %	52,9 %	65,5 %	71,7 %	72,1 %	74,0 %	4,9 %
Résultat de l'exercice	A	1 631 921	2 563 735	3 186 177	616 133	1 810 656	703 763,12	-15,5 %
Résultat reporté	B	5 803 967	7 435 888	8 965 606	6 446 485	3 713 288	5 496 822	-1,1 %
Résultat affecté	C	0	1 034 017	5 705 298	3 349 329	27 123	1 224 448	
Résultat cumulé	D = A+B-C	7 435 888	8 965 606	6 446 485	3 713 288	5 496 821	4 976 137	-7,7 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion.

Bien qu'en augmentation sur la période, les taux de réalisation sont faibles pour une section de fonctionnement. En dépenses, cela peut s'expliquer en partie par les provisions semi-budgétaire inscrites aux budgets primitifs pour la post-exploitation du centre de stockage de Vadans qui n'ont pas donné lieu à mandatement (voir les développements spécifiques ci-

Le Sytevom doit s'attacher à améliorer la sincérité de ses prévisions.

10.1.5 Les provisions et garanties constituées pour la post-exploitation du CSDU de Vadans

La fermeture du CSDU de Vadans, maintenant prévue pour 2014, donnera lieu comme pour tout centre d'enfouissement à des travaux de post-exploitation :

- réaménagement final : couverture, drainage, étanchéité, végétalisation ;
- suivi à long terme : suivi technique des tassements, des biogazs et des lixiviats, analyse des effluents.

Ce suivi est destiné à prévenir les risques de pollution durant une période de 30 ans.

Cette post-exploitation donne lieu à un provisionnement et à un cautionnement bancaire. Les deux mécanismes doivent être bien distingués car ils n'ont ni le même objet ni la même traduction financière et comptable. Seules les modalités de provisionnement appellent une remarque de la chambre : le cautionnement, rendu obligatoire par l'article L. 516-1 du code de l'environnement a été régulièrement effectué par le Sytevom.

Le Sytevom a également provisionné les charges futures de post-exploitation qu'il devra assumer, sur la base de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales selon lequel la collectivité peut décider de constituer des provisions « *dès l'apparition d'un risque avéré* ». Selon l'article R. 2321-3 du même code, les provisions donnent lieu à inscription d'une dotation au compte 68 en section de fonctionnement sans contrepartie en recettes d'investissement : il s'agit alors de provisions dites « semi-budgétaires ». Toutefois, la collectivité peut opter pour un régime de provisions « budgétaires » : dans ce cas, elle inscrit également une recette en section d'investissement. Dans les deux cas, la collectivité doit équilibrer la dotation au compte 68 (dépense d'ordre ne donnant pas lieu à décaissement) par la mobilisation de recettes réelles de fonctionnement. Mais dans le second, elle ne peut équilibrer la section d'investissement par une recette d'ordre, et doit inscrire d'autres recettes sur cette section (budgétisation de la recette).

Après des interrogations ayant donné lieu à consultation de la préfecture de Haute-Saône, le Sytevom a décidé d'inscrire une dotation au budget primitif 2008 pour une somme de 3 333 551 € au compte 6815. Elle n'a pas donné lieu à inscription d'une recette correspondante en section d'investissement. La collectivité a donc appliqué le régime de droit commun de la provision semi-budgétaire. Ce mécanisme est plus rigoureux puisqu'il conduit à financer réellement la dotation aux provisions. Néanmoins, la collectivité a omis de procéder au mandatement de cette somme. L'instruction M14 prévoit pourtant un mandatement dans ce cas (Tome 2, Titre 3, partie 3.1) :

« L'ordonnateur émet un mandat au compte 68 pour constituer la dotation. Le comptable enregistre le mandat dans la comptabilité budgétaire et débite dans sa comptabilité générale

le compte 68 par le crédit du compte de provision à terminaison 1 (15..1, 29..1, 39..1, 49..1 et 59..1.) ».

Seul le comptable mouvemente alors un compte 15 non budgétaire, pour faire apparaître l'opération au bilan. La dépense apparaît au compte administratif, mais pas la recette d'investissement. Dans le cas d'une provision budgétaire, un titre serait émis et la recette apparaîtrait en recettes d'investissement au compte administratif.

Par ailleurs, l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales prévoit également que :

« Le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi, sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif. »

Néanmoins, aucune annexe de ce type n'est réalisée par le Sytevom.

Après communication du rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a procédé au mandatement de la somme provisionnée au compte 6815 afin de régulariser la situation.

10.2 La section d'investissement

Les dépenses et recettes d'investissement en prévision et en réalisation sont présentées dans le Tableau 14.

Tableau 14 : Taux d'exécution des dépenses – Section d'investissement (en €)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	VMA
Recettes	Prévisions budgétaires	8 162 114	22 229 672	26 461 330	17 435 529	2 857 870	3 974 258	-13,4 %
	Titres émis	1 252 485	10 688 145	21 033 411	15 125 362	1 617 279	1 917 649	8,9 %
	Taux d'exécution	15,3 %	48,1 %	79,5 %	86,8 %	56,6 %	48,3 %	
Dépenses	Autorisations budgétaires	8 162 114	22 229 672	26 461 330	17 435 529	2 857 870	2 841 054	25,8 %
	Mandats émis	2 591 079	12 893 444	21 143 424	11 803 155	2 723 359	1 648 359	-19,0 %
	Taux d'exécution	31,7 %	58,0 %	79,9 %	67,7 %	95,3 %	58,0 %	
Résultat de l'exercice	A	-1 338 593	-2 205 298	-110 013	3 322 206	-1 106 079	269 290	-4,70 %
Résultat reporté	B	304 576	-1 034 017	-3 239 316	-3 349 329	-27 123	-1 133 203	-172,6 %
Résultat affecté	C	-	-	-	-	-		
Solde d'exécution cumulé	D = A+B-C	-1 034 017	-3 239 316	-3 349 329	-27 123	-1 133 203	-863 913,20	-3,5 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Les résultats d'investissement de l'exercice évoluent de - 1,3 M€ en 2004 à - 1,16 M€ en 2008 avec des fluctuations entre 2005 et 2007 qui s'expliquent par une hausse des recettes et dépenses correspondant à la construction du centre de valorisation et de tri entre 2005 et 2007. L'existence de résultats d'investissement négatifs est normale, en particulier si la collectivité augmente ses investissements.

Les niveaux d'exécution sont inégaux et parfois faibles, ce qui est plus compréhensible en section d'investissement qu'en section de fonctionnement, car la réalisation des dépenses dépend des aléas de chantier. Néanmoins, à compter de 2004-2005, les montants prévisionnels de l'opération de construction du CVD étaient connus, et le calendrier de construction a été respecté. Les prévisions de dépenses auraient donc du donner lieu à une meilleure réalisation.

10.3 L'équilibre financier du Sytevom

Tableau 15 : Tableau d'équilibre financier du Sytevom (en €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement (a)	11 681 940	11 941 499	14 153 936	13 405 102	15 334 070	14 411 334
Dépenses réelles de fonctionnement (b)	8 998 254	10 147 666	9 970 904	11 480 038	12 511 678	13 553 369
Epargne brute (c=a-b)	2 683 686	1 793 833	4 183 031	1 925 063	2 822 392	857 964
Remboursement brut de la dette	115 942	121 752	125 840	4 807 599	528 807	553 350
Remboursement emprunts anticipés		0	0	0	0,00	0
Epargne nette (e=c-d)	2 567 744	1 672 081	4 057 191	-2 882 535	2 293 585	304 614
Recettes d'investisss hors emprunt (f)	200 720	2 054 128	1 264 925	717 102	578 420	26 220
Recettes disponibles à l'investisss (g=e+f)	2 768 464	3 726 209	5 322 117	-2 165 433	2 872 005	330 834
Dépenses d'investisss hors rembst (h)	2 475 136	12 123 542	21 017 584	6 995 556	2 194 552	582 229
Besoin de capitaux externes (i=h-g)	-293 327	8 275 581	15 695 467	9 160 990	-677 452	251 394
Produits des emprunts hors refinanc (j)	0	7 600 000	13 066 333	9 750 000	0	
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	293 327	-675 581	-2 629 134	589 009	677 452	-251 394
Fonds de roulement (l)	6 401 871	5 726 290	3 097 156	3 686 165	4 363 618	4 112 224

Source : CRC.

Comme constaté supra, l'épargne brute s'est maintenue à un niveau élevé jusqu'en 2008, ce qui a permis d'autofinancer en grande partie le CVD.

Du fait de la construction du CVD, l'investissement s'est fortement accru sur la période, passant de 2,5 M€ en 2004 à 21 M€ en 2006, avant de décroître à nouveau à 2,2 M€ en 2008. Le Sytevom a donc eu besoin de capitaux externes et a commencé à emprunter en 2005, ce qu'il ne faisait pas auparavant. Le remboursement de cette dette commence à partir de 2007. Néanmoins, cette année là, le remboursement brut de la dette connaît un pic anormal de 4,8 M€ car un emprunt de 4,5 M€ a été mobilisé à tort et remboursé quelques semaines plus tard.

Le montant de la dette atteint 26,5 M€ fin 2008 et la capacité de désendettement²⁸ est de 9,4 ans. Elle était de 14 ans en 2007. Ce ratio est dégradé par rapport à l'année 2004 (0,6 ans) car le Sytevom était à cette époque très peu endetté. La dégradation est normale car la collectivité s'est endettée pour financer cet investissement exceptionnel. Il restera toutefois à surveiller car la dette du Sytevom, jeune et longue, sera faiblement amortie dans les prochaines années. Par contre, l'épargne brute peut être plus fluctuante. Ainsi en 2009, la baisse de l'épargne brute entraîne une détérioration mécanique de la capacité de désendettement, qui passe à trente ans.

Le fonds de roulement était très élevé en début de période (6,4 M€ en 2004). Cela correspond à une situation « historique » du Sytevom, qui avait anticipé la réalisation du CVD depuis de nombreuses années et sollicité de ses adhérents des contributions destinées à financer ce futur investissement. Ce point avait été évoqué par la chambre au cours de son précédent contrôle : ce niveau élevé était justifié par la perspective des importants investissements futurs.

Le fonds de roulement a diminué entre 2004 et 2006, passant de 6,4 M€ à 3,1 M€. Il réaugmente par la suite pour atteindre 4,3 M€ en 2008, et 3,9 M€ en 2009. Il reste globalement à un niveau élevé, ce qui peut surprendre. En effet, ce fonds de roulement aurait pu être absorbé par la réalisation du CVD. Cela ne signifie pas que le Sytevom ait mobilisé

²⁸ La capacité de désendettement est le ratio dette/épargne brute. Elle s'exprime en nombre d'années. Elle mesure le nombre d'années que la collectivité mettrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait toute son épargne brute.

Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'une épargne brute élevée s'avère aujourd'hui moins justifiée compte tenu de l'abandon du projet de second four. Il estime que la contrainte du Sytevom est avant tout de s'assurer que la capacité de désendettement générée sur les prochains exercices est cohérente avec la durée d'amortissement technique de l'équipement, qui serait précisément de trente ans.

La chambre souligne toutefois que ce raisonnement n'est valable que dans l'hypothèse où le Sytevom ne procède ni à de nouveaux emprunts ni à des renégociations conduisant à allonger la durée résiduelle d'amortissement au-delà de la durée d'amortissement technique. Sa marge de manœuvre se trouve donc réduite pour financer de nouveaux investissements par l'emprunt.

10.4 La gestion de la dette

10.4.1 *L'évolution de l'encours d'emprunts*

L'évolution de la dette du Sytevom est retracée dans le Tableau 16.

Tableau 16 : Evolution de l'encours de dette du Sytevom (en €)

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Encours au 01/01	1 792 273	1 676 331	9 154 579	22 095 071	27 037 472	26 508 665
Remboursement de la dette en capital	115 942	121 752	125 840	4 807 599	528 807	553 350
dont 1641+1643	115 942	121 752	125 840	4 807 599	528 807	553 350
dont ONB au 1641	0	0	0	0	0	0
dont CLTR	0	0	0	0	0	0
dont autres dettes	0	0	0	0	0	0
Emprunts nouveaux de l'année	0	7 600 000	13 066 333	9 750 000	0	0
dont 1641+1643	0	7 600 000	13 066 333	9 750 000	0	0
dont CLTR	0	0	0	0	0	0
Encours au 31/12	1 676 331	9 154 579	22 095 071	27 037 472	26 508 665	25 955 315

Source : CRC. Données 2009 provisoires.

En 2007, un emprunt de 4 500 000 € a été mobilisé à tort puis remboursé intégralement au cours de l'exercice. Il apparaît sur les lignes « emprunts nouveaux » et « remboursement de la dette en capital », mais cela n'a pas d'incidence sur le niveau d'encours en fin d'exercice.

La dette du Sytevom s'est fortement accrue depuis 2005 puisqu'elle est passée de 1,6 M€ début 2005 à 26,5 M€ en 2008 et 25,9 M€ en 2009. Comme mentionné précédemment, cette augmentation de l'encours de dette est liée à la construction du CVD, qui s'est étalée sur les années 2005 et 2006 et dont le coût total hors subventions est de 35,2 M€. L'équipement a été autofinancé à hauteur de 9,2 M€.

En 2004, les seuls emprunts du Sytevom étaient ceux transférés par le Sictom de Gray à l'occasion de la reprise du centre de stockage de Vadans, et contractés auprès du Crédit agricole. Le capital restant dû correspondant à ces emprunts était de 1 170 735 € fin 2008.

Les emprunts contractés directement par le Sytevom ont la particularité d'avoir fait l'objet d'engagements contractuels bien antérieurs à la mobilisation effective du capital, puisque les premiers contrats remontent à l'année 1999, alors que les fonds n'ont été appelés qu'au cours des exercices 2005, 2006 et 2007.

Les contrats d'emprunts ont également été modifiés à de nombreuses reprises au cours de la période. On peut évoquer en fait trois « générations » de produits.

En 1999, le Sytevom a organisé une consultation auprès de plusieurs établissements bancaires pour un besoin de financement estimé à 25 916 332 € qui correspondait au projet tel qu'il devait être réalisé à Port-sur-Saône. Le Sytevom a retenu l'offre de l'établissement Dexia et a conclu un contrat d'emprunt « Presame » pour la totalité des besoins prévus. Ce contrat comportait une phase de mobilisation et une phase d'amortissement, sa durée totale était de 23 ans. La phase de mobilisation permet dans un premier temps de tirer les fonds et éventuellement de les rembourser de manière souple, en fonction des besoins financiers de la collectivité, c'est-à-dire du rythme de réalisation des dépenses liées à la construction de l'équipement. Le taux d'intérêt est fixé sur la base de l'indice EONIA auquel s'ajoute une marge. La phase d'amortissement est celle de la mobilisation complète de l'emprunt puis de son remboursement. Elle comportait plusieurs « tranches » d'emprunts, dont les intérêts étaient déterminés sur la base de taux que l'on peut qualifier de « classiques »²⁹.

Compte tenu du retard pris pour la construction du CVD, ces « tranches » d'emprunt n'ont en fait pas été mises en œuvre. Elles ont fait l'objet de renégociations à la reprise du projet sur le site de Noidans-le-Ferroux. Les taux d'intérêt ont été définis par des formules plus sophistiquées introduisant notamment des barrières³⁰. Ces dispositions n'ont toutefois pas été mises en œuvre puisqu'au cours de la phase contractuelle de mobilisation, les contrats ont été à nouveau modifiés.

Ces nouvelles modifications se sont échelonnées entre 2007 et 2009 : le volume global du capital à emprunter a changé et la durée des contrats a été allongée pour passer à une trentaine d'années. Le mode de calcul des intérêts a été modifié : le Sytevom est alors passé à des emprunts dits « structurés ». Le Tableau 17 retrace de manière synthétique l'historique de la mobilisation des emprunts et de l'évolution des contrats.

²⁹ T4M + 0,18 % ; Euribor + 0,12 % jusqu'à 20 ans ; TAM/TAG + 0,17 % jusqu'à 20 ans ; taux fixe : sur cotation.

³⁰ 6 M€ : 1^{ère} phase de 15 ans avec un taux fixe de 4,75 % si l'Euribor 3 mois est inférieur ou égal à 5 % ; Euribor 3 mois + marge de 0,12 % si l'Euribor 3 mois est supérieur à 5 % ; 2^{ème} phase de 15 ans, taux fixe de 4,75 %. 5,9 M€ : 1^{ère} phase de 10 ans, si le Libor USD 3 mois est inférieur ou égal à 6,5 %, taux fixe de 4,6 % ; sinon, Libor USD 3 mois + marge maximum de 0,12 % ; 2^{ème} phase de 20 ans, taux fixe de 4,6 % ; 14 M€ : 1^{ère} phase de 10 ans, 2xEuribor 12 mois post-fixé + 1,75 %. 7,5 M€ :

Tableau 17 : Financement CVD – Récapitulatif synthétique des mouvements de fonds et des modifications contractuelles

Financement CVD - Récapitulatif synthétique des mouvements de fonds et des modifications contractuelles							
		2005	2006	2007	Cumul	% mobilisé/ souscrit	Dernière renégociation des contrats fin 2009
TOTAL MOBILISE <i>Vérif.</i>		7 600 000	13 066 333	5 250 000	25 916 333 <i>25 916 333</i>		
Valeur totale prêts souscrits					30 416 332	85.21%	
Valeur disponible sur prêts					4 499 999		
Contrats n° : Initiaux Consolidé		Ecrit.					
Ancien n° 229050/237094 6 000 000	n° 983445/984267 11 916 332	T 166 T 261	6 000 000 4 800 000 1 200 000			11 916 333 6 000 000	100.00% Nouveau contrat Tofixms + Flexi (n° 264012) passé le 22/12/2008 sur le capital restant dû (11 350 907€)
Ancien n° 229058/237067 5 916 333		T 262 T 315 T 5 T 38 T 39	1 600 000 800 000 800 000 2 500 000 800 000 1 016 333	4 316 333		5 916 333	
Ancien n° 982608 nouv. n° 235526 14 000 000 consommé pour 3,5 M€ (prêt clôturé)	n° 235526 3 500 000	T 78 T 217	3 500 000 1 650 000 1 850 000			3 500 000	100.00% Emprunts d'un montant cumulé de 8 750 000 € regroupés dans un nouveau contrat Dual USD JPY Fixe (n° 984942 puis n° 258 753) conclu le 26/01/2007.
Ancien n° 229139 7,5 M€ refinancé à 4,5 M€ n° 985595		T 199 T 243 T 359	5 250 000 850 000 3 400 000 1 000 000	5 250 000		10 500 000	
Refinancement pour un complément de 10,5 M€	T 1 T 53 T 171 T 329			1 000 000 3 000 000 1 250 000 4 500 000 -4 500 000			Emprunt mobilisé puis remboursé sur le même exercice. Nouveau contrat Coryalis + Dual Eur CHF monétaire (n° 253768) conclu le 30/11/2007 pour 4 500 000 €. N'a toujours pas été mobilisé.
Total enveloppe prêts souscrits <i>Vérif.</i>	30 416 332		7 600 000	13 066 333	5 250 000	25 916 333	85.21%
					<i>25 916 333</i>		

Source : tableau Sytevom complété par CRC

L'évolution des contrats d'emprunts du Sytevom appelle les commentaires suivants.

10.4.2 *Le rythme de mobilisation des emprunts*

Comme vu supra, le Sytevom n'a que partiellement réduit son fonds de roulement au cours de la période. Ce fonds de roulement important s'est traduit par une trésorerie structurellement excédentaire³¹. Au 31 décembre 2008, la trésorerie du Sytevom était par exemple de 3 576 097 €. Une trésorerie aussi importante pouvait permettre à la collectivité de retarder le moment de réaliser les emprunts, et ainsi de diminuer ses frais financiers. La reprise des résultats antérieurs cumulés des deux sections (fonds de roulement), toujours très positifs, permettait comptablement d'équilibrer la section d'investissement sans inscription d'emprunts. Cette trésorerie réduisait également l'intérêt du recours aux lignes de trésorerie prévues en première phase de contrats d'emprunts (phase de mobilisation avec paiements d'intérêts basés sur l'EONIA).

10.4.3 *Le montant du capital emprunté*

Le Sytevom s'est engagé contractuellement dès 1999 sur un volume global d'emprunt, ensuite modifié à plusieurs reprises. Le niveau de ses engagements s'avère aujourd'hui trop élevé. En effet, le niveau de sa trésorerie reste très élevé. De plus, un contrat d'emprunt de 4,5 M€ a été souscrit en 2007 mais n'était pas mobilisé à la fin de l'enquête de la chambre. Comme cela a été indiqué, le capital a été mobilisé une première fois en 2007, mais il a ensuite été remboursé quelques semaines plus tard, le Sytevom n'ayant en réalité pas de besoin de financement à cette hauteur. Après de nouveaux réaménagements contractuels, le Sytevom se trouve aujourd'hui engagé par un contrat intitulé « *Coryalis + Dual Eur CHF monétaire* ». Le capital de cet emprunt doit être appelé en décembre 2010, mais la direction du Sytevom estime ne pas avoir besoin de ce nouveau financement. Il aurait pu en effet financer la réalisation de la seconde ligne d'incinération, mais le Sytevom y a pour l'instant renoncé.

Le Sytevom s'est donc engagé contractuellement de manière trop prématurée, ce qui l'a empêché d'ajuster ses emprunts aux besoins de financement.

10.4.4 *La durée des emprunts*

Entre 1999 et 2007, la durée contractuelle des emprunts (variable selon les clauses précises des différents contrats) est passée de 23 ans à 27 ou 30 ans, sans lien avec des modifications de la durée d'amortissement de l'équipement ou de la situation financière du Sytevom. Il convient de rappeler que l'allongement des durées de remboursement peut réduire le montant du remboursement annuel en capital et ainsi améliorer l'épargne nette à court terme, mais conduit globalement à un coût d'emprunt plus élevé.

³¹ La trésorerie à une date t est égale au fonds de roulement diminuée du besoin en fonds de roulement. La trésorerie peut également être appréhendée comme le fonds de roulement corrigé du décalage entre l'émission des titres et des mandats par l'ordonnateur et leur encaissement ou décaissement par le comptable.

10.4.5 *Les risques liés aux emprunts structurés*

► Les emprunts « structurés » contractés par le Sytevom sont des emprunts comportant plusieurs phases dont les caractéristiques sont les suivantes. Dans un premier temps, la collectivité bénéficie de taux bonifiés par rapport au marché. Dans un second temps, elle conserve ou non ce taux bonifié selon des évolutions d'indices de marchés financiers. Si ces évolutions sont défavorables, la collectivité paie un taux dégradé, généralement calculé au moyen d'un coefficient multiplicateur. En d'autres termes, la collectivité obtient à court terme des taux plus faibles, au prix d'une exposition à un risque défavorable d'évolution de ces taux à plus long terme³².

► La dette du Sytevom est composée quasi-exclusivement d'emprunts structurés. Fin 2008, ce type d'emprunts représentait 95,5 % de l'encours, et début 2010, la situation n'avait pas fondamentalement évolué. L'encours de dette du Sytevom apparaît donc beaucoup trop peu diversifié.

► Les caractéristiques des produits en cours fin 2009 sont récapitulées dans le Tableau 18.

³² En d'autres termes, la collectivité vend une option à la banque, alors qu'habituellement, les collectivités achètent des options aux établissements bancaires pour se prémunir de risques de marchés.

Tableau 18 : Caractéristiques des emprunts structurés contractés par le Sytevom (phase d'amortissement)

Nom du contrat		Coryalis + Dual Eur CHF monétaire	Tofixms+ Flexi	Tofixia CMS EUR Flexi	Dual USD JPY Fixe
N° de contrat		253768	264012	266434/258470	258753/984942
Capital refinancé figurant au contrat (1)		4 500 000	11 350 907	5 088 008	8 750 000
Capital restant du au 27/10/2009			11 350 907	5 088 008	8 480 014
Durée globale		30 ans	27 ans	27 ans 4 mois	30 ans
date de signature		30/11/2007	22/12/2008	24/09/2009	26/01/2007
date de mise en place		20/12/2010	01/03/2009	01/03/2010	23/04/2008
Phase 1	Durée	5 ans (20/12/2015)	2 ans (1/3/2011)	4 ans et 4 mois (1/07/2014)	20 ans (1/3/2027)
	Taux d'intérêt	Euribor 12 mois post fixé - 0,54 %	Taux fixe = 2,99 %	Taux fixe = 3,94 %	Si change Dollar/Yen ≥ 90 , Taux de 3,47 % Sinon 3,47 % + 20 %x(90/(Dollar/Yen) - 1))
Phase 2	Durée	15 ans (20/12/2030)	15 ans (1/3/2026)	14 ans (1/07/2028)	10 ans (1/3/2037)
	Taux d'intérêt	Si change EUR/Franc Suisse $\geq 1,40$, Euribor 12 mois postfixé - 0,54 % Sinon Euribor 12 mois postfixé - 0,54 % + 50 %x[(1,40/(Eur/CHF))-1]	Si CMS Eur 30 ans - CMS Eur 2 ans ≥ 0 %, Taux de 2,99 % Sinon 4,49 % - 5x[CMS 30 ans - CMS 2 ans]	Si CMS 30 ans Eur $\leq 7,5$ % Taux = 3,94 % Sinon 3,94 % -5x[CMS Eur 30 ans - 7,50 %]	Taux fixe = 3,47 %
Phase 3	Durée	10 ans (20/12/2040)	10 ans (1/3/2036)	9 ans (1/07/2037)	
	Taux d'intérêt	Euribor 12 mois post fixé - 0,54 %	Taux fixe = 2,99 %	Taux fixe = 3,94 %	

(1) À la différence des trois autres contrats, le contrat Coryalis + Dual Eur CHF monétaire porte sur des fonds qui n'ont pas encore été mobilisés par le Sytevom
Source : CRC

Tous les emprunts sauf le « Dual Yen/Dollar » comprennent une première phase avec un taux bonifié par rapport aux conditions du marché. Dans une deuxième phase, les taux peuvent dépendre :

- du taux de change entre l'Euro et le Franc Suisse dans le contrat « Coryalis + Dual Eur CHF monétaire » ;
- de l'écart entre les taux longs et les taux courts (CMS 30 ans et CMS 2 ans) dans le contrat « Tofixms+ Flexi » ;
- du niveau des taux longs (CMS 30 ans) par rapport à une barrière fixée à 7,5 % dans le contrat « Tofixia CMS EUR Flexi » ;
- du taux de change entre le Yen et le Dollar dans le contrat « Dual USD JPY Fixe ».

► Ces différents index sont soumis à des fluctuations de marché totalement étrangères à l'activité du Sytevom. Pour apprécier les risques liés à ces différents produits, il est possible d'utiliser la grille d'analyse figurant dans la charte de bonne conduite signée fin 2009 entre les établissements bancaires, l'Etat et des représentants des collectivités territoriales. Elle permet de classer les prêts structurés selon le double critère de l'indice sous-jacent (de 1 à 5 selon un ordre de risque croissant) et de la structure du produit (de A à E selon un ordre de risque croissant).

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone euro	A	Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Écarts d'indices zone euros	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5

Les contrats du Sytevom peuvent sur cette base être cotés comme suit, par ordre de risque croissant :

- Tofixia CMS EUR Flexi : 1 E
- Tofixms Flexi : 3 E
- Coryalis + Dual Eur CHF monétaire : hors charte
- Dual USD JPY Fixe : hors charte

► Le contrat « Dual USD JPY Fixe », qui représentait à lui seul 42,8 % de l'encours de dette fin 2008 apparaît particulièrement risqué. Il est coté « hors charte » car ce document prévoit que les établissements bancaires renonceront à l'avenir à proposer des taux évoluant en fonction de la valeur relative de devises. La valeur des monnaies peut en effet s'avérer particulièrement volatile et imprévisible. Le contrat prévoit que le cours pris en compte est « *le cours de change de l'USD en YEN tel que publié sur l'écran Reuters, page FEDSPOT 10AM MIDPOINTS (ou tout autre source ou référence qui s'y substituerait), sous l'égide de la*

Federal Reserve Bank of New York, 15 jours avant la date d'échéance d'intérêts ». Ainsi, pour la prochaine échéance annuelle du 1^{er} mars 2011, si le dollar s'échange le 11 février 2011 à un cours supérieur à 90 yen, les intérêts seront calculés sur la base du taux de 3,47 %. Par contre, si le dollar s'échange à un niveau inférieur, le Sytevom paiera un taux majoré. Si par exemple le dollar s'échange contre 72 yen, le taux applicable sera de 8,47 %.

L'historique des cours entre les deux monnaies depuis 2008 est retracé sur la Figure 2

Figure 2 : Évolution du cours Dollar/Yen depuis 2008



Source : bourse.jdf.com

On peut constater que depuis juin 2010¹, le cours du Dollar est tombé en dessous de 90 Yens. Si cette situation se reproduit le 11 février 2011, le Sytevom devra payer une annuité dégradée. Le même raisonnement s'appliquera pour chaque annuité, pendant 15 ans. Il s'agit donc largement d'une sorte de tirage aléatoire effectué un jour donné, dans lequel le Sytevom se trouve exposé à la volatilité des marchés des changes, qui est très élevée.

► Un autre facteur de risque provient de la durée des périodes pendant lesquelles les indices sous-jacents déterminent le taux d'intérêt. La durée globale des contrats est importante puisqu'elle est de 27 à 30 ans selon les contrats. Les périodes pendant lesquelles les taux dépendent des fluctuations d'indices sont quant à elles de 14 à 19 ans, ce qui est particulièrement long. Il est bien évident que plus ces durées sont longues, plus la probabilité que la collectivité doive s'acquitter d'échéances dégradées est importante. Par exemple, pour le contrat Yen/Dollar, cette période est de 19 ans. Pour le contrat « Tofixms Flexi » basé sur les écarts de taux longs et taux courts (CMS 30 ans et CMS 2 ans), la durée est de 15 ans. On peut rappeler que par le passé, ces taux se sont fortement rapprochés (2000) ou inversés (début des années 1990, 2008) à plusieurs reprises. En cas de nouvelle inversion, la collectivité paiera des échéances dégradées.

► **les possibilités de sortie des contrats sont réduites.** Les modalités de fixation de l'indemnité due dans ce cas sont définies dans les termes suivants dans les contrats (exemple du contrat Dual USD JPY Fixe) :

« Jusqu'à la date d'échéance d'intérêts du 1/03/2036 exclue, l'emprunteur peut procéder, dans les conditions fixées ci-après, au remboursement anticipé total du prêt à une

¹ Et jusqu'au 8 octobre 2010, date de délibéré du présent rapport.

date d'échéance d'intérêts, sous réserve de notifier sa décision à Dexia Crédit Local au moins 35 jours avant ladite échéance, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le remboursement anticipé s'effectue contre le règlement d'une indemnité, à payer ou à recevoir par l'emprunteur, qui a pour objet d'assurer l'équilibre financier du contrat entre les deux parties.

L'indemnité de remboursement anticipée est établie par Dexia Crédit Local en tenant compte des conditions prévalant sur les marchés financiers, 10 jours ouvrés avant la date du remboursement anticipé. Par jour ouvré, il faut entendre un jour où le système Trans-European Automated real-time Gross settlement Express Transfer (TARGET) est ouvert. Si la date ainsi déterminée ne correspond pas à un jour où les banques sont ouvertes à Paris, la date retenue sera le jour précédent où celles-ci sont ouvertes à Paris (ci-après le jour de la fixation »).

Le jour de fixation, Dexia Crédit Local demande préalablement à deux établissements de référence sur ces marchés de calculer le montant de l'indemnité à régler par la partie débitrice à l'occasion du remboursement anticipé du prêt.

L'indemnité de remboursement anticipé retenue est la moyenne arithmétique de ces deux indemnités.

Le montant de l'indemnité de remboursement anticipé ainsi retenu est communiqué à l'emprunteur le jour de fixation avant 11H00. Ce même jour, l'emprunteur fait part de sa décision par écrit à Dexia Crédit Local avant 11H30. En cas de réponse négative ou à défaut de réponse dans ce délai, le remboursement anticipé n'a pas lieu. »

La pénalité ou « soulte » due par la collectivité si elle souhaite mettre fin au contrat dépend ainsi de l'estimation de la valeur de rachat du contrat qui sera faite par consultation d'autres établissements bancaires. Un tel dispositif d'évaluation apparaît peu transparent. En effet, il n'existe pas de marché organisé permettant de connaître, de façon publique et objective, la valeur de ces contrats. La collectivité n'a donc aucun moyen de contrôle de cette estimation réalisée de manière confidentielle entre établissements bancaires, et qui est à prendre ou à laisser mais ne peut faire l'objet d'aucune discussion commerciale. Dans les faits, les expériences malheureuses d'autres collectivités montrent que dès que les indices d'un contrat ont connu une évolution dégradée, la valeur de la soulte devient dissuasive, empêchant toute rupture du contrat.

La négociation fait l'objet d'une préparation en amont mais la collectivité dispose ensuite d'un temps excessivement court pour se décider, puisqu'elle n'a qu'une demi-heure.

► **La renégociation de deux contrats en 2008 et en 2009**

En décembre 2008, le Sytevom a procédé à la renégociation d'un prêt « Dual fixe flexi » basé sur le cours du Franc Suisse par rapport à l'Euro, transformé en « Tofixms + flexi » qui constitue un produit de pente fondé sur les écarts entre taux courts et les taux longs. En septembre 2009, une nouvelle renégociation a conduit à transformer un autre emprunt « Tofixms + flexi » en produit « Tofixia CMS eur flexi », basé non plus sur l'écart des taux longs et des taux courts mais sur le niveau des taux longs par rapport à une barrière de 7,5 %.

Cette renégociation a donc abouti à substituer aux anciens prêts deux nouveaux emprunts structurés basés sur des indices différents.

Ces opérations ont permis de faire « remonter » les produits vers une cotation moins risquée selon la charte de bonne conduite évoquée supra. Il ne s'agit pourtant que d'une

diversification limitée compte tenu de l'encours du Sytevom, qui reste composée quasi exclusivement de produits structurés, dont deux produits basés sur des évolutions de cours de change.

► La renégociation en cours début 2010

Comme cela a été indiqué précédemment, le Sytevom souhaite aujourd'hui sortir du contrat « Coryalis + Dual Eur CHF monétaire » d'un montant de 4,5 M€. Le capital doit contractuellement être mobilisé en décembre 2010, mais le Sytevom estime ne pas avoir besoin de ces fonds. Le groupe Dexia réclame toutefois à ce titre une indemnisation. Dans un document transmis au Sytevom en février 2010, il propose que le Sytevom mobilise ces 4,5 M€, qui feraient ensuite l'objet d'un remboursement anticipé dans les jours suivants. Les clauses contractuelles relatives au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé, identiques à celles évoquées plus haut (cotation par deux établissements de crédits), trouveraient alors à s'appliquer. Cette opération donnerait lieu à un refinancement de l'ensemble de l'encours du Sytevom à cette date (y compris les 4,5 M€), en trois nouveaux lots, à des conditions financières modifiées : le lot 1 serait basé sur un taux optionnel indexé sur le cours de change Yen/Dollar (hors charte de bonne conduite) ; le lot 2 serait basé sur un taux optionnel à barrière sur écart de CMS Euro (score charte : 3 E) ; le lot 3 serait basé sur un taux optionnel à barrière sur le Libor USD (score charte : 4 E).

La chambre relève que le Sytevom est aujourd'hui exposé au paiement d'une indemnité au titre de cet emprunt de 4,5 M€ alors qu'il n'a bénéficié d'aucun service financier, le capital n'ayant pas été mobilisé. Dexia crédit local fait valoir de son côté que s'il n'y a pas eu de mise à disposition de fonds, il a été d'ores et déjà nécessaire pour l'établissement de s'adosser pour pouvoir offrir au Sytevom la perspective du financement contractualisé.

La chambre s'étonne par ailleurs que soit proposé au Sytevom un nouvel engagement contractuel pour un emprunt coté « hors charte de bonne conduite », alors que les établissements bancaires signataires de la charte ont explicitement exclu, à l'avenir, de proposer ce type de produits basé sur la référence à des valeurs relatives de devises, même dans des opérations de renégociation, classiquement analysées comme des nouveaux contrats.

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, le président du Sytevom a indiqué qu'il envisageait de saisir le médiateur pour les emprunts à risques des collectivités territoriales¹.

► L'assemblée délibérante a manqué d'informations

Par délibération du 24 février 1999, le conseil syndical du Sytevom a délégué à son président sa compétence en matière de souscription d'emprunts. Un contrat d'emprunt « Presame » a été passé par la suite le 21 décembre 1999 pour un montant de 25 916 332 €. Une délibération du 19 juin 2002 autorise la signature d'un avenant au contrat « Presame », et prévoit que dans un souci de diversification de l'encours, le Sytevom pourra demander à Dexia d'autres modalités financières que celles prévues dans le contrat initial. Le conseil syndical s'est ensuite à nouveau prononcé sur les emprunts au cours de sa séance du 17 février 2005. Dans une première délibération, le conseil syndical renouvelle la délégation faite au président du Sytevom pour la gestion des emprunts, dans des termes beaucoup plus précis qu'auparavant. Par une seconde délibération, le conseil syndical autorise la signature de nouveaux contrats d'emprunt remplaçant les précédents. Ces contrats, évoqués plus haut,

¹ Nommé par le Premier ministre, le médiateur est chargé de faciliter le dialogue entre les collectivités locales qui connaissent des difficultés avec les emprunts à risques et les banques. Sur la base d'un diagnostic, il recommande des pistes de solutions en vue de trouver un accord équilibré. Ses recommandations ne sont pas contraignantes pour les collectivités locales ou pour les banques.

comportent des taux plus élaborés que les précédents. Les caractéristiques de ces emprunts sont précisément décrites dans la délibération, à l'exception de celles d'un emprunt complémentaire de 7,5 M€. Par la suite, le conseil syndical n'a plus été amené à se prononcer sur la question des emprunts.

L'analyse de ces délibérations montre que l'organisation des compétences en matière d'emprunt n'est pas cohérente. L'assemblée a ainsi délibéré à deux reprises sur des contrats d'emprunts (19 juin 2002 et 17 février 2005), alors qu'elle s'était dessaisie de cette compétence pour la confier au président. Cette pratique a néanmoins permis d'informer l'assemblée délibérante. En revanche, le président n'a pas rendu compte à l'assemblée de l'exercice de la compétence déléguée, contrairement à ce qu'impose le code général des collectivités territoriales. Ainsi, pour la conclusion de la « troisième génération de produits » à partir de 2007-2008, le conseil syndical n'a eu aucune information. Il s'agit pourtant des produits les plus risqués.

10.5 Conclusion sur la situation financière

La situation financière du Sytevom peut être qualifiée de satisfaisante. Les contributions de ses membres lui assurent des ressources relativement stables. Néanmoins, les données de l'exercice 2009 montrent une diminution de l'épargne brute.

Le Sytevom doit également s'attacher à améliorer les taux d'exécution de ses prévisions budgétaires qui sont trop faibles.

Enfin, la gestion de la dette apparaît très peu satisfaisante.

L'encours de dette du Sytevom est composé en quasi-totalité (95,6 % fin 2008) de produits structurés qui permettent de bénéficier dans un premier temps de taux estimés intéressants (bien que le Sytevom ne dispose d'aucun élément de comparaison sur ce point), mais qui l'exposent dans une seconde phase, beaucoup plus longue, au risque de paiement d'échéances d'intérêts dégradées. Les risques liés à ces produits n'ont pas été mesurés par le Sytevom, qui ne dispose pas en interne de moyens d'expertise spécialisés. L'un de ces produits, qui représente 42,8 % de l'encours fin 2008, est basé sur l'évolution des cours du dollar et du yen. Il apparaît particulièrement risqué et sa commercialisation est dorénavant exclue par la charte de bonne conduite signée fin 2009 entre les établissements bancaires, l'État et des représentants des collectivités territoriales.

La mobilisation de ces produits a laissé subsister une trésorerie importante, et on peut donc estimer qu'elle a été prématurée. Une meilleure gestion de sa trésorerie aurait certainement permis à la collectivité d'économiser des frais financiers sans s'exposer à des risques particuliers.

Tous les emprunts structurés ont été contractés auprès du même établissement bancaire. Le Sytevom s'en trouve pour une longue durée dans une situation de dépendance commerciale vis-à-vis de cet établissement, et sans grande marge de manœuvre pour renégocier les contrats.

Au cours de l'année 2009, la collectivité a renégocié certains emprunts, mais n'est parvenue qu'à une diversification limitée, l'encours restant composé quasi-exclusivement de produits structurés, avec un unique établissement bancaire.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président du Sytevom, tout en reconnaissant la toxicité de ces produits, relativise leur dangerosité en soulignant

qu'actuellement seul le taux d'intérêt du contrat Yen/Dollar est susceptible de se détériorer en fonction des fluctuations de ces deux devises. Pour les autres contrats, les taux sont figés jusqu'en 2012, 2015 et 2016. Cela laisserait le temps au Sytevom de profiter des taux réduits des premières années et de procéder aux sécurisations si nécessaire ou d'arbitrer les emprunts « hors charte de bonne conduite » en crédits structurés moins complexes. Il indique que pour ce faire, il a sollicité l'assistance d'un cabinet spécialisé.

La chambre considère pour sa part qu'eu égard à l'importance des produits structurés dans son encours, et à la présence de deux prêts fondés sur les cours de devises étrangères, la dette du Sytevom ne peut en aucune façon être considérée comme sécurisée. Elle souligne que compte tenu des conditions de sortie des contrats préalablement exposées, les prêts structurés sont en réalité des produits rigides qui laissent peu de possibilités réelles d'arbitrage au Sytevom.

11 LA CONNAISSANCE ET LA MAÎTRISE DES COÛTS DE GESTION

11.1 Les outils de suivi des coûts

11.1.1 Les outils « externes : compta-coûts et e-coûts

► **Compta-coût** est une méthode développée par l'ADEME pour extraire de la comptabilité publique des informations standardisées sur les coûts de gestion du service public d'élimination des déchets, selon une logique de flux de déchets (ordures ménagères, recyclables secs, déchets des déchetteries) et d'étapes techniques de gestion (collecte, tri, traitement). Compta-coûts s'appuie sur les principes de la comptabilité analytique. Le dispositif fournit des éléments de comparaison et d'appréciation agrégés des coûts.

Les services du Sytevom procèdent de manière rigoureuse à la saisie des données financières à partir des comptes administratifs, ce qui constitue un travail lourd. En effet, de nombreuses charges telles que les frais de personnel doivent être réparties entre les flux et les équipements, selon des clés de répartition souvent complexes. La synthèse de ces données financières est constituée par une matrice standard de présentation des coûts, présentée en Annexe 7. Ce tableau fait par exemple ressortir un coût de gestion des ordures ménagères résiduelles de 70,4 € HT/tonne en 2007 (coût aidé HT, c'est-à-dire coût complet diminué des produits). Ces données sont toutefois difficiles à exploiter car d'une part, les données comparatives fournies par l'ADEME sont peu nombreuses en raison de l'alimentation inégale de la base de données par les collectivités, et d'autre part, le périmètre de compétence des collectivités n'est pas identique. Ainsi, le coût précité comprend le traitement mais n'inclut pas la collecte et ne comprend qu'une partie du transport. Il ne correspond donc pas à un coût de gestion. Le Sytevom n'exploite donc pas les données de compta-coûts.

► **E-coûts** est un logiciel élaboré par l'entreprise Éco-Emballages qui permet, à partir de données techniques (nombre de bennes, de bacs, de salariés) de calculer le coût de la collecte et du traitement. Sa finalité est plus économique que celle de compta-coût. Bien que certains de ses personnels aient suivi une formation, le Sytevom ne procède pas à l'alimentation régulière d'E-coûts. Ses résultats ne sont en effet pas jugés satisfaisants en raison de l'existence de données remplies « par défaut » sans capacité d'intervention du gestionnaire. Les recettes et les frais de communication ne sont pas non plus pris en compte. Toutefois, pour la conduite de l'étude d'optimisation réalisée en 2007, financée par Éco-

Emballages, un prestataire privé a saisi l'ensemble des données concernant le Sytevom et ses adhérents. Après réintégration de données hors e-coûts (communication, recettes), le coût de gestion moyen des ordures ménagères (tous flux confondus) avait alors été estimé en 2006 à 59,8 € HT/habitant (coût aidé, le coût complet étant de 80,6 € HT). Toutefois, le centre de valorisation des déchets de Noidans-le-Ferroux n'était pas encore entré en service.

La chambre note qu'un travail rigoureux est accompli pour la saisine des données dans le logiciel Compta-coûts de l'ADEME.

11.1.2 Les outils « internes » de suivi des coûts

Le Sytevom a développé par ailleurs ses propres outils de suivi des coûts. Les données correspondantes sont présentées d'une part en annexe au compte administratif, et d'autre part dans le rapport d'activité.

1°) Les annexes au compte administratif

Elles ont été présentées supra dans la partie consacrée à l'analyse financière. L'objet de ces documents est de préciser aux adhérents du Sytevom à quelles dépenses leurs contributions sont consacrées. Il s'agit donc essentiellement d'une décomposition entre d'une part, les coûts de transfert et de traitement des ordures ménagères, financés par la contribution de 89 € HT à la tonne, et d'autre part les autres frais (collecte sélective par apport volontaire, déchetteries, études, communication et frais de structure), financés par une contribution non proportionnelle au tonnage (18 €/habitant en 2008). Ces coûts sont respectivement de 21,63 € TTC par habitant et 18 € TTC par habitant en 2008 (hors amortissement et hors frais de structure).

Ces données ne permettent pas d'appréhender les coûts de manière exhaustive dans la mesure où dans un souci de simplification, il n'est pas procédé à une ventilation de toutes les charges et recettes communes. Néanmoins, elles permettent de disposer d'une information intéressante sur les coûts et recettes directes des équipements. La chambre porte une appréciation positive sur les démarches entreprises.

2°) Les données présentées dans le rapport d'activité

Le Sytevom dispose de données sur l'activité et les coûts de ses différents équipements présentées synthétiquement chaque année dans son rapport d'activité : déchetteries, collecte sélective, quais de transfert, unité de valorisation énergétique, centre de stockage de Vadans.

► Les déchetteries

Le Sytevom dispose de données de coûts et de recettes par type de flux pour chaque déchetterie. Les données consolidées pour l'année 2008 figurent dans le tableau en Annexe 8. Le coût global est de 63,46 €/tonne (15,29 € par habitant), soit 46,56 €/tonne déduction faite des recettes des filières. Il est naturellement très variable selon les difficultés de traitement et les conditions économiques de reprise par les filières. Par exemple, le coût de traitement moyen à la tonne des déchets toxiques et des huiles est très élevé (317 € en 2008), ce qui génère un coût global non négligeable (217 574 € en 2008), en dépit d'un faible tonnage. À l'inverse, le traitement des ferrailles est beaucoup plus intéressant, et peut même permettre un

bénéfice selon les conditions économiques de reprise, comme en 2008. On peut noter également le coût moyen élevé de transport et de traitement du tout venant, qui est de 98,64 € la tonne en 2008.

L'évolution des coûts de traitement depuis 2002 est retracée dans le Tableau 19.

Tableau 19 : Coûts de traitement des déchetteries

(données rapport d'activité)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tonnages	33 275	39 697	45 213	50 054	52 169	54 832	58 232
Coût traitement	2 237	2 826	3 129	3 520	3 871	3 839	3 695
	958	515	897	101	469	160	520
<i>Dont frais personnel</i>	394 218	452 109	429 180	494 351	596 451	562 607	812 162
Nombre de visites	370 720	442 645	490 893	542 421	580 919	590 532	629 860
Coût moyen/tonne	67,25	71,2	69,22	70,33	74,12	69,8	63,46
Coût/habitant	9,5	12,13	13,45	15,12	16,05	15,89	15,29
(données hors amortissement)							
<i>Amortissement</i>	NC	387 389	388 000	388 000	387 389	598 832	NC
Coût traitement hors amortissement	2 237	2 439	2 741	3 132	3 484	3 839	3 695
	958	126	897	101	080	160	520
Coût moyen/tonne hors amortissement	67,26	61,44	60,64	62,57	66,78	70,02	63,46

Source : Sytevom. Données HT

La présentation des données par le Sytevom pose problème dans la mesure où selon les années, l'amortissement des déchetteries est comptabilisé (de 2003 à 2006) ou non (2002, 2007, 2008), ce qui ne permet pas une comparaison d'une année sur l'autre. Les coûts hors amortissement sont donc donnés dans la deuxième partie du tableau.

Le coût global s'inscrit à la hausse, ce qui reflète en premier lieu l'augmentation des volumes traités. Le coût à la tonne connaît une diminution entre 2002 et 2004, avant de réaugmenter par la suite. Cette hausse reflète l'augmentation des frais de personnel (personnels mis à disposition par les communes et dont les rémunérations sont remboursées par le Sytevom). Elle provient également de la hausse des volumes et des coûts de traitement du tout-venant, qui sont supérieurs à la moyenne des coûts annuels de traitement (98,64 €/tonne en 2008 pour un coût moyen de 63,46 €). Cette hausse n'est que partiellement contenue par la mise en place d'une collecte spécifique pour le bois, d'un coût de traitement de 58,98 € en 2008. En 2008, le coût moyen diminue, malgré la hausse des frais de personnel. Les conditions de reprise des ferrailles et des papiers-cartons ont été cette année-là plus favorables.

Le coût de collecte sélective et de traitement en déchetteries est inférieur au coût de traitement par enfouissement ou valorisation énergétique, car le recyclage génère des recettes. Sur la base d'une évaluation du coût de traitement à 89 €/tonne, l'exploitation des déchetteries génère ainsi une économie estimée à 1 486 734 € en 2008.

Le Sytevom dispose également des coûts par déchetterie, qui sont présentées en annexe 9 pour l'année 2006, dernière année disponible : il existe une certaine hétérogénéité des coûts de gestion à la tonne. Certaines déchetteries drainent des volumes assez faibles et enregistrent des coûts à la tonne élevés. Trois déchetteries se situent ainsi au dessus de 90 €/tonne : Champlitte (100,32 €/tonne), Faucogney (91,25 €/tonne) et Ternuay (109,07 €/tonne).

Par ailleurs, le Sytevom réalise pour chaque déchetterie des bilans annuels d'activité retraçant l'évolution de la fréquentation, des tonnages collectés, de l'optimisation des bennes. Ils permettent d'évaluer et d'optimiser l'organisation. Néanmoins, les données techniques sont ici prises en compte plus que les données de coût.

La chambre constate que le Sytevom dispose d'outils pertinents pour suivre l'activité et le coût des déchetteries. Toutefois, les rapports d'activité devraient indiquer si les coûts sont calculés hors amortissement pour permettre l'analyse plus pertinente des évolutions. De plus, les informations sur les coûts de chaque déchetterie ne font pas l'objet d'une diffusion puisqu'elles ne figurent ni dans le rapport annuel d'activité, ni dans les bilans d'activité de chaque déchetterie.

► Les coûts de collecte sélective

Pour les matériaux hors verre (hors CCAV), le coût de la collecte en points d'apport volontaire est de 1 788 041 € HT en 2008, alors que les recettes émanant des filières et d'Éco-Emballages sont de 2 084 333 € HT. Il existe donc une recette de collecte sélective pour le Sytevom. Néanmoins, le Sytevom n'assume qu'une partie des coûts de collecte, une autre partie étant assurée par les syndicats qui collectent en porte-à-porte. Le Sytevom leur reverse une partie des recettes, en fonction des performances de tri sélectif de chaque syndicat.

Pour la collecte du verre, le coût de la collecte est de 328 987 € en 2008, avec un reversement des sociétés verrières de 306 406 €, soit un faible coût résiduel de 22 580 €.

► Les coûts de traitement

Le Sytevom présente dans son rapport d'activité des coûts annuels de gestion pour le centre de stockage de Vadans (CET de classe 2), et depuis sa mise en service en 2007, pour l'unité de valorisation énergétique (UVE) de Noidans-le-Ferroux.

Les données de rapport d'activité ne sont toutefois pas totalement cohérentes avec celles du compte administratif.

Pour l'UVE, les coûts de fonctionnement présentés dans le rapport d'activité sont de 44,52 € HT/tonne et dans les annexes au compte administratif de 64,27 € HT (dépenses 68,06 – recettes 3,79). De plus, les modalités d'amortissement de l'équipement ne sont pas encore déterminées et de ce fait, ne sont pas incluses dans les annexes au compte administratif. Le coût d'investissement mentionné dans le rapport d'activité est celui de l'annuité d'emprunt (capital + intérêts). Outre le fait que les intérêts sont en réalité une charge de fonctionnement, cette présentation a l'inconvénient d'introduire un élément de coût lié aux modalités de gestion de la dette. Comme on l'a vu, les intérêts de la dette du Sytevom peuvent fluctuer fortement en fonction d'indicateurs financiers totalement étrangers à la gestion de l'équipement. Il serait donc plus pertinent de faire la distinction entre ce coût financier et un coût technique d'équipement en introduisant la charge d'amortissement.

Pour le CET de Vadans, les deux présentations ne sont pas non plus homogènes, en particulier pour la prise en compte de l'investissement. L'annexe au compte administratif mentionne une charge d'amortissement et une charge annuelle pour la post-exploitation. Le rapport d'activité intègre quant à lui d'une part un coût total d'investissement rapporté au volume traité sur le site, et d'autre part un coût de post-exploitation sur 30 ans calculé de manière différente. La chambre estime que ces documents devraient être harmonisés.

11.2 La mise en place de la régie « déchetteries »

Le suivi par le Sytevom de ses coûts de gestion peut être illustré par la mise en place de la « régie déchetterie ».

Cette régie, déjà évoquée *supra*, est issue d'une réflexion engagée en 2006 sur la comparaison des avantages et des inconvénients d'une gestion confiée à une entreprise privée par marché public ou assurée en régie interne par des services du Sytevom. La comparaison a porté en particulier sur les coûts de gestion. La prestation était alors réalisée par un prestataire privé dans le cadre d'un marché public venant à échéance en septembre 2006 et le Sytevom avait constaté que la concurrence limitée entre les entreprises de transport contribuait à la hausse de ses charges. Il a chiffré le coût de la prestation en interne à 278 500 € HT (recrutement de trois chauffeurs, acquisition de trois camions et de deux remorques, installation d'un lieu de stockage et de regroupement, frais de fonctionnement). Ce coût a été comparé à la proposition de prestataires privés, soit 282 700 € HT. Le conseil syndical en a conclu que les coûts étaient comparables dans les deux hypothèses, mais qu'une régie interne comportait plusieurs avantages, parmi lesquels : une souplesse d'organisation permettant d'évacuer les bennes des déchetteries en dehors des horaires d'ouverture et d'optimiser les convois sur l'ensemble des déchetteries avec la possibilité d'actions correctives rapides notamment en fonction du taux de remplissage des bennes.

Une régie non personnalisée dotée d'un budget propre a ainsi été mise en place en 2007. Conformément au CGCT, sa gestion est assurée par le conseil syndical du Sytevom, après avis d'un conseil d'exploitation spécifique. L'objet de la régie a été défini de manière large, de façon à permettre l'extension de son activité à la gestion de nouveaux flux, en fonction du renouvellement des marchés. L'activité de la régie ayant un caractère industriel et commercial, le personnel est placé sous statut privé, les autres règles de gestion sont celles des collectivités publiques. Par ailleurs, un système de facturation interne entre le budget principal et le budget de la régie valorise les moyens mis à disposition de la régie par le Sytevom (camions, chauffeur remplaçant, technicien), ou inversement, les prestations effectuées ponctuellement par les agents de la régie et ne se rattachant pas strictement à ses missions (déplacement de conteneurs d'apport volontaire par exemple).

Le bilan dressé fin 2007 montre une amélioration du taux de remplissage des bennes. Le coût a été inférieur aux prévisions et aux coûts proposés par des prestataires, ce qui s'explique en partie par le nombre de chauffeurs recrutés (deux), inférieur à ce qui était prévu. Compte tenu de ce bilan, le Sytevom a alors lancé une nouvelle étude sur la mise en régie de la gestion de deux nouveaux flux dont les marchés venaient à échéance en mars 2008 : les matériaux inertes et le tout-venant. Parallèlement à cette étude, des appels d'offres ont permis de comparer les coûts des prestataires privés à celui de la gestion en régie. Il a finalement été décidé d'assurer la gestion en régie du transport de ces déchets, ce qui a pris effet courant 2008.

L'activité de la régie s'est ainsi progressivement élargie. Pour le transport et le traitement de la ferraille, du bois et des déchets verts, il a toutefois été décidé de continuer à faire appel à des prestataires privés. La régie dispose aujourd'hui de sept chauffeurs. Un technicien du Sytevom a été rattaché à la régie à partir de septembre 2008, puis un second en mars 2009.

La chambre porte une appréciation positive sur la démarche du Sytevom. Le syndicat a été capable d'analyser ses coûts de gestion et d'étudier les meilleures modalités de gestion sur la base de simulations rigoureuses.

Toutefois, la mise en place d'une régie est moins facilement réversible que la gestion par marché public. Cette formule n'a donc d'intérêt que si la maîtrise des coûts de gestion est durable, ce qui suppose un suivi rigoureux et un management performant des équipes mises en place.

12 LA SITUATION DU PERSONNEL

L'administration du Sytevom s'est progressivement renforcée depuis sa création, passant de deux agents en 1994 à 10, fin 2009. À ces 10 agents s'ajoute le personnel de la régie déchetterie : sept chauffeurs et deux techniciens.

Cette augmentation des effectifs est cohérente au regard de l'augmentation progressive des missions du Sytevom et de son activité. Cette augmentation d'activité, liée en partie à la construction du centre de valorisation des déchets (achevée en 2007), tient aussi à la charge de gestion accrue de l'ensemble des équipements et à la montée en puissance des actions de prévention des déchets. Par ailleurs, les recrutements opérés dans le cadre de la régie déchetteries obéissent à une logique différente d'internalisation de prestations auparavant confiées à des prestataires privés.

La situation des personnels du Sytevom se caractérise par une très grande hétérogénéité statutaire et par un nombre important de contractuels. Hors régie, quatre agents du Sytevom sur 10 sont contractuels. Pour ses recrutements, le Sytevom a très souvent fait appel à des contractuels, et plus rarement à des titulaires de la fonction publique. Il a aussi recours à des agents en emplois-jeunes pour exercer des fonctions « d'ambassadeur » de tri. Certains sont restés au Sytevom, et ont pu être titularisés.

Les contrats des agents non-titulaires sont très diversifiés puisque l'on trouve des contrats de droit public à durée déterminée, des contrats de droit public à durée indéterminée conclus en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire de la fonction publique (personnels en contrat à durée déterminée depuis plus de six ans), un recrutement direct réalisé en application de l'article 47 du statut¹ (directrice générale des services) et un contrat de droit privé à durée indéterminée (non rattaché à la régie déchetterie).

Certains contrats appellent des observations. Il convient au préalable de rappeler que le recrutement de personnel non titulaire est réservé à des cas délimités par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 : remplacement momentané de titulaires, vacances d'emploi, besoin saisonnier ou occasionnel, absence de cadre d'emploi, absence de candidatures d'agents titulaires pour la catégorie A.²

¹ Article 47 de la loi n° 84-53 du 26 juillet 1984.

² « Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre de l'une des réserves mentionnées à l'article 74, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi.

Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre 1er du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

[...]

1°) Poste d'assistante au pôle administratif

Mme A. a bénéficié de plusieurs contrats successifs d'un an entre le 23 août 1999 et le 2 octobre 2006, date à laquelle le Sytevom a conclu avec elle un contrat de droit public à durée indéterminée sur la base de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (alinéas 7 et 8). Entre 1999 et 2004, elle assumait des fonctions d'agent administratif pour une durée de travail hebdomadaire de 20 heures, puis entre 2004 et 2006, des fonctions de rédacteur pour une durée de travail de 31 h 30.

Le motif de recrutement n'apparaît pas clairement sur les contrats successifs. Les contrats font référence à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, mais ne précisent pas l'alinéa en cause. Il est fait référence à la délibération du 18 juillet 1994 du comité syndical autorisant la signature de contrats notamment en cas de surcroît d'activité, mais aussi à celle du 4 mai 1996 portant création d'un poste d'agent administratif à temps réduit. Les contrats comportent une mention incomplète indiquant : « *considérant qu'il est nécessaire de recruter un agent administratif pour faire face à* », mention également incomplète sur les contrats concernant d'autres personnes. Le Sytevom a précisé que le recrutement de Mme A. était motivé par un surcroît d'activité. Toutefois, le renouvellement régulier des contrats sur une période de 7 ans montre qu'il ne s'agissait pas de surcroît temporaire d'activité mais bien d'un besoin permanent. Le recours à un agent non-titulaire n'apparaît donc pas conforme à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984. Le fait qu'il ne s'agissait pas d'un emploi à temps complet ne faisait pas obstacle à l'engagement d'un titulaire.

La conclusion d'un contrat à durée indéterminée a régularisé la situation.

2°) Poste de secrétaire du pôle technique

Mme B. a été recrutée en 2005 pour des besoins occasionnels en application de l'article 3 alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984. Elle a ensuite été recrutée en qualité d'agent administratif non-titulaire pour une durée d'un an par contrat du 4 juillet 2005. Le contrat a été renouvelé une fois. Le motif de ce deuxième recrutement n'est pas précisé dans le contrat mais il s'agissait en fait de permettre à Mme B. de passer le concours d'adjoint administratif, ce qu'elle a fait. Elle a été titularisée en avril 2007, le poste ayant été créé en mars 2007.

Dans ce cas également, les besoins sont qualifiés dans un premier temps de temporaires, alors qu'ils s'avèrent en fait permanents. Le recours à un agent non-titulaire était donc discutable.

Les agents recrutés conformément aux quatrième, cinquième et sixième alinéas sont engagés par des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse. La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans.

Si, à l'issue de la période maximale de six ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Lorsque ces agents sont recrutés pour occuper un nouvel emploi au sein de la même collectivité ou du même établissement, l'autorité territoriale peut, par décision expresse, et dans l'intérêt du service, leur maintenir le bénéfice de la durée indéterminée prévue au contrat dont ils étaient titulaires, si les nouvelles fonctions définies au contrat sont de même nature que celles exercées précédemment.

[...] ».

3°) Poste de chargé de mission prévention

Dans le cadre du plan national de prévention des déchets du 11 février 2004, le Sytevom a reçu de l'Ademe une subvention pour recruter un chargé de mission dont le rôle est de mettre en place des actions de prévention à la source. La convention conclue à cette fin avec l'Ademe pour une durée de trois ans définit le profil du chargé de mission à recruter. Le conseil syndical a décidé de recruter un agent contractuel de niveau ingénieur pour une durée de 3 ans : le recours à un contractuel était une des conditions du financement du poste.

Le procès-verbal d'examen des candidatures montre que sur 6 candidats reçus en entretien, 4 ont été écartés notamment car ils étaient lauréats du concours d'ingénieur territorial, ce qui rendait difficile leur recrutement comme contractuel. Un agent non-titulaire a finalement été recruté pour trois ans à compter du 1^{er} février 2007.

Ce processus de sélection apparaît paradoxal et peu transparent vis-à-vis des candidats, les annonces publiées dans la presse ne précisant pas cette condition de recrutement. Néanmoins le Sytevom pouvait légalement recruter un agent contractuel dès lors qu'il s'agissait d'un poste temporaire créé pour une durée de trois ans.

4°) Poste de maître composteur

Pour ce poste, le Sytevom bénéficie également d'une aide de l'Ademe. Les actions en faveur du compostage domestique entrent en effet dans le cadre du plan national de soutien au compostage domestique. La convention passée entre le Sytevom et l'Ademe prévoit que le poste doit être pourvu par contrat à durée déterminée, et un courrier de juin 2007 précisait que le Sytevom pourrait bénéficier du financement d'une aide de 50 % au bénéfice « *d'une structure relais externe ou interne (hors salaires de personnels titulaires de la fonction publique territoriale) à la collectivité.* ». Le souci de l'Ademe est vraisemblablement de financer des actions nouvelles et non des actions déjà mises en œuvre par la collectivité par des moyens pérennes. Cela a conduit à recruter un agent non-titulaire ; d'ailleurs, les candidatures de titulaires correspondant au profil recherché étaient peu nombreuses. Le candidat recruté en novembre 2008 a donc bénéficié d'un contrat d'un an.

Le Sytevom avait initié ce recrutement dès décembre 2007, en créant un poste de maître composteur de catégorie C, pour une durée que son conseil syndical n'avait pas définie (en l'absence de précision il convient donc de considérer qu'il s'agit d'un emploi permanent). Toutefois, compte tenu du niveau de responsabilité souhaité, la personne recrutée a en fait été engagée sur un poste vacant de technicien, créé par une délibération du 11 décembre 2002.

Le Sytevom a donc recruté, sur un poste à caractère permanent, un agent non-titulaire, en contradiction avec la délibération créant un poste de maître-composteur, et sans en justifier le motif au regard de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

5°) Poste d'ingénieur

Pour ce poste d'ingénieur chargé du suivi des installations de traitement et du pilotage d'un réseau de 31 déchetteries, le Sytevom a conclu un contrat à durée indéterminée de droit privé suite à un courrier (évoqué supra) du centre de gestion [du 21 janvier 2009] refusant d'enregistrer l'avis de vacances en raison du caractère du service, estimé être de nature

industriel et commercial. Cette qualification impliquait en effet que les personnels du Sytevom soient tous placés sous statut privé. Le Sytevom a ainsi disposé d'un agent isolé sous statut privé alors que les 9 autres sont placés sous statut public.

Compte tenu du fait que le caractère industriel et commercial de l'activité du Sytevom n'est pas démontré (Cf. partie 6), la chambre estime que ce statut privé ne se justifie pas et que le contrat doit être considéré comme étant de droit public.

6°) Postes de technicien régie déchetteries

Deux agents contractuels (niveau technicien supérieur) ont été recrutés par le Sytevom puis basculés sur la régie déchetteries en septembre 2008 et mars 2009, Mme C. et M. D. Ils sont ainsi passés d'un contrat à durée déterminée de droit public à un contrat à durée indéterminée de droit privé.

Or, l'affectation d'un deuxième technicien à la régie déchetteries paraît excéder les besoins de ce service. Pour Mme C., ce choix découle pour partie de la recherche d'une solution statutaire plus durable, l'intéressée ayant malheureusement échoué au concours de technicien supérieur.

7°) Postes « d'éco-conseiller » et « d'attaché territorial environnement »

La situation de ces deux agents, alors sous contrat à durée déterminée de droit public, avait fait l'objet de critiques dans le précédent rapport de la chambre. Elle n'appelle plus d'observations aujourd'hui. La première de ces personnes a été recrutée comme directeur général des services en application de l'article 47 du statut de la fonction publique territoriale, qui autorise les exécutifs locaux à recruter leur principal collaborateur hors fonction publique. La situation de l'attaché territorial environnement est aujourd'hui conforme au droit puisque cette personne bénéficie depuis le 25 octobre 2007 d'un contrat de droit public à durée indéterminée en application des deux derniers alinéas de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (reconduction de contrats à durée déterminée depuis au moins 6 ans). Les renouvellements antérieurs avaient fait l'objet de mesures de publicité montrant l'absence de candidatures de titulaires.

8°) Conclusion sur la situation du personnel

Le recours du Sytevom à des contractuels s'explique pour partie par l'absence de candidatures de titulaires, elle-même liée d'une part à la technicité des métiers de gestion des déchets ménagers, et d'autre part sans doute aussi à l'implantation du siège du Sytevom. Il peut donc être justifié pour permettre au Sytevom d'assumer correctement ses missions.

Toutefois, la gestion du Sytevom a été également marquée par une certaine réticence à s'engager dans des recrutements permanents, par crainte d'accroître les frais de structure. De ce fait, plusieurs recrutements de contractuels ont été opérés pour des missions temporaires. Ces missions devenant pérennes, des contrats ont dû être renouvelés en contradiction avec les règles statutaires. Le Sytevom doit s'attacher sur ce point à mieux définir si les postes créés

correspondent ou non à des besoins permanents. Si c'est le cas, le recours à des contractuels n'est qu'une solution de deuxième niveau, le recrutement de titulaires devant être privilégié.

Les motifs de recrutement de contractuels et les postes occupés devraient également être définis avec davantage de rigueur dans les contrats et les délibérations du conseil syndical.

ANNEXE 1 : Liste des acronymes

ADELPHE : organisme filiale d'Éco-Emballages ayant compétence pour le verre.

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

CODERST : conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

CET : centre d'enfouissement technique. Les CET de classe 1 reçoivent les déchets dangereux : résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM). Les CET de classe 2 reçoivent les déchets non dangereux (ordures ménagères). Les CET de classe 3 reçoivent les déchets inertes (gravats, bétons).

Collecte sélective : collecte de certains flux de déchets, préalablement séparés par leurs producteurs, en vue d'une valorisation ou d'un traitement spécifique.

Compostage : traitement biologique aérobie des déchets fermentescibles.

CSDU : centre de stockage des déchets ultimes.

Déchets fermentescibles : déchets composés de matières organiques biodégradables. Ils comprennent essentiellement les déchets putrescibles, les papiers-cartons, les textiles sanitaires non synthétiques, les bois.

Déchets putrescibles : déchets fermentescibles susceptibles de se dégrader spontanément dès leur production. Ils comprennent essentiellement les déchets alimentaires et les déchets « verts ».

Déchets verts : matières végétales issues de l'exploitation, de l'entretien ou de la création de jardins ou d'espaces verts publics et privés ainsi que déchets organiques des activités horticoles professionnelles et municipales à l'exception des supports de culture.

Déchet ultime : déchet résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.

DIB : déchets industriels banals.

DMA : déchets ménagers et assimilés.

DMS : déchets ménagers spéciaux. Déchets dangereux des ménages.

D3E : déchets d'équipements électriques et électroniques.

Éco-Emballages : société privée agréée par l'Etat pour collecter les contributions payées par les entreprises qui mettent sur le marché des produits emballés destinés aux ménages. Les fonds sont reversés aux collectivités locales pour contribuer au coût des opérations de collecte et de tri.

Encombrants : déchets qui en raison de leur volume ou de leur poids, ne peuvent être pris en compte par la collecte usuelle.

Lixiviat : liquide chargé bactériologiquement et chimiquement par la dégradation des déchets lors de la circulation des eaux dans les déchets, contenu dans une décharge et/ou extrait d'une décharge.

Lombricompostage : compostage reposant sur l'utilisation de vers de compost.

Mâchefers : matériaux incombustibles collectés en fin d'incinération.

MODECOM : marque déposée par l'ADEME pour un logiciel d'analyse de la composition des ordures ménagères.

PAV : points d'apport volontaire.

PDEDMA : plan départemental d'élimination des déchets ménagers.

Prévention-réduction à la source : toute action effectuée en amont de la gestion des déchets, notamment au niveau de la conception, de la production, de la distribution et de la consommation d'un bien, visant à réduire l'ensemble des impacts sur l'environnement et à faciliter cette gestion notamment par la réduction des quantités de déchets, par la réduction de la nocivité des déchets et par l'amélioration de leur caractère valorisable.

Quai de transfert : quai permettant de transférer les déchets collectés par camions-bennes dans des véhicules de plus grande capacité afin de les acheminer vers des sites de traitement.

Recyclage : opération visant à introduire les matériaux provenant de déchets dans un cycle de production en remplacement total ou partiel d'une matière première vierge.

Recyclerie : structure assurant la récupération, la réparation et le réemploi des produits en fin de vie (voir également ressourcerie).

Réemploi : opération par laquelle un bien usagé conçu et fabriqué pour un usage particulier est utilisé pour le même usage ou pour un usage différent.

REFIOM : résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères.

Refus : déchets non récupérés à l'issue d'une opération de tri ou de compostage.

REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Ressourcerie : centre destiné à favoriser la réduction à la source, la réutilisation, le recyclage, le compostage des déchets ainsi que la réparation, l'échange et la revente des produits usagés.

Sociétés agréées : sociétés ayant reçu l'agrément des pouvoirs publics pour le prix en charge des produits usagés de certaines filières industrielles : Éco-Emballages (compétence générale), Adelphe (verre), Adivalor et Cyclamed (médicaments), Écofolio (papiers-cartons). Les entreprises productrices apportent une contribution financière à ces organismes. Ceux-ci

apportent une aide financière et technique aux collectivités territoriales pour la collecte sélective et le tri des produits concernés.

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Transfert/transit : changement de véhicules entre la collecte des déchets et les sites de traitement. Lorsque les sites de traitement sont éloignés des sites de collecte, il est intéressant de regrouper les déchets collectés par les camions-bennes dans un centre de transit (ou de transfert) avant de les acheminer à l'aide de camions poids lourds vers les sites de traitement.

Tri à la source : opération de séparation entre différents flux de déchets sur leurs lieux de production.

UVE : unité de valorisation énergétique.

Valorisation : terme générique recouvrant les différentes formes de récupération de la matière ou de l'énergie contenues dans les déchets : récupération de la matière non organique (réemploi, réutilisation, régénération, recyclage) ; récupération de la matière organique (compostage) ; récupération de l'énergie (électricité, vapeur, biogaz, combustibles). On parle également de valorisation des mâchefers lorsque ceux-ci sont utilisés en sous-couche routières.

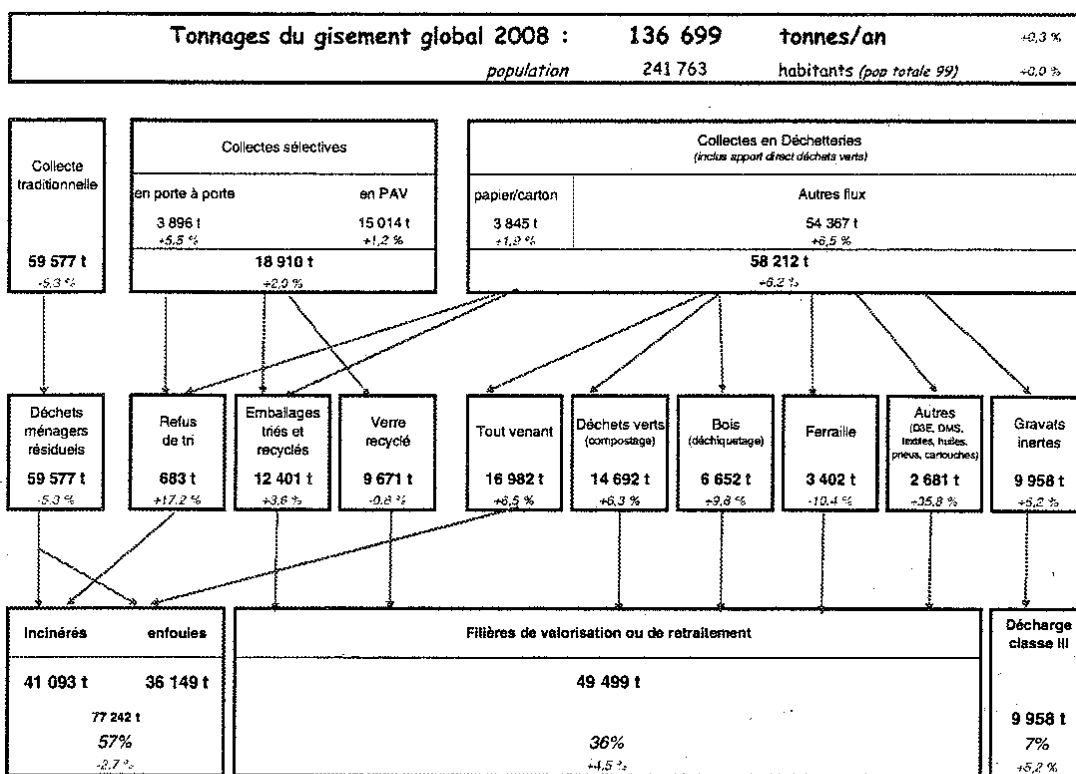
Valorisation directe : récupération de DMA qui, tel que le verre récupéré dans les points d'apport volontaire, est effectuée directement par l'industrie du recyclage sans passer par une installation de traitement relevant du service public.

ANNEXE 2 : Définition des déchets ménagers

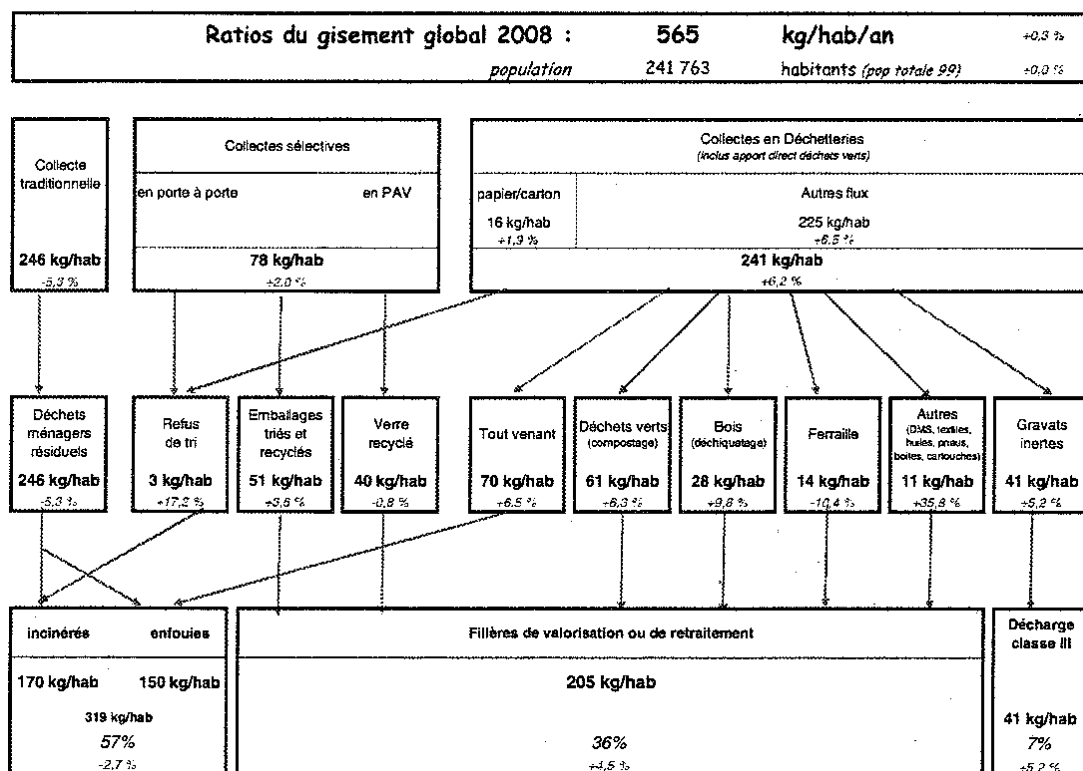
Déchets municipaux gérés par les collectivités locales								
Déchets de la collectivité	Déchets ménagers et assimilés							
	Déchets occasionnels	Ordures ménagères et assimilées (sens habituel)						
		Ordures ménagères (sens strict)	Déchets des petites entreprises					
<ul style="list-style-type: none"> . Déchets des espaces verts publics . Déchets de voirie . Déchets de l'assainissement (boues d'épuration) 	<ul style="list-style-type: none"> . Encombrants . Déchets verts . Déblais, gravats . Déchets ménagers spéciaux 	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: top;"> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte sélective</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte en mélange</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles </td> </tr> </table> </td> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> . Déchets des artisans . des petits commerçants, . et des administrations collectés par le service public. </td> </tr> </table>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte sélective</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte en mélange</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles </td> </tr> </table>	Collecte sélective	Collecte en mélange	<ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles 		<ul style="list-style-type: none"> . Déchets des artisans . des petits commerçants, . et des administrations collectés par le service public.
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte sélective</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Collecte en mélange</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles </td> </tr> </table>	Collecte sélective	Collecte en mélange	<ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles 		<ul style="list-style-type: none"> . Déchets des artisans . des petits commerçants, . et des administrations collectés par le service public. 			
Collecte sélective	Collecte en mélange							
<ul style="list-style-type: none"> . Déchets recyclables secs (emballages) . Déchets fermentescibles 								
Déchets des ménages (sens strict)								

(Source IFEN 2005)

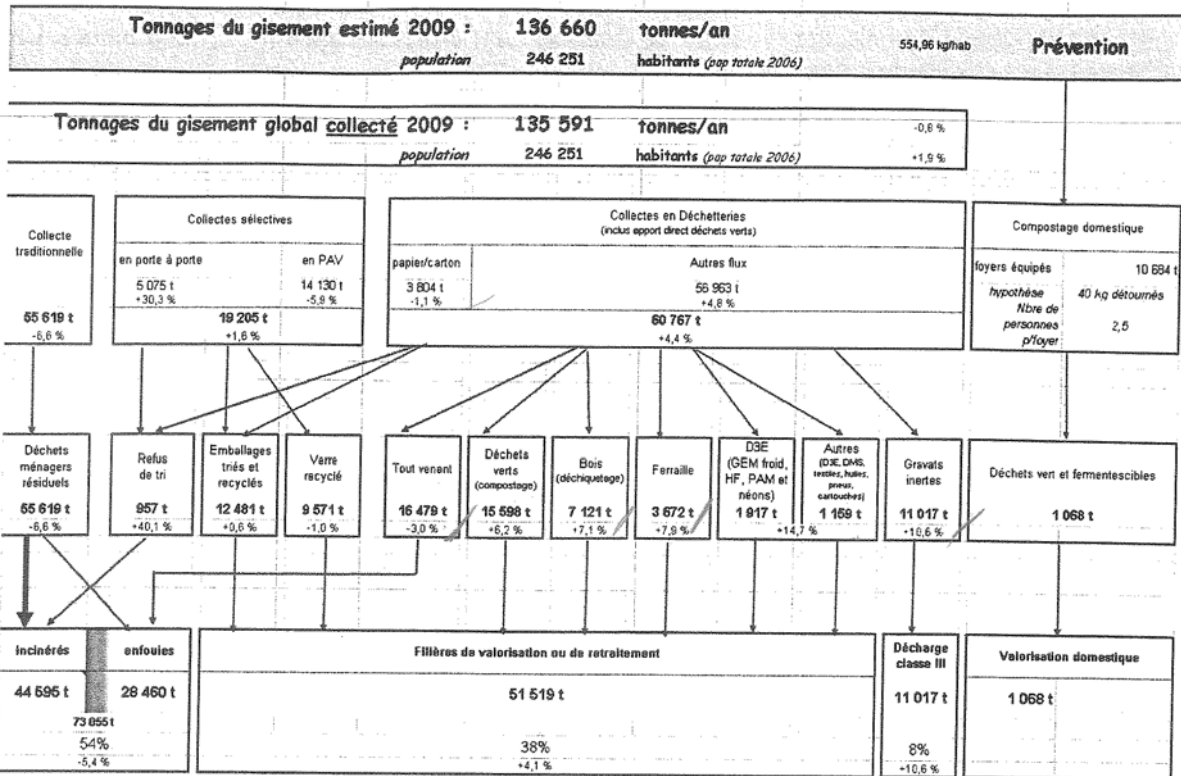
ANNEXE 3 : Flux de collecte (2008 et 2009)



Nota : Les pourcentages en vert (hausse) ou rouge (baisse) sont les évolutions par rapport à 2007



Source : rapport d'activité 2008



Le taux de valorisation est de 38 % pour 2009.

ANNEXE 4 : Présentation chronologique des principales étapes de la réalisation du centre de valorisation des déchets (CVD) (Source : CRC)

Janvier 1995 : lancement d'un appel d'offres pour la construction d'un centre de traitement des déchets d'une capacité annuelle de 85 000 tonnes, avec une variante à 105 000 tonnes. La consultation porte sur la conception, la réalisation et l'exploitation du centre. L'appel d'offres est déclaré sans suite quelques mois plus tard.

Mars 1995 : lancement d'un nouvel appel d'offres (appel d'offres sur performance) sur les mêmes bases que le précédent. Le marché est attribué au groupement FASSA-IDEX-ITISA.

Mars 1996 : après étude de deux sites possibles (Vesoul et Port-sur-Saône), le conseil syndical se prononce pour le site de Port-sur-Saône.

Janvier 1997 : suite à un contentieux, le comité syndical décide de ne pas donner suite à l'appel d'offres lancé en mars 1995. Une nouvelle procédure de conception-construction est relancée (appel d'offres sur performances). Un centre de tri est ajouté à l'équipement. Un appel d'offres restreint est lancé séparément pour l'exploitation de l'usine.

Mai 1998 : signature d'un marché pour la construction du CVD avec la société CNIM, le 26 mai 1998. Le montant du marché est de 25 062 618 € HT. La capacité de traitement prévisionnelle est de 82 000 tonnes/an.

Avril 1999 : signature d'un marché relatif à l'exploitation du CVD avec le groupement IDEX FASSA.

Avril-mai 1999 : enquête publique préalable à l'autorisation d'exploitation du CVD.

Juin 1999 : conclusions du commissaire enquêteur. Avis favorable à l'autorisation d'exploitation sous conditions.

Juillet 1999 : refus du permis de construire par la commune de Port-sur-Saône.

2000 : révision du plan départemental des déchets ménagers.

2001 : proposition d'un site d'accueil par la commune de Noidans-le-Ferroux.

Juin 2002 : dépôt du permis de construire.

Juin 2002 : dépôt en préfecture d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter (complété en mars 2003) pour un centre de valorisation énergétique d'une capacité de 82 000 tonnes par an et un centre de tri d'une capacité de 17 000 tonnes par an.

Avril-mai 2003 : enquête publique relative à la demande d'autorisation d'exploiter.

Juin 2003 : la commission d'enquête émet un avis défavorable à l'autorisation d'exploiter.

Juin 2003 : la commune de Noidans-le-Ferroux délivre le permis de construire pour la construction du CVD. Le permis est contesté auprès du tribunal administratif mais celui-ci rejette les requêtes (jugement du 9 février 2006).

2003 : résiliation du précédent marché de construction passé avec la CNIM.

Janvier 2004 : autorisation préfectorale d'exploiter limitée à 41 000 tonnes par an. L'arrêté est contesté auprès du tribunal administratif. Les requêtes sont rejetées par le tribunal administratif dans un jugement du 2 mars 2006.

Octobre 2004 : acquisition du terrain destiné à recevoir le CVD pour 175 000 €. Consultation pour les marchés de viabilisation.

2004 : marché de maîtrise d'œuvre passé avec la société EVI pour la viabilisation du site (39 000 € HT).

Janvier 2005 : conclusion du marché de construction du CVD avec la société TIRU, après une procédure de dialogue compétitif.

Février 2005 : attribution des marchés de viabilisation.

Mars 2005 : fin des travaux de viabilisation et début des travaux de construction.

Juin 2005 : conclusion du marché d'exploitation de l'unité de valorisation énergétique (UVE) avec la société IDEX Environnement.

2005 : conclusion du marché d'exploitation du centre de tri avec le groupement VIDOR/IDEX.

Décembre 2005 : compte tenu de la saturation du CSDU de Vadans, lancement de la tranche conditionnelle 1 du marché de construction, c'est à dire les études d'avant projet pour la demande d'autorisation d'exploiter en vue d'étendre la capacité d'incinération du CVD (70 000 tonnes).

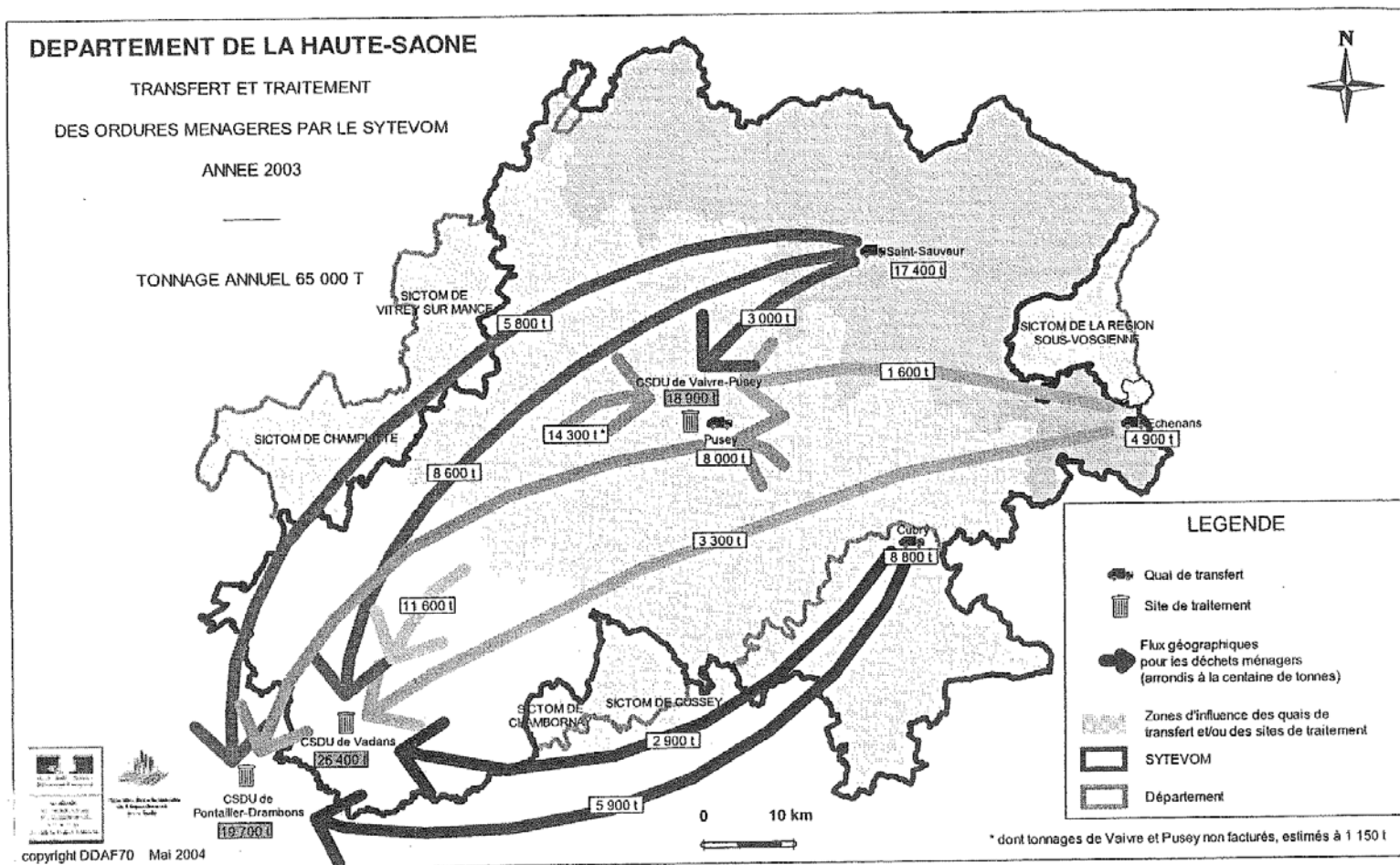
Octobre 2006 : ouverture du centre de tri.

15 novembre /20 décembre 2006 : première ouverture du four.

2008 : autorisation préfectorale d'exploiter une seconde ligne de four, dans la limite de 65 000 tonnes/an.

Avril 2009 : prorogation de la tranche conditionnelle du marché de construction pour un an supplémentaire.

ANNEXE 5 : Circuits de transport des ordures ménagères (2003) (Source : rapport d'activité 2003)



ANNEXE 6 : Objectifs de valorisation du plan départemental d'élimination des déchets (Source : plan départemental)

Base gisement : 74 664 T

nature	2002			2005			2010		
	%/gisement	tonnage	kg/hab	%/gisement	tonnage	kg/hab	%/gisement	tonnage	kg/hab
verre	0,90	8 539	37,91	0,95	9 014	40,01	0,95	9 014	40,01
EMR	0,15	1 779	7,90	0,21	2 491	11,06	0,50	5 930	26,33
flacon. Plast	0,15	270	1,20	0,20	360	1,60	0,40	721	3,20
acier	0,36	799	3,55	0,36	799	3,55	0,36	799	3,55
alu	0,58	84	0,37	0,58	84	0,37	0,58	84	0,37
revues, J/M	0,15	2 965	13,16	0,20	3 953	17,55	0,25	4 942	21,94
papier bureau	0,15	108	0,48	0,30	215	0,95	0,45	323	1,43
PSE	0,15	9	0,04	0,20	12	0,05	0,25	15	0,07
textiles	0,05	81	0,36	0,10	162	0,72	0,15	243	1,08
FFOM	0,15	2 590	11,50	0,20	3 454	15,33	0,30	5 181	23,00
autres OM	0,00	0	0,00			0,00			0,00
ss total OM		17 225	76		20 544	91		27 251	121
d verts	0,50	6 500	28,85	0,80	10 400	46,17	0,95	12 350	54,82
métaux	0,50	1 521	6,75	0,75	2 281	10,13	0,90	2 737	12,15
monstres	0,15	1 537	6,82	0,20	2 049	9,10	0,25	2 561	11,37
pneus	0,95	143	0,63	0,95	143	0,63	0,95	143	0,63
batteries	0,60	78	0,35	0,80	104	0,46	0,95	124	0,55
piles-accus	0,50	23	0,10	0,80	36	0,16	0,95	43	0,19
médicaments	0,30	68	0,30	0,40	90	0,40	0,50	113	0,50
autres DMS	0,10	23	0,10	0,20	46	0,20	0,30	69	0,31
totaux	0,27	27 116	120	0,35	35 693	158	0,45	45 390	201
Reste à traiter Total		74 615			66 038			56 341	
Reste OM		57 439			54 120			47 413	
gravats	0,00	3 015	0,00		3 015	0,00		3 015	0,00

ANNEXE 7 : Matrice de présentation des coûts du service déchets (compta-couts) (Source : Sytevom)

Année 2007		FLUX DE DECHETS							Total	
		Ordures ménagères résiduelles	Recyclables secs des OM		bio déchets	Déchetteries				
			Verre	Emballages + JM		D3E	Régie PC	Autres		
Montants en € HT										
Population 'adhérente'		241763	241763	241763	241763	241763	241763	241763		
Population totale desservie		241763	241763	241763	241763	241763	241763			
Population desservie en prestations		241763	241763	241763	241763	241763	241763			
Population desservie adhérente		241763	241763	241763	241763	241763	241763	241763		
Tonnage global collecté		62886	8505	6767		948	3774	50112		
Tonnage collecté en prestation								0		
Tonnage collecté de la collectivité		62886	8505	6767		948	3774	50112		
Charges	Fonctionnelles	Charges de structure	46083	23042	23042	46083	15361	17956	15361	186928
		Charges liées à l'intercommunalité								0
		Communication	41431	20716	20716	41431	13810	13810	13810	165725
		TOTAL	87515	43757	43757	87515	29172	31766	29172	352653
	Techniques	Collecte	0	490216	958809	0	12644	154805	1162812	2779286
		Pré-collecte		167079	386635					553714
		Collecte		323137	572174		12644	154805	1162812	2225572
		Transit/transport	858485					96663		955148
		Traitement	4245971	0	986288	203401	0	0	2910023	8345683
		Tri/Conditionnement			986288				297776	1284064
		Compostage				203401			585254	788655
		Incinération	3264577							3264577
		Autre valorisation énergétique							410748	410748
		Stockage	981393						1616246	2597639
		Post exploitation								
		Enlèvement et traitement des déchets dangereux							256695	256695
		Autres charges							179574	179574
		TOTAL	5104456	490216	1945097	203401	12644	251467	4509104	12516385
		TOTAL CHARGES		5191971	533974	1988854	290916	41816	283234	4538275

Matrice standard de présentation des coûts du service déchets

Produits	Industrielles	Ventes de produits et d'énergie	517663	187805	335494	0	0	188862	266665	1496489
		Matériaux	47411	187805	335494			188862	266665	1026238
		Compost								0
		Energie	470252							470252
		Prestations à des tiers	13125					65760	11871	90756
		Autres produits	30803		14880	38561		4078	255	88576
		TOTAL	561591	187805	350374	38561	0	258699	278791	1675822
	Utilitaires	Soutien accordé par les sociétés agréées		34500	819572					854072
	Aides	Aides "reprises" aux investissements	202265	15785	15785	377	536272	126	126	770737
		Fonctionnement & communication				7135				7135
Aides à l'emploi									0	
TOTAL		202265	15785	15785	7512	536272	126	126	777872	
TOTAL PRODUITS		763856	238091	1185732	46073	536272	258825	278917	3307765	
Autres infos	Contribution des usagers	77134	0	0	0	0	0	162502	239636	
	TEOM									
	REOM									
	Redevance spéciale & assimilés	77134						162502	239636	
	Contributions des collectivités	5583578	725610	725610	1451221	483740	483740	483740	9937239	
Frais de gestion pour le recouvrement des contributions										
Montant de la TVA acquittée								0		
Coûts		OMR	Verre	Emballages + JM	bio déchets	D3E	Régie PC	Autres	Total	
Coût complet		5191971	533974	1988854	290916	41816	283234	4538275	12869039	
Coût technique		4630379	346168	1638480	252355	41816	24534	4259484	11193217	
Coût partagé		4630379	311668	818908	252355	41816	24534	4259484	10339145	
Coût aidé HT		4428114	295883	803123	244843	-494457	24409	4259359	9561274	
Coût fiscal (TVA acquittée)		0	0	0	0	0	0	0	0	
Coût aidé TTC		4428114	295883	803123	244843	-494457	24409	4259359	9561274	
Coût imputé		5660712	725610	725610	1451221	483740	483740	646242	10176875	

ANNEXE 8 : Flux de déchets collectés en déchetteries (2008)

Déchetteries SYTEVOM		Tonnes accueillies 2008	Coût moyen de l'évacuation et du traitement/T HT	Coût moyen année 2008
Tout venant – Transport			626 715,17 €	
Traitement		16 981,76	1 142 991,49 €	98,64 €
Gravats – Transport			91 353,05 €	
Traitement		9 958,32	36 391,69 €	12,83 €
Ferrailles – Transport			73 808,03 €	
Traitement		3 401,74	11 412,16 €	-93,98 €
Déchets Ménagers Toxiques + huiles		449,77	217 573,81 €	317 €
Bois – Transport			220 573,20 €	
Traitement		6 651,5	172 146,95 €	58,98 €
Pneus		248,66	Pris en charge par la filière	
Divers (cartouches, boîtes métalliques, bouchons lièges...)		189,97		
Papier Carton – Transport	<i>Transport assuré par la Régie SYTEVOM</i>		153 447,17 €	39,91 €
- Traitement		3 844,83	410 012,67 €	34,18 €
Vêtements		154,41		
D3E		1654,22		
Déchets verts – Transport			229 818,37 €	44,70 €
- Traitement		14 697,12	427 186,24 €	29,07 €
		Tonnes 58 232,30	Coût traitement 2008 3 813 430 euros	
			Recettes filières 2008	983 871,29 €
			Reversement syndicats voisins accès déchetteries SYTEVOM	
				12 284,80 €
			Frais de personnel (remboursement aux collectivités employeurs)	
				812 162,55 €
			Accès déchetteries départements voisins (SYBERT, SMICTOM Pontailleur...)	
				41 514,40 €
			TOTAL exploitation 2008	3 695 520,46 €
TOTAL Visites		629 860	Apport moyen : 92,45 kg/visite	
			Coût /hab HT	2008 : 15.29 €/hab
				2007 : 15.89 €/hab
			Coût / tonne HT	2008 : 63.46 €/tonne
				2007 : 69.80 €/t

Source : rapport d'activité 2008.

ANNEXE 9 : Bilan d'exploitation des déchetteries du Sytevom (2006) (Source : Sytevom)

Syndicat	Déchetterie	Type	Tonnage	Nb de visites	Apport moyen/visite (en kg)	Population ayant fréquenté la déchetterie	Coût collecte et traitement	coût collecte et traitement - recettes	frais de personnel (remb sytevom)	Coût total	Coût/tonne	Coût/hab	Coût/visite
Sictom Val de Saône	Amance	R	902	10 378	86,92	5 744	62 716	56 120	12 848	68 968	76,45	12,01	7,37
	Fresnes-Saint-Mamès	RS	700	6 288	111,38	3 969	53 342	48 195	13 313	61 508	87,82	15,50	13,97
	Jussey	R	1 119	12 021	93,09	5 431	74 181	60 442	12 813	73 255	65,46	13,49	5,45
	Port-sur-Saône	R	1 299	18 436	70,46	5 140	81 008	73 731	16 136	89 867	69,18	17,48	3,75
	Rioz	R	1 520	17 765	85,57	6 533	91 608	78 880	16 076	94 956	62,47	14,53	3,52
	Saulx	R	888	8 583	103,48	4 777	55 480	48 933	11 673	60 606	68,24	12,69	7,95
	Scey-sur-Saône	R	983	19 625	50,09	4 878	71 299	64 292	12 897	77 189	78,52	15,82	4,00
Sictom Gray	Vauvillers	R	776	9 562	81,20	5 634	58 202	52 167	12 835	65 002	83,72	11,54	8,76
	Arc-les-Gray	U	3 539	33 230	106,50	18 779	233 145	195 830	24 969	220 799	62,39	11,76	1,88
	Chaumerenne	R	873	9 592	91,01	5 557	60 842	51 977	12 651	64 628	74,03	11,63	7,72
CC* des 4 Rivières	Gy	R	1 029	13 940	73,82	7 377	63 687	52 965	13 636	66 601	64,72	9,03	4,64
	Champlitte	RS	428	4 759	89,93	3 500	36 239	30 176	12 760	42 936	100,32	12,27	21,08
CC* Héricourt	Dampierre-sur-Salon	R	940	12 930	72,70	5 344	73 942	60 450	17 549	77 999	82,98	14,60	6,42
	Héricourt	U	4 765	62 315	76,47	27 000	292 529	257 341	52 301	309 642	64,98	11,47	1,04
	Saulnot	DRS	85	956	88,71	4 354	3 126	2 038	2 508	4 546	53,60	1,04	56,07

* Communauté de communes.

Exploitation déchetteries du Sytevom - Année 2006

Syndicat	Déchetterie	Type	Tonnage	Nb de visites	Apport moyen/visite (en kg)	Population ayant fréquenté la déchetterie	Coût collecte et traitement	coût collecte et traitement - recettes	frais de personnel (remb sytevom)	Coût total	Coût/tonne	Coût/hab	Coût/visite
Sictom des deux vallées	Faucogney	RS	484	5 182	93,40	2 384	37 355	32 848	11 315	44 163	91,25	18,52	17,61
CC* du pays de Luxeuil	St Sauveur	U	3 554	28 676	123,94	17 794	231 501	213 591	40 256	253 847	71,43	14,27	2,49
CC* de la Haute vallée de l'Ognon	Mélisey	R	1 284	17 014	75,47	5 088	87 708	79 321	18 033	97 354	75,82	19,13	4,46
	Ternuay	RS	388	7 005	55,39	2 834	36 124	31 774	10 544	42 318	109,07	14,93	15,57
CC* du Val de Semouse	Fougerolles	U	1 701	27 323	62,26	9 532	95 574	75 387	37 836	113 223	66,56	11,88	2,44
	Saint-Loup-sur-Semouse	U	2 581	27 560	93,65	9 532	161 812	146 675	35 452	182 127	70,56	19,11	2,56
Sicom de Clerval	Clerval	RS	493	5 509	89,49	3 473	38 178	29 537	11 283	40 820	82,80	11,75	15,03
Sictom de Villersexel	Dampierre-sur-Linotte	RS	498	9 046	55,05	3 852	35 190	28 859	9 862	38 721	77,75	10,05	8,60
	Esprels	R	1 391	13 777	100,97	6 698	94 080	77 535	16 447	93 982	67,56	14,03	4,90
	Rougemont	R	806	5 958	135,28	5 006	47 775	44 049	11 851	55 900	69,35	11,17	11,64
CC* du pays de Lure	Lure	U	5 628	68 738	81,88	17 126	338 611	309 895	41 523	351 418	62,44	20,52	0,91
Sictom de Baume-les-Dames les dames	Baume-les-Dames	U	2 249	31 269	71,92	8 196	164 056	141 848	30 398	172 246	76,59	21,02	2,45
CC*AV	Pusey		6 292	55 109	114,17	35 026	313 632	269 423	46 465	315 888	50,20	9,02	0,91
	Quincey		3 735	26 694	139,92	26 012	215 854	184 751	36 099	220 850	59,13	8,49	2,22
CC* du Val de l'Ognon	Marnay	RS	1 048	10 790	97,13	3 473	58 026	50 810	9 365	60 175	57,42	17,33	5,32

* Communauté de communes.