



Chambre régionale des comptes  
d'Auvergne, Rhône-Alpes

La Présidente

Lyon, le

N° \_\_\_\_\_

**Recommandée avec A.R.**

REF : ma lettre n° 1721 du 5 juillet 2012

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés (VALTOM) au cours des exercices 2002 et suivants. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

En l'absence de réponses écrites dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet de la région d'Auvergne, préfet du Puy-de-Dôme et au directeur régional des finances publiques d'Auvergne et du département du Puy-de-Dôme.

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

Pour la présidente et le vice-président empêchés,  
Le doyen des présidents de section

Michel FRATACCI

Monsieur Gabriel GAY  
Président du syndicat pour la valorisation  
et le traitement des déchets ménagers et assimilés (VALTOM)  
43, avenue de la Margeride  
63000 CLERMONT-FERRAND

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**  
**SYNDICAT POUR LA VALORISATION ET LE TRAITEMENT DES**  
**DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES**  
**(VALTOM)**

**Département du Puy-de-Dôme**

**Exercice 2002 et suivants**

## SOMMAIRE

<b>1-</b>	<b>LA PROCEDURE.....</b>	<b>6</b>
<b>2-</b>	<b>LE CADRE GENERAL .....</b>	<b>7</b>
<b>3-</b>	<b>PRESENTATION DU SYNDICAT .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1-</b>	<b>Le périmètre syndical.....</b>	<b>10</b>
3.1.1-	Les communes non adhérentes du département du Puy-de-Dôme.....	10
3.1.2-	Les communes adhérentes du département de la Haute-Loire.....	10
3.1.3-	Le cas particulier des adhérents Syndicat du Bois de l'Aumône et SMICTOM de la Haute-Dordogne.....	11
3.1.4-	La volonté de retrait de Clermont Communauté.....	11
<b>3.2-</b>	<b>La composition du comité syndical .....</b>	<b>12</b>
<b>3.3-</b>	<b>La définition des missions statutaires .....</b>	<b>13</b>
<b>3.4-</b>	<b>L'état d'avancement des missions .....</b>	<b>14</b>
<b>3.5-</b>	<b>Le financement du syndicat.....</b>	<b>15</b>
<b>3.6-</b>	<b>Les moyens humains .....</b>	<b>15</b>
<b>3.7-</b>	<b>Les moyens juridiques.....</b>	<b>16</b>
<b>4-</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE.....</b>	<b>18</b>
<b>5-</b>	<b>LE PROJET DE POLE DE TRAITEMENT .....</b>	<b>19</b>
<b>5.1-</b>	<b>L'adoption des décisions majeures .....</b>	<b>21</b>
<b>5.2-</b>	<b>Le mode de gestion retenu .....</b>	<b>22</b>
<b>5.3-</b>	<b>Le choix du site d'implantation .....</b>	<b>22</b>
<b>5.4-</b>	<b>La faible effectivité de la mise en concurrence .....</b>	<b>23</b>
<b>5.5-</b>	<b>Les avis consultatifs majeurs .....</b>	<b>25</b>
<b>5.6-</b>	<b>Les reports contraints.....</b>	<b>25</b>
<b>5.7-</b>	<b>Le projet retenu .....</b>	<b>26</b>
<b>5.8-</b>	<b>Le projet de création d'une installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) à Montcel.....</b>	<b>27</b>
<b>5.9-</b>	<b>La prolifération des contentieux.....</b>	<b>28</b>
5.9.1-	Concernant le projet du site de Beaulieu.....	28
5.9.2-	Concernant le projet concurrent du site de Puy Long.....	30
5.9.3-	Concernant le projet du site de Montcel.....	31
<b>6-</b>	<b>LES DOCUMENTS CONTRACTUELS .....</b>	<b>32</b>
<b>6.1-</b>	<b>Le bail emphytéotique.....</b>	<b>32</b>
6.1.1-	Dispositions générales.....	32
6.1.2-	Les travaux de construction des ouvrages .....	33
6.1.3-	Les dispositions économiques et financières .....	33
6.1.4-	Les contrôles, sanctions et modalités de fin du contrat .....	35
<b>6.2-</b>	<b>La convention d'exploitation .....</b>	<b>36</b>
6.2.1-	Généralités .....	36
6.2.2-	Les dispositions économiques et financières .....	36
<b>7-</b>	<b>LE SERVICE RENDU .....</b>	<b>38</b>
<b>7.1-</b>	<b>L'évolution des volumes traités .....</b>	<b>38</b>
<b>7.2-</b>	<b>L'évolution des tonnages entrant dans les structures de traitement .....</b>	<b>39</b>
<b>7.3-</b>	<b>L'évolution du coût d'élimination des déchets .....</b>	<b>40</b>

## Synthèse

*La chambre régionale des comptes d'Auvergne a procédé à l'examen de la gestion du syndicat pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés (VALTOM) au cours des exercices 2002 à 2010. Celui-ci a porté sur les caractéristiques essentielles du syndicat, sur la situation financière, sur le projet de pôle de traitement, sur les documents contractuels en résultant et sur l'analyse du service rendu.*

*A l'issue de la période examinée, le syndicat présente un vaste périmètre d'intervention interdépartemental marqué, cependant, par l'existence d'une enclave territoriale majeure résultant de l'absence d'adhésion de Thiers Communauté et par d'importantes dissensions avec Clermont Communauté, principal adhérent en termes de population et de déchets ménagers produits, dissensions ayant conduit cette structure à souhaiter se retirer du syndicat. Le périmètre syndical doit tendre à être en parfaite cohérence avec le périmètre du plan départemental des déchets ménagers et assimilés. Cette cohérence est indispensable à la définition d'une politique de traitement des déchets ménagers adaptée aux enjeux, coordonnée et pérenne et cela au terme d'une quarantaine d'années de discussions. Il importe qu'un rapprochement durable s'effectue avec les deux collectivités précitées et que leur représentation au sein des instances syndicales soit en adéquation avec leurs niveaux de population et de contribution et avec le niveau de représentation des autres adhérents.*

*Adaptée à plusieurs reprises, la définition des missions statutaires exprime, sans aucune ambiguïté, le rôle exclusif du syndicat en matière de définition, de réalisation et de gestion du traitement des déchets ménagers, rôle confirmé par la juridiction administrative. Pour autant, quelques aspects rédactionnels des statuts devraient encore être corrigés ou enrichis de même que devrait être actualisé l'ensemble contractuel portant sur l'élaboration d'une filière globale de gestion et de traitement des déchets ménagers, dénommé VALORDOM, qui constitue la base de l'ensemble de l'activité déployée par le syndicat depuis 2002.*

*Structure aux moyens humains réduits, le syndicat présente une situation financière sans anomalie particulière, mais longtemps exposée à des risques financiers majeurs du fait des fortes oppositions manifestées à l'encontre de la réalisation de son projet de pôle de traitement des déchets de Beaulieu et de création d'une installation de stockage des déchets non dangereux à Montcel ; et cela alors même que ces projets résultent de décisions prises à une large majorité des votants mais aussi des membres en exercice du conseil syndical. Bien que l'ensemble des très nombreuses procédures contentieuses ne soit pas, à ce jour, totalement apuré, le syndicat a toutefois surmonté avec succès les contentieux les plus sensibles et les plus risqués financièrement, moyennant un coût croissant des dépenses inhérentes à ces procédures contentieuses.*

*La conception, la construction, le financement et l'exploitation du pôle de traitement de Beaulieu ont fait l'objet d'une délégation de service public d'une durée de vingt ans, à une entreprise privée, au terme d'une procédure durant laquelle la confrontation d'offres concurrentes n'a pu être menée, une seule entreprise ayant finalement remis une offre. Le cumul des retards, imposés au syndicat et à son délégataire, tant dans l'aboutissement des procédures administratives d'autorisation d'exploiter ou de permis de construire que dans le dénouement des principaux contentieux ont eu pour effet de reporter inconsiderément la date de mise en service industrielle des installations en 2013, alors que le projet VALORDOM a été établi en 2002 et que le choix de l'entreprise délégataire a été effectué en 2003.*

*De ce long différé, il résulte, notamment, que l'ensemble contractuel de délégation de service public, formé par un bail emphytéotique administratif et une convention d'exploitation non détachable signés le 28 décembre 2005, a dû être actualisé, le 18 novembre 2010, au moyen d'un avenant n° 1 lui-même visé par un contentieux. Surtout, il résulte de ce long différé que la redevance globale de référence par tonne, au titre de la première année pleine d'exploitation ; à la charge du syndicat au titre du traitement des déchets ménagers confiés à son délégataire ; voit son montant prévisionnel augmenter de 44 % entre avril 2003 et août 2010 en passant de 66,26 € à 95,24 € hors TVA. Cela sans préjudice des divers ajustements, actualisations et indexations restant à calculer d'ici à la date de mise en service industrielle des installations.*

*La diversité, la complexité et le nombre de données financières participant au processus de détermination du montant de la redevance précitée doit conduire le syndicat à un suivi régulier et méthodique des comptes annuels établis par son délégataire afin de s'assurer de la cohérence des résultats déclarés non seulement avec les conditions réelles d'exploitation mais aussi avec le compte d'exploitation prévisionnel. Une attention vigilante à l'égard des modalités de mise en œuvre des opérations de gros entretien et de renouvellement devra s'exercer.*

*Enfin, l'examen du service actuellement rendu par le syndicat montre que si le volume des déchets ménagers produits est en constante augmentation, des progrès notables ont été accomplis en matière de tri et de valorisation consécutivement à l'implication des différents acteurs du secteur de collecte et de traitement mais aussi au prix d'un coût global d'élimination des déchets déjà porté de 58,46 € en 2001 à 85,58 € TTC en 2010.*

## 1- LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés (VALTOM) à partir de l'année 2002.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 21 septembre 2009, adressée à M. Gabriel GAY, président du syndicat. Son prédécesseur sur la période contrôlée a également été informé : M. André GAY, le 21 septembre 2009.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- le cadre général ;
- la présentation du syndicat ;
- la situation financière ;
- le projet de pole de traitement ;
- les documents contractuels ;
- le service rendu.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 mai 2010 en présence commune de MM. André GAY et Gabriel GAY.

Lors de sa séance du 23 février 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 mars 2012 à M. Gabriel GAY et à M. André GAY ainsi que, pour celles les concernant, à M. Jean Yves GOUTTEBEL, président du Conseil général du Puy-de-Dôme et à M. Serge GODARD, président de la communauté d'agglomération Clermont-Communauté.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 27 juin 2012, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## 2- LE CADRE GENERAL

Depuis plusieurs décennies, le thème de la valorisation et du traitement des déchets ménagers du département du Puy-de-Dôme a donné lieu à maints projets, suscité de nombreuses controverses sans que, à ce jour, un projet d'ensemble ait pu être conduit à son terme.

Dès 1973, un schéma départemental d'organisation a été élaboré puis, actualisé et approuvé, par le conseil général en 1987. Dans sa version actualisée, ce document envisageait la construction d'une unité de valorisation énergétique (UVE) pour le traitement des 120 000 tonnes de déchets ménagers émanant alors du périmètre du Syndicat Intercommunal d'Équipement de l'Agglomération Clermontoise (SIEAC) et d'une partie du périmètre du Syndicat du Bois de l'Aumône (SBA). De plus, ce schéma préconisait, au regard de l'importance secondaire des volumes produits, le maintien de la mise en décharge pour l'ensemble des autres syndicats, hors SBA et SIVOM de Chateldon, pour lesquels les modes de traitement et leurs localisations étaient laissés à leur discrétion, chacun disposant alors d'une décharge, à Culhat (fermée en 1995) et à Chateldon (fermée en 1996).

La mise en œuvre de ce schéma n'a pas abouti. D'une part, l'UVE envisagée resta à l'état de projet après que le président du SIEAC (par ailleurs maire de Clermont-Ferrand) décida, le 5 mai 1993, de suspendre toute décision de démarrage des travaux de construction sur le site de La Combaude (commune de Clermont-Ferrand) et cela suite à l'opposition au projet d'une partie de la population. D'autre part, les fermetures programmées des décharges de Culhat et de Chateldon conduisirent le SBA et le SIVOM de Chateldon à retenir un mode de traitement des déchets qui donna naissance, en 1991, au Syndicat mixte de traitement des résidus urbains (SYMTRU) puis à l'usine de traitement de Chateldon qui, livrée à l'été 1997, dut cesser ses activités au printemps 2000 sans jamais avoir été en mesure de fonctionner conformément à sa raison d'être et cela après avoir donné lieu à de multiples contestations de la part de la population voisine du fait des désagréments engendrés, essentiellement olfactifs.

En 1995, l'abandon de la réalisation de l'UVE de La Combaude étant acquis et l'échec de la future usine de Chateldon pas encore envisagé, le premier Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA), alors arrêté par le préfet, traça un état des lieux consistant à relater un historique axé prioritairement vers l'incinération depuis 1970 ; à constater l'inexistence d'une collecte sélective en porte à porte ; à dénombrer l'existence de 10 déchetteries et de 223 décharges, dont seulement 22 autorisées, avec 40 % de capacité d'accueil arrivant à saturation. En outre, il énonça les choix arrêtés consistant à améliorer la collecte sélective en porte à porte et en apport volontaire ; à mettre en place un plan départemental de 50 déchetteries ; à développer le centre de tri de Pont-du-Château et à ne privilégier aucune technique de traitement précise, se limitant à évoquer un traitement multi-filières (tri, recyclage, compostage, valorisation énergétique) et la nécessité d'implanter deux unités de traitement en zone nord et sud du département.

Si ce plan ne définissait aucune organisation, il indiquait toutefois que « à chacune des étapes fonctionnelles d'une filière d'élimination correspond un niveau d'organisation plus ou moins décentralisée ». Pour l'étape du traitement par valorisation et stockage des déchets ultimes, le niveau d'organisation proposé était, soit celui d'un syndicat intercommunal, soit celui d'un syndicat départemental dédié. Il était ajouté que « l'organisation du traitement s'appuiera sur des structures importantes qui éviteront la dispersion des initiatives et feront jouer les économies d'échelle ».

Dans ce contexte, en 1997, la volonté de disposer d'une autorité, à vocation départementale, de nature à fédérer les différents acteurs concernés par la mise en place d'une filière globale de traitement, à recueillir leurs idées et propositions, à mutualiser leurs retours d'expérience et à concevoir le(s) mode(s) de traitement le(s) plus pertinent(s) pour le département (et environ un quart du département de la Haute-Loire), a conduit à la création du Syndicat intercommunal pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers du Puy-de-Dôme (VALTOM). Cette création prend ainsi place dans une démarche rationnelle visant à centraliser en une seule structure, d'envergure supra départementale, la question du traitement des déchets du Puy-de-Dôme.

Depuis 2002, après sa révision sous l'égide du préfet, le PDEDMA retient, dans le cadre de la définition d'une filière globale, douze mesures clés qui, pour partie, ont actualisé et adapté le dispositif prévu par le PDEDMA de 1995 ; en termes de compostage individuel, de collecte sélective, de déchetteries, de construction de postes de transfert et de rationalisation des CET/CSDU/ISDND, au nombre de trois, situés à Clermont, Ambert et Miremont ; ont affirmé une volonté de réduction de la production de déchets et de valorisation et ont retenu, parmi trois scénarii de traitement, établis en 1999 par le VALTOM avec l'assistance d'un cabinet spécialisé, un scénario n°3 devant donner lieu à la construction de deux unités de traitement, une UVE et une unité de valorisation biologique (UVB). Envisagée au scénario n°3 avec une capacité annuelle de traitement de 150 000 tonnes, l'UVE a toutefois vu sa capacité retenue pour 170 000 tonnes afin de tenir compte de l'arrêt de l'unité de traitement de Chateldon intervenu postérieurement à l'élaboration des scénarii.

En 2008, une nouvelle révision du PDEDMA a été engagée par le Département, désormais compétent en la matière mais, par communiqué de presse du 30 juin 2010, le président du Conseil général a fait connaître sa décision de se dessaisir de cette révision.

Toutefois, par délibération du 28 juin 2011, le Département a décidé de relancer la révision du PDEDMA, l'article 194 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) prévoyant que les PDEDMA « établis à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2008 sont révisés dans un délai de deux ans à compter de la date de publication de la présente loi, si la date d'adoption ou de révision du plan est antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2005 (et) dans un délai de trois ans... si la date d'adoption ou de révision du plan est postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2005 ». En tout état de cause, il importe de rappeler que les dispositions de l'article R 514-14 du code de l'environnement prévoient que « Les PDEDMA comprennent... le recensement des installations d'élimination de déchets d'ores et déjà en service ou pour lesquelles une demande d'autorisation d'exploiter en application du titre 1<sup>er</sup> du présent livre a déjà été déposée ».

Or, parallèlement, le projet d'UVE et d'UVB voulu par le PDEDMA 2002 et dont la réalisation a été confiée au VALTOM, puis déléguée à la société VERNEA, a fait l'objet d'une autorisation préfectorale d'exploiter en date du 20 mai 2009. Les travaux de construction ont débuté au printemps 2011 et une mise en service industrielle est programmée pour l'été 2013.

Quarante années auront ainsi été nécessaires à la définition et à la réalisation d'une filière globale de traitement des déchets ménagers et assimilés dans le département du Puy-de-Dôme.



### **3- PRESENTATION DU SYNDICAT**

Le Syndicat intercommunal pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers du Puy-de-Dôme (VALTOM) a été créé, pour une durée illimitée, par arrêté préfectoral interdépartemental du 27 janvier 1997.

Réunissant dix structures intercommunales, ce syndicat mixte fermé avait alors pour objet :

*« La conception, la réalisation, l'exploitation d'installations en vue du transfert, du traitement, de la valorisation des déchets ménagers et assimilés (DMA) et du stockage des déchets ultimes. La prise en charge par VALTOM de l'exploitation de l'usine de Chateldon pourra intervenir lorsque les autres unités de traitement, prévues par le PDEDMA seront réalisées, après accord des collectivités et groupements concernés, et cela dans les conditions du CGCT. »*

En 2010, le syndicat rassemble onze structures intercommunales, représentant 465 des 470 communes du département du Puy-de-Dôme, ainsi que 78 des 260 communes du département de la Haute-Loire.

Parmi les huit modifications statutaires recensées, la modification statutaire du 10 avril 2003 est la plus significative car modifiant les modalités de composition du conseil syndical et de financement de l'activité et redéfinissant aussi l'objet social qui, désormais, est le suivant :

*« Le traitement des DMA conformément à la définition donnée par l'article L. 2224.13 du CGCT.*

*Pour les études, la réalisation, la gestion et les acquisitions et aménagements fonciers qui y sont liés, il exerce les compétences suivantes : transfert (OM, fractions de collectes sélectives...) et broyage (déchets verts,...) ; transport depuis les centres de transfert et les plates-formes de broyage jusqu'aux installations de traitement ; traitement des DMA : tri, traitements biologiques par méthanisation ou compostage, incinération avec valorisation énergétique et enfouissement.*

*La collecte des DMA demeure de la compétence de ses membres.*

*En outre, le syndicat pourra effectuer des prestations occasionnelles pour le compte des collectivités situées en dehors de son territoire et disposant de la compétence.*

*Le syndicat exerce ses compétences en régie ou peut les confier en tout ou partie à un tiers par la conclusion de contrats.*

*Durant la phase transitoire précédant la mise en service industrielle des unités de valorisation prévue dans la mesure du possible avant le 31 décembre 2005, les collectivités adhérentes, propriétaires d'installations de logistique ou traitement de type transfert, tri, compostage ou enfouissement, demeurent gestionnaires de leurs installations respectives.*

*Toutefois, le syndicat peut devenir gestionnaire des installations mises à disposition. »*

Au titre des caractéristiques générales, la chambre est amenée à formuler cinq séries d'observations relatives, successivement, au périmètre syndical, à la composition du conseil syndical, à la définition et à l'état d'avancement des missions statutaires, au financement du syndicat et aux moyens humains et juridiques mobilisés.

### **3.1- Le périmètre syndical**

La dénomination syndicale porte sur les déchets ménagers du département du Puy-de-Dôme. Or, le périmètre syndical n'intègre pas la totalité des communes du département du Puy-de-Dôme et, à l'inverse, intègre de nombreuses communes du département de la Haute-Loire.

#### **3.1.1- Les communes non adhérentes du département du Puy-de-Dôme**

Concernant le département du Puy-de-Dôme, l'absence de la commune de Charensat dans le périmètre de compétence est sans conséquence significative. En revanche, il en est différemment de l'absence des communes de Thiers, Dorat, Escoutoux et Saint-Rémy sur Durolle qui, entre les années 2003 et 2009, ont quitté le Syndicat du Bois de l'Aumône, adhérent du VALTOM, pour cofonder la communauté de communes de Thiers Communauté, non adhérente du VALTOM. Il en résulte une réelle et importante enclave dans le périmètre syndical. En effet, ces communes représentent une population de 16 429 habitants, soit environ 2,5 % de la population actuellement adhérente du syndicat. La justification de cette enclave ne peut être recherchée ni dans des caractéristiques géographiques, telles qu'une desserte routière problématique ou une mitoyenneté avec un autre département, ni dans des spécificités comportementales de type « bonnes pratiques innovantes » qui exonèreraient cette zone des réflexions et décisions concernant la quasi-totalité du territoire départemental. Au demeurant, la gestion des flux interdépartementaux de déchets, définie par le PDEDMA du Puy-de-Dôme en application du principe de proximité et afin d'optimiser les coûts de transport, ne concerne ni les communes de Dorat, d'Escoutoux et de Saint-Rémy sur Durolle, ni la commune de Thiers au delà de ses déchets industriels banaux et de ses boues de station d'épuration.

La chambre encourage vivement le syndicat à intensifier ses efforts en vue d'une adhésion rapide de Thiers Communauté à son périmètre. Une mise en conformité du périmètre syndical avec celui du PDEDMA serait non seulement l'expression d'une bonne gestion de la problématique du traitement des déchets ménagers mais avant tout une mise en conformité avec les dispositions d'un PDEDMA datant de l'année 2002.

Par ailleurs, même si la question peu paraître secondaire au regard des enjeux financiers, les modalités de détermination d'une indemnité de sortie d'un adhérent (commune de Saint-Rémy sur Durolle) d'une structure intercommunale de premier niveau (le Syndicat du Bois de l'Aumône), elle-même adhérente du VALTOM, mériteraient que celui-ci soit partie prenante à la convention de sortie dès lors que celle-ci définit les montants, en l'espèce partiellement provisoires, et les conditions de règlement de l'indemnité de sortie lui revenant, définition qui ne peut être opérée sans son accord explicite.

#### **3.1.2- Les communes adhérentes du département de la Haute-Loire**

Depuis sa création, en 1974, le SICTOM d'Issoire-Brioude est un syndicat interdépartemental groupant, à quasi parité, des communes des départements du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire. Le PDEDMA, adopté en 1995, a intégré la totalité de ce syndicat dans son périmètre, choix correspondant à une logique géographique, du fait de la facilité des liaisons avec le sud du Puy-de-Dôme, et ne bouleversant pas l'organisation de la collecte. De plus, cette intégration justifiait alors pleinement le projet d'implantation de deux

unités de traitement devant se situer, pour l'une, plutôt dans le Nord de l'agglomération clermontoise et, pour l'autre, au sud de l'agglomération jusqu'à Issoire. Le PDEDMA, adopté en 2002 et actuellement en vigueur, s'est borné à reconduire l'intégration de la totalité du syndicat.

Le VALTOM ayant pour vocation, selon le PDEDMA en vigueur, de devenir l'acteur unique du traitement des déchets ménagers et assimilés de la zone du plan, l'adhésion de 78 communes non puydômoises, par l'intermédiaire du SICTOM d'Issoire-Brioude est une donnée acquise pour la chambre.

Nonobstant ce constat, au regard d'une part, de l'abandon du projet de 1995 de deux unités de traitement au profit du projet de 2002 d'un pôle unique de traitement, finalement localisé en banlieue clermontoise, et, d'autre part, du principe de proximité réaffirmé à l'article 46 i) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 qui porte, notamment, sur le dimensionnement des unités de traitement thermique et des nouvelles installations de stockage qui devront privilégier « *une autonomie de gestion des déchets produits dans chaque département ou, à défaut, dans les départements contigus afin de respecter le principe de proximité en s'adaptant aux bassins de vie* », la question de la pertinence d'un périmètre syndical interdépartemental aussi vaste que celui du VALTOM interroge la chambre. Sur ce point, la chambre prend acte que, tant le syndicat que le Département du Puy-de-Dôme, considèrent que la contiguïté des bassins de vie entre les deux départements s'inscrit pleinement dans le cadre des dispositions précitées et qu'ainsi une gestion unique du traitement des déchets de cette zone géographique par le VALTOM s'en trouverait validée. Nonobstant cette approche, la question de la gestion à venir des transferts sur longue distance jusqu'au pôle de traitement, inhérents à un périmètre aussi vaste, continue à interroger la chambre.

### 3.1.3- Le cas particulier des adhérents Syndicat du Bois de l'Aumône et SMICTOM de la Haute-Dordogne

Le Syndicat du Bois de l'Aumône (SBA), le SMICTOM de Haute-Dordogne ainsi que le syndicat VALTOM sont des syndicats mixtes fermés en application des dispositions de l'article L. 5711-1 du CGCT.

Or, un syndicat mixte fermé n'étant pas un établissement public de coopération intercommunale, son adhésion à un syndicat mixte était contraire à la législation antérieure aux dispositions de la loi n° 2006-537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. Si, désormais, cette loi reconnaît possible l'adhésion d'un syndicat mixte fermé à un autre syndicat mixte fermé en matière de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, pendant plus de quatre ans, la validité juridique des adhésions du SBA et du SMICTOM de Haute Dordogne a été incertaine puis, pendant plus de cinq ans n'a reposé que sur une circulaire du ministère de l'intérieur du 5 juillet 2001. La chambre prend cependant acte que les adhésions des deux structures sont enfin en conformité avec la législation.

### 3.1.4- La volonté de retrait de Clermont Communauté

Par une délibération du 14 mai 2009, le conseil communautaire de Clermont Communauté a demandé à se retirer du syndicat. Le conseil syndical du VALTOM a rejeté cette demande, le 3 septembre 2009, et les assemblées délibérantes des structures adhérentes du VALTOM ont fait de même entre le 28 septembre et le 18 décembre 2009. Ultérieurement, le conseil communautaire de Clermont Communauté a réitéré, sans succès, sa demande auprès du préfet, le schéma de coopération intercommunale du département du Puy-de-Dôme, arrêté le 22 décembre 2011, reconduisant à l'identique la carte du périmètre du VALTOM.

Si les griefs exprimés par le conseil communautaire de Clermont Communauté manifestent une sérieuse situation de blocage, la chambre insiste toutefois sur le fait que le périmètre actuel du VALTOM est en cohérence avec le périmètre du PDEDMA (sous réserve du cas thiernois) et que cette cohérence conditionne totalement la définition d'une politique de traitement adaptée aux enjeux, coordonnée et durable. S'il est pris acte que la communauté d'agglomération estime que son retrait ne serait pas de nature à remettre en cause la politique de traitement issue du PDEDMA, serait sans conséquence financière pour le syndicat dont le projet de pôle de traitement ne serait plus de la même nature et du même coût que ceux acceptés initialement -les règles de financement post mise en service industriel étant, par ailleurs, encore non définies- la chambre insiste sur la nécessité d'une cohérence absolue entre le périmètre du VALTOM et celui du PDEDMA et cela nonobstant les griefs de l'adhérent syndical de référence à l'égard d'un projet, initié depuis 2001, dont aucune installation n'a encore pu être livrée onze ans plus tard.

### **3.2- La composition du comité syndical**

Depuis la création du syndicat, la composition de son comité syndical a connu trois époques, l'actuelle étant régie par les statuts issus de la modification du 10 avril 2003.

Chacune des onze structures adhérentes dispose de deux sièges par tranche de population comprise entre 1 et 50 000 habitants, d'un siège supplémentaire pour la tranche de population comprise entre 50 001 habitants et 150 000 habitants, puis d'un siège supplémentaire pour toute tranche comprise entre 1 et 100 000 habitants supplémentaires. En 2009, le comité syndical est ainsi composé de 28 membres qui représentent, selon les données du syndicat, une population de 666 788 habitants.

La structure adhérente la plus peuplée (Clermont Communauté : 286 906 habitants) dispose de moins de sièges (cinq) que la somme des sièges (sept) des deux autres entités les plus peuplées (SBA + SICTOM Issoire Brioude : 254 683 habitants), qui se révèlent pourtant moins peuplées que Clermont Communauté. De même, avec une population de 125 199 habitants, soit 18,77 % de la population totale, les huit entités adhérentes les moins peuplées totalisent 16 sièges sur 28, soit 57,14 % du total des sièges alors que Clermont Communauté, qui représente 43,03 % de la population totale, dispose de 17,86 % du total des sièges.

Ces données mettent en évidence une sous représentation des entités les plus peuplées alors que les participations financières des entités adhérentes au budget syndical sont statutairement calculées au prorata de leur population et non de leur représentation au comité syndical.

Dans ce contexte, si le syndicat a bien cherché à rééquilibrer la représentation de ses adhérents en procédant à diverses simulations qui aboutissent toutes à un conseil syndical composé de 37 membres, Clermont Communauté a, sans succès, demandé par délibération du 9 avril 2010, une modification du calcul des participations et de la composition du comité syndical. Sur ce point, elle a proposé, mais sans précision quant aux conséquences chiffrées, l'attribution par collectivité adhérente d'un, deux, six, neuf ou dix sept sièges selon que sa population serait inférieure à 20 000 habitants, 30 000 habitants, 100 000 habitants, 200 000 habitants ou serait supérieure à ce dernier niveau.

Rapportée par la chambre à la population syndicale de 2009, cette proposition aurait conduit Clermont Communauté à disposer de 17 sièges sur 42, soit 40,48 % du total des sièges pour une population représentant 43,03 % de la population syndicale totale tandis que la somme des sièges des deux autres entités les plus peuplées (SBA + SICTOM Issoire Brioude) aurait totalisé 15 sièges, soit 35,72 % du total des sièges pour une population

représentant 38,19 % de la population syndicale totale. Parallèlement, les huit entités adhérentes les moins peuplées auraient totalisé 10 sièges, soit 23,80 % du total des sièges, pour une population représentant 18,76 % de la population syndicale totale.

Si, d'une part, pendant de nombreuses années, Clermont Communauté n'a jamais manifesté de mécontentement particulier à l'égard des conditions de sa représentation au sein du comité syndical et si, d'autre part, sa représentation ne peut être ni majoritaire, ni disproportionnée au regard du total des représentations du SBA et du SICTOM d'Issoire-Brioude, la chambre encourage vivement le syndicat à rechercher les voies d'un rapprochement avec Clermont Communauté. La délibération communautaire du 9 avril 2010, sous réserve que les projections de représentation effectuées par ses soins retracent fidèlement les aspirations de Clermont Communauté, pourrait servir de référence. Sur ce point, d'une part, si la communauté d'agglomération estime que les conditions d'un fonctionnement consensuel et transparent ne seraient plus remplies depuis plusieurs années et que sa faible représentation au sein des organes syndicaux aurait favorisé une telle évolution et, d'autre part, si elle paraît considérer qu'une évolution du mode de représentation serait contrecarrée par les collectivités adhérentes les plus petites, elle ne formule ou ne développe auprès de la chambre aucune proposition concrète de nature à dénouer la situation de blocage décrite ci-avant.

### **3.3- La définition des missions statutaires**

Initialement déterminées par les statuts de 1997, les missions syndicales ont été profondément actualisées et leur description améliorée par la modification statutaire de 2003. Ainsi, la fermeture de l'unité de traitement de Chateldon a naturellement conduit à supprimer toute référence à sa prise en charge future par le syndicat, comme le prévoyaient les statuts initiaux.

Surtout, la ligne de fracture entre les activités de collecte, qui demeurent de la compétence des adhérents, et les activités de traitement, qui relèvent du syndicat a été explicitée en conformité avec les dispositions de l'article 2224-13 du C.G.C.T. Il en résulte que le syndicat assure sa compétence de traitement des déchets ménagers à compter de l'entrée des déchets en centres de transfert et des déchets verts en plateformes de broyage et que, dans l'attente de mise en service du pôle de traitement des déchets, les collectivités propriétaires d'installations de traitement demeurent gestionnaires de celles-ci.

Pour autant, les statuts actuellement en vigueur ne sont pas exempts d'ambiguïtés.

En premier lieu, l'activité de traitement exercée par le VALTOM débute lors du dépôt des déchets en centres de transfert et des déchets verts en plate-formes de broyage. Or, si la collecte des déchets ménagers non triés en porte à porte oblige nécessairement à une centralisation en centres de transfert, prévoir l'accueil dans ces mêmes centres de « *fractions de collectes sélectives* » laisse interrogatif quant à l'activité visée, pouvant aussi bien s'agir du produit de collectes sélectives en porte à porte qu'en déchetteries alors même que ces dernières constituent déjà, le plus souvent à l'échelon d'une intercommunalité, une centralisation de déchets triés ayant vocation à rejoindre directement des filières dédiées de recyclage et non à faire l'objet d'une valorisation énergétique ou biologique.

En deuxième lieu, la référence statutaire à une notion de tri peut donner lieu à confusion entre le tri en amont, relevant de la responsabilité des entités en charge de la collecte (collecte sélective, déchetteries), et le tri en aval, effectué durant la phase de traitement à fin de valorisation énergétique ou biologique, relevant de la responsabilité du syndicat. Au demeurant, malgré cette confusion, le devenir des tonnages de collecte sélective refusés en centres de tri n'est pas précisé.

En troisième lieu, l'usage de petits points (...) dans la description des compétences paraît devoir être proscrit pour une structure à compétence spécialisée, étant au surplus relevé que cette pratique peut rendre peu compréhensible le contenu de la compétence. Tel est le cas en matière de fraction fermentescible des ordures ménagères ou de fractions de collectes sélectives. Le traitement de ce type de collecte peut aussi bien relever de la compétence de transfert et donc de traitement des déchets ménagers (...) que de l'activité de broyage des déchets verts (...) ou encore d'une collecte sélective ayant vocation à être orientée vers une filière dédiée par l'entité en charge de la collecte.

En quatrième lieu, concernant la phase transitoire précédant la mise en service du pôle de traitement, les statuts continuent à faire référence à une date expirant « *dans la mesure du possible avant le 31 décembre 2005* » alors même que cette date est aujourd'hui très largement obsolète. De plus, la mention que les collectivités adhérentes « *propriétaires d'installations de logistique ou traitement de type transfert, tri, compostage ou enfouissement demeurent gestionnaires de leurs installations respectives* » induit, a contrario, qu'en présence de collectivités non propriétaires, le syndicat aurait du devenir gestionnaire des activités concernées. Or, tel n'est pas le cas, comme le laisse apparaître le document d'analyse de la gestion des déchets ménagers et assimilés du Puy de Dôme sur l'année 2008, établi au 15 mars 2010 dans le cadre de la procédure de révision du PDEDMA. Le centre de transfert du verre de Clermont-Ferrand, les plate-formes de compostage de Lempty et d'Aubiat sont ainsi la propriété de sociétés privées. De même, si les six ISDND recensés sont sous maîtrise d'ouvrage de Clermont Communauté, du SICTOM de Pontauger-Pontgibaud, du SICTOM de Haute Dordogne, du SICTOM des Combrailles, du SICTOM des Couzes et du SIVOM d'Ambert, ceci implique que l'activité de traitement des déchets ménagers du SBA, du SICTOM d'Issoire Brioude, du SIVOM de Chateldon, de la communauté de communes de Ardes Communauté et de la communauté de communes du Pays de Courpière, entités dépourvues d'installations de traitement, aurait du être exercée par le syndicat depuis avril 2003.

La chambre invite le syndicat à remédier à ces diverses ambiguïtés.

### **3.4- L'état d'avancement des missions**

Parmi les douze mesures clés du PDEDMA, la mise en œuvre de cinq mesures a été confiée au syndicat avec un terme oscillant entre 2004 et 2005. Selon le document d'analyse de la gestion des déchets ménagers et assimilés du Puy-de-Dôme sur l'année 2008, déjà cité, l'état d'avancement des mesures apparaît contrasté.

Le broyage et le compostage des déchets verts est la mesure la plus avancée, cinq stations de broyage et quatre plates-formes de compostage étant opérationnelles. De même, la mesure relative aux actions de prévention, s'est traduite par un plan d'actions en faveur, notamment, du compostage individuel de jardin ou de pied d'immeuble, d'une sensibilisation en milieu scolaire, de sessions d'information des élus ou de distribution d'auto collants « stop pub ».

A l'inverse, la mesure portant sur le ferroutage à partir des unités de transfert, n'a connu aucune réalisation, même si un schéma de transfert par rail a bien été élaboré par le syndicat. De même, si un quai ferroviaire d'arrivée des déchets au pôle de traitement a bien été prévu, sa localisation à proximité des installations de traitement, et non au sein ou en mitoyenneté directe de celles-ci, ne pourra que conduire à des ruptures de charge. Toutefois, la chambre ne peut méconnaître les arguments selon lesquels la création d'un embranchement ferroviaire dédié à la desserte du site présentait des coûts prohibitifs et confrontait le syndicat à une insuffisance de savoir faire en matière d'approvisionnement direct des unités de traitement à partir de wagons ferroviaires.

Si la mesure relative à la réalisation d'un pôle de traitement, composé d'une unité de valorisation énergétique et d'une unité de valorisation biologique, a bien donné lieu à la conclusion, le 9 décembre 2005, d'une délégation de service public, de multiples retards, motivés par de multiples causes, ont fait que les travaux de construction n'ont débuté qu'en avril 2011 et que la date de mise en fonctionnement, prévue en 2013, demeure encore aléatoire.

Enfin, la mesure relative au maintien de capacités d'accueil suffisantes en ISDND ont conduit le syndicat, dans un contexte d'arrivée à saturation des six ISDND existants, à s'engager dans un projet de création d'un ISDND à Montcel (63) dont la réalisation a connu, là aussi, de multiples retards pour de multiples causes.

### **3.5- Le financement du syndicat**

Dans leur rédaction applicable à compter de 2003, les statuts prévoient un mode de financement différencié entre les périodes antérieure et postérieure à la mise en service des unités de traitement.

Pour la première période, une contribution forfaitaire annuelle (4,06 € par habitant en 2009) est demandée à chaque entité adhérente, au prorata de sa population. L'entité adhérente la plus peuplée, Clermont Communauté, apporte ainsi la contribution forfaitaire annuelle la plus élevée soit, en 2009, 1 162 313,59 € sur un total de contributions de 2 700 432,69 € TTC.

Pour la seconde période, une contribution devant favoriser la valorisation matière et la valorisation biologique est statutairement prévue mais aucune définition ni aucun mode de calcul ne sont statutairement évoqués. Le syndicat paraît orienter ses réflexions vers un système associant une péréquation classique, pour les charges générales et de transport, à une péréquation, positive ou négative, en fonction de la nature des déchets pris en charge ou à une facturation à la tonne.

Dans ce contexte, la chambre considère que si la mise en application de ce mode contributif n'est pas encore pleinement d'actualité, la détermination d'un mode de calcul clair et compréhensible devient une urgence dont la résolution nécessitera obligatoirement une modification statutaire, la rédaction actuelle étant insuffisante.

### **3.6- Les moyens humains**

Les moyens humains syndicaux sont peu étoffés et se résument au bureau syndical, à des services administratifs et techniques portés de sept à douze agents durant la période examinée et à un comité scientifique indépendant. Deux aspects retiennent néanmoins l'attention.

Alors que les statuts dans leur rédaction de 2003 fixent à deux le nombre de vice-présidents ; qu'une modification statutaire délibérée le 15 février 2005 a porté ce nombre à trois, sans être finalement entérinée par un arrêté interpréfectoral ; une nouvelle délibération du 11 juin 2008, a porté ce nombre à quatre, sans modification expresse des statuts et, le 2 décembre 2008, trois vice-présidents ont été élus, l'élection du quatrième vice-président étant différée. Ces pratiques particulières, hors cadre statutaire, interrogent la chambre quand bien même une circulaire du ministère de l'intérieur du 21 février 2008 fonderait la position syndicale.

Par ailleurs, un comité scientifique, composé de spécialistes des domaines de l'eau, des sols, de l'air, du traitement des déchets, de la santé animale et de la santé publique a été créé, par délibération du 23 mars 2000, afin de donner son avis et d'informer le public sur les enjeux et impacts sur l'environnement et la santé des différents projets d'équipements à charge du syndicat. Réuni à douze reprises à compter de novembre 2002, la chambre relève que, même si la réalisation du pôle de traitement a connu des retards, ce comité n'a plus été réuni à compter de mai 2007.

### **3.7- Les moyens juridiques**

Dans le cadre de l'élaboration de la filière globale de gestion et de traitement des déchets ménagers, la commission du PDEDMA a validé, en novembre 1999, l'un des trois projets de filière globale de gestion et de traitement des déchets élaborés par le VALTOM qui, à son tour a approuvé, en février 2001, la convention cadre, ses annexes dont une charge technique et le principe de conventions d'application, individualisées par adhérent, l'ensemble prenant la dénomination VALORDOM.

La convention cadre, reçue en préfecture le 12 juillet 2002, « a pour objet de régir les conditions de mise en œuvre du projet jusqu'à la mise en exploitation de l'ensemble des ouvrages, dispositifs et installations prévus au projet. La mise en exploitation de l'ouvrage, nécessitant le délai de mise en œuvre le plus important, est prévue à l'horizon 2005. Cet ouvrage sera soit l'UVE, soit l'UVB ». A ce titre, elle détaille les principes et les mesures destinées à favoriser le tri, la valorisation et le traitement des déchets en se calant sur les douze mesures clés du PDEDMA, arrêté par le préfet le 4 juillet 2002. Sur le plan financier, la convention affirme, notamment, que « Le VALTOM s'engage à mettre en place, dès l'ouverture de l'UVE, un dispositif de péréquation des coûts de transfert et transport à partir des stations de transfert et de broyage (ainsi que) des coûts de valorisation et traitement pour chacune des catégories de déchets collectés auprès des ménages et pris en charge par le VALTOM. »

Définissant les dispositions techniques que le VALTOM et ses entités adhérentes s'engagent à respecter dans le cadre d'une démarche qualité, présentée comme garante du succès, de l'homogénéité et de la pérennité des actions développées, la charte technique a été conçue comme un outil d'aide à la décision en matière de conception et d'exploitation des collectes sélectives, des déchetteries et des centres de traitement et porte ainsi sur la mise en œuvre de la valorisation des déchets secs et des biodéchets ; le développement du réseau de déchetteries ; la communication inhérente au projet et les caractéristiques souhaitées des futurs sites de stations de transfert, de broyage et de compostage. Elle fournit ainsi un tableau synthétique de responsabilité de traitement des déchets ménagers, par type de déchets, en 2001, durant la période transitoire couverte par la convention et à partir de la mise en œuvre de l'UVE/UVB.

Enfin, les conventions d'exploitation déterminent, pour chaque entité adhérente, les plannings de développement des différents types de collectes sélectives avec des objectifs de détournement global et de performance par habitant. Elles précisent la nature des déchets et les installations susceptibles d'être confiées au VALTOM.

L'examen de l'ensemble de ces documents conduit à la chambre à relever que si le projet VALORDOM est la pierre angulaire de l'activité déployée par le VALTOM depuis 2002, il est surprenant qu'aucun ne se réfère explicitement au PDEDMA 2002 dont ils constituent pourtant la stricte déclinaison. L'élaboration simultanée du PDEDMA 2002 et du projet VALORDOM aurait du conduire à un renvoi explicite et réciproque de l'un à l'autre, renvois qui auraient ajouté à la légitimité statutaire du VALTOM à fin de mise en œuvre de la filière globale de traitement.



Par ailleurs, si l'ensemble des documents a été conçu pour une période courant jusqu'à la mise en exploitation de l'ensemble des ouvrages, dispositifs et installations prévus au projet, avec pour date butoir ultime la mise en service de l'UVE ou de l'UVB, alors envisagée à l'horizon 2005, la chambre constate que ce délai ultime est depuis longtemps dépassé sans que cette situation ait pour autant conduit à une actualisation pour les années ultérieures. La chambre prend toutefois acte qu'une telle actualisation devait être réalisée lors du redémarrage du projet confié à VERNEA même si cet engagement ne peut régulariser la carence constatée à compter de 2005.

De plus, s'agissant de documents fixant des objectifs à atteindre, tant en termes d'installations que de volumes globaux ou spécifiques, il peut être regretté qu'aucune procédure de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre effective n'ait été expressément envisagée de même qu'aucune possibilité de sanctions ou d'impulsions en cas de mise en œuvre insuffisante et/ou de non atteinte des objectifs.

En outre, la charte technique, et notamment son annexe 6 relative à la responsabilité du traitement des déchets ménagers, par type de déchets ; en 2001, durant la période transitoire couverte par la convention et à partir de la mise en œuvre de l'UVE/UVB ; confirme les ambiguïtés de la compétence du VALTOM telle que définie dans les statuts adoptés en 2003 et donc ultérieurs à cette charte.

Enfin, alors que le VALTOM est désormais composé de onze entités adhérentes, seules neuf conventions d'application ont été conclues en 2001-2002, les deux communautés de communes d'Ardes Communauté et du Pays de Courpière, respectivement adhérentes à compter de 2004 et 2007, étant hors dispositif. Cette absence pose simultanément la question de la validité de la procédure de contractualisation et de l'état de connaissance exact des données des deux entités en cause et des mesures qu'il convient de développer sur leur territoire. Là encore, la chambre prend acte qu'il devait être remédié à cette situation à l'occasion du redémarrage du projet confié à VERNEA.

#### 4- LA SITUATION FINANCIERE

Les données financières générales, qui figurent en annexe au présent rapport, peuvent être synthétisées comme ci-dessous, étant précisé que l'ensemble des recettes et dépenses du syndicat, y compris les contributions forfaitaires des collectivités adhérentes, sont soumises à la TVA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

En K€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement	864	877	1 649	2 466	2 524	3 278	4 910	5 296
Recettes d'ordre	39	61	59	63	69	75	99	111
<b>Recettes de fonctionnement totales</b>	<b>903</b>	<b>938</b>	<b>1 708</b>	<b>2 529</b>	<b>2 735</b>	<b>3 353</b>	<b>5 009</b>	<b>5 407</b>
Dépenses réelles de fonctionnement	632	670	1 832	1 999	2 374	3 240	4 413	4 976
Dépenses d'ordre (amortissements et provisions)	75	125	145	135	148	169	172	185
<b>Dépenses de fonctionnement totales</b>	<b>707</b>	<b>795</b>	<b>1 977</b>	<b>2 138</b>	<b>2 522</b>	<b>3 409</b>	<b>4 585</b>	<b>5 161</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>271</b>	<b>268</b>	<b>- 124</b>	<b>526</b>	<b>361</b>	<b>113</b>	<b>596</b>	<b>431</b>
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	263	586	192	286	72	205	77	171
Dépenses réelles d'investissement hors emprunt	770	799	618	434	520	556	336	267
Dépenses d'ordre	38	62	59	59	69	75	99	111
Remboursement d'emprunt	15	31	97	63	99	130	131	221
<b>Besoin de financement</b>	<b>289</b>	<b>38</b>	<b>706</b>	<b>- 256</b>	<b>255</b>	<b>443</b>	<b>- 107</b>	<b>- 3</b>
Souscription d'emprunt		923		150	470			84
<b>Variation du fonds de roulement n</b>	<b>- 289</b>	<b>885</b>	<b>- 706</b>	<b>406</b>	<b>215</b>	<b>- 443</b>	<b>107</b>	<b>87</b>
Fonds de roulement au 01.01.n	538	251	1 136	431	832	1 047	603	709
Fonds de roulement au 31.12.n	249	1 136	430	837	1 047	604	710	796
<b>Compte 515</b>	<b>200</b>	<b>1 117</b>	<b>122</b>	<b>524</b>	<b>1 164</b>	<b>163</b>	<b>424</b>	<b>442</b>

En matière de fonctionnement et sur la période, une progression sensiblement plus rapide des dépenses réelles (+ 687 %) par rapport aux recettes réelles (+ 513 %) peut être constatée. Le solde annuel demeure toutefois excédentaire, à l'exception ponctuelle de celui de l'exercice 2004, inhérent à une évolution trop mesurée de la contribution forfaitaire mise à charge des entités adhérentes ; insuffisance corrigée dès l'exercice 2005 au regard de la montée en puissance du syndicat qui a pris en charge, le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le traitement des déchets verts.

Si la quote-part des contributions forfaitaires des adhérents dans les recettes réelles de fonctionnement va en s'amenuisant du fait de la progression des recettes de valorisation des déchets, les tensions avec l'adhérent Clermont Communauté laissent courir un risque de refus, par cette dernière, d'acquitter sa contribution forfaitaire annuelle qui représente 43,03 % du total des contributions forfaitaires.

Au regard du faible nombre d'agents rémunérés par la structure, les frais de personnel n'appellent pas de remarque spécifique alors que, à l'inverse, une évolution sensible des honoraires (compte 6226) et frais d'actes et de contentieux (compte 6227) a pu être relevée.

Les recettes et dépenses d'ordre se limitent à des transferts de quote-part de subventions et aux dotations aux amortissements et provisions.

Les capacités d'autofinancement brute et nette (CAF) sont toujours positives hormis le cas de l'exercice 2004 et celui, non significatif, de l'exercice 2007 pour la seule CAF nette.

En matière d'investissement, les recettes réelles sont essentiellement constituées de subventions diverses tandis que les montants de dépenses réelles sont en retrait à compter de l'exercice 2008, les investissements relatifs aux diverses études techniques, aux quatre plate-formes de broyage et aux deux installations de compostage étant réalisés de même que les principales acquisitions foncières relatives au projet de pôle de traitement. Se poursuivent les acquisitions de composteurs individuels de jardin et celles relatives aux centres de transfert et à l'ISDND de Montcel.

Le montant des emprunts remboursé suit une courbe ascendante liée à trois périodes de souscriptions, conséquences des équipements à financer et à des tableaux d'amortissement progressifs et le montant du capital restant à rembourser en clôture d'exercice 2009 correspond à 17 % des recettes réelles de fonctionnement.

Le besoin de financement global net sur la période, qui est égal à 1 365 K€, a été couvert par un recours à l'emprunt de 1 627 K€, excédant le seul maintien du fonds de roulement à son niveau initial. Il en résulte, parallèlement, que le solde du compte au trésor en clôture d'exercice a doublé entre 2002 et 2009.

En conclusion, la chambre estime que la situation financière rétrospective ne met pas en évidence d'anomalies particulières. Toutefois, en fin de période, un risque de détérioration existait en fonction de données et de circonstances sur lesquelles le syndicat n'avait aucune maîtrise. Le poids croissant des frais d'honoraires, d'actes et de contentieux manifeste cette situation née des multiples oppositions à la réalisation du pôle de traitement, confiée à une entreprise privée dans le cadre d'une délégation de service public, l'ensemble des contentieux n'étant, au demeurant, toujours pas apuré à ce jour.

## **5- LE PROJET DE POLE DE TRAITEMENT**

Ce projet, qui constitue le cœur du dispositif porté par le syndicat, est marqué par un processus de définition, de conception et de réalisation se répartissant sur une quinzaine d'années. Les développements ci-dessous synthétisent un certain nombre de dates clés de cette période.

A partir de l'étude intitulée « *Filière globale de valorisation et de traitement des déchets ménagers dans le Puy de Dôme* », confiée en 1998 à un cabinet spécialisé, une solution de traitement a été retenue, l'année suivante, à fin de « *mise en place d'une collecte sélective de la fraction fermentescible des ordures ménagères auprès de 150 000 habitants, leur méthanisation, la valorisation énergétique des déchets combustibles dans UNE unité centrale de 145 000 tonnes et le stockage de 145 000 tonnes de déchets « ultimes »* ». L'échec consommé de l'unité de traitement de Chateldon a conduit, en 2000, à reconsidérer les premières études afin d'intégrer les volumes de déchets correspondants. En 2001, le concours de la Mission d'Expertise Economique et Financière placée auprès du trésorier payeur général a été acquis au syndicat afin d'intervention « *plus particulièrement sur les possibilités juridiques les mieux adaptées pour la réalisation et l'exploitation de la filière globale pour chaque type d'investissement. Bien entendu, les conséquences financières et juridiques résultant d'une reprise éventuelle de l'usine d'incinération de Chateldon par le VALTOM seront également examinées* ».

La même année, désormais dénommé VALORDOM, le projet de filière globale qui se décline en plusieurs filières de traitement, complémentaires les unes des autres ; à savoir, une valorisation matière (tri/recyclable) pour 50 000 tonnes/an ; une valorisation biologique pour 46 000 tonnes/an ; une valorisation énergétique pour 170 000 tonnes/an et un enfouissement pour 95 000 tonnes/an ; a été orienté vers une technologie d'incinération par four à grilles à fin de production énergétique. Un recensement des sites d'accueil du projet a pu alors débuter et, en 2002, sur cinq sites identifiés, trois ont fait l'objet d'études complémentaires, une priorité pour le site de Clermont-Ferrand étant toutefois esquissée.

Sur le plan juridique, toujours en 2002, tandis que le PDEDMA révisé était adopté par arrêté préfectoral, le syndicat décidait de déléguer la conception, la construction, le financement et l'exploitation de l'ensemble du pôle de traitement du projet au moyen d'un bail emphytéotique administratif et d'une convention d'exploitation non détachable. Dans le cadre d'un appel public à concurrence, deux entreprises ou groupement d'entreprises ont manifesté un intérêt pour cette délégation, d'une part, la société NOVERGIE et, d'autre part, le groupement CGEA-ONYX/TIRU/RONAVAL, seule la société NOVERGIE déposant finalement une offre, courant 2003, à partir de laquelle un processus de négociations a pu s'engager. Parallèlement, fin 2003, le site de Beaulieu sur la commune de Clermont-Ferrand ayant été retenu, diverses enquêtes préalable à déclaration d'utilité publique ; parcellaire en vue de délimiter les immeubles à acquérir ; de mise en compatibilité du schéma directeur de l'agglomération clermontoise et de mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, se sont déroulées et, début 2004, l'expert missionné par le président de la commission d'enquête puis cette dernière ont rendu des avis défavorables au projet.

Courant 2005, un décret a déclaré d'utilité publique l'acquisition des terrains nécessaires à l'implantation du pôle de traitement au lieu dit Beaulieu, les expropriations devant être réalisées dans un délai de 5 ans. Le 27 octobre, le comité syndical a approuvé le choix de la société NOVERGIE en tant qu'attributaire de la délégation de service public et les documents contractuels ont été signés par les parties, le 9 décembre. Un premier recours contentieux à l'encontre de la procédure d'appel à la concurrence a été rejeté par le tribunal administratif.

La société VERNEA, société ad hoc substituée à la société NOVERGIE, a déposé auprès de la préfecture, dès juillet 2006, deux demandes d'autorisation d'exploiter l'installation classée constituée par le pôle de traitement et de permis de construire. L'enquête publique réglementaire relative à la première demande s'est déroulée en fin d'année et, début 2007, la commission d'enquête a formulé un avis défavorable. Le comité syndical a alors décidé de déclarer le projet d'intérêt général au sens de l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Toutefois, le tribunal administratif ayant annulé, en octobre 2007, la délibération du comité syndical du 27 octobre 2005 au motif d'absence de consultation préalable du comité technique paritaire et, ce dernier n'émettant finalement aucun avis, le comité syndical a réitéré, le 26 octobre 2007 les termes de la délibération annulée.

En juin 2008, le préfet du Puy-de-Dôme a fait connaître son intention de refuser l'autorisation d'exploitation de l'installation classée constituée par le pôle de traitement, refus acté par un arrêté du 30 juillet 2008, entraînant ainsi la démission du président du syndicat alors en fonction ainsi que l'engagement, par le conseil général, d'une révision du PDEDMA élaboré en 2002. En mai 2009, le refus préfectoral ayant été annulé par le tribunal administratif qui, de plus, a enjoint au préfet d'accorder l'autorisation sollicitée, sous réserve d'une réduction de la capacité maximale de traitement de l'unité de valorisation énergétique de 170 000 tonnes à 150 000 tonnes, l'autorisation d'exploitation a été accordée, le 20 mai 2009.

Simultanément, la société VERNEA, considérant être titulaire d'un permis de construire tacite depuis le 22 janvier 2007 ; du fait de l'absence de refus explicite manifesté dans un délai de quatre mois suivant le dépôt de la demande et d'un mois suivant l'expiration d'enquête publique sur l'autorisation d'exploitation ; a obtenu du préfet, le 10 août 2009, un certificat de permis de construire tacite prenant effet au 22 janvier 2007 et d'une durée de validité de trois ans ne commençant toutefois à courir qu'à l'issue de la réalisation d'opérations de fouilles archéologiques, autorisées par le préfet le 17 décembre 2009, pour une durée prévisionnelle de dix mois, à charge financière de la société.

Courant 2010, la déclaration d'utilité publique a été prorogée de cinq ans par le préfet. Parallèlement, le président du conseil général a déclaré se dessaisir de la révision du PDEDMA. Le 18 novembre, un avenant n° 1 aux documents contractuels de délégation de service public a été signé afin de prendre en compte les conséquences techniques, économiques et financières des multiples incidents procéduraux ayant affecté le projet. En décembre, l'adhérente Clermont Communauté a souhaité être autorisée par le préfet à quitter le syndicat.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, le même adhérent Clermont Communauté a refusé l'accès des véhicules de transport de déchets ménagers en provenance des adhérents SBA et SICTOM d'Issoire-Brioude au centre d'enfouissement de Puy Long dont la gestion relève de sa responsabilité. Toutefois, à partir de juillet, le préfet a émis des arrêtés de réquisition afin d'accueil des déchets précités.

Par ailleurs, les travaux de construction du pôle de traitement ont officiellement débuté en mars 2011, et, sur le plan contentieux, le tribunal administratif a rejeté des requêtes à l'encontre de l'arrêté préfectoral de prorogation de la déclaration d'utilité publique et du permis de construire tacite et a annulé une délégation de service public initiée par Clermont Communauté, concurrente du projet syndical, et condamné la collectivité à verser à l'entreprise concernée une somme de 4 922 680 €.

En 2012, la cour administrative d'appel a cependant annulé le jugement du tribunal administratif et l'arrêté préfectoral relatifs à la prorogation de la déclaration d'utilité publique tandis que le tribunal administratif reconnaissait, à la demande de la société VERNEA, la faute et la responsabilité de l'Etat en matière de délai d'instruction et de refus d'octroi de l'autorisation d'exploitation de l'installation classée sans, toutefois, accorder d'indemnisation.

Parmi la chronologie retracée brièvement, certains aspects appellent des observations spécifiques.

### 5.1- L'adoption des décisions majeures

Dix décisions du comité syndical, prises entre le 5 novembre 1999 et le 25 octobre 2007, constituent des décisions majeures pour la définition, le lancement et la conduite du projet de pôle de traitement.

Date de la décision	Objet de la décision
05.11.99	Choix du type de solution de traitement
21.02.01	Convention cadre VALORDOM
21.02.01	Choix d'une incinération par four à grilles
11.04.02	DSP comme mode de gestion
30.01.03	Possibilité d'expropriation à Beaulieu
23.05.03	Desserte ferroviaire avec rupture de charge
19.04.04	Décision de poursuite de la procédure de DUP
27.10.05	Déléataire : NOVERGIE
26.04.07	Déclaration d'intérêt général
26.10.07	Réitération déléataire NOVERGIE/VERNEA

Pour ces dix décisions, la chambre relève que si le nombre de votants a été systématiquement inférieur au nombre de membres en exercice (parfois de peu), six fois sur dix, les votants se sont prononcés à l'unanimité en faveur des décisions soumises à leurs suffrages.

Si des oppositions se sont depuis radicalisées et si des adhérents n'ont pas participé à des scrutins, l'ensemble des décisions stratégiques a bien été adopté à une large majorité des votants mais aussi des membres en exercice.

## **5.2- Le mode de gestion retenu**

Le 11 avril 2002, le comité syndical a décidé à l'unanimité de « *déléguer les conception, construction, financement et exploitation de l'ensemble constitué par l'unité de valorisation énergétique (UVE) et l'unité de valorisation biologique (UVB) du projet VALORDOM, ces deux ouvrages devant être réalisés sur un même site. Cette délégation aura pour support juridique un bail emphytéotique administratif avec convention d'exploitation non détachable, selon les caractéristiques qualitatives et quantitatives, telles qu'elles sont précisées dans le rapport joint en annexe à la présente délibération.* »

Le dispositif juridique et contractuel énoncé ci-dessus est prévu par l'article L. 1311-2 du CGCT « *pour l'accomplissement pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence...* ».

Le rapport, joint en annexe à la délibération précitée, définit, notamment, la délégation de service public et ses caractéristiques générales, les missions confiées au délégataire et l'économie générale de la délégation. Il en ressort que l'ensemble des préoccupations propres à une délégation de service public ont bien été cernées et examinées par le syndicat, notamment, en matière de délais prévisionnels, de rémunérations croisées des deux parties et de volonté syndicale de conserver la maîtrise de la connaissance des flux et des quantités entrants de déchets.

## **5.3- Le choix du site d'implantation**

Dans le cadre de « *(L)étude de la filière globale de valorisation et de traitement des déchets ménagers du Puy de Dôme* », datée d'octobre 1999, le cabinet spécialisé diligenté à cette fin avait préconisé de localiser l'unité de valorisation énergétique dans un rayon de 10 à 15 kms autour de Clermont-Ferrand et l'unité de valorisation biologique dans une zone située entre l'agglomération clermontoise et le territoire du syndicat du Bois de l'Aumone . L'étude précisait que l'implantation des ouvrages de l'ensemble de la filière, n'avait fait l'objet que d'une approche théorique ne tenant compte, comme critère de choix, que du barycentre des productions des déchets mais que la recherche de sites d'implantation dans les périmètres retenus devrait s'effectuer en fonctions de critères de disponibilité foncière et contraintes d'urbanisme ; de géographie ; d'accessibilité ; de possibilités de valorisation, notamment de proximité des consommateurs potentiels d'énergie ; de contraintes d'intégration dans l'environnement immédiat.

Une première étape menée par le syndicat a permis, en concertation avec les communes situées dans le périmètre issu de l'étude filière globale, d'identifier des sites d'implantation.

Une seconde étape, menée par le cabinet spécialisé a consisté, sur la base de critères urbanistiques et techniques, en une étude comparative des cinq sites identifiés, avant étude de caractérisation détaillée, comme étant les sites les plus favorables.

Etant précisé que sur les cinq sites, trois seulement répondaient au critère initial d'une situation dans un rayon de 10 à 15 kms autour de Clermont-Ferrand (site de la Gravière à Riom ; site de Champ Lamet à Pont-du-Château et de Puy Long à Clermont-Ferrand), une synthèse des points forts et faibles de chacun des cinq sites a cependant été établie. De cette synthèse, il ressort que les sites de Riom, de Pont du Château et de Vic le Comte présentaient soit des contraintes urbanistiques élevées du fait de la présence proche de monuments classés, soit un nombre de critères favorables insuffisant. Le site de Lezoux présentait une contrainte majeure d'éloignement par rapport au barycentre de production des déchets, obligeant ainsi à un transfert important, tandis que le site de Clermont-Ferrand présentait la seule contrainte de présence de deux bâtiments d'habitation à proximité immédiate.

Par délibération du 21 février 2002, le comité a souhaité donner priorité au site de Clermont-Ferrand puis a formalisé ce choix par délibération du 30 janvier 2003.

Ainsi, la chambre constate que le processus de sélection a été réalisé de manière progressive en fonctions de critères objectifs affinés.

#### **5.4- La faible effectivité de la mise en concurrence**

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié dans trois supports distincts (BOAMP, revue Le Moniteur et JOCE) entre le 6 et le 16 mai 2002. Il reprend les éléments de présentation de la délégation de service public tels que figurant dans le rapport annexé à la délibération du 11 avril 2002 décidant le recours à une telle délégation. Aucune restriction portant sur un nombre de candidatures minimum pour organiser la compétition n'est mentionnée dans l'avis. La date limite de réception des candidatures a été fixée au lundi 24 juin 2002 à 12 h 00.

Selon le syndicat, les candidats potentiels « *pouvaient être toute société ou groupement de sociétés françaises ou européennes ayant les capacités techniques et financières à porter l'opération demandée. En 2003, sur le marché français, l'on rencontrait sur ce type de délégation de service public les sociétés suivantes : le groupe Lyonnaise des eaux devenu GDF/SUEZ et ses filiales spécialisées déchets SITA et NOVERGIE ; le groupe VEOLIA et ses filiales spécialisées déchets CGEA/ONYX et RONAVAL ; EDF avec sa filiale spécialisée TIRU ; le groupe IDEX* ».

Seules deux candidatures ont été déposées, avant le 24 juin 2002 à 12 h 00, par le groupement CGEA ONYX (mandataire)/RONAVAL/TIRU et par la société NOVERGIE. Ces deux candidatures ont été déclarées admises à présenter une offre par la commission, le 27 juin 2002.

Concernant le groupement :

- la société CGEA ONYX était alors une filiale à 100 % de la société VIVENDI ENVIRONNEMENT, elle-même filiale à 100 % de la société VIVENDI UNIVERSAL. Elle se prévalait de neuf références en matière d'unités de valorisation énergétique similaires au projet en concurrence, dont deux implantées en Angleterre et aux USA, de capacités de traitement comprises entre 78 000 tonnes/an et 450 000 tonnes/an avec des dates de mise en service couvrant la période 1978 à 2003 (projet) ; elle ne se prévalait d'aucune expérience en matière d'unité de valorisation biologique ;

- la société RONAVAL était alors une filiale régionale à 100 % de la société CGEA ONYX. Elle se prévalait de trois références en matière d'unités de valorisation énergétique, de capacités de traitement comprises entre 38 000 tonnes/an et 78 000 tonnes/an avec des dates de mise en service inconnues ; elle ne se prévalait d'aucune expérience en matière d'unité de valorisation biologique ;
- la société TIRU était alors une filiale à 51 % de la société EDEV appartenant au groupe EDF ; à 24 % de la société CGEA appartenant au groupe VIVENDI ; à 19 % de la société CPCU appartenant au groupe SUEZ ; à 6 % de la société ELYO appartenant au groupe SUEZ (pôle énergie). Elle se prévalait de cinq références en matière d'unités de valorisation énergétique similaires au projet en concurrence, dont une implantée en Espagne, de capacités de traitement comprises entre 160 000 tonnes/an et 630 000 tonnes/an avec des dates de mise en service couvrant la période 1965 à 1994 ; elle ne se prévalait d'aucune expérience en matière d'unité de valorisation biologique.

Concernant la société NOVERGIE, cette société était alors une filiale à 100 % de la société SITA, elle-même filiale à 100 % du groupe SUEZ (pôle propreté). Elle se prévalait de huit références en matière d'unités de valorisation énergétique similaires au projet en concurrence, dont une implantée en Espagne, de capacités de traitement comprises entre 82 500 tonnes/an et 215 000 tonnes/an avec des dates de mise en service couvrant la période 1999 à 2003 ; elle ne se prévalait d'aucune expérience en matière d'unité de valorisation biologique.

Le dossier de consultation des entreprises transmis à chacun des candidats comportait une date limite de réception des offres fixée au 7 avril 2003 à 12 h 00 mais, le groupement CGEA ONYX / RONAVAL / TIRU s'est retiré de la procédure par un courrier du mandataire du groupement adressé au syndicat le 4 avril 2003. Formulé trois jours avant la date limite de dépôt des offres, ce retrait a été présenté comme motivé simultanément par la volonté de la société TIRU de réduire sa participation au groupement et à la future société dédiée, sur demande de sa société mère EDF ; par l'application de directives internes visant à réduire les volumes d'engagements financiers et, enfin, par le renforcement de normes comptables internationales à l'origine de contraintes non surmontables, dans le cadre de relations avec des partenaires publics. Dans ce contexte, le mandataire du groupement a indiqué que ce dernier n'était pas en mesure de remettre une offre économique suffisamment attractive mais ajoutait être toujours déterminé et présent « *dans l'hypothèse où vous décideriez, pour des raisons d'intérêt général, d'envisager de mettre un terme à la procédure en cours* ».

L'ouverture de la seule offre de la société NOVERGIE par la commission est intervenue le 9 avril 2003 et a été examinée, le 13 juin, en présence d'un représentant de la DGCCRF. Dans son rapport daté du 26 juin 2003, la commission a recommandé au président du syndicat d'engager les négociations avec la société, sur la base de son projet de base et de sa variante libre. Le jugement de l'offre a été réalisé par comparaison avec les données actualisées d'un projet similaire mené par le SYDETOM 66 en 1999 ; avec un référentiel budgétaire réalisé préalablement par l'assistant à maîtrise d'ouvrage du syndicat et au moyen de 39 critères donnant lieu à une analyse graduée sur trois niveaux (insuffisant, moyen, bon). A cette occasion, six critères ont recueilli une appréciation « *insuffisant* », douze critères une appréciation « *moyen* » et vingt et un critères une appréciation « *bon* ».

Au terme de ces développements et sans méconnaître les termes du rapport public annuel 2002 de la Cour des comptes selon lequel le secteur de l'élimination des déchets ménagers était caractérisé par la faiblesse de la concurrence, la chambre déplore que l'appel d'offres syndical ait généré la présentation de seulement deux candidatures avec, en outre, une candidature sous forme de groupement momentané d'entreprises participant, de



fait, à un assèchement supplémentaire de la concurrence dans un secteur déjà concentré. La décision de ce groupement momentané d'entreprises de ne formuler aucune proposition d'offre à quelques jours de l'expiration d'un délai de neuf mois réputé, pourtant, avoir été consacré au montage d'un projet lourd, complexe et durable, retient d'autant plus l'attention de la chambre que la motivation de ce retrait, brutal et inattendu, est peu compréhensible. Enfin, bien que ne pouvant mettre en perspective un minimum de deux projets, la chambre relève que le syndicat a décidé de poursuivre la procédure avec la seule société NOVERGIE alors même que seulement 21 des 39 critères d'appréciation retenus recueillaient une appréciation « *bon* », soit un taux de 54 % de satisfaction théorique, relativement faible au regard de l'importance, de la nature et de la durée de l'investissement envisagé.

### **5.5- Les avis consultatifs majeurs**

Le 19 mars 2004, l'expert désigné à la demande du président de la commission d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a déposé son rapport et conclu défavorablement avant que la commission ne fasse de même, le 4 avril 2004. Le 12 mars 2007, la commission d'enquête relative à la demande d'autorisation d'exploiter a elle-même formulé un avis défavorable.

Pour autant, par délibération du 19 avril 2004, le syndicat a choisi, là encore, de poursuivre la procédure afin d'obtention de la déclaration d'utilité publique, effective le 23 mai 2005 et, d'autre part, par délibération du 26 avril 2007 a décidé de déclarer d'intérêt général le projet.

Le caractère défavorable au projet de trois avis consultatifs majeurs est ainsi demeuré sans effet sur l'octroi de la déclaration d'utilité publique et la déclaration d'intérêt général, le syndicat pouvant ainsi poursuivre la mise en œuvre du projet dont il a été investi.

### **5.6- Les reports contraints**

Le 27 octobre 2005, le syndicat a approuvé le choix de la société attributaire de la délégation de service public et les documents contractuels ont été signés le 9 décembre et notifiés au délégataire le 28 décembre 2005 (AR 02.01.06). Si le délai de deux ans et demi écoulé entre le choix de l'offre unique NOVERGIE et la signature des documents contractuels se justifie, à la fois, par les délais de négociation et de finalisation inhérents à un projet technique complexe et par le délai de six mois propre au déroulé de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique ; dont le bon aboutissement tenait en l'état la traduction du projet en documents contractuels et ne pouvait qu'inciter à la prudence au regard des oppositions manifestée ; la chambre remarque toutefois que sept mois se sont écoulés entre la parution du décret de déclaration d'utilité publique et la notification des documents contractuels signés.

Ainsi la demande d'obtention du permis de construire a connu un long parcours d'instruction entre le 7 juillet 2006, date de dépôt de la demande, lui-même effectué avec un décalage de 6 mois par rapport à la date de notification des documents contractuels, et le 10 août 2009, date à laquelle le préfet a émis un certificat de permis de construire tacite prenant effet le 22 janvier 2007. Soit un délai final d'obtention garantie du permis de l'ordre de trois années.

Il en est de même pour la demande d'autorisation d'exploitation au titre d'une installation classée. Formulée le 7 juillet 2006 et, certes, tributaire du bon déroulement de l'enquête publique puis du dépôt du rapport de la commission d'enquête, le 12 mars 2007, la demande n'a donné lieu à une prise de position de l'Etat que par un arrêté de refus d'autorisation du 30 juillet 2008, soit un délai de deux ans. Le tribunal administratif ayant annulé cet arrêté le 5 mai 2009, le préfet a autorisé l'exploitation du pôle de traitement, par arrêté du 20 mai 2009. Soit un délai final d'obtention de l'autorisation avoisinant là aussi les trois années.

De plus, un diagnostic, réalisé en début d'année 2007 par l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives, ayant permis d'identifier sur le site du Petit Beaulieu la présence de vestiges archéologiques, un arrêté préfectoral du 17 décembre 2009 a prescrit des fouilles archéologiques sur une période de dix mois, s'écoulant sur site de courant mai 2010 à courant mars 2011. En pratique, la découverte d'une nécropole ; classée de nature exceptionnelle par les services de l'Etat ; a prolongé de deux mois les fouilles, sans impact cependant sur l'installation du chantier de construction. Pour autant, un nouveau report de l'ordre d'un an et demi après l'obtention du permis de construire est à comptabiliser.

Parallèlement, la profusion des contentieux a aussi participé à la dérive temporelle du projet en favorisant, au surplus, le ralentissement d'une procédure administrative déjà lente, le tout conduisant à la conclusion, en décembre 2010, d'un avenant n° 1 aux documents contractuels, manifestant le coût du temps écoulé et portant le prix à la tonne de déchets traités pour le syndicat, au titre de la première année pleine d'exploitation, de 66,26 € HT à 72,19 € HT, en valeur contractuelle 2003.

Du fait d'évènements extérieurs, indépendants de sa volonté, dont la résolution lui échappait autant que la survenance, la chambre regrette que le syndicat ait ainsi durablement perdu la maîtrise temporelle de conduite du projet de pôle de traitement.

### **5.7- Le projet retenu**

Le projet retenu par le syndicat se compose :

- d'un équipement de pré-tri mécanique d'une capacité de 205 500 tonnes/an qui permet de séparer deux fractions :
  - la fraction grossière combustible à haut pouvoir calorifique, orientée vers le procédé de valorisation énergétique par incinération,
  - la fraction fine et humide composée d'éléments organiques ou minéraux, orientée vers les procédés de méthanisation-compostage ou de stabilisation biologique ;
- d'une plate-forme de mise en balle des ordures ménagères d'une capacité maximale de 20,5 tonnes/h destinée à permettre le stockage temporaire des déchets lors d'arrêts techniques de l'unité de valorisation énergétique ;
- d'une unité de valorisation énergétique d'une capacité ramenée à 150 000 tonnes/an par l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter, composée :
  - d'un four de 21,5 tonnes/heure de déchets ménagers équipé d'une chaudière de récupération,

- d'un turbo alternateur permettant de valoriser la vapeur produite par la chaudière sous forme d'électricité à hauteur de 127 500 MWh/an dont 105 200 MWh destinés à la revente,
- d'un traitement des fumées de type sec avec double filtration et système de traitement des oxydes d'azote par procédé catalytique ;
- d'une plateforme de traitement des mâchefers issus de l'incinération, d'une capacité maximale de 42 000 tonnes/an ;
- d'une unité de valorisation biologique d'une capacité de 26 500 tonnes/an composée de deux lignes de traitement :
  - l'une à fin de méthanisation de la fraction fermentescible des ordures ménagères,
  - l'autre à fin de compostage de déchets verts et du digestat issu du méthaniseur ;
- d'une installation de stabilisation biologique d'une capacité de 51 500 tonnes/an permettant une fermentation biologique accéléré des déchets à bas pouvoir calorifique afin d'obtenir un produit stabilisé qui sera évacué en CET/CSDU/ISDND.

Si la chambre n'a pas qualité pour déterminer si le choix de la technique de l'incinération est optimal aux points de vue économique et environnemental, à sa connaissance, aucune solution de valorisation et/ou de recyclage total n'existe à ce jour et les autres solutions techniques, fréquemment avancés comme constitutives d'alternatives crédibles, présentent elles-mêmes des inconvénients non négligeables. Même en présence d'une mise en œuvre efficiente des collectes sélectives, les déchets ménagers résiduels non valorisables demeurent en quantité suffisamment importantes pour que la technique traditionnelle et unique de l'enfouissement ne constitue pas un choix pérenne, tant sous l'aspect environnemental que sous l'aspect financier, et pour que le recours à la technique de l'incinération s'avère, en l'état actuel, fondé.

#### **5.8- Le projet de création d'une installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) à Montcel**

Si les difficultés de réalisation du projet du pôle de traitement de Beaulieu retiennent plus particulièrement l'attention, le projet de création d'une installation de stockage des déchets non dangereux sur le territoire de la commune de Montcel mérite d'être rappelé d'autant que sa réalisation est aussi marquée par des retards contraints.

Ce projet, qui concrétise l'une des prescriptions du PDEDMA en vigueur, est complémentaire au projet de pôle de traitement et est destiné à pallier à l'arrivée à saturation des ISDND existants ou à la limitation des dépôts autorisés en leur sein. Prévu pour accueillir annuellement 50 000 tonnes de déchets pour une capacité globale de 1 250 000 tonnes, le projet a un coût prévisionnel de 21 000 000 €. Sa base foncière représente vingt-deux hectares dont onze consacrés à l'enfouissement de déchets ultimes, plus particulièrement des encombrants, des déchets de chantier de type banal et des déchets industriels banals.

Le choix du site de Montcel-Combronde ; retenu en février 2005 parmi une sélection de quinze sites ; répond à la nécessité de disposer d'un ISDND à proximité raisonnable du barycentre de production des déchets du périmètre syndical, présentant des caractéristiques géologiques compatibles avec la nature des installations envisagées, accessible aisément pour des véhicules de fort tonnage mais, simultanément, suffisamment éloigné des zones d'habitat ou d'activité à fin de réduire autant que possible les phénomènes de nuisances pour le plus grand nombre.

Si les enquêtes conjointes préalables à la déclaration d'utilité publique et parcellaire se sont déroulées au 3<sup>ème</sup> trimestre 2007 et ont donné lieu à un avis défavorable du commissaire enquêteur, l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet date du 17 février 2010, une première déclaration ayant été refusée par un arrêté du 24 juin 2008 annulé par le tribunal administratif.

La chambre constate, à l'identique du projet du pôle de traitement, que le projet d'ISDND subit de longues périodes de blocage, indépendamment de la volonté du syndicat, et donne lieu à divers contentieux qui contribuent, à leur tour, à amplifier une situation de blocage, non encore apurée, et cela malgré la saturation programmée des ISDND existants.

### **5.9- La prolifération des contentieux**

Le syndicat a connu trois séries de contentieux majeurs concernant le projet de pôle de traitement du site de Beaulieu, le projet alternatif concurrent de Clermont Communauté, dénommé Ophrys, sur le site de Puy Long et le projet de création d'un ISDND sur le site de Montcel.

Au sein de chacune de ces séries, certains contentieux présentent un aspect secondaire même si leur existence a constitué pour le syndicat une charge supplémentaire de gestion et une incertitude permanente contribuant à complexifier la mise en place des projets concernés. Tel est le cas de contestations de choix de sites d'implantation ou d'arrêtés de cessibilité de terrain.

La chambre s'est employée à recenser et examiner les contentieux les plus significatifs, de nature à remettre en cause les projets portés par le syndicat et, par voie de conséquence, de nature à générer un risque financier majeur pour celui-ci du fait des engagements contractuels souscrits. Si parmi les trois séries de contentieux évoquées supra, l'une ne concerne pas directement le syndicat mais son délégataire, elle ne peut être ignorée dès lors qu'elle résulte d'un projet de pôle de traitement porté par le syndicat.

Enfin, si certains contentieux majeurs ne présentent plus, aujourd'hui, un enjeu, certains demeurent encore pendents devant la juridiction administrative. Ils sont toujours susceptibles d'hypothéquer la conduite à bonne fin des projets portés par le syndicat et, ainsi, tout risque financier pour le syndicat ne peut être considéré comme écarté.

#### **5.9.1- Concernant le projet du site de Beaulieu**

Huit catégories de contentieux ont été recensées portant sur la procédure d'appel public à la concurrence, sur le choix du délégataire, sur la réitération ultérieure de ce choix, sur le refus de délivrance de l'autorisation d'exploitation, sur le permis de construire, sur la prorogation de la déclaration d'utilité publique, sur la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans les délais d'instruction administratifs et sur la conclusion d'un avenant n° 1 aux documents contractuels.

**La procédure d'appel public à la concurrence** a donné lieu à une requête en référé, rejetée le 16 novembre 2005.

**Le choix du délégataire** a donné lieu, outre une requête en référé rejetée le 10 juillet 2007 ; à un jugement du tribunal administratif du même jour annulant la délibération du comité syndical pour un motif procédural ; à un arrêt de la cour administrative d'appel en date du 5 novembre 2009 et à un arrêt du Conseil d'Etat en date du 21 février 2011.

Amenée, notamment, à examiner les conclusions à fin d'injonction de procéder à la résolution amiable de la délégation de service public, la chambre relève que la cour administrative d'appel, a précisé que « *à la date du présent arrêt l'exécution des contrats en cause, qui compte tenu de leur objet, présentent un intérêt public, est relativement avancée ; que l'autorisation d'exploitation de certaines des structures existantes de traitement des déchets, qui au demeurant risquent d'être gravement insuffisantes à moyen terme dans le secteur en cause, va expirer prochainement ; que la mise en place des solutions de remplacement peut prendre plusieurs années ; que les implications financières du projet en cours d'exécution sont très importantes ; qu'ainsi, eu égard à l'ensemble de ces éléments, et alors même que la délibération du 26 octobre 2007 n'a pu avoir pour effet de régulariser la délibération et les décisions annulées, la constatation éventuelle de la nullité des contrats doit être regardée, dans les circonstances de l'espèce comme devant porter, le cas échéant, une atteinte excessive à l'intérêt général* ».

Ainsi, l'affirmation d'une absence de nullité des documents contractuels a permis d'écartier un risque financier majeur pour le syndicat, l'analyse en deuxième instance étant ultérieurement confirmée par le Conseil d'Etat.

**La réitération ultérieure du choix du délégataire** a donné lieu à un jugement du tribunal administratif en date du 17 décembre 2009, rejetant les requêtes, et à un arrêt de la cour administrative d'appel en date du 3 novembre 2011, confirmant le jugement de première instance. Aucun pourvoi en cassation n'ayant apparemment été formé, le contentieux est clos sur ce point.

**Le refus de délivrance de l'autorisation d'exploitation** a donné lieu à une ordonnance en référé, en date du 30 octobre 2008, rejetant une demande de suspension de la décision préfectorale en l'absence de condition d'urgence remplie et à un jugement du tribunal administratif en date du 5 mai 2009. Ce jugement a annulé l'arrêté préfectoral refusant l'autorisation d'exploitation d'une installation classée sur le site de Beaulieu et enjoint au préfet d'accorder la dite autorisation, dans un délai de deux mois, sous réserve d'une réduction de la capacité de l'unité de valorisation énergétique devant être ramenée de 170 000 tonnes/an à 150 000 tonnes/an. Le jugement a aussi consacré un développement au fait que le syndicat était, notamment, pourvu de la compétence pour la réalisation et la gestion de l'installation classée en cause, contrairement à Clermont Communauté.

Le préfet a accordé l'autorisation, comme enjoint par le tribunal, aucun appel n'a été déposé et seul un recours en tierce opposition a donné lieu à un jugement de rejet de la part du tribunal administratif en date du 30 décembre 2009. L'octroi de l'autorisation a ainsi écarté une nouvelle situation de risque financier pour le syndicat.

**Le permis de construire** a donné lieu à un jugement du tribunal administratif, en date du 8 février 2011, rejetant la requête en annulation déposée le 25 mai 2010. Toutefois, un appel, en cours d'instruction, a été enregistré auprès de la cour administrative d'appel, le 8 avril 2011. Tout risque financier pour le syndicat, sur ce point, n'est donc pas encore totalement exclu.

**La prorogation de la déclaration d'utilité publique** a donné lieu à un jugement de rejet du tribunal administratif, en date du 8 février 2011, suite à une requête du 21 juillet 2010 au motif, notamment que les déchets de la compétence du syndicat sont actuellement uniquement traités par enfouissement ; en contradiction avec les termes de l'article 541-24 du code de l'environnement prescrivant que depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002 seuls les déchets ultimes peuvent faire l'objet d'un enfouissement ; que les centres d'enfouissement vont arriver à saturation dans les prochaines années ; que le projet du syndicat répond aux exigences du PDEDMA et que, eu égard à l'intérêt public, le préfet a pu sans erreur d'appréciation considérer que le projet présentait toujours une utilité publique.

Toutefois, suite à appel, la cour administrative d'appel a annulé, le 16 février 2012, le jugement du tribunal administratif et l'arrêté préfectoral de prorogation, considérant que la procédure de déclaration d'utilité publique devait être renouvelée au regard des modifications substantielles des coûts du projet. Là encore, sur ce point, tout risque financier pour le syndicat n'est pas encore totalement écarté.

**La reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans les délais d'instruction administratifs** a donné lieu à un jugement du tribunal administratif, en date du 23 février 2012, suite à une requête du 16 juin 2009 de la part du délégataire. Le tribunal a reconnu le caractère fautif des délais d'instruction préfectoraux de la demande d'autorisation d'une installation classée ainsi que du refus d'octroi de cette autorisation, la responsabilité de l'Etat étant ainsi susceptible d'être engagée. Toutefois, le tribunal a rejeté la demande d'indemnisation. Le délai d'appel n'est pas encore expiré.

**La conclusion d'un avenant n° 1 aux documents contractuels** a donné lieu à une requête en annulation en date du 15 novembre 2011, en cours d'instruction. Une nouvelle situation de risque financier pèse ainsi, à nouveau, sur le syndicat.

#### 5.9.2- Concernant le projet concurrent du site de Puy Long

Le projet de Puy Long, dénommé OPHRYS, a été développé par Clermont Communauté et une entreprise délégataire et venait en concurrence avec celui porté par le syndicat. Une seule catégorie de contentieux a été recensée portant sur le choix du délégataire de Clermont Communauté.

Un premier jugement du tribunal administratif du 2 juillet 2009 a rejeté une requête du délégataire du syndicat au motif d'une absence de justification d'un intérêt à agir. Cette procédure est close.

Deux autres jugements du 10 juillet 2009 ont fait droit à deux requêtes formées par un candidat finalement non retenu et par le syndicat. Le tribunal administratif a ainsi annulé la délibération de l'assemblée communautaire approuvant le choix du délégataire ainsi que l'autorisation donnée au président de signer la délégation de service public. De plus, il a enjoint la collectivité à résilier à l'amiable la dite délégation et, à défaut de saisir le juge du contrat. Dans ce jugement, le tribunal a considéré :

- d'une part, que, les dispositions de l'article 2 des statuts du syndicat faisaient obstacle à ce que ses collectivités adhérentes puissent exercer la compétence concernant le traitement des déchets au-delà d'une activité de gestion des installations dont elles avaient la propriété et cela jusqu'à la mise en service industrielle des unités de valorisation ;

- d'autre part, que si la délégation de service public concernée avait pour objet d'assurer la gestion traditionnelle d'un ISDND, elle avait aussi pour objet d'étendre la capacité d'accueil à 3 800 000 m<sup>3</sup> et de réaliser des installations complémentaires de valorisation énergétique du biogaz, pour un coût global d'investissement de 31 800 000 €, investissement dépassant, au surplus, les seuls besoins du périmètre communautaire ;
- en conséquence, que le défaut de compétence de la communauté d'agglomération pour réaliser ce projet était avéré.

La cour administrative d'appel a confirmé, le 7 janvier 2010, le jugement de première instance, le Conseil d'Etat réaffirmant, par un arrêt du 21 février 2011, qu'il revient au syndicat *de décider des modalités futures de traitement des déchets ménagers dans (son) périmètre* ».

Cette procédure a permis de réaffirmer l'exclusivité de compétence du syndicat pour le traitement des déchets sur l'ensemble de son territoire et a ainsi écarté tout risque financier inhérent à une remise en cause de cette primauté, notamment du fait des engagements contractuels souscrits par lui.

Pour mémoire, par un jugement définitif du 28 avril 2011, le tribunal administratif a annulé la convention de délégation de service public conclue entre Clermont Communauté et son délégataire et condamné la collectivité à verser une indemnisation de 4 922 680 €.

#### 5.9.3- Concernant le projet du site de Montcel

Deux catégories de contentieux ont été recensées portant sur le refus de déclaration d'utilité publique du projet et sur la déclaration d'utilité publique,

**Le refus de déclaration d'utilité publique du projet** a donné lieu à un jugement du tribunal administratif en date du 4 novembre 2009 prononçant l'annulation de l'arrêté préfectoral refusant de déclarer d'utilité publique le projet. Cette procédure est close.

**La déclaration d'utilité publique finalement prononcée** a donné lieu, en référé, à une ordonnance de rejet en date du 10 mai 2010 puis à un jugement du tribunal administratif, en date du 15 mars 2011 rejetant les requêtes en annulation. Toutefois, une requête en appel en date du 18 mai 2011 est en cours d'instruction.

Au terme de cette succession d'actes contentieux, la chambre remarque que le syndicat a été entraîné dans un dédale juridictionnel, démesuré au regard de ses seuls moyens humains disponibles, l'ayant contraint au recours à des conseils extérieurs onéreux. De plus, la chambre relève que, pour les contentieux parvenus à épuisement, le syndicat et son délégataire ont systématiquement obtenu gain de cause et que la confirmation, par le juge, de la compétence exclusive du syndicat en matière de définition, de réalisation et de gestion des installations de traitement dans le ressort de son périmètre syndical a été formulée au plus haut niveau de la juridiction administrative.

Enfin, la chambre constate que le retard dans la mise en œuvre du projet du site de Beaulieu engendré par la multiplicité des obstacles administratifs et contentieux, par la survenance de fouilles archéologiques non envisagées initialement, ont contribué à la conclusion, le 18 novembre 2010, d'un avenant n° 1 au bail emphytéotique et à la convention d'exploitation non détachable, avenant qui modifie à la hausse le coût global de l'opération. De plus, le retard précité a participé à l'absence de mise en service dans les délais initialement envisagés des unités de valorisation énergétique et biologique dans un contexte de quasi saturation des installations d'enfouissement du périmètre syndical.

## **6- LES DOCUMENTS CONTRACTUELS**

Un bail emphytéotique administratif (BEA) et une convention d'exploitation non détachable ont été signés par le président du syndicat et le directeur général de NOVERGIE, le 9 décembre 2005 et ont été notifiés par le syndicat à la société délégataire, le 28 décembre 2005 avec accusé de réception le 2 janvier 2006. Matériellement, le BEA et la convention se composent chacun de 32 articles complétés, dans le premier cas, de 18 documents annexes et, dans le second, de 5 documents annexes.

La société VERNEA, société ad hoc créée conformément aux dispositions des documents contractuels, a été substituée, dès sa création, à la société NOVERGIE qui reste néanmoins tenue de se substituer à nouveau à la société ad hoc en cas de défaillance de cette dernière pendant la durée du BEA.

Un avenant n° 1, signé par les parties le 18 novembre 2010, fait actuellement l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative.

L'élaboration de ces documents contractuels a été menée en étroits contacts entre le syndicat, le trésorier payeur général du Puy-de-Dôme et la Mission d'Enquête Economique et Financière qui a émis quatre rapports en date des 22 mars 2001, 2 avril 2003, 25 mars 2004 et 13 septembre 2005.

Du fait des multiples obstacles rencontrés par le syndicat dans la conduite à bonne fin du projet VALORDOM, aucune des unités de valorisation n'a pu être mise en service, ni même être construite, plusieurs années après la signature des documents contractuels.

### **6.1- Le bail emphytéotique**

#### **6.1.1- Dispositions générales**

L'objet du bail consiste pour le syndicat à confier à la société NOVERGIE une ensemble de parcelles totalisant plus de 11 hectares, au lieu dit Beaulieu, « *à charge pour lui d'améliorer ce terrain en y construisant à ses frais et risques, et sous sa maîtrise d'ouvrage, un prétraitement par extraction mécanique et par stabilisation biologique et une unité d'incinération avec valorisation énergétique (UVE), une unité de valorisation biologique par méthanisation (UVB) ainsi que leurs ouvrages complémentaires.* ».

La durée du bail a été fixée à 20 ans commençant à courir à compter de la date de mise en service industrielle du pôle de traitement. Ainsi, la durée réelle du bail excède la durée de 20 ans visée à l'article L. 1411-2 du CGCT. Saisi pour avis, le 2 avril 2003, le TPG a formulé un avis favorable à une délégation de service public de 22 ans et six mois en précisant que « *Dans ce délai, les deux premières années seront consacrées aux études et à la construction des installations* ». Dans un nouveau courrier du 19 avril 2007, il a confirmé que le point de départ du délai de 20 ans commençait bien à courir à compter de la mise en service industriel des installations, son avis antérieur étant fondé sur la durée normale d'amortissement des installations que le délégataire mettrait en œuvre.

Le bail confère à la société délégataire l'exclusivité du traitement des déchets ménagers et assimilés sur le périmètre du syndicat en fixant des limites quantitatives d'exploitation dont, 170 000 tonnes par an de la fraction incinérable des déchets ménagers et assimilés pour le traitement par incinération avec valorisation énergétique (ramenée à 150 000 tonnes par le juge administratif) et 26 500 tonnes par an de la fraction organique



des déchets ménagers collectée sélectivement ou extraite des déchets résiduels pouvant faire l'objet d'une valorisation biologique pour le traitement par méthanisation.

Cependant, le syndicat ne garantit pas contractuellement l'apport de tonnages équivalents, sauf en matière de déchets verts où il s'engage à hauteur de 8 500 tonnes par an.

A l'inverse, la société délégataire s'engage à faire fonctionner le pôle de traitement au plus près de sa capacité nominale, en vue d'une optimisation économique et se voit autorisée, en conséquence, « à utiliser, à titre accessoire, pour son propre compte et dans les conditions fixées à l'article 9.5 de la convention d'exploitation, ledit pôle de traitement » et cela sous contrôle du syndicat « dans le cadre du contrôle qu'il opère à l'entrée de l'usine ».

#### 6.1.2- Les travaux de construction des ouvrages

Les études et l'ensemble des procédures administratives (demandes de permis de construire, d'autorisation d'exploiter...) sont mis à la charge de la société délégataire et leur obtention conditionne l'engagement de l'ensemble des travaux (y compris les voies et réseaux de desserte interne et d'accès au site) sous sa maîtrise d'ouvrage et à ses frais et risques. L'ensemble des travaux d'entretien courant, de gros entretien, de renouvellement et de modernisation des installations lui sont également confiés.

Le montant des travaux, garanti par la société délégataire au syndicat, s'élève à 128 429 189 € HT, en valeur au 7 avril 2003, à réaliser dans l'optique d'une mise en service industrielle intervenant dans un délai maximal de 26 mois à compter de l'obtention de la dernière autorisation administrative (permis de construire et autorisation d'exploitation). Cependant, ce délai de 26 mois est précédé de deux autres délais, l'un de 4 mois entre l'approbation par le bailleur des plans d'architecture et le dépôt des dossiers complets de demande de permis de construire et de demande d'autorisation d'exploitation et, l'autre, « réellement constaté », entre le dépôt des dossiers de demande et l'obtention de la dernière autorisation.

Durant les 1500 heures premières heures de marche à dater de la mise en service industrielle pour l'UVE, il appartient à la société délégataire de faire réaliser par un organisme extérieur agréé indépendant un contrôle des performances et garanties, dont les résultats sont transmis au fur et à mesure au syndicat. Dans l'hypothèse de non atteinte des objectifs, contractuellement définis au moyen de paramètres, des pénalités sont prévues.

#### 6.1.3- Les dispositions économiques et financières

Le syndicat bénéficie de deux redevances de la part de société délégataire.

Une première redevance annuelle pour occupation du domaine public, indexée mensuellement, fixée à 22 500 € par an conformément à une estimation des domaines. Cette redevance est la contrepartie financière de la mise à disposition du terrain donné à bail.

Une seconde redevance annuelle pour frais de gestion et de contrôle, fixée forfaitairement à 170 000 € par an jusqu'à la date de mise en service industrielle puis, à compter de cette date, à 3 %, actualisables et révisables, des charges fixes et proportionnelles. Une modification de ce pourcentage peut intervenir tous les ans, en fonction des dépenses réellement constatées par le bailleur.

La société délégataire est rémunérée pour sa gestion du service public dans les conditions prévues à la convention d'exploitation.

Le coût garanti des travaux, soit 128 429 189 € HT, sera ajusté définitivement des plus ou moins values, choisies ou imposées par l'évolution de la réglementation, à la date de mise en service industrielle des installations.

Une actualisation des prix sera simultanément effectuée afin de tenir compte de l'évolution des conditions économiques entre le 7 avril 2003 et la date de mise en service industrielle des installations, c'est-à-dire, au cas d'espèce, une période de l'ordre de dix années. Pour ce faire, du fait de la diversité des matériaux et des prestations, douze indices d'actualisation sont énumérés.

Les frais financiers de préfinancement des investissements et de portage de la TVA, calculés à la date de mise en service industrielle, sont estimés à un montant indicatif de 4 161 103 € HT tandis que les frais de montage financier sont retenus pour un montant forfaitaire de 1 310 000 € HT.

Les conditions de financement seront cristallisées à la date de mise en service industrielle sauf conditions particulières reportant de six mois cette cristallisation.

Ainsi, le montant des travaux à financer correspond au montant de 128 429 189 € HT, ajusté et actualisé ; majoré des frais financiers de préfinancement (4 161 103 €) et des frais de montage financier (1 310 000 €) ; diminué d'un apport en fonds propres, effectué par la société délégataire à la société ad hoc, de 2 500 000 € (s'analysant comme une avance car amortissable) et des subventions d'équipement obtenues. Soit un montant à financer de 131 400 292 € au sein duquel les frais de montage financier représentent 1 % du montant total à financer.

Le financement retenu correspond à un crédit-bail sur une durée de 20 ans. L'annuité financière supportée par la société délégataire est l'un des éléments constitutifs du coût du service de traitement des déchets ménagers et assimilés et contribue à la détermination du montant de la rémunération versée par le syndicat à la société délégataire, au titre de la prise en charge du service public. Une convention tripartite unissant le délégant, le délégataire et le crédit-bailleur sera alors signée pour régler le devenir des biens en cas de fin anticipée des conventions avant le terme normal du crédit bail ou en cas de résiliation de celui-ci.

A titre indicatif, l'annuité de la première année, sur la base de conditions en date de juin 2005 (euribor swapé = 3,37 % ; spread banque = 0,20 % : taux d'intérêt annuel = 3,57 %), est évaluée à 8 165 299,43 € HT au titre du financement externe et à 108 114,36 € HT au titre de l'amortissement financier de l'apport en fonds propres, soit un total de 8 273 413,79 € HT.

Sur la base d'une capacité nominale annuelle de 230 000 tonnes<sup>1</sup>, la couverture du coût du seul investissement mettrait ainsi à charge du syndicat **une redevance d'investissement de 35,97 € par tonne**, hors impôts et taxes et hors TVA, au titre de la première année pleine d'exploitation (en valeur avril 2003), hors effets de l'avenant signé fin 2010.

---

<sup>1</sup> La capacité de 230 000 tonnes correspond à l'anticipation des volumes à traiter par le pôle de traitement au titre de la 20<sup>ème</sup> année d'exploitation, notamment déterminés en fonction de l'évolution de la population concernée et des tendances comportementales. Dans ce contexte, la collecte traditionnelle de déchets ménagers résiduels est ainsi estimée à 197 200 tonnes, les volumes refusés en centre de tri à 7 500 tonnes ; soit un total de 200 200 tonnes devant être préalablement traités par l'unité de tri mécanique ; la part directement incinérable des déchetteries à 25 762 tonnes et la part directement destinée à l'UVB à 4 800 tonnes.

Le régime des responsabilités et assurances complète le dispositif tant pour les risques chantier que pour les risques de responsabilité civile traditionnelle mais aussi environnementale et les risques dommages.

A la date de mise en service industrielle des installations puis durant l'écoulement du bail, la chambre recommande particulièrement au syndicat d'assurer un suivi régulier et attentif des comptes établis par la société délégataire afin de s'assurer que les résultats déclarés demeurent en cohérence, d'une part, avec les conditions réelles d'exploitation et, d'autre part, avec le compte d'exploitation prévisionnel, le dispositif contractuel intégrant la redevance spécifique d'investissement à la redevance globale.

#### 6.1.4- Les contrôles, sanctions et modalités de fin du contrat

Le syndicat se voit reconnaître toute démarche de contrôle à sa convenance, tant en phase de travaux qu'en phase d'exploitation. En cas de retard dans la réalisation de l'ouvrage, une pénalité est prévue consistant en la non actualisation du montant des travaux au-delà du délai contractuel de réalisation. En outre, en cas de non conformité des travaux, une pénalité prenant la forme d'une obligation de mise en conformité dans un délai de six mois s'applique et est portée à 2 000 € HT par jour au-delà.

En cas de manquement grave de la société délégataire prenant, par exemple, la forme d'un abandon ou de non réalisation des travaux, le syndicat peut prononcer la résiliation du BEA, pour faute grave, qui entraîne déchéance au titre de la convention d'exploitation.

Les conséquences financières de la déchéance seraient alors à la charge de la société délégataire à l'exception de l'encours financier résiduel, lequel est égal à la somme de la valeur financière non amortie et des éventuels coûts de dénouement anticipé du financement.

Par ailleurs, du fait des prérogatives de puissance publique dont dispose le syndicat, le principe d'une résiliation unilatérale du BEA, pour motif d'intérêt général, lui est reconnu. Dans ce cas, la société délégataire aurait droit à une indemnisation intégrale de son préjudice tenant compte, notamment, de la valeur de l'encours financier résiduel, de la valeur nette comptable des ouvrages pour les biens financés sur fonds propres et acceptés par le bailleur, des frais liés à la rupture des contrats de travail ou encore des bénéfices prévisionnels calculés sur la moyenne des cinq dernières années.

Le cas particulier de non obtention ou d'annulation, par le juge administratif compétent, des autorisations administratives nécessaires à la réalisation ou l'exploitation du pôle de traitement, dans un délai de 18 mois suivant la date de prise d'effet du BEA, constitue aussi un cas de résiliation unilatérale. Dans ce cas, il est prévu que les parties doivent se rapprocher pour trouver une solution négociée, par voie d'avenant et, si les autorisations administratives précitées ne peuvent absolument pas être obtenues, « *le BEA et la convention d'exploitation rattachée sont résiliés de plein droit sans faute du preneur* ». En cas de résiliation, « *le preneur sera indemnisé de l'ensemble des coûts exposés et des préjudices directs et indirects subis (notamment au titre de la valeur de l'encours financier résiduel...)* ».

Alors que le BEA a pris effet le 2 janvier 2006, que le délai de 18 mois expirait le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'autorisation d'exploitation n'a été accordée que le 20 mai 2009 et le permis de construire a fait l'objet, le 10 août 2009, d'un certificat administratif préfectoral de permis tacite, prenant effet le 22 janvier 2007. Ce différé dans l'octroi des autorisations, indépendant de la volonté de l'entreprise, motivait à lui seul la conclusion d'un avenant n° 1, le 18 novembre 2010, soit à une date postérieure aux autorisations précitées, au début des fouilles archéologiques, à la prorogation pour cinq ans de la déclaration d'utilité publique et au dessaisissement du président du conseil général de la révision du PDEDMA, tous

événements levant une partie des hypothèques pesant sur le projet, l'hypothèque d'une issue défavorable de l'un des contentieux encore en cours n'étant toutefois pas encore levée.

## **6.2- La convention d'exploitation**

### **6.2.1- Généralités**

Expressément non détachable du BEA, la convention d'exploitation en partage la durée et la contrainte de base, à savoir la réalisation et la mise en service industrielle du pôle de traitement de Beaulieu. De nombreuses clauses du BEA sont ainsi réitérées ; comme, par exemple, la substitution de la société signataire par une société ad hoc, ou bien sont reprises par renvois aux annexes de ce BEA.

La mission de service public déléguée consiste à assurer sous sa responsabilité, à ses risques et périls, le fonctionnement régulier et l'entretien des installations du pôle de traitement en étant seule responsable à l'égard des tiers de l'exploitation des installations et de l'exécution du service public.

Pour ce faire, la société s'engage à traiter la totalité des déchets dont la nature est précisément décrite par l'article 7 de la convention, dans la limite des capacités nominales des installations. Le gisement global de déchets est considéré, sur une durée de 20 ans, comme devant donner lieu à une modeste évolution portant le volume de 385 885 tonnes en 2008 à 395 529 tonnes en 2027. Toutefois, le tribunal administratif, dans un jugement du 5 mai 2009, a considéré que le niveau d'évolution de la population retenu pour évaluer la production de déchets était supérieur aux projections moyennes de l'INSEE, qu'ainsi l'installation serait surdimensionnée et risquerait de générer des pollutions supplémentaires, qu'il convenait donc de fixer la capacité de l'UVE au niveau prescrit par le préfet, dans un courrier du 21 avril 2008, soit 150 000 tonnes.

La société se voit cependant reconnaître le droit de traiter des tonnages complémentaires de déchets ménagers et assimilés extérieurs au syndicat mais sous son contrôle.

Les moyens à mettre en œuvre, les obligations de respect de l'environnement (notamment le traitement des fumées d'incinération, des rejets liquides et des odeurs), le devenir des sous-produits de traitement, le suivi du fonctionnement des installations et de leur maintenance ou de la traçabilité des flux font l'objet de dispositions précises. Il en est de même des opérations d'entretien courant, de gros entretien et renouvellement et de modernisation éventuelle des installations dont le plan prévisionnel est décrit dans une annexe 2 à la convention et chiffré, sur 20 ans, à 33 186 200 €.

### **6.2.2- Les dispositions économiques et financières**

L'économie générale de la délégation figure à l'article 18 et aux annexes 3 et 4 de la convention qui retracent un compte d'exploitation prévisionnel ainsi que la décomposition des coûts d'exploitation, les impôts et taxes et certains postulats de raisonnement.

Schématiquement, sur la base d'une capacité nominale de 230 000 tonnes annuelles, l'équilibre de la seule exploitation mettrait à charge du syndicat une redevance d'exploitation égale à 26,09 € par tonne, hors impôts et taxes et hors TVA, au titre de la première année pleine d'exploitation (en valeur avril 2003), hors effets de l'avenant signé fin 2010. Ce résultat est égal à l'ensemble des charges fixes et proportionnelles augmentées des charges de gros entretien et renouvellement et des deux redevances dues au syndicat au titre du BEA, diminuées des recettes de valorisation énergétique et biologique, des recettes en provenance de la commercialisation des sous-produits de l'incinération et de la méthanisation et des recettes issues du traitement des déchets autres que ceux apportés par le syndicat.

Ainsi, données du BEA et de la convention confondues, la redevance globale due par le syndicat s'élèverait donc à 66,26 €, hors TVA, par tonne (35,97 € + 26,09 € + 4,20 € d'impôts et taxes) au titre de la première année pleine d'exploitation (en valeur avril 2003), hors effets de l'avenant signé fin 2010. Ce montant de référence ne concerne toutefois que la première année complète d'exploitation du fait notamment, des postulats de progressivité de l'annuité financière de 1,5 % l'an ; du planning prévisionnel d'engagement progressif des charges de gros entretien et renouvellement, du caractère proportionnel aux charges d'exploitation fixes, proportionnelles et de gros entretien et renouvellement de la redevance pour frais de contrôle due au syndicat.

Toutefois, la prise en compte du temps écoulé entre la date de remise de l'offre (en 2003) et la date de mise en service industrielle du pôle (envisagée en 2013), conduira à une actualisation des données financières en fonction de la variation d'une série de douze index ou indices adaptés à chacun des composants et sous composants de la redevance (hors les douze indices d'actualisation de valeur de l'investissement qui eux servent de base à la cristallisation du financement). Ainsi, une actualisation intermédiaire détaillée indicative a été établie à la date du 31 mars 2010. Il en résulte, au titre de la première année pleine d'exploitation, que la redevance globale due par tonne serait portée de 66,26 €, hors TVA en valeur 2003, à 85,02 €, hors TVA en valeur mars 2010. Soit une augmentation de 28,31 % en sept ans par le seul effet de l'écoulement du temps.

La présentation du projet d'avenant n° 1 au conseil syndical du 15 novembre 2010 porte cependant le montant de la redevance globale de référence par tonne, au titre de la première année pleine, de 66,26 €, hors TVA, à 72,19 €, hors TVA, en valeur avril 2003, l'augmentation de 5,93 € HT par tonne (dont 0,66 € sont expliqués comme étant dus l'évolution de la fiscalité sur les déchets) correspondant, ainsi, à une augmentation de 8,94 %. Actualisée, en valeur août 2010, la redevance globale de référence par tonne, au titre de la première année pleine d'exploitation s'établirait alors à 95,84 €, hors TVA.

La chambre constate ainsi que le temps écoulé entre la remise de l'offre et les données de l'avenant n° 1, lui-même conséquence du temps écoulé, a pour effet de porter le **montant de la redevance globale de référence par tonne à charge du syndicat de 66,26 €, en valeur avril 2003 à 95,84 € par tonne, en valeur août 2010, hors TVA**. Ainsi, une progression de 44 % de la redevance à charge du syndicat, principalement imputable aux changements de positions des uns et des autres, en résulte, avant même toute mise en service industrielle et, même, tout début de construction.

Ce montant, non encore définitif au regard du calendrier, fera encore l'objet d'une indexation mensuelle, destinée à tenir compte de l'évolution des conditions économiques entre la date de mise en service industrielle et la date de chacune des facturations en cours d'exploitation.

Enfin, une révision de la rémunération, à la hausse ou à la baisse, sans bouleversement de l'économie de l'ensemble contractuel, pourra avoir lieu tous les cinq ans, à compter de la mise en service industrielle, sans conditions préalables particulières, mais aussi dans une série de cas spécifiques tels qu'une évolution importante de législation/réglementation, notamment en matière environnementale. Une pénalisation du délégataire est également envisagée en cas de non respect de obligations en matière de traitement des fumées ou de non production des documents listés et nécessaires au syndicat afin d'exercer son contrôle de la délégation. Dans des cas extrême, une mise en régie est envisageable. Au terme normal de l'ensemble contractuel, l'ensemble des ouvrages seront remis gratuitement au syndicat sous réserve d'indemnisation pour l'ensemble des travaux ou renouvellement non prévu au plan de renouvellement et de frais de remise en état normal d'entretien dont la société devra s'acquitter.

Au final, au regard de la diversité, de la complexité et du nombre de données financières participant au processus de détermination du montant de la redevance due par le syndicat à son délégataire, la chambre invite le syndicat à procéder à un suivi régulier et méthodique des comptes annuels établis par la société délégataire afin de s'assurer que les résultats déclarés demeurent en cohérence, d'une part, avec les conditions réelles d'exploitation et, d'autre part, avec le compte d'exploitation prévisionnel et, notamment, à porter une attention sans faille aux modalités de mise en œuvre des opérations de gros entretien et de renouvellement.

## 7- LE SERVICE RENDU

Les rapports annuels d'activité ont été produits pour la période 2002-2008 ainsi que les rapports annuels sur la qualité et le prix d'élimination des déchets ménagers. Pour chaque catégorie de déchets ménagers et assimilés, les principales informations relatives aux volumes et/ou tonnages traités et valorisés et coûts d'exploitation sont reprises dans les rapports précités. Cette remontée d'informations au syndicat, en provenance des collectivités territoriales adhérentes, permet ainsi de disposer de données consolidées au niveau départemental.

### 7.1- L'évolution des volumes traités

Le syndicat a fourni deux tableaux de synthèse sur les évolutions de tonnages traités de 1997 à 2008, l'un concernant le périmètre du PDEDMA, l'autre le territoire couvert par le syndicat. Les tableaux ci-dessous sont issus des tableaux précités et permettent de constater les principales évolutions.

Périmètre du PDEDMA		1997	2002	2008
<b>Total déchets ménagers traités</b>	tonnes/an	264 700	349 500	366 100
	kg/h/an	413	534	552
<i>Dont déchets valorisés (emballages, verts)</i>	tonnes/an	27 000	61 600	123 000
	%	10 %	18 %	34 %
<i>Dont déchets résiduels</i>	tonnes/an	237 700	287 900	243 100
	kg/h/an	371	440	362
<b>Total déchets ménagers collectés</b>	tonnes/an	305 500	336 000	366 300
	kg/h/an	478	513	545
<i>Dont collecte traditionnelle</i>	tonnes/an	230 100	203 900	170 900
<i>Dont déchetteries et bennes</i>		57 500	97 200	135 600
<i>Dont collectes sélectives</i>		17 900	34 900	59 800
<b>Population</b>	double compte	641 100	645 600	671 498
<i>Dont population avec collecte en porte à porte</i>	%	0	52 %	89 %

Territoire du VALTOM		1997	2002	2008
<b>Total déchets ménagers traités</b>	tonnes/an	264 700	349 500	358 890
	kg/h/an	413	534	547
<i>Dont déchets valorisés (emballages, verts)</i>	tonnes/an	27 000	61 600	121 290
	%	10 %	18 %	34 %
<i>Dont déchets résiduels</i>	tonnes/an	237 700	287 900	237 600
	kg/h/an	371	440	362
<b>Total déchets ménagers collectés</b>	tonnes/an	305 500	336 000	360 750
	kg/h/an	478	513	550
<i>Dont collecte traditionnelle</i>	tonnes/an	230 100	203 900	167 250
<i>Dont déchetteries et bennes</i>		57 500	97 200	134 500
<i>Dont collectes sélectives</i>		17 900	34 900	59 000
<b>Population</b>	double compte	638 883	654 615	655 792
<i>Dont population avec collecte en porte à porte</i>	%	0	52 %	91 %

Ainsi, le volume global de déchets collectés progresse de 10 % de 1997 à 2002 puis de 9 % de 2002 à 2008, ce qui indique que la production globale de déchets augmente toujours mais de manière moins rapide depuis 2002.

D'un point de vue global, les volumes de déchets traités progressent de manière nettement plus importante de 1997 à 2002 (+ 32 %), ce qui illustre une prise en charge améliorée de leur traitement. Les déchets valorisés (emballages et déchets verts) progressent spectaculairement de 27 000 tonnes en 1999 à 123 000 tonnes en 2008. Le volume traité de déchets résiduels reste relativement stable entre 1997 et 2008 alors que les données précédentes relatives aux volumes valorisés auraient dû induire une baisse significative. La progression constante de la production de déchets, même si celle-ci s'est ralentie depuis 2002, explique la stabilité sus évoquée et même une légère progression constatée en matière de déchets résiduels entre 1997 et 2008.

## 7.2- L'évolution des tonnages entrant dans les structures de traitement

Le syndicat suit précisément cette évolution et un résumé des principales évolutions constatées figure au tableau suivant :

Tonnages entrants	2002	2008	Evolution
<b>ENFOUISSEMENT total</b>	402 235	310 592	- 22,78 %
<i>dont Puy Long</i>	256 478	207 091	- 19,26 %
	63,76 %	66,68 %	
<b>COMPOSTAGE</b>	13 830	43 363	213,54 %
<b>CENTRES DE TRI</b>	24 967	41 851	67,63 %
<b>COLLECTE VERRE</b>	13 714	18 220	32,86 %
<b>AUTRES FILIERES</b>	8 036	13 875	72,66 %
<b>DE VALORISATION</b>			
<b>TOTAUX</b>	<b>419 340</b>	<b>427 901</b>	<b>2,04 %</b>

Si les volumes globaux de déchets ménagers apportés en centres d'enfouissement techniques (sept centres en 2008), sur les plateformes de compostage (cinq sites en 2008), en centre de tris (quatre sites en 2008), aux points verre d'apports volontaires et dans les déchetteries pour les autres filières de valorisation (quarante neuf en 2008), évoluent faiblement de 2002 à 2008 (+ 2 %), les évolutions constatées dans les différentes structures de traitement permettent de constater une baisse sensible de près de 23 % pour les déchets apportés en centres d'enfouissement alors qu'à l'inverse, les structures de traitement pratiquant le tri et/ou la valorisation voient les volumes traités en leur sein fortement progresser.

Tonnages entrants	2002	2008	Evolution
<b>ENFOUISSEMENT total</b>	402 235	310 592	- 22,78 %
<i>dont Puy Long</i>	256 478	207 091	- 19,26 %
	63,76 %	66,68 %	
<b>COMPOSTAGE</b>	13 830	43 363	213,54 %
<b>CENTRES DE TRI</b>	24 967	41 851	67,63 %
<b>COLLECTE VERRE</b>	13 714	18 220	32,86 %
<b>AUTRES FILIERES</b>	8 036	13 875	72,66 %
<b>DE VALORISATION</b>			
<b>TOTAUX</b>	<b>419 340</b>	<b>427 901</b>	<b>2,04 %</b>

Ces données illustrent les progrès accomplis en matière de tri et de valorisation qui sont la conséquence de la mise en œuvre des dispositions prévues par le PDEDMA et de l'implication des différents acteurs en matière de collecte et traitement des déchets ménagers dont celle du syndicat.

Il en est ainsi des mises en place du tri sélectif en porte à porte et des moyens de sensibilisation de la population à divers niveaux mais également de la création d'équipements spécifiques sur l'ensemble du territoire, directement par le syndicat (plateformes de broyage, plateformes de compostage) ou par les collectivités du périmètre (cas des déchetteries notamment).

### 7.3- L'évolution du coût d'élimination des déchets

Le syndicat établit, en interne, depuis 2001 un tableau de calcul du coût global d'élimination des déchets ménagers et assimilés par habitant pour son territoire à partir du rapport d'activité élaboré par chaque collectivité adhérente et/ou des prestataires de services. Selon celui-ci, de 2001 à 2008, le coût d'élimination des déchets ménagers et assimilés par habitant a ainsi progressé de 58,46 € à 85,58 €, soit une augmentation de 46,39 %.

VALTOM	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Population	653 667	654 615	631 536	634 641	635 538	642 974	653 688	655 792
Cotisation moyenne à l'habitant	58,46 €	62,83 €	66,59 €	70,48 €	72,98 €	74,80 €	80,26 €	85,58 €

Au regard de l'évolution des conditions de traitement inhérente à la mise en service du pôle de traitement et même si un effet de vases communicants (réduction des volumes enfouis et des coûts en résultant) neutralisera une partie des coûts générés par les nouvelles modalités de traitement, la chambre estime inéluctable que les coûts futurs seront sensiblement supérieurs.