Chambre régionale des comptes
Occitanie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION BÉZIERS-MÉDITARRANÉE
(Hérault)

Exercices 2011 et suivants

500, avenue des États du Languedoc ▪ CS 70755 ▪ 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 ▪ T +33 4 67 20 73 00 ▪ occitanie@crtc.ccomptes.fr

Rapport d'observations définitives n° GR/18/2331 du 14 décembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **5**
RECOMMANDATIONS **6**
INTRODUCTION **7**
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉZIERS-MÉDITERRANÉE **8**
2. UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE MAINTENANT LES ÉQUILIBRES EXISTANTS **8**
2.1. L'organisation avant le transfert de compétences à l'intercommunalité en 2012 8
2.2. Les modalités du transfert retenu 9
2.3. La compétence traitement : une harmonisation progressive du traitement sur le territoire intercommunal 11
2.3.1. Une convention d'entente entre la CABM et le SICTOM de Pézenas-Agde à compter de 2015 12
2.3.2. Focus sur les relations financières de la CABM avec le SICTOM de Pézenas-Agde 12
2.3.3. Une harmonisation du traitement des déchets ménagers et assimilés entre Béziers et les villes du sud à compter du 1er janvier 2018 13
3. LA PRÉVENTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS **13**
3.1. Des incohérences de données sur les quantités de DMA collectées 14
3.2. Une réduction relative des OMR révélatrice d'une politique de prévention récente 15
3.2.1. Les constats 15
3.2.2. Des performances en collecte sélective encore insuffisantes 16
3.2.3. Une politique de prévention non évaluée initialement 16
4. LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ASSIMILÉS **17**
4.1. Une compétence réglementée au niveau communal 17
4.2. Les déchets verts : Valras-Plage un service à la carte 18
4.3. Une absence de réflexion/stratégie sur les coûts de collecte 18
4.4. Des résultats décevants en matière de collecte sélective 19
4.4.1. La collecte séparative du verre 19
4.4.2. La collecte des biodéchets 20
4.5. L'unique déchèterie biterroise 21
4.5.1. La carence du service communautaire en déchèteries 21
5. LE FINANCEMENT ET LE COÛT DU SERVICE **22**
5.1. Un financement assuré de façon prépondérante par la TEOM 22
5.1.1. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) 22
5.1.2. La redevance spéciale : un financement déconnecté du service rendu 24
5.1.3. De faibles recettes de valorisation 28
5.2. Une connaissance des coûts insuffisante pour assurer le pilotage du service 29

5.2.1. L'information financière 30
5.2.2. Une absence d'analyse de la performance 31
5.3. Une compétence porteuse de forts enjeux financiers 32
5.3.1. Une augmentation du coût de gestion des déchets ménagers imputable aux dépenses de personnel 33
5.3.2. Des recettes dynamisées par la TEOM 34
5.3.3. L'autofinancement : EBF, CAF brute et CAF nette 35
5.3.4. Le financement des investissements 35
6. UNE COMPÉTENCE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE EN GESTION DIRECTE 36
6.1. Les effectifs de la compétence 36
6.1.1. Jusqu'en 2018 une maîtrise des effectifs 36
6.1.2. Les agents de collecte 37
6.1.3. Un recours aux contrats permanents qui n'est pas justifié 38
6.1.4. Une augmentation du coût de la masse salariale sur la période 39
6.2. L'organisation de la régie collecte 40
6.2.1. Les bases de collecte 40
6.2.2. La pratique du fini-parti 40
6.2.3. Les heures supplémentaires 42
6.3. Le régime indemnitaire 42
6.3.1. La prime de présentéisme 43
6.3.2. La prime mensuelle et celle de technicité 44
6.3.3. La prime de performance 44
7. LE PROJET VALORBI DE TRI MÉCANO-BIOLOGIQUE 45
7.1. Le procédé de traitement mécano-biologique (TMB) des ordures ménagères résiduelles 45
7.1.1. Le *process* technique 45
7.1.2. Les limites du TMB 46
7.2. La genèse du projet VALORBI (valorisation organique du biterrois) 48
7.2.1. L'UVOM de Béziers : une installation vieillissante et peu performante 48
7.2.2. Un choix stratégique risqué 49
7.2.3. Des conditions de conception et d'exécution discutables 49
7.2.4. Le déroulement de la consultation 52
7.2.5. L'analyse des offres et le choix de l'attributaire 56
7.2.6. L'exécution du marché 61
7.3. Des dysfonctionnements qui perdurent encore en 2017 62
7.3.1. Des objectifs mal identifiés 62
7.3.2. Des performances plus médiocres que celles de l'ancienne UVOM 64
7.3.3. La passation d'un nouveau marché avec BIOREVA en 2016 69
7.3.4. Un investissement pesant sur les finances de la collectivité 72
GLOSSAIRE 75
Réponses aux observations définitives 77

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a examiné les comptes et la gestion de la communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée (CABM), pour les exercices 2011 et suivants sous l'angle de l'exercice de la compétence collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés.

Le transfert de compétence à la CABM, en 2012, s'est opéré sans une nouvelle réflexion sur ses modalités d'exercice, la CABM reprenant le schéma organisationnel préexistant. Elle mobilise pourtant près de 40 % de ses agents et représente plus de 28 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2016, soit environ 22 M€. Sur la période, la compétence n'est assumée en intégralité, que pour la seule ville de Béziers. Les déchets des quatre villes du sud ont été traités jusqu'au 1er janvier 2018 par le SITOM du littoral et ceux des villes du nord sont collectés et traités par le SICTOM de Pézenas-Agde. Le manque de pilotage explique, partiellement, les mauvaises performances en matière de collecte.

L'absence d'identité entre territoire géographique et acteurs de la compétence entraîne des disparités de traitement entre les usagers. Le financement du service pèse ainsi plus lourdement sur les ménages du nord et de manière générale davantage sur les particuliers que sur les professionnels. La création d'un budget annexe serait de nature à améliorer la connaissance du coût du service.

L'exercice de la collecte, pour l'essentiel en régie directe, révèle une progression sensible des accidents du travail et nécessite de mettre fin à la pratique du fini-parti.

Bien que le Sénat que l'ADEME avaient relevé les importantes difficultés techniques auxquelles se heurtaient les usines de tri mécano-biologique, et en l'absence de filière de collecte pour les bio-déchets, la CABM s'est engagée, sans études préalables et sans assistance à maîtrise d'ouvrage, dans la réalisation d'un équipement de ce type (le projet VALORBI).

Le jugement des offres des candidats a été opéré sans que l'égalité de traitement soit respectée.

Le marché de travaux (5,8 M€) a été attribué le 25 juillet 2013 à une entreprise, qui n'avait dans ses références aucune réalisation comparable en termes de *process* technique et de capacité. L'attributaire, qui n'avait pas d'obligation de résultats, n'a pas été à même de remédier aux difficultés qu'a rencontrées l'usine lors de sa mise en exploitation, conduisant même à des arrêts de production. Afin de corriger ces dysfonctionnements, la CABM a conclu un deuxième marché de 3,3 M€ en juillet 2016 avec la même entreprise dont l'objet, l'augmentation de la capacité nominale de traitement de l'usine à 62 000 tonnes, faisait déjà partie des objectifs du précédent marché. Depuis l'entreprise a été placée en liquidation judiciaire par jugement du 18 juillet 2018.

Plus de quatre ans après, VALORBI présente des performances moins bonnes que celles de l'ancienne UVOM, les taux de refus avoisinaient les 90 % fin 2017, l'installation n'a pas été en mesure de produire de compost normé pas plus que de combustibles solides de récupération (CSR), et la toiture photovoltaïque prévue au marché n'a pas été réalisée. La quasi-totalité des déchets entrants à VALORBI sont finalement enfouis à l'installation de stockage des déchets non-dangereux (ISDND) et ce, sans autorisation préfectorale.

RECOMMANDATIONS

1. Se conformer à la loi NOTRe en mettant fin au mécanisme de représentation-substitution pour les villes du nord. *Devenue sans objet.*

2. Rationaliser l'exercice de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères sur les communes du nord. *Devenue sans objet.*

3. Engager une réflexion sur la gestion de l'organique sur le territoire de l'intercommunalité. *En cours de mise en œuvre.*

4. Identifier les coûts liés à l'élimination des déchets assimilés afin d'adapter les modalités de liquidation de la redevance aux coûts réels du service. *En cours de mise en œuvre.*

5. Évaluer le nombre de redevables potentiels de la redevance spéciale. *En cours de mise en œuvre.*

6. Se doter d'une comptabilité analytique conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales. *En cours de mise en œuvre.*

7. Mettre fin à la pratique du fini-parti en prenant les délibérations nécessaires et en appliquant le règlement intérieur. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée a été ouvert le 30 mai 2017 par lettre de la présidente de la deuxième section adressée à M. Frédéric Lacas, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 4 août 2018 à M. Raymond Couderc, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 8 et 9 janvier 2018.

Lors de sa séance du 17 janvier 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Frédéric Lacas. M. Raymond Couderc, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 18 septembre 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉZIERS-MÉDITERRANÉE

Créée le 31 décembre 2001, la CABM, comptait 13 communes[1] regroupant 110 589 habitants jusqu'au 31 décembre 2016. Son périmètre a évolué avec la dissolution de la communauté de communes du pays de Thongue, portant à 17 le nombre de communes membres avec l'arrivée de celles de Valros, Alignan-du-Vent, Coulobres et Montblanc : elle regroupe désormais 124 078 habitants.

La CABM détient en compétences obligatoires le développement durable de l'économie et de l'emploi, l'aménagement de l'espace communautaire, les transports collectifs, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville ; des compétences optionnelles (la voirie d'intérêt communautaire, l'eau et l'assainissement, la création et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) et des compétences facultatives (le contrôle de la qualité de l'air, la participation à la gestion des espaces Natura 2000).

En 2012, elle a pris la compétence collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés sur son territoire et y consacre, en 2016, 21,9 M€ soit 28 % de ses dépenses totales de fonctionnement (77,5 M€).

2. UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE MAINTENANT LES ÉQUILIBRES EXISTANTS

2.1. L'organisation avant le transfert de compétences à l'intercommunalité en 2012

La compétence collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés était partagée sur le territoire de la CABM entre cinq communes et deux syndicats intercommunaux. Trois secteurs étaient identifiés :

- au nord du territoire, le syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères de Pézenas-Agde regroupait 110 295 habitants et 54 communes, dont huit, Bassan, Boujan-sur-Libron, Cers, Corneilhan, Espondeilhan, Lieuran-lès-Béziers, Lignan-sur-Orb et Servian qui appartenaient à la CABM. Il assurait en régie la collecte et externalisait le traitement ;
- au centre, la ville de Béziers exerçait en régie la compétence collecte et traitement sur son territoire ;
- au sud, le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SITOM) du littoral assurait le traitement des déchets ménagers de quatre communes de la CABM, Valras-plage, Sérignan, Sauvian et Villeneuve-lès-Béziers qui en assumaient elles-mêmes la collecte sur leurs territoires. Le syndicat dispose d'installations de traitement mais fait réaliser l'ensemble de ses missions par des prestataires privés à l'exception de la gestion de sa déchèterie.

[1] Bassan, Béziers, Boujan-sur-Libron, Cers, Corneilhan, Espondeilhan, Lieuran-lès-Béziers, Lignan-sur-Orb, Sauvian, Sérignan, Servian, Valras-plage, et Villeneuve-les-Béziers.

graphique 1 : La compétence collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés en 2011

	Collecte		Déchet--terie	Traite--ment
	OM	Sélective		
8 communes 'secteur Nord'	SICTOM d'Agde-Pézenas			
Béziers	Commune			
4 communes 'secteur Sud'	Communes	SITOM du Littoral		

Source : CABM

2.2. Les modalités du transfert retenu

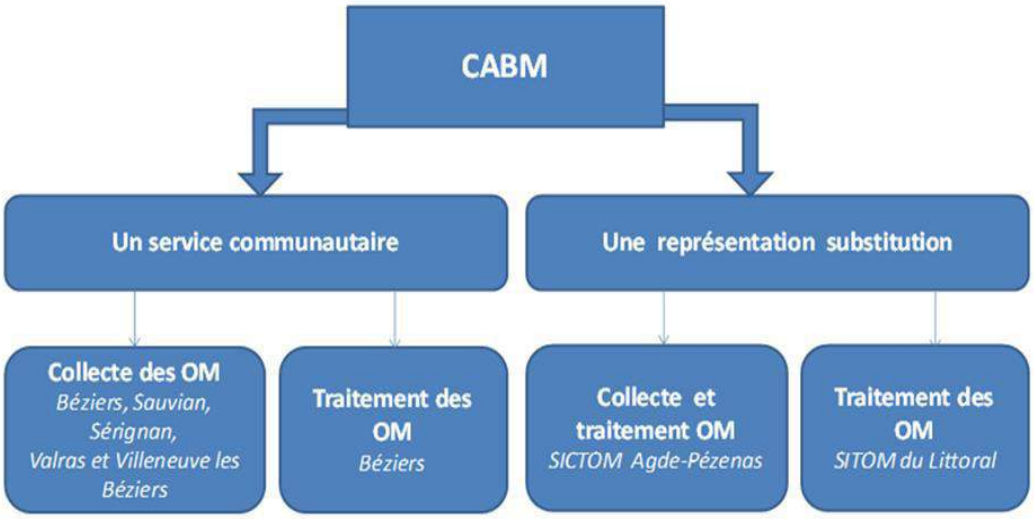
Le transfert de compétence adopté par le conseil communautaire du 3 février 2011 avec une prise d'effet au 1er janvier 2012[2], a été justifié par trois objectifs :

- une meilleure adaptation à l'évolution des normes environnementales ;
- une amélioration qualitative du service rendu aux usagers à coût maîtrisé ;
- une amélioration du coefficient d'intégration fiscale.

[2] La prise de compétence a entraîné une augmentation conséquente de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dès 2012 et a entraîné des transferts de biens et de personnels au profit de la CABM. En particulier, l'UVOM de la ville de Béziers a été transféré à la CABM, les agents de la ville de Béziers affectés à la collecte et /ou traitement des déchets ménagers ont été transférés à la CABM.

Une étude pré-opérationnelle[3] réalisée à la demande de la CABM identifiait six scénarios possibles. Au final l'organisation retenue s'écarte peu de celle qui préexistait au transfert :

graphique 2 : Organisation de la compétence collecte et traitement à la CABM en 2012



Source : CABM

La CABM assume la collecte et le traitement des déchets sur la ville de Béziers et la collecte des déchets sur les quatre villes du sud. La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés dans le secteur nord sont gérés par le SICTOM de Pézenas, le traitement des déchets au sud par le SITOM du littoral.

En effet, par trois arrêtés des 7 octobre 2011, la CABM a acté le principe de « représentation substitution » des communes membres qui avaient antérieurement délégué leur compétence à un syndicat, le SICTOM de Pézenas-Agde ou le SITOM du littoral.

Ce mécanisme[4], prévu par l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, et ce, sans avoir, au préalable, à retirer ces compétences aux syndicats concernés**.**

Si la mise en œuvre de ce mécanisme n'appelle pas d'observation quant à sa régularité, il entraine toutefois des disparités de traitement des usagers selon leur lieu d'habitation et empêche un pilotage harmonisé et homogène de la compétence à l'échelle intercommunale.

[3] Rapport « état des lieux » établi en janvier 2011 par Service public 2000.

[4] Mécanisme qui constitue une dérogation au principe d'exclusivité selon lequel les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées.

tableau n° 1 : Population concernée par le service communautaire des déchets ménagers et assimilés (DMA)

Population	Nb habitants
SITOM Littoral	20 244
Villeneuve-les-Béziers	4203
Sauvian	4756
Sérignan	7054
Valras-Plage	4231
Béziers	74 811
TOTAL	95 055
% par rapport à la population globale de la CABM	79 % de la population globale de la CABM

source : CRC Occitanie d'après chiffres Insee

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe » a prévu le transfert de la compétence collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, au titre des compétences obligatoires aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2017. Elle met fin au mécanisme de représentation-substitution, l'objectif étant de rationaliser la carte intercommunale.

La CABM s'est mise en conformité avec la loi suite à sa délibération du 15 février 2018.

Recommandation

1. Se conformer à la loi NOTRe en mettant fin au mécanisme de représentation-substitution pour les villes du nord. ***Devenue sans objet.***

2.3. La compétence traitement : une harmonisation progressive du traitement sur le territoire intercommunal

Au moment du transfert de compétence, le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) n'était assumé par la CABM que pour la seule commune de Béziers. Les déchets de la ville centre étaient pré-traités au sein de l'unité de valorisation des ordures ménagères (UVOM) de Béziers et, les refus, étaient enfouis au sein de l'ISDND de Saint-Jean de Libron[5].

Toutefois l'éclatement affiché, en 2012, du traitement des déchets ménagers et assimilés sur le périmètre intercommunal ne résiste pas à l'analyse de l'organisation mise en place s'agissant des communes du nord de la CABM. Pour les villes du sud, la dissolution du SITOM du littoral au 1er janvier 2018 a entraîné la reprise par la CABM du traitement des DMA collectés dans ces villes.

[5] Sur la commune de Béziers pour laquelle la CABM est titulaire d'une autorisation préfectorale d'exploitation pour l'enfouissement des déchets ultimes à hauteur de 65 000 tonnes / an jusqu'en 2020.

2.3.1. Une convention d'entente entre la CABM et le SICTOM de Pézenas-Agde à compter de 2015

Le SICTOM de Pézenas-Agde ne disposant pas d'installation de traitement des ordures ménagères, il confie à la CABM le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés sur les communes du nord du territoire intercommunal[6].

Dans sa séance du 18 décembre 2014, le conseil communautaire a autorisé son président à signer une convention d'entente avec le SICTOM, à effet du 26 février 2015, aux termes de laquelle :

- la CABM s'engage, pour pallier l'absence d'installation de traitement des DMA et de compostage des déchets végétaux, à prétraiter et traiter les déchets collectés par le syndicat sur le territoire des huit communes de la CABM qui appartiennent alors au SICTOM ;
- le SICTOM s'engage à conduire une réflexion sur la mise en réseau de ses déchèteries alors que la CABM connaît un déficit en déchèteries au nord de la commune de Béziers.

La chambre observe que :

- avant 2015, les DMA des villes du nord de l'EPCI étaient traités par la CABM sans que ces relations n'aient été formalisées dans une convention ;
- la convention d'entente signée entre la CABM et le SICTOM de Pézenas-Agde, dont la communauté d'agglomération (CA) est membre, fait de la première la prestataire de services du second avec, comme conséquence, un périmètre d'action de la CA en matière de traitement plus étendu qu'attendu au vu de la répartition des compétences.

2.3.2. Focus sur les relations financières de la CABM avec le SICTOM de Pézenas-Agde

Les relations financières de la CABM avec le SICTOM de Pézenas-Agde sont doubles : d'une part, la CABM reverse au syndicat la totalité du produit de la TEOM qu'elle perçoit en lieu et place du syndicat correspondant à sa contribution au service de gestion des déchets ménagers et assimilés de ses communes du nord, et d'autre part, la CABM facture au syndicat la prestation « traitement » des DMA de ces mêmes villes sur le fondement de la convention d'entente[7].

tableau n° 2 : Contributions annuelles de la CABM au SICTOM de Pézenas-Agde

en €	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	***variation***
Contribution SICTOM	2 105 714	2 192 172	2 279 857	2 354 198	2 433 590	*15,57 %*

Source : grands livres

Le taux de TEOM (14,05 %) n'ayant pas évolué sur la période, l'augmentation du produit entre 2012 et 2016 (15,57 %) est liée à la variation des bases.

L'organisation retenue appelle plusieurs observations :

- la contribution de la CABM au SICTOM de Pézenas-Agde correspond au montant de la TEOM perçu sur le territoire selon les modalités définies par le SICTOM (taux fixé à 14,05 % depuis

[6] Bassan, Boujan-sur-Libron, Cers, Corneilhan, Espondeilhan, Lieuran-lès-Béziers, Lignan-sur-Orb et Servian.

[7] Cette convention prévoyait initialement l'application d'un tarif global de 65 € par tonne de déchets réceptionnés. Un avenant, entériné par délibération du 3 mars 2016, a ensuite réduit le montant facturé à la tonne à 63 € et introduit un nouveau tarif relatif à la facturation de l'enfouissement des refus (55,54 € la tonne) ainsi que le coût de transfert (6,11 € la tonne). Ainsi, le tarif intégrant le traitement, le transfert et l'enfouissement des refus s'établit à 96 € (arrondis à l'euro inférieur).

2012). Cette contribution étant indépendante des quantités collectées et traitées (aucune part incitative), elle a évolué au gré des variations de base depuis 2012 (+ 15,57 %) alors que les quantités collectées et traitées ont diminué de 5,12 %. Le montant de la contribution versée par la CABM au SICTOM n'apparaît pas fondé sur une analyse précise des coûts de la filière ;

- en revanche, la CABM facture sa prestation de traitement à la tonne. En conséquence, une diminution des quantités prises en charge par la CABM pour le SICTOM entraîne une diminution des sommes facturées à cette dernière sans que l'impact ne soit répercuté sur la contribution de la CABM au SICTOM.

Recommandation

2. Rationaliser l'exercice de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères sur les communes du nord. ***Devenue sans objet.***

2.3.3. Une harmonisation du traitement des déchets ménagers et assimilés entre Béziers et les villes du sud à compter du 1er janvier 2018

Le SITOM du littoral avait été autorisé par arrêté préfectoral du 30 mars 1993 à exploiter un centre de traitement de résidus urbains relevant de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et comprenant les unités suivantes :

- centre d'enfouissement de refus en balles ;
- usine de compostage de résidus urbains ;
- broyage de déchets spéciaux ;
- déchèterie.

Le syndicat a été dissous le 1er janvier 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CABM et le SICTOM de Pézenas-Agde sont désormais les seuls acteurs institutionnels du territoire. Avec la mise en route par le second du projet d'usine de traitement dit Valohé (qui fait appel à une technologie consistant à presser les déchets pour en extraire la partie fermentiscible) sur le territoire de la commune de Montblanc (membre de la CABM depuis le 1er janvier 2018), l'organisation actuelle devra toutefois être repensée pour prendre en compte ces nouvelles possibilités de traitement et optimiser la circulation des flux entre cette nouvelle implantation et celle de VALORBI.

3. LA PRÉVENTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

Le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND) relevait dans le département de l'Hérault, en 2014, des niveaux de production de déchets nettement supérieurs à ceux constatés au niveau national.

Or, la gestion des déchets doit s'accompagner en amont d'une politique préventive par référence à la directive européenne de novembre 2008 transposée dans la loi dite Grenelle I d'août 2009. La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 a fixé comme

objectif de réduire de 10 % les déchets à l'horizon 2020 par rapport en 2010. Pour le territoire de la CABM cela représente une réduction de 70 kg/habitant de déchets à l'horizon 2020.

Le législateur a prévu que les collectivités, titulaires de la compétence collecte et/ou traitement des DMA, devaient se doter, au plus tard au 1er janvier 2012[8], d'un plan local de prévention des déchets. Toutefois, ce n'est que par l'application du décret du 10 juin 2015[9], que la plupart d'entre elles se sont dotées d'un tel plan.

La CABM a lancé par délibération du 20 décembre 2012 la mise en place de ce programme local de prévention et ne l'a arrêté que quatre années plus tard par délibération du 20 décembre 2016. Aux termes du plan, la CABM admet que les actions de prévention n'en sont qu'à leurs prémices sur son territoire.

3.1. Des incohérences de données sur les quantités de DMA collectées

tableau n° 3 : Quantités de DMA produites par habitant sur le territoire CABM en 2012 et 2015

Données CABM	Ratio kg/an/hab en 2012	Ratio kg/an/hab en 2015	Performances nationales 2011
OMR	418	393[10]	306
EMR	36	38	48
Verre	22	4.5	29
Déchèterie	197	186	195
Encombrants (hors Sauvian)	27	16	12
Total ratio	700	657	590

Source : plan local de prévention des déchets de la CABM 2016

La présentation des quantités des déchets ménagers et assimilés dans le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés affiche une réduction des quantités de DMA de 6,14 % sur le territoire entre 2012 et 2015, ramenant le ratio kg/habitant/an des DMA de 700 à 657. En revanche, le rapport annuel sur le service public de prévention et de gestion des déchets de 2016 fait état, quant à lui, d'une augmentation de 11 kg/habitant/an entre 2012 et 2015, augmentation ramenée à 14,8 kg/habitant en 2016.

La CABM inclut dans les données du programme local de prévention les quantités de déchets collectées dans la déchèterie de Béziers et dans celles du sud. Or, ce faisant elle comptabilise les données du SITOM du littoral et s'approprie les performances du SITOM sans pour autant traiter des données du SICTOM de Pézenas-Agde.

Le caractère partiel des données traitées prive le tableau, mais aussi la structure, d'une vue d'ensemble des quantités produites, donc à traiter, sur le territoire.

[8] L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement dispose que : « Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre[…].Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités ».

[9] Décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés.

[10] Ratio qui diffère de celui indiqué par la CABM dans son programme local de prévention des déchets.

3.2. Une réduction relative des OMR révélatrice d'une politique de prévention récente

3.2.1. Les constats

Si la loi TECV lie la prévention des déchets à la diminution globale des DMA, sans distinction du mode de collecte (en mélange ou sélectif), il apparaît que les indicateurs de réussite d'une politique sont la réalisation de deux phénomènes inverses et cumulés : la quantité des OMR collectée doit diminuer en même temps que la quantité des déchets recyclables doit augmenter.

tableau n° 4 : Collecte des OMR par ville du service communautaire

OMR	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	Variation 2012-2016	Référence Nationale (kg/hab/an)
BEZIERS	27472	27154	27688	27887	28348	3,1 %	
SAUVIAN	1445	1288	1347	1413	1451	0,4 %	
SERIGNAN	3375	2759	2916	2873	2977	- 11,8 %	
VALRAS-PLAGE	3669	3812	3716	3873	3701	0,8 %	
VILLENEUVE-LES-BEZIERS	1797	1518	1417	1383	1363	- 24,15 %	
TOTAL	37760	36533	37084	37432	37842	0,2 %	
Ratio Kg/an/hab (population Insee)	**418**	**404**	**410**	**414**	**415**	**- 0,7 %**	261,96

Source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public CABM 2016

La quantité d'OMR diminue sur la période passant de 418 kg/habitant à 415 kg/habitant en 2016. Cette diminution globale masque la tendance à l'augmentation progressive des quantités collectées depuis 2013. De manière générale, le ratio de 415 kg/habitant se situe bien au-delà des ratios nationaux.

Une étude plus détaillée du territoire du service communautaire révèle des disparités de performance. Seules les communes de Sérignan et Villeneuve-lès-Béziers ont nettement diminué les quantités d'OMR collectées sur leur territoire.

La CABM justifie ces écarts par l'attraction touristique des villes du sud, en particulier de Valras-Plage et de Sérignan. Toutefois, Sérignan affiche une diminution nette du tonnage d'OMR collectées sur son territoire. Elle connaît une influence touristique certaine (ratio nombre d'équivalent habitants[11]/population > 1,5)[12], mais ne représente toutefois que 4 % de la population globale concernée par le service communautaire et ne peut, à elle seule, expliquer les quantités d'OMR collectées.

Au-delà de ces caractéristiques territoriales, il convient de prendre en compte le taux de chômage élevé (20,1 %) de la CABM (contre 14 % au niveau national), ainsi que le revenu médian (en 2014, il était de 1 398 € contre 1 621 € en Occitanie). La paupérisation de la population est en effet l'une des explications avancées par l'ADEME quant à l'absence de réussite de politique de prévention des déchets ménagers. L'autre élément est l'absence de caractère opérationnel des mesures de prévention mises en œuvre.

[11] Le nombre d'équivalents habitants correspond à la population permanente (population au sens Insee) auquel est ajouté un habitant par logement (nombre total de logement selon INSEE) non occupé par un ménage (nombre de ménage Insee).

[12] Valras 4 298 habitants, nombre d'équivalent habitants 10 627, et Serignan 6 522 habitants et nbre d'équivalent habitants 10 869.

3.2.2. Des performances en collecte sélective encore insuffisantes

tableau n° 5 : Emballages et verres collectés par le service communautaire de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
EMBALLAGES	3 260,17	3 842,14	3 937,37	3 605,69	3 940,6	20,8 %
RATIO/HAB	36	42,5	44	40	43,26	
VERRES	1 990,37	1 994,38	2 240	2 184,23	2 157,72	8,4 %
RATIO/HAB	22	22	24	24	23,7	

Source : CRC d'après les rapports annuels de la qualité du prix du SP 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016.

L'ordonnateur fait valoir l'amélioration des performances sur la commune de Béziers avec, s'agissant des emballages, une augmentation de la collecte de 56 % entre 2008 et 2016, soit 1 240 tonnes en 2008 contre 2 840 tonnes en 2016 et de 30 % pour celle du verre, soit 948 tonnes en 2008 contre 1 356 tonnes en 2016.

La progression des quantités collectées séparément, emballages et verres, ne permet toutefois pas d'inverser la tendance des flux collectés : les OMR sont encore collectées en masse, et les proportions de collecte du verre et des emballages restent bien en deçà des moyennes nationales (cf. *supra*).

3.2.3. Une politique de prévention non évaluée initialement

La CABM a arrêté un plan de prévention selon cinq axes[13] associés à des exemples d'actions à mettre en œuvre.

Toutefois, elle n'a pas présenté de calendrier des actions de prévention mises en œuvre sur le territoire. Elle n'a pas non plus défini les indicateurs permettant d'en évaluer la pertinence[14] et la performance. La collectivité n'a pas davantage communiqué le compte rendu de la réunion d'évaluation prévue par le CGCT[15].

L'absence d'évaluation des actions menées ne permet dès lors pas à la CABM de vérifier le rapport coût/efficacité des mesures de sensibilisation mises en œuvre et participe à de mauvaises performances dans ce domaine.

[13] « Sensibiliser, la clé pour réduire les déchets :
- l'agglo s'engage dans une « traque aux escoubilles » et une démarche éco-responsable ;
- s'inspirer des actions emblématiques nationales et les adapter à notre territoire ;
- réussir le pari d'éviter les ordures c'est pas si dur ;
- quoi de mieux que de réduire les déchets dangereux ! »

[14] Les actions mises en place par la collectivité doivent présenter un caractère opérationnel seul à même, selon l'ADEME, d'induire des changements de comportement de l'usager du service.

[15] En application de l'article R. 541-41-27 du code de l'environnement, une évaluation de l'impact des mesures mises en œuvre sur l'évolution des quantités des déchets ménagers et assimilés produites doit être présentée chaque année à cette commission.

4. LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ASSIMILÉS

La CABM assure en régie la collecte des OMR, la collecte sélective des emballages, celle du verre sur la ville de Béziers, la collecte des encombrants sur rendez-vous ainsi que la collecte des cartons des commerçants de l'hyper-centre.

En revanche, la CABM a fait réaliser la collecte des colonnes enterrées et semi-enterrées pour les ordures ménagères, les emballages et le verre dans le cadre de marchés de prestations de services[16].

4.1. Une compétence réglementée au niveau communal

Les pouvoirs de police des maires en matière de collecte des déchets ménagers sont mentionnés à l'article L. 2224-16 du CGCT qui dispose que « le maire peut régler la présentation et les conditions de remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques ». Les articles R. 2224-23 et suivants détaillent les modalités de mise en œuvre.

Le législateur a progressivement imposé[17] le transfert de la police spéciale des déchets des maires aux présidents des EPCI afin de faciliter et d'améliorer leur action en dotant leur président de pouvoirs de police spéciale, utiles à l'exercice de leurs compétences. En même temps, il a posé les conditions permettant aux maires des communes concernées de s'opposer au transfert du pouvoir de police spéciale. L'article L. 5211-9-2 impose que les arrêtés portant renonciation interviennent dans un délai de six mois suivant soit le transfert de compétence soit l'élection du nouveau président de l'EPCI.

C'est ainsi que par dix arrêtés de 2014[18], les maires des communes de la CABM ont renoncé au transfert de plein droit de leur pouvoir de police spéciale. Par arrêté du 15 janvier 2015 le président de la CABM a renoncé au dit transfert laissant ainsi aux communes la charge de réglementer le service sur leur territoire.

La police spéciale des déchets a, en effet, pour objet de réglementer la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques et de fixer « notamment les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques et du verre, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique ».

La CABM a ainsi repris une compétence en maintenant les structures en place et sans asseoir sa responsabilité sur son territoire. La chambre relève la confusion qui s'opère entre le pouvoir de police générale et celui de police spéciale dès lors que les communes n'ont pas arrêté

[16] Collecte des conteneurs d'apport volontaire destinés aux déchets ménagers, aux emballages en mélange et au verre 2014-2016 Lot 2 « emballages et verre » et collecte des conteneurs d'apport volontaire destinés aux déchets ménagers, aux emballages en mélange et au verre 2014-2016.
Lot 1 : « déchets ménagers » d'un montant de 300 000 € à 900 000 €.

[17] La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, organise ainsi, le transfert de plein droit du pouvoir de police des maires au président du groupement de collectivités dont l'EPCI est membre.
Source : Journal Officiel du 1er mars 2012

[18] Arrêté du 24 août 2014 du maire de Béziers, du 23 septembre 2014 du maire de Valras-Plage, du 24 septembre 2014 de Lignan-sur-Orb, du 25 septembre 2014 de Lieuran-lès-Béziers, du 29 septembre 2014 d'Espondeilhan, du 8 octobre 2014 de Boujan-sur-Libron, du 10 octobre 2014 de Bessan, du 10 octobre 2014 de Servian, du 12 octobre 2014 de Cers et du 14 octobre 2014 de Sérignan.

de règlement de collecte sur leur territoire, le seul règlement prévalant étant celui arrêté au niveau intercommunal le 2 juillet 2012.

La CABM a indiqué que pour pallier les difficultés auxquelles elle s'expose, un guide de collecte sera élaboré et soumis aux maires des communes membres, accompagné d'un arrêté-type municipal permettant de le valider.

4.2. Les déchets verts : Valras-Plage un service à la carte

Alors que les déchets verts sont collectés par le service communautaire au sein des déchèteries du territoire, la CABM a passé, pour la seule ville de Valras-Plage, des marchés publics (pour les années 2014 et 2015) ayant pour objets la collecte, le tri et le traitement des déchets verts de cette commune.

Les différences de traitement entre les usagers du service communautaire, selon qu'ils résident ou non à Valras-Plage, ne sont justifiées par aucune considération d'intérêt général.

4.3. Une absence de réflexion/stratégie sur les coûts de collecte

La nécessité d'optimiser les coûts de collecte s'impose d'autant plus aux collectivités que la loi TECV a fixé comme objectif une extension des consignes de tri en 2022 : l'intégralité des emballages plastiques seront alors recyclables.

Selon les informations recueillies par l'ADEME au travers de son programme d'optimisation de la gestion des déchets (Optiged), le principal bénéfice attendu par les collectivités est la réduction des coûts de collecte. La réduction de la fréquence des tournées constitue à cet égard une des pistes d'optimisation et de rationalisation des coûts. L'objectif n'étant pas seulement de réduire le nombre de passages mais de mieux coordonner les différents types de ramassage (collecte des OMR et des déchets recyclables).

Or, la chambre observe que la CABM n'a pas engagé de réflexion d'optimisation de ses coûts de collecte. La collectivité n'identifie pas le coût réel de gestion des DMA, ainsi qu'en témoignent les lacunes relevées dans le suivi financier de la compétence, elle n'a pas été à même de fournir le coût à la tonne de la collecte assurée par le SICTOM de Pézenas-Agde pour les communes relevant de son périmètre, ce qui démontre une absence de suivi de l'adéquation du niveau de la contribution acquittée avec la qualité de service mise en place (cf. § 5.2). L'ordonnateur fait valoir en réponse qu'un agent en reclassement est chargé d'élaborer une matrice analytique détaillée de la compétence.

La chambre constate également que la CABM ajuste au coup par coup la fréquence des tournées pour répondre à des problématiques ponctuelles (extension urbaine, déploiement de collecte en colonnes d'apport volontaire…), sans vision d'ensemble[19].

[19] Mise en place de la collecte sélective sur les communes du sud en octobre 2012 ; intégration des zones d'extension de l'urbanisation, notamment Sauvian, Sérignan et Béziers, en redéployant des agents affectés à la collecte des ordures ménagères ; déploiement de collecte en colonnes d'apport volontaire, enterrées principalement dans les nouveaux quartiers d'habitat collectif ou semi-collectif, et pour des projets nouveaux isolés ou résidentialisés (La Courondelle) ; adaptation de la fréquence de la collecte sélective du verre en porte à porte, tenant compte du taux de présentation des bacs et du taux de remplissage.

La collectivité a précisé qu'une étude serait menée en 2019 sur l'extension des consignes de tri et la gestion des bio-déchets.

La chambre invite la CABM à engager une réflexion sur la fréquence et la coordination des tournées de collecte (OMR et déchets recyclables) ainsi que sur l'adaptation des bacs à déchets à la composition familiale pour permettre une maîtrise de ses coûts de collecte tout en satisfaisant aux nouvelles exigences légales.

4.4. Des résultats décevants en matière de collecte sélective

La ville de Béziers avait organisé, dès 2009, la collecte sélective des emballages et du verre en porte-à-porte auprès de 17 000 foyers dans l'habitat pavillonnaire et en apport volontaire dans l'habitat centre-ville et campagne.

À la suite du transfert de compétence, depuis novembre 2012, les communes du littoral ont un service de collecte des emballages en porte-à-porte et du verre en apport volontaire.

Malgré une nette amélioration des quantités collectées séparément, les performances de la CABM restent toujours bien en deçà, en 2016, des moyennes nationales.

tableau n° 6 : Les performances de collecte sélective en 2016

Collecte sélective (en kg/hab/an) en 2016	CABM	HERAULT	OCCITANIE	Moyenne nationale
Verre	23,7	26,21	29,58	29,16
Emballages légers (emballages hors verre)	43,26	45,67	52,82	47,24
Biodéchets alimentaires des particuliers	0	8,73	11,09	17,47

Source : traitement CRC d'après le site sinoe de l'ADEME et les rapports annuels de la CABM

4.4.1. La collecte séparative du verre

Lors du transfert de la compétence[20], les résultats de la collecte du verre sur le territoire intercommunal étaient, à l'exception de la ville de Villeneuve-lès-Béziers, bien en deçà de la référence moyenne nationale. Des efforts devaient être entrepris sur tout le territoire, en particulier sur le secteur sud.

Les données de la quantité de collecte du verre en 2015, montrent une progression des quantités collectées même si la CABM reste en deçà des performances nationales.

[20] Le MODECOM réalisé en 2009 par le département mettait en évidence qu'il restait une part importante de déchets d'emballages valorisables et de papier dans le gisement des ordures ménagères résiduelles. Le PDPGDND a mis en évidence que 19 kg/hab pondéré de verre étaient trouvés dans la composition des OMR. En 2010, 30 346 tonnes de verre ont été collectées dans le département, soit une moyenne de 24,9 kg/hab pondéré/an, en deçà de la moyenne nationale qui était de 29 kg/hab. Le PDPGDND relevait que cette moyenne cachait de profonds écarts entre collectivités : les ratios variant de 18 kg/hab à près de 50 kg/hab. Généralement, les performances en milieu urbain étaient largement inférieures à celles des autres milieux.

tableau n° 7 : Collecte séparative du verre de 2013 à 2016

Collectes tonnes/an	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	*Variation 2015-2016*	*Variation 2013-2016*
Béziers	1 330,26	1 456,1	1 408,27	1 353	- 4 %	1,72 %
Villes du sud	664,12	784	775,96	804,72	3,7 %	21,17 %
Total	1 994,38	2 240,01	2 184,23	2 157,72	- 1,2 %	8,19 %

Source : CRC d'après les rapports annuels sur le service public de prévention et de gestion des déchets de la CABM

En 2016, la baisse des quantités collectées sur le territoire se concentre sur la seule ville de Béziers et est la conséquence directe du changement de la fréquence de la collecte du verre en porte à porte opérée en avril 2016 (passage d'une collecte par quinzaine à une collecte par mois). L'ordonnateur fait valoir, à cet égard, qu'aucun refus n'a été, depuis lors, enregistré à la verrerie de Béziers.

Selon la CABM, les quantités collectées en 2017 rétabliraient l'équilibre antérieur.

La collecte séparative du verre est organisée selon deux modalités dans les cinq communes où la CABM assume la compétence collecte. Dans les quatre communes du sud, du SITOM, et dans les zones d'habitat collectif de la ville de Béziers, le verre est collecté en points d'apport volontaire tandis que la collecte s'opère en porte-à-porte dans l'habitat dit pavillonnaire de la ville de Béziers.

La chambre relève que, selon l'ADEME[21], la collecte en porte-à-porte du verre est un mode de collecte inadapté :

- les professionnels de la filière, font valoir que le verre, collecté en porte-à-porte, brisé très finement, ne permet pas un recyclage efficient de la matière ;
- la collecte en points d'apport volontaire (PAV) permet, en revanche, une quantité de collecte plus importante en dégageant moins de gaz à effet de serre (moins de kilométrage de collecte).

4.4.2. La collecte des biodéchets

La réduction des DMA peut être couplée avec la mise en place d'une collecte des déchets organiques. Or, le développement du compostage de proximité n'en est qu'à ses débuts. La collectivité indique avoir distribué 1 260 composteurs sur les cinq communes pour répondre aux attentes des usagers sans pouvoir préciser le nombre de foyers concernés ni le type d'habitat.

Aucune filière de collecte dédiée aux biodéchets n'est, pour l'heure, organisée au sein du service communautaire, alors même que choix a été fait de recourir au tri mécano-biologique.

La chambre rappelle que la loi du 12 juillet 2010, dite « Loi Grenelle 2 », a instauré une obligation de tri à la source et de valorisation des biodéchets pour les personnes qui produisent des quantités importantes. Un arrêté du 12 juillet 2011 a fixé les quantités de biodéchets produites annuellement au-dessus desquelles leur producteur est soumis à l'obligation d'en assurer le tri à la source en vue de leur valorisation. Les seuils fixés sont dégressifs jusqu'à l'année 2016, où il s'établit à 10 tonnes/an, ouvrant l'obligation de tri des biodéchets à un nombre élevé d'entreprises.

La loi TECV a, quant à elle, fixé le taux de valorisation en matière de déchets non dangereux à 65 % et impose une réduction de la mise en décharge de 50 % à l'échéance 2025.

[21] Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets 2012, ADEME.

Elle précise que « la collectivité territoriale définit des solutions techniques de compostage de proximité ou de collecte séparée des biodéchets et un rythme de déploiement adaptés à son territoire. ».

Les collectivités ont, dès lors, deux options :

- soit elles excluent de la collecte les bio-déchets des gros producteurs ;
- soit elles mettent en place des tournées de collecte spécifiques, contraignantes au regard des risque bactériologiques (lixyviats). Il leur appartient, le cas échéant, de compenser ces sujétions par la mise en place d'une fiscalité incitative.

La CABM continue à collecter les biodéchets en mélange et n'a pas entamé de réflexion sur la gestion de l'organique sur son territoire. Celle-ci est pourtant nécessaire pour permettre à la collectivité de répondre aux exigences légales et à certaines des difficultés auxquelles elle se trouve confrontée dans le *process* de prétraitement des OMR dans son usine de VALORBI[22] .

Recommandation

3. Engager une réflexion sur la gestion de l'organique sur le territoire de l'intercommunalité. ***En cours de mise en œuvre.***

4.5. L'unique déchèterie biterroise

4.5.1. La carence du service communautaire en déchèteries

Le PDGDND relevait, en 2014, la nécessité d'une déchèterie supplémentaire sur le territoire biterrois. La modernisation et la densification du réseau de déchèteries dans l'aire urbaine de Béziers, prioritairement à l'attention des professionnels, constituait ainsi un enjeu majeur en même temps que la mutualisation du réseau sur tout le territoire lors de la prise de la compétence au niveau de la CABM. L'atteinte de cet objectif aurait également permis d'améliorer les mauvais résultats en termes de quantité d'OMR collectées.

Or, la commune de Béziers n'a toujours qu'une seule déchèterie ouverte aux particuliers, celle du Capistol[23]. La déchèterie de Sauvian est ouverte aux particuliers et aux professionnels. Les communes du nord de l'agglomération ont accès à quatre déchèteries gérées par le SICTOM de Pézenas et les communes du sud disposent, quant à elles, de deux déchèteries gérées par le SITOM du littoral. L'ordonnateur précise que pour améliorer le service aux administrés une convention a été signée avec le SICTOM de Pézenas-Agde pour ouvrir l'accès de la déchèterie située sur la commune de Lignan-sur-Orb aux habitants des quartiers nord de Béziers et la possibilité a été offerte aux particuliers d'apporter leurs déchets verts sur le site de VALORBI.

La chambre constate que dans les rapports annuels sur la gestion du service déchets la CABM ne rend compte que de la déchèterie biterroise, dont elle assure l'exploitation en gestion directe, et ne retrace pas les performances de celles du sud et du nord.

[22] La trop grande proportion de matière organique dans les OMR, qui arrivent à Valorbi pour être pré-traitées, ne permettant pas à celle-ci de séjourner suffisamment longtemps dans le tunnel de compostage afin d'atteindre une bonne hygiénisation.

[23] La déchèterie de Saint-Jean de Libron située à Béziers, incluse dans le périmètre de l'ISDN, est réservée aux professionnels

La dissolution du SITOM du littoral permet à la CABM de récupérer la gestion des déchèteries du sud. La chambre l'invite à mettre également en œuvre les prescriptions du plan départemental pour satisfaire aux besoins de sa population.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les mauvaises performances de collecte doivent inciter la CABM à évaluer ses mesures de prévention à s'engager dans une démarche de rationalisation et d'optimisation de ses coûts de collecte, à revoir l'organisation du tri sélectif des déchets ménagers pour permettre notamment une réduction des quantités de matières organiques collectées dans les OMR et améliorer le fonctionnement de son usine de prétraitement.

5. LE FINANCEMENT ET LE COÛT DU SERVICE

5.1. Un financement assuré de façon prépondérante par la TEOM

5.1.1. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

5.1.1.1. Des modalités d'institution et de perception rendues plus complexes par l'organisation territoriale de la compétence

L'article 1520 du code général des impôts (CGI) dispose qu'un établissement public de coopération intercommunale ne peut instituer la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte.

Lors de sa prise de compétence, le conseil communautaire de la CABM a institué la TEOM à Béziers (où elle assure la totalité de la compétence) dans les communes de la zone sud (pour lesquelles elle n'assure que la collecte) en optant pour un mécanisme de lissage[24] sur huit ans visant à harmoniser le niveau d'imposition sur le périmètre ainsi délimité. Le taux cible unique de TEOM a été fixé à 12,30 % à l'horizon 2020.

tableau n° 8 : Taux de TEOM sur le territoire de la CABM avant la prise de compétence en 2012

TEOM (taux)	**2011**
Communes SICTOM	14,05
Béziers	11,65
Sauvian	14,50
Sérignan	15,70
Valras-Plage	10,82
Villeneuve-lès-Béziers	11,90[25]

Source : CABM

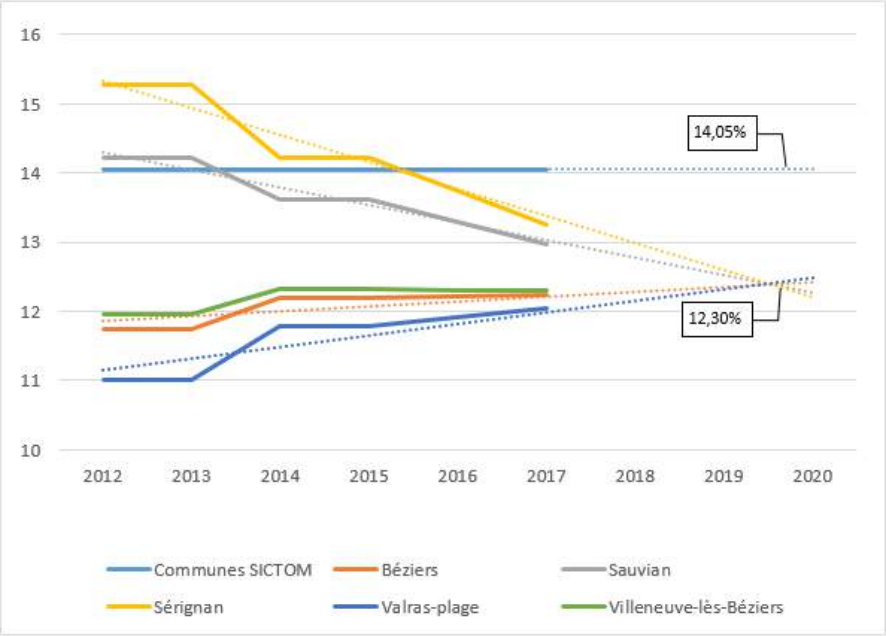
[24] Les EPCI peuvent, par ailleurs, voter des taux différents de TEOM par commune ou groupe de communes afin de lisser les hausses d'imposition résultant de l'harmonisation du mode de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers au sein de leur périmètre. Sous réserve de procéder à cette unification progressive sur une période maximale de dix ans, les EPCI peuvent déterminer librement les modalités précises du lissage.

[25] La commune de Villeneuve-lès-Béziers ayant opté pour un financement par la REOM, il s'agit d'un taux estimé par le cabinet Service public 2000.

S'agissant du SICTOM de Pézenas-Agde, en application de l'article 1379-0 bis du CGI[26], la CABM perçoit la TEOM en lieu et place du SICTOM et lui reverse l'intégralité du produit correspondant. Depuis 2012, le taux d'imposition fixé pour cette zone s'établit à 14,05 %.

Le morcellement de la compétence sur le territoire conduit à créer des zones d'imposition distinctes, sans rapport avec les prescriptions du CGI[27] qui n'offre cette possibilité que pour proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de sa réalisation et de son coût.

graphique 3 : Évolution du taux TEOM/communes CABM depuis la prise de compétence (2012-2017) et projection 2020 (tendance)



Source : délibérations TEOM

La persistance d'un niveau d'imposition différencié (14,05 % et 12,30 % à terme) sur le territoire communautaire, indépendamment du mécanisme de lissage des taux, s'explique par le seul souci du maintien des équilibres géographiques et politiques préexistants au transfert de compétence.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur fait état de la présentation réalisée au bureau communautaire du 9 avril 2018 pour proposer une rationalisation de la compétence et une uniformisation à terme des taux.

[26] L'article 1379-0 bis du CGI dispose que : « 2. Par dérogation au 1, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la totalité de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales et qui adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte, peuvent décider : a) Soit d'instituer, avant le 15 octobre d'une année conformément à l'article 1639 A bis, et de percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour leur propre compte, en déterminant, le cas échéant, les différentes zones de perception, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1er juillet de la même année par dérogation au même article 1639 A bis ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la taxe ou la redevance prévue à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale sauf si ce dernier rapporte sa délibération ; b) Soit de percevoir cette taxe en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical ».

[27] Article 1636 B undecies.

5.1.1.2. Des recettes issues de la TEOM dynamiques

tableau n° 9 : Recettes perçues au titre de la TEOM et part des recettes totales du service

€	2012	2013	2014	2015	2016	*Variation*
Recettes TEOM	17 056 545	18 144 499	18 600 878	18 929 797	19 306 163	**13,19 %**
Total recettes réelles compétence DMA	20 319 923	22 028 614	23 729 424	24 122 688	24 566 333	**20,90 %**
Ratio TEOM /recettes totales	**83,94 %**	**82,37 %**	**78,39 %**	**78,47 %**	**78,59 %**	**- 6,38 %**

Source : CRC, d'après comptes administratifs « états de répartition de la TEOM »

Le produit de la TEOM a augmenté de 2,25 M€ entre 2012 et 2016 (+ 13 %) sous l'effet conjugué des bases et des taux (le taux de TEOM sur la commune de Béziers, plus importante contributrice, a notamment progressé de 0,48 point depuis 2012 dans le cadre du dispositif d'harmonisation).

La part de la TEOM dans le financement de la compétence gestion des déchets ménagers et assimilés a diminué sur la période passant de 83,94 % en 2012 à 78,59 %, ce qui suggère la mise en œuvre d'une démarche de diversification des modes de financement (contribution des professionnels, valorisation des déchets recyclables) conforme aux grands principes de la législation environnementale (pollueur-payeur, économie circulaire).

5.1.2. La redevance spéciale : un financement déconnecté du service rendu

La redevance spéciale, qui depuis le 1er janvier 2016, présente un caractère facultatif, est applicable aux déchets autres que ménagers (déchets produits par le commerce, l'artisanat, l'industrie et les services) qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risque pour les personnes et l'environnement. Les professionnels qui n'entrent pas dans le champ du service public de gestion des déchets dits « assimilés » doivent assurer eux-mêmes la gestion de leurs déchets, par exemple, en contractualisant avec un prestataire privé.

Les coûts attachés au traitement des déchets assimilés doivent être individualisés afin de permettre, notamment, le respect lié des obligations attachées au caractère industriel et commercial du service mais aussi d'éviter un double financement pour cette prestation[28].

5.1.2.1. Les règles générales de tarification

Lors de sa prise de compétence en 2012, la communauté d'agglomération a maintenu le système de facturation propre aux professionnels en vigueur sur le territoire en prenant pour référence les modalités définies auparavant par la commune de Béziers[29].

Les modalités de tarification ainsi retenues fixent un seuil d'exonération à 2 250 litres (par semaine) en dessous duquel le producteur de déchets assimilés est dispensé de paiement de la

[28] Un guide relatif à la redevance spéciale co-rédigé par l'ADEME identifie deux méthodes d'évaluation du coût du service :
- un raisonnement en coût marginal consistant à calculer les dépenses supplémentaires dues à l'élimination des déchets non ménagers pour en déduire le montant de la redevance spéciale. Dans ce cas, les ménages supportent la majeure partie des investissements nécessaires à la mise en place des outils de collecte et de traitement ;
- un calcul du coût unitaire de collecte et de traitement d'une tonne de déchets (ménagers et assimilés) qui constituera la base de la tarification de la redevance spéciale. Dans ce cas, les producteurs de déchets non ménagers participent au financement des équipements initialement prévus pour assurer l'élimination des déchets ménagers.

[29] La redevance spéciale a été instaurée en 2007 par la commune de Béziers.

redevance spéciale lorsqu'il est, par ailleurs, assujetti à la TEOM. La collectivité considère ainsi que le service est payé par la TEOM jusqu'à ce seuil.

tableau n° 10 : Modalités de tarification RS 2012

2012	Producteurs de déchets		Campings
	Non-assujettis à la TEOM	Assujettis à la TEOM	
Seuil assujettissement (litre/semaine)	1er litre	2 250 litres	29,16 € /emplacement
Tarif OMR	0,0242 € / litre		
Tarif collecte sélective	0,0220 € / litre		

Source : CRC, d'après délibération RS 2012

En 2013, la CABM a modifié ces règles en majorant notamment[30] ses tarifs de 2,1 % en référence à l'inflation.

tableau n° 11 : Modalités de tarification RS 2013 à 2016

2013-2016	Producteurs de déchets		Campings
	Non-assujettis à la TEOM	Assujettis à la TEOM	
Seuil assujettissement (litres/semaine)	1er litre	1 980 litres	29,77 € /emplacement
Tarif OMR	0,0247 €/ litre		
Tarif collecte sélective	0,0220 €/ litre		

Source : CRC, d'après délibération RS 2013 à 2016

Alors que le montant de la redevance spéciale perçue doit être égal à la somme des coûts de collecte, de traitement et des autres dépenses de gestion des déchets assimilés, les délibérations de la CABM ne font référence à aucune de ces notions.

La chambre observe, par ailleurs, que la tarification n'a fait l'objet d'aucune réévaluation jusqu'en 2017. La CABM justifie ce choix dans son rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets 2016 par le souci de soutenir l'activité économique sur le territoire. Ce choix crée une déconnexion entre le tarif appliqué et le coût de la prestation défavorable aux ménagers surtout si l'on considère les lourds investissements que la CABM a consentis sur la période. La prise en compte exclusive de considérations économiques dans la fixation du tarif de la redevance spéciale constitue, par ailleurs, une entorse au principe de « pollueur-payeur ».

En 2017, la CABM a augmenté de 2,70 % les tarifs de la redevance spéciale appliquée aux professionnels, soit, selon elle, le coût de l'inflation entre juin 2012 et juin 2017. La fixation des tarifs ne repose ainsi toujours pas sur une évaluation précise du coût du service.

En outre, l'augmentation indifférenciée des tarifs OMR et recyclables ne permet pas d'inciter davantage les professionnels à trier leurs déchets alors que la dégressivité du tarif apparaît déjà relativement faible. En effet, le tarif OMR n'est supérieur que de 12 % au tarif « déchets recyclés » alors que de nombreuses collectivités ont opté pour des différentiels beaucoup plus

[30] Seuil d'exonération abaissé à 1 980 litres par semaine.

importants pouvant aller jusqu'à 100 %. Certains établissements ont même choisi de ne pas facturer la collecte des déchets recyclables aux professionnels[31].

tableau n° 12 : Modalités de tarification RS 2017

2017	Producteurs de déchets		Campings
	Non-assujettis à la TEOM	Assujettis TEOM	
Seuil assujettissement (litres/semaine)	1er litre	1980 litres	30,57 € /emplacement
Tarif OMR	0,0254 €		
Tarif collecte sélective	0,0226 €		

Source : CRC, d'après délibération RS 2017

La CABM applique également une exonération partielle aux producteurs de déchets non ménagers assujettis à la TEOM, de manière à ce que la redevance spéciale qui leur est appliquée soit inférieure ou égale au montant de la RS calculée à compter du 1er litre, diminuée de 50 % de la TEOM de l'année précédente :

RS ≤ RS calculée au 1er litre - 0,5 x (TEOM N-1)

Toutefois, la redevance spéciale doit être calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité de déchets éliminés. Les formules tarifaires visant à minorer le montant de la redevance réclamée à l'usager, de tout ou partie du montant de la TEOM mise à sa charge, méconnaissent le principe d'égalité de traitement des usagers. La chambre rappelle par ailleurs que l'article 1521 III 2 bis du CGI permet aux collectivités d'exonérer de la TEOM, sur délibération motivée, les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale (RS) afin d'éviter une double imposition.

Depuis 2012, la CABM applique une tarification forfaitaire[32] aux péniches. En vertu du I de l'article 1521 du CGI, la TEOM porte sur tous les locaux soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties. En application des dispositions du 3° de l'article 1381 du CGI, « les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie, même s'ils sont seulement retenus par des amarres », sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties de plein droit.

Dès lors que les bateaux sont utilisés en un point fixe, à l'instar des péniches à usage d'habitation amarrées le long des quais d'un canal, et entrent dans le champ d'application de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ils sont également assujettis à la TEOM[33].

Au final, tant les modalités de tarification générales que les formules tarifaires visant à minorer le montant de la redevance réclamée à l'usager, s'opèrent sans appréciation du coût du service rendu.

[31] « La redevance spéciale pour les déchets non ménagers », 2010 (co-rédaction ADEME et association Amorce).
[32] 150 € en 2012, 154 € en 2017.
[33] Sous réserve de conditions d'exonération particulières notamment pour absence de desserte par le service d'enlèvement des déchets ménagers telle que définie au 4 du III de l'article 1521 du CGI.

Recommandation

4. Identifier les coûts liés à l'élimination des déchets assimilés afin d'adapter les modalités de liquidation de la redevance aux coûts réels du service. *En cours de mise en œuvre.*

5.1.2.2. Les modalités d'assujettissement

D'après la CABM, « près de 20 % des OM collectées représentent des déchets d'entreprises, de professionnels[34]. Or, en 2016, la redevance spéciale ne représentait que 4,8 % des recettes affectées au service public de gestion des DMA.

tableau n° 13 : Nombre d'assujettis et recettes procurées par la RS

	2012	2013	2014	2015	2016	*Variation*
Nombre de contrats	**192**	**214**	**224**	**240**	**247**	*28,65 %*
Recettes RS	998 846	1 055 263	1 085 832	1 123 112	1 181 569	*18,29 %*
Total recettes réelles compétence DMA	20 319 923	22 028 614	23 729 424	24 122 688	24 566 333	*20,90 %*
Ratio RS /recettes totales	**4,92%**	**4,79%**	**4,58%**	**4,66%**	**4,81%**	***- 2,15 %***

Source : CRC, d'après CA

L'examen du fichier des redevables de la CABM permet par ailleurs de constater que la majeure partie de la charge (69 %) est supportée par des entités relevant du secteur public/parapublic et médico-social.

tableau n° 14 : Produit de la redevance spéciale acquittée par des entités relevant du secteur public / parapublic ou sanitaire et social en 2017

en €	**2017**
Produit total RS 2017	1 197 927,13
dont Secteur public / parapublic / sanitaire et social	*823 730,80*
Part du produit total	**68,76 %**

Source : CRC, d'après fichier des redevables CABM

La CABM ne procède à aucune évaluation du nombre de redevables potentiels à la redevance spéciale et a indiqué ne pas être en capacité de transmettre un fichier des conteneurs et bacs mis à disposition.

Or, l'identification du nombre de redevables potentiels permet notamment d'éviter de faire supporter aux ménages l'élimination des déchets non-ménagers tout en sensibilisant les producteurs professionnels aux bonnes pratiques de gestion de leurs déchets. Pour cela, outre les fichiers dont dispose déjà la collectivité et les informations de terrain recueillies par les services de collecte et de prévention, les concours de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers et des services fiscaux peuvent être sollicités.

[34] Rapports annuels 2014, 2015, 2016.

tableau n° 15 : Établissements actifs par secteur d'activité au 31 décembre 2015 sur le périmètre de perception de la RS par la CABM (Béziers, Sauvian, Sérignan, Valras-Plage, Villeneuve-lès-Béziers)

	Total	0 salarié	1 à 9 salarié(s)	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 salariés ou plus
Ensemble	**12 154**	**8 722**	**2 792**	**326**	**195**	**119**
Agriculture, sylviculture et pêche	276	204	68	2	2	0
Industrie	744	534	139	39	25	7
Construction	1 475	1 126	304	22	21	2
Commerce, transports, services divers	8 056	5 669	2 059	189	86	53
dont commerce et réparation automobile	2 750	1 817	793	81	36	23
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	1 603	1 189	222	74	61	57

Source : Insee, CLAP (connaissance locale de l'appareil productif) en géographie au 31/01/2015

Si le potentiel de redevables à la redevance spéciale ne peut être déterminé par la simple addition des établissements actifs implantés sur le territoire, toutefois, le champ d'application de la redevance (231 contribuables en 2017[35]) pourrait être sensiblement élargi, ce qui permettrait :

- d'augmenter les recettes du service public de gestion des déchets ;
- de réduire la contribution des ménages au financement de l'élimination des déchets des professionnels ;
- de sensibiliser les professionnels à la gestion de leurs déchets (accroissement de la valorisation, diminution des quantités à traiter).

Recommandation

5. Évaluer le nombre de redevables potentiels de la redevance spéciale. ***En cours de mise en œuvre.***

En réponse la communauté d'agglomération fait état d'une étude pour adapter les modalités de liquidation de la redevance spéciale aux coûts réels et indique que l'assiette des contribuables pourrait se caler sur la valeur moyenne estimée de la production d'un ménage au niveau de la TEOM (360 litres). Dans cette hypothèse, le nombre de redevables serait de l'ordre de 5 000.

5.1.3. De faibles recettes de valorisation

Un des principaux enjeux du développement durable réside dans la limitation des quantités de déchets qui ne peuvent être éliminés et qui polluent l'environnement.

La création des filières de collecte des déchets en vue de leur valorisation procède, pour l'essentiel, de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets, qui visait deux objectifs convergents : la valorisation des déchets par toute action permettant leur réutilisation ou la production d'énergie, et la mise en décharge des seuls déchets ultimes.

Au sens de la loi, la valorisation recouvre le réemploi, la réutilisation, le recyclage, le compostage, la régénération ou la valorisation énergétique des déchets. Les recettes de valorisation viennent en atténuation du coût du service. Les recettes que peut apporter la revente des matériaux, varient selon le cours des matériaux concernés. Ces recettes sont prévues dans les contrats liant les prestataires ou délégataires avec la collectivité.

[35] Source : fichier des redevables 2017.

La CABM dispose principalement de deux sources de valorisation de ses déchets :

- la valorisation des déchets dits recyclables collectés séparativement (emballages, verre, carton…) ;
- les ventes de matériaux extraits des ordures ménagères résiduelles traitées par VALORBI (compost, ferraille)[36].

tableau n° 16 : Recettes perçues au titre de la valorisation (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*variation période*
UVOM / VALORBI	60 637	56 866	26 562	46 856	25 396	- 58,12 %
COLLECTE Sélective	254 131	276 505	329 491	322 171	307 936	21,17 %
TOTAL VALORISATIONS	**314 768**	**333 371**	**356 053**	**369 027**	**333 332**	**5,90 %**

Source : CABM, présentation CRC

Les recettes de valorisation générées par l'installation de traitement des ordures ménagères ont connu une diminution sensible entre 2012 et 2016 (58 %) qui s'explique principalement par les difficultés rencontrées par la CABM à VALORBI. Ces données corroborent le fait qu'en 2016 la nouvelle installation de traitement n'avait toujours pas atteint les performances de l'ancienne usine démantelée.

Concernant les recettes perçues grâce à la collecte sélective des déchets dits recyclables, une progression de 21 % est installée sur la période suggérant une amélioration des performances de la CABM en la matière.

tableau n° 17 : Part des recettes de valorisation dans le total des recettes du SPGD

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*variation période*
Recettes valorisations	314 768	333 371	356 053	369 027	333 332	5,90 %
Total recettes réelles compétence DMA	20 319 923	22 028 614	23 729 424	24 122 688	24 566 333	20,90 %
Part des recettes valorisation	**1,55 %**	**1,51 %**	**1,50 %**	**1,53 %**	**1,36 %**	**- 12,41 %**

Source : états de répartition de la TEOM

En cumulant les deux sources de valorisation, ces dernières ont connu une progression de 5,9 % sur la période. Toutefois, si la CABM tend à accroître les recettes provenant de la valorisation matière, celles-ci ne représentent toujours qu'une faible part du financement total du service (environ 1,5 %) en regard notamment de la ressource traditionnelle qu'est la TEOM. Enfin, la part des valorisations par rapport au montant total des recettes perçues au titre de la compétence tend à décroître sur la période (- 12 %) ce qui relativise la progression observée en valeur absolue.

5.2. Une connaissance des coûts insuffisante pour assurer le pilotage du service

L'éclatement de la compétence sur le territoire de la CABM, et la présence d'une multitude d'acteurs rend d'autant plus difficile l'identification du coût réel du service. La connaissance des

[36] Auxquelles s'ajoutent les ventes de compost végétal normé NFU 44051 produits sur la plateforme de compostage « rustique » des déchets végétaux exploitée sur le site de Valorbi (déchets végétaux espaces verts, déchèterie…).

coûts et son analyse comparée constituent pourtant un instrument essentiel d'aide à la décision et d'optimisation du service.

5.2.1. L'information financière

Trois tableaux permettent principalement d'apprécier la qualité de l'information financière produite par la collectivité :

- le compte administratif dans sa partie consacrée à la présentation fonctionnelle, en l'occurrence la rubrique 812 « collecte et traitement des ordures ménagères »[37] ;
- l'«état de la répartition de la TEOM »[38] au compte administratif pour les communes ou groupements de communes de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte des déchets ménagers ;
- le rapport annuel sur « le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets » devenu rapport sur « le service public de prévention et de gestion des déchets » en 2016.

Ces documents qui reposent sur des modes de présentation différents rendent peu compréhensible l'information financière délivrée aux élus et aux usagers. En effet, l'état de répartition de de la TEOM fait référence aux chapitres budgétaires alors que le rapport annuel repose sur une présentation par destination à partir d'un coût net, pour la fonction 812, la masse salariale se déverse sur un seul code service qui relève de la fonction administration, comme pour les frais financiers, ainsi que les recettes et dépenses gérées par les services gestionnaires.

[37] Fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement », sous-fonction 81 « Services urbains »

[38] L'article L. 2313-1 du CGCT. précise que les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520, 1609 bis, 1609 quater, 1609 quinquies C, 1609 nonies A ter, 1609 nonies B et 1609 nonies D du CGI et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

tableau n° 18 : Discordances « État de répartitions de la TEOM » CA 2016 / Présentation fonctionnelle (rubrique 812) CA 2016 / Rapport annuel sur le service public de prévention et de gestion des déchets 2016

(en €)	État de répartition de la TEOM (CA 2016)	Rubrique 812 "collecte et traitement des OM" (CA 2016)	« État financier sur la compétence OM » Rapport annuel sur le SPGD - 2016
Charges de personnel (012)	7 167 670	144 471	6 992 806
Charges à caractère général (011)	5 687 342	4 706 365	10 562 221[39]
Autres charges de gestion courante (65)	4 873 497	4 840 669	
Charges financières (66)	191 000	0	191 000
Charges exceptionnelles (67)	1 382	1 382	0
Dotations provisions semi-budgétaires (68)	0	0	0
Atténuations de produits (014)	4 043 553	0	4 043 553
Total général dépenses de fonctionnement	**21 964 444**	**9 692 887**	**21 789 580**
Recettes issues de la TEOM (7331)	19 306 163	0	19 306 163
Dotations et participations reçues	882 813	826 337	817 748
Produits services, domaine et ventes diverses (70)	4 069 000	4 067 767	4 267 557[40]
Autres produits de gestion courante (75)	143 124	0	
Produits financiers (76)	0	0	0
Produits exceptionnels (77)	37 245	3 241	0
Reprises provisions semi-budgétaires (78)	0	0	0
Atténuations de charges (013)	127 988	0	0
Total général recettes de fonctionnement	**24 566 333**	**4 897 345**	**24 391 468**

Source : CA 2016, rapport annuel sur le service public de prévention et de gestion des déchets 2016

L'ordonnateur, dans sa réponse, fait valoir que la création d'un budget annexe (délibération du conseil communautaire du 21 décembre 2017) permettra de répondre à cette observation et de renforcer les contrôles.

La chambre note également que les comptes rendus des débats d'orientation budgétaire sont particulièrement brefs concernant la compétence déchets ménagers et assimilés excepté lors de la prise de compétence en 2012.

Recommandation

6. Se doter d'une comptabilité analytique conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales. *En cours de mise en œuvre.*

5.2.2. Une absence d'analyse de la performance

La CABM a fait le choix de conserver en gestion directe la majeure partie de la compétence et d'assumer ainsi les risques correspondants notamment en termes de financement.

Les moyens mis en œuvre pour connaître les coûts du service peuvent être appréciés sous deux angles : le dimensionnement des équipes et l'utilisation des outils.

[39] Rubriques « dépenses de gestion » + « participation syndicats ».
[40] Rubriques « redevance spéciale » + « recettes commerciales » + « loyers/autres ».

La CABM a retenu une organisation déconcentrée de la fonction administrative et financière. La direction de la « transition énergétique et de la gestion des déchets » dispose ainsi d'un service dédié composé d'un chef de service (catégorie A), d'un référent comptable (catégorie C), d'un comptable (catégorie C) et d'une assistante administrative (catégorie C), tous affectés à temps complet. La CABM dispose par ailleurs d'une direction générale de la stratégie et de la performance (six agents) et d'une direction de la prospective financière et des budgets composée de huit agents.

La collectivité utilise le progiciel de gestion financière CEGID qui intègre un module de comptabilité analytique[41] permettant une analyse fine des coûts (codes service/équipement/commune/compétence). Celui-ci apparaît, toutefois, sous-exploité dans la mesure où la CABM ne dispose pas d'un certain nombre de données indispensables à la mise en œuvre d'une démarche de maîtrise des coûts, voire même de connaissance des coûts de sa compétence :

- identification du coût réel de gestion des déchets ménagers et assimilés par tonne et par habitant sur l'ensemble du territoire et par secteur selon le mode d'organisation retenu ;
- bilan financier détaillé (autre que celui présenté au rapport annuel sur le prix et la qualité du service) ;
- évaluation du rapport coût/efficacité des campagnes de sensibilisation des usagers ;
- analyse comparative permettant une mise en perspective des performances de la CABM avec celles de collectivités comparables ou des données agrégées à l'échelon local, régional ou national.

Afin d'accompagner les collectivités dans cette démarche, l'ADEME a développé une méthode de comptabilité analytique (ComptaCoût®)[42] dont l'utilisation permet d'extraire les informations nécessaires au renseignement d'un cadre homogène et standard d'expression des coûts de gestion du service public de gestion des déchets ménagers (Matrice des coûts®). La collectivité est invitée à se l'approprier et s'y engage.

5.3. Une compétence porteuse de forts enjeux financiers

La prévention et la gestion des déchets ménagers et assimilés représente une part importante de l'activité de la CABM depuis sa prise de compétence. En moyenne, depuis 2012, près de 28 % des dépenses réelles de fonctionnement y sont consacrées. Concernant la part des dépenses d'investissement dédiée à la compétence au sein du budget principal, elle s'établissait à 14 %, culminant à près de 27 % en 2015.

[41] La comptabilité analytique consiste à reclasser l'ensemble des charges et produits du service public de gestion des déchets par destination.

[42] L'objectif est de généraliser un référentiel national sur les coûts de gestion des déchets alimenté par les collectivités afin de leur offrir la possibilité de se situer par rapport à un profil défini (le périmètre de compétence des collectivités n'étant pas identique), et ainsi favoriser la création d'un réseau capable de restituer les meilleures pratiques.

tableau n° 19 : Part des dépenses de fonctionnement du budget principal consacrée à la « compétence déchets » (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*Total période*
Dépenses réelles de fonctionnement "compétence déchets"	19 562 960	20 618 125	21 298 808	22 198 707	21 964 444	***105 643 044***
Dépenses réelles de fonctionnement budget principal - mandats émis	73 279 133	77 256 526	76 722 202	78 739 714	77 478 314	***383 475 889***
compétence déchets / BP (%)	***26,70 %***	***26,69 %***	***27,76 %***	***28,19 %***	***28,35 %***	***27,55 %***

Sources : comptes administratifs

tableau n° 20 : Part des dépenses d'investissement du budget principal consacrée à la « compétence déchets » (2012-2016)

€	2012	2013	2014	2015	2016	*Total période*
Dépenses réelles d'investissement "compétence déchets"	594 670	1 808 027	4 428 505	4 918 941	4 778 721	***16 528 864***
Dépenses réelles d'investissement budget principal - mandats émis	22 985 366	24 173 694	21 991 903	18 406 182	28 842 658	***116 399 803***
compétence déchets / BP (%)	***2,59 %***	***7,48 %***	***20,14 %***	***26,72 %***	***16,57 %***	***14,20 %***

Sources : comptes administratifs

5.3.1. Une augmentation du coût de gestion des déchets ménagers imputable aux dépenses de personnel

tableau n° 21 : Évolution des dépenses de fonctionnement « compétence déchets » - en €

	2012	2013	2014	2015	2016	*Variation période*	*Variation annuelle moyenne*
Charges à caractère général (011)	5 017 553	5 641 007	5 720 828	6 116 990	5 687 342	***13,35%***	***3,18%***
Charges de personnel (012)	6 111 998	6 485 191	6 477 862	6 786 627	7 167 670	***17,27%***	***4,06%***
Autres charges de gestion courante (65)	4 374 926	4 410 531	4 562 183	5 038 094	4 873 497	***11,40%***	***2,73%***
Charges financières (66)	0	0	229 783	209 220	191 000	-	-
Charges exceptionnelles (67)	192	26 495	2 520	4 222	1 382	*620,99%*	*63,86%*
Dotat° prov° semi-budgétaires (68)	0	0	262 079	0	0	-	-
Total général dépenses fonctionnement	**15 504 668**	**16 563 224**	**17 255 255**	**18 155 154**	**17 920 891**	***15,58%***	***3,69%***

Source : CRC, d'après annexes « état de répartition de la TEOM » des comptes administratifs

Depuis la prise de compétence en 2012 par la CABM, les dépenses de fonctionnement afférentes au service d'élimination des déchets ont progressé de 2,94 % en variation annuelle moyenne. Cette variation est principalement imputable à l'augmentation des charges de personnel (17,28 %[43]) soit près du tiers des dépenses. Les charges à caractère général, qui représentent quant à elles le quart des dépenses de fonctionnement, ont également progressé sensiblement sur la période (+ 13,35 %).

Parmi les autres charges de gestion courante figurent les contributions aux syndicats, notamment celle au SICTOM de Pézenas-Agde, qui correspond au reversement de la TEOM perçue sur la zone de compétence par le syndicat.

[43] Cf. partie 4.1.2.

5.3.2. Des recettes dynamisées par la TEOM

tableau n° 22 : Évolution des recettes de fonctionnement « compétence déchets »

€	2012	2013	2014	2015	2016	*Variation*	*Variation annuelle moyenne*
Atténuations de charges (013)	60 964	90 676	0	0	127 988	***109,94%***	***20,37%***
Produits services, domaines et ventes (70)	2 804 095	3 110 286	4 192 889	3 838 839	4 069 000	***45,11%***	***9,75%***
Impôts et taxes (73)	17 158 977	18 144 499	18 600 878	18 929 797	19 306 163	***12,51%***	***2,99%***
Dotations et participations reçues (74)	225 650	547 069	832 918	896 202	882 813	***291,23%***	***40,64%***
Autres produits de gestion courante (75)	66 937	127 092	84 620	177 942	143 124	***113,82%***	***20,92%***
Produits exceptionnels (77)	3 300	8 992	197	19 907	37 245	***1028,64%***	***83,29%***
Reprises provisions semi-budgétaires	0	0	0	260 000	127 988	-	-
Atténuations de produits (014)	-4 058 292	-4 054 901	-4 043 553	-4 043 553	-4 043 553	***-0,36%***	***-0,09%***
Total général recettes réelles de fonctionnement	**16 261 631**	**17 973 713**	**19 667 949**	**20 079 134**	**20 650 768**	***26,99%***	***6,16%***

source : comptes administratifs (états de répartition de la TEOM)

Les atténuations de produits imputées au chapitre 014 correspondent aux attributions de compensation versées par la CABM aux communes dont la majeure partie revient à Béziers (3,9 M€). Déterminées lors du transfert de la compétence, elles ont été validées en commission locale d'évaluation des transferts de charges[44] (CLECT).

Les produits de fonctionnement affectés à la compétence ont progressé de 4,2 M€ sur la période (soit + 20 %). Cette évolution trouve principalement son origine dans l'accroissement des recettes perçues au titre de la TEOM qui représentent près de 80 % des recettes totales de la compétence en 2016.

Deux autres chapitres ont participé à la progression des recettes de fonctionnement.

Le poste « produits des services, domaines et ventes » qui a connu une progression de 45 % sur la période (+ 1,26 M€) principalement imputable aux prestations de traitement et d'élimination facturées par la CABM à ses clients extérieurs (notamment le SICTOM de Pézenas-Agde[45]).

tableau n° 23 : Évolution des « autres prestations de service »

En €	2012	2013	2014	2015	2016	***Variation***
Autres prestations de service (c/70688)	1 490 481	2 172 455	2 994 602	2 346 698	2 778 161	**86,39 %**

source : grands livres

Dans une moindre mesure, le chapitre « dotations et participations » a également participé à la progression des recettes affectées à la compétence grâce à un accroissement sensible des contributions versées par les éco-organismes.

tableau n° 24 : Évolution des « dotations et participations - autres organismes »

En €	2012	2013	2014	2015	2016	***Variation***
Autres organismes (c/7478)	199 000	498 960	830 022	896 202	817 748	**310,93 %**

[44] CLECT du 23/01/2012 et du 20/06/2013.
[45] Cf. tableau n° 22.

5.3.3. L'autofinancement : EBF, CAF brute et CAF nette

La différence entre les charges et les produits de gestion permet de dégager l'excédent brut d'exploitation, lequel est positif depuis 2012 et en nette progression sur la période (+ 265 %). Le fort dynamisme des produits de gestion (+ 20 %) par rapport aux charges (+ 11 %) explique cet accroissement de l'excédent brut d'exploitation qui s'établissait à 2,76 M€ en 2016. La CAF brute suit la même trajectoire.

tableau n° 25 : Évolution de la CAF brute de la compétence « collecte et traitement des DMA »

€	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion (A)	20 316 623	22 019 622	23 711 305	23 842 780	24 529 088
Charges de gestion (B)	19 562 768	20 591 630	20 804 426	21 985 264	21 772 062
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**753 855**	**1 427 992**	**2 906 879**	**1 857 516**	**2 757 026**
en % des produits de gestion	*3,71%*	*6,49%*	*12,26%*	*7,79%*	*11,24%*
+ résultat financier (réel uniquement)	0	0	-229 783	-209 220	-191 000
+ résultat exceptionnel	3 108	-17 503	-2 323	15 685	35 863
= CAF brute	**756 963**	**1 410 489**	**2 674 773**	**1 663 980**	**2 601 889**
en % des produits de gestion	*3,73%*	*6,41%*	*11,28%*	*6,98%*	*10,61%*

Source : comptes administratifs

Pour l'année 2016, la CAF nette pourrait être évaluée à 2,1 M€ (CAF brute moins les annuités d'emprunt) en considérant les 0,5 M€ dont les états de répartition de la TEOM[46] font état depuis 2014 pour deux emprunts[47] transférés par la ville de Béziers[48].

La CAF nette ne couvrait donc pas totalement le financement des dépenses d'investissement : recettes d'investissement déduites, un montant d'environ 2 M€ restait à la charge de la CABM.

5.3.4. Le financement des investissements

D'après l'état de répartition de la TEOM annexé aux comptes administratifs, le montant total des dépenses d'investissement sur la période (16,53 M€) est couvert à hauteur de 13,3 % par des recettes d'investissement.

tableau n° 26 : Solde de la section d'investissement dédiée à la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères »

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'investissement	594 670	1 808 027	4 428 505	4 918 941	4 778 721
Recettes d'investissement	0	41 644	218 860	1 203 111	740 443

Source : comptes administratifs (états de répartition de la TEOM)

Si les immobilisations sont bien suivies dans le logiciel de gestion des immobilisations de la communauté d'agglomération, les états de répartition de la TEOM ne font toutefois apparaître

[46] L'état de répartition de la TEOM dédié à la compétence n'identifie aucun emprunt mobilisé par la collectivité au titre de ses investissements. En revanche, il mentionne depuis 2014 des remboursements en capital (annuités de 0,5 M€) correspondant à deux emprunts transférés par la ville de Béziers. Ces remboursements en capital s'accompagnent depuis 2014 du règlement d'intérêts en section d'exploitation (230 k€ en 2014, 209 k€ en 2015 et 191 k€ en 2016).

[47] Emprunts BP 201007 (DEXIA) et 201008 (Crédit foncier), capital restant dû consolidé au 31/12/2016 = 7,5 M€.

[48] Rapport annuel sur le prix et la qualité du service 2016, p. 37.

aucune dotation aux amortissements sur la période, ce qui peut nuire à l'information des élus et ne participe pas à la sincérité des comptes administratifs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation retenue pour la gestion des déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la CABM rend nécessaire la mise en place d'outils de pilotage qui font à ce jour défaut. Une réflexion doit également être engagée sur les modalités de financement du service afin d'inciter davantage les usagers, professionnels notamment, à adopter un comportement en adéquation avec le principe de « pollueur-payeur ».

Enfin, cette démarche doit impérativement s'accompagner de mesures visant à rétablir la sincérité et la fiabilité des comptes de la collectivité en comblant notamment les lacunes que présente l'état de répartition de la TEOM.

Par délibération du 21 décembre 2017, la CABM a procédé à la création d'un budget annexe dédié au service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés à compter du 1er janvier 2018 ; cette création aurait dû intervenir dès la mise en place de la redevance spéciale. L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité d'intégrer à ce budget la totalité des charges de fonctionnement et d'investissement y compris les charges calculées (amortissements et provisions notamment) afin d'identifier les coûts du service.

6. UNE COMPÉTENCE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE EN GESTION DIRECTE

La CABM externalise les prestations relatives à la gestion des bacs roulants (distribution, maintenance et lavage des bacs dits de « regroupement »), la fourniture des colonnes enterrées pour les OM, les emballages ménagers recyclables et le verre, ainsi que la collecte des déchets dans ces colonnes enterrées et semi-enterrées.

Pour le reste, la collecte des OMR, la collecte sélective des emballages et du verre (sur Béziers), la collecte des encombrants, la gestion des dépôts sauvages, celle des cartons des commerçants en hyper centre, la gestion de la déchèterie biterroise ainsi que celle de l'usine de pré-traitement des OMR à VALORBI et l'installation classée pour le stockage des déchets non dangereux sont assumés en régie directe par la CABM. Il s'agit d'une régie simple, non autonome, ne faisant pas l'objet d'une individualisation dans un budget annexe.

6.1. Les effectifs de la compétence

6.1.1. Jusqu'en 2018 une maîtrise des effectifs

En 2016, la CABM comptait 492,14 agents en équivalents temps-plein. La direction transition énergétique et gestion des déchets représentait à elle seule 189 ETP, soit, 38 % des effectifs globaux de la CABM.

tableau n° 27 : Effectifs en ETP de la compétence de la CABM de 2012 à 2016

ETP	2012	2013	2014	2015	2016	variation
COLLECTE	143.97	144.95	149.58	155.76	145.51	0,69%
DTEGD	7	7	7	7	8	14,29%
ISDND	8,8	11	13	9	8,5	-3,41%
PREVENTION DECHETS	3	7,5	8,5	6	6	100,00%
UVOM	20	18,9	10	15	21	5,00%
TOTAL	**182,77**	**189,35**	**188,08**	**192,76**	**189,01**	**3,37%**
% par rapport aux effectifs CABM	**38,.5%**	**39,64%**	**40,1%**	**40,9%**	**38,4%**	**STABLE**

Source : CRC d'après les effectifs donnés par la CABM en 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016.

Depuis le transfert de compétence en 2012, les effectifs restent stables. Environ 145 agents en ETP sont affectés à la régie collecte et 40 agents sont répartis entre la régie traitement et la direction de la transition énergétique de la gestion des déchets.

6.1.2. Les agents de collecte

Au sein de la régie communautaire, les agents de collecte représentent environ 77 % des agents affectés à la compétence.

Leur nombre a augmenté en 2014 pour atteindre 155 ETP en 2015 et a, à nouveau, diminué pour s'établir à 145 agents ETP en 2016. Cette augmentation, temporaire, s'explique par une intensification de recrutement d'agents titulaires sur la période.

tableau n° 28 : Répartition des agents de collecte selon leur mode de recrutement 2012 à 2016 (personnes physiques et ETP)

	2012	2013	2014	2015	2016
CONTRACTUEL PERMANENT	15	7	10	3	3
STAGIAIRES	9	16	10	10	3
TITULAIRES	99	100	114	120	120
TOTAL PERMANENT	**123**	**123**	**134**	**133**	**126**
Total en ETP	**126,43**	**126,57**	**133**	**136**	**127,3**
REMPLACANTS	2	6	8	8	12
RENFORTS	0	10	15	14	23
CONTRAT D'ACCOMPAGNEMENT	4	4	1	3	4
TOTAL NON PERMANENT	**6**	**20**	**24**	**15**	**39**
Total en ETP	**17,54**	**18,38**	**16,58**	**19,76**	**18,21**
TOTAL DES AGENTS DE COLLECTE	**129**	**143**	**158**	**159**	**165**
TOTAL DES AGENTS DE COLLECTE EN ETP	**143,97**	**144,95**	**149,58**	**155,76**	**145,51**

Source : CRC d'après données de la CABM

tableau n° 29 : Remplaçants et renforts au service de collecte de 2012 à 2016 en ETP

	2012	2013	2014	2015	2016
REMPLACANTS	6,05	7,49	6,69	10,39	9,54
RENFORTS SAISONNIERS	11,49	10,89	9,89	9,37	8,67
TOTAL	17,54	18,38	16,58	19,76	18,21

Source : CRC d'après les effectifs donnés par la CABM

Le recours aux agents non permanents reste stable sur la période même si le recours aux remplaçants augmente tandis que les renforts saisonniers diminuent. Cette organisation suggère des absences plus importantes des agents de collecte.

tableau n° 30 : Nombre de jours d'absence des agents de collecte de 2012 à 2016

		2012	2013	2014	2015	2 016
Collecte	Maladie Ordinaire	1346	1002	1587	1952	2 008
	Accident du Travail	599	391	166	723	1 239
	Congé longue maladie/longue durée	748	1007	793	613	499
	Maternité	0	0	146	0	0
	Paternité	34	41	26	39	25
	Maladie Professionnelle	0	0	5	0	0
Total		2 727	2 441	2 723	3 327	3 771

Source : CABM

Ces absences ont augmenté depuis 2015 nécessitant le recours à des remplaçants représentant environ 10 ETP et posent la question de l'efficacité de la prime de présentéisme (cf. 6.3.1) et des risques liés à la pratique du fini-parti (cf. 6.2.2), accidentogène, toujours en vigueur.

6.1.3. Un recours aux contrats permanents qui n'est pas justifié

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter principalement des agents non titulaires sur la base des articles 3, 3-1, 3-2, 3-3, 38, 47, 110 et 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Si le recours aux agents contractuels « permanents » a fortement diminué et a atteint son plus haut niveau en 2015 avec 10 agents en ETP, la chambre relève néanmoins que ces recrutements ont été opérés sur des fondements inadaptés.

La DTEGD est essentiellement composée d'agents de catégorie C. En 2016, elle comptait cinq agents de catégorie A, sept de catégorie B et 200 agents de catégorie C. Sur ces 200 agents, 122 occupaient un emploi d'adjoint technique territorial, pour lequel le principe est le recrutement sans concours[49].

La CABM procède à des recrutements d'adjoints techniques territoriaux par contrat sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 « pour faire face momentanément à la vacance d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ». L'ordonnateur fait valoir, que beaucoup des agents dans cette situation ont été recrutés par la ville de Béziers avant le transfert de compétence et que leur nombre, ainsi d'ailleurs que l'observe la chambre, a beaucoup

[49] Décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux.

diminué par la suite. Il précise également qu'il n'y a pas eu de précarisation dès lors que les agents concernés ont ensuite été recrutés comme stagiaires.

La chambre relève que plusieurs agents recrutés pour remplacer momentanément un agent titulaire, ont été, ultérieurement, utilisés pour faire face à une vacance d'emploi, le temps de recruter un fonctionnaire. Un agent a été recruté sur le fondement de l'article 3-2 de la loi à trois reprises de manière consécutive et pour une durée globale de trois ans, au-delà donc des limitations légales. L'ordonnateur reconnait le manquement et le justifie par le cas d'espèce et précise là encore que la régularisation s'est ensuite opérée par la stagiarisation de l'agent, attestant, ce faisant, du mauvais emploi du stage.

La chambre rappelle en effet que la condition de stagiaire ne s'acquiert, pour l'essentiel, qu'après réussite à un concours ou tout du moins après une procédure de sélection faisant suite à une publicité de l'emploi si celui-ci ne peut pas être pourvu par un agent titulaire.

L'ancien responsable du service opérationnel collecte de la ville de Béziers, recruté par la municipalité en juillet 2011 pour une durée de trois ans, a vu son contrat renouvelé, par la CABM, à son terme pour une durée identique de trois ans. L'ordonnateur fait valoir qu'il lui est apparu « essentiel de ne pas procéder à un changement de responsable » eu égard aux enjeux majeurs autour de cette compétence nouvellement transférée à l'agglomération, de la nécessité de disposer sur ces équipes importantes d'un encadrement stable et des qualités professionnelles de cet agent.

Toutefois s'agissant d'un agent de catégorie A, la chambre rappelle qu'il aurait convenu de justifier de difficultés à recruter un fonctionnaire sur cet emploi. Elle admet que ces pratiques tendent à se raréfier.

6.1.4. Une augmentation du coût de la masse salariale sur la période

tableau n° 31 : Évolution du chapitre 012 sur la période

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012 – 2016
Charges de personnel (012)	6 111 998	6 485 191	6 477 862	6 786 627	7 167 670	17,27%

Source : CRC d'après comptes administratifs CABM

L'évolution des charges de personnel à hauteur de 17 % sur la période se justifie par :

- l'augmentation progressive du nombre d'agents titulaires affectés à la compétence et la croissance corrélative des dépenses de rémunération de ces agents ;
- la progression des charges liées aux indemnités versées aux agents titulaires.

tableau n° 32 : Rémunération des agents titulaires (AT) et non titulaires (ANT) sur la période

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
64111 rémunération des AT	2 824 342	3 002 973	3 168 366	3 246 593	3 289 688	16,47 %
64112 NBI	88561	86 688	90 582	95 065	92 367	4,30 %
64118 primes AT	703442	746554	837 754	851 310	908 196	29 %
64131 rémunération ANT	641931	610898	433 440	510 741	556 546	13,30 %
64138 indemnité ANT	78 959	62750	50 995	65 317	82 422	4,30 %

Source : CRC Occitanie d'après la comptabilité analytique CABM

6.2. L'organisation de la régie collecte

Le 5 mars 2015, le conseil communautaire a arrêté le règlement intérieur du service déchets ménagers et assimilés. La collecte étant assumée en régie sur son territoire, la CABM a fixé les droits et obligations des agents pour ce service.

6.2.1. Les bases de collecte

S'agissant du service communautaire, deux bases de collecte existent. L'une est située à Béziers[50], l'autre est sur le littoral à Sauvian.

Ces deux bases constituent des lieux d'affectation des agents. Dans sa dernière version, validée en mai 2017, l'organigramme de la CABM fait état, s'agissant de l'équipe biterroise : pour les équipes du matin, de deux responsables d'équipes, 14 chauffeurs, 12 ripeurs, pour les équipes de l'après-midi, de deux responsables d'équipes, 16 chauffeurs, deux ripeurs encombrants et 18 ripeurs. Une équipe collecte encombrants sur Béziers avec un responsable collecte et un responsable encombrant et 18 ripeurs polyvalents. S'agissant du secteur Littoral, un coordinateur, deux responsables de l'équipe collecte et sur la base du littoral, 16 chauffeurs et 13 ripeurs.

Ces deux équipes de collecte répondent en partie aux contraintes liées à l'étendue du territoire. Elles révèlent également l'organisation de la compétence au plus proche de l'existant.

Si la CABM fait le choix d'assumer la compétence collecte pour ses communes du nord, elle devra s'attacher à calculer les charges induites par cet exercice, notamment le nombre de tournées supplémentaires nécessaires à la couverture de l'intégralité de son territoire et s'interroger sur l'opportunité (matérielle et financière) de détenir une troisième base de collecte au nord.

6.2.2. La pratique du fini-parti

Le temps de travail des agents de la collecte est défini dans un règlement général relatif au temps de travail des agents de la CABM applicable depuis le 1er janvier 2017. Leur cycle de travail

[50] Les travaux effectués sur l'usine de Valorba ont conduit à envisager la création d'une base sur le site afin de faciliter la décharge des camions et d'améliorer les conditions de travail des agents en leur offrant une base neuve.

est de 36 heures hebdomadaires réparties par journées de six heures, organisé sur six journées du lundi au samedi inclus.

Le règlement intérieur du service en vigueur, établi le 5 mars 2015, précise que « d'une manière générale, le temps de collecte ne peut être inférieur à 4h30 » ; dès lors, les agents de collecte peuvent finir leur service 1h30 avant la durée légale du temps de travail, ce qui se traduit par la pratique du fini-parti.

tableau n° 33 : Nombres de jours d'absence des agents de collecte de 2012 à 2016

		2012	2013	2014	2015	2 016
Collecte	Maladie Ordinaire	1346	1002	1587	1952	2 008
	Accident du Travail	599	391	166	723	1 239
	Congé longue maladie/longue durée	748	1007	793	613	499
	Maternité	0	0	146	0	0
	Paternité	34	41	26	39	25
	Maladie Professionnelle	0	0	5	0	0
Total		2 727	2 441	2 723	3 327	3 771

Source : CABM

Le tableau supra témoigne de l'allongement des arrêts de travail liés à des accidents de travail sur la période, ce qui traduit le vieillissement des agents de collecte[51] mais aussi les effets accidentogènes de l'usage du fini-parti.

L'ordonnateur fait valoir que l'agglomération s'est dotée, en décembre 2016, d'un service action sociale et santé au travail pour rénover les pratiques et améliorer les conditions de travail. Selon lui, en 2017, il a été constaté une baisse de 7 % des accidents de travail et de plus de 24 % des arrêts à ce titre. Il précise que la réactualisation complète du tableau unique doit être réalisée en 2018.

L'activité de collecte des déchets ménagers et assimilés est soumise à la règlementation du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité des salariés. La recommandation R. 437 du 13 mai 2008 de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés précise que « le prestataire de collecte [doit mettre] tout en œuvre pour supprimer la pratique du « fini quitte » ou « fini parti ». Le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social considère également que cette pratique est dangereuse et qu' « il convient d'agir sur le suivi de la collecte et les plans de tournées, notamment en identifiant les points noirs tels que les travaux de voirie ou embouteillages qui empêchent le bon déroulement de la collecte et encouragent les manœuvres dangereuses pour gagner du temps (marche arrière, collecte en mode bilatéral, vitesse supérieure à 30 km/heure) »[52].

Au surplus, la chambre relève que, si la vitesse excessive peut avoir des conséquences en matière d'accidentologie, la qualité du service rendu à l'usager peut également être affectée.

Recommandation

7. Mettre fin à la pratique du fini-parti en prenant les délibérations nécessaires et en appliquant le règlement intérieur. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse l'ordonnateur précise que la mise en service de la nouvelle base de vie du service à VALORBI permettra de mettre un terme à cette pratique.

[51] Compte-rendu du CHSCT du mois de juin 2015.
[52] Réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social publiée dans le JO Sénat du 11 avril 2013, p. 1200.

6.2.3. Les heures supplémentaires

tableau n° 34 : Nombre d'heures supplémentaire de 2012 à 2016 à la CABM

	2012	2013	2014	2015	2016
Total Agglo	18 395,13	13 382,04	12 254,79	9 756,66	6 739,50
- dont Collecte	*9 563,00*	*8 179,75*	*7 223,25*	*4 544,25*	*3 394,00*
- dont Traitement	*1 418,25*	*954,25*	*469,50*	*534,00*	*330,50*
- dont DTEGD	*141,00*	*160,50*	*104,50*	*32,25*	*29,50*
- dont Prévention des Déchets	*26,00*	*120,75*	*118,50*	*36,00*	*53,50*

Source : CABM

La CABM a réduit de 64 % le nombre d'heures supplémentaires de ses agents entre 2012 et 2016. Le service collecte qui concentrait, déjà en 2012, 51 % de celles-ci les a également diminuées du même pourcentage.

La collectivité a précisé que la pratique qui consistait à remplacer les agents absents par d'autres agents, générant un quota d'heures supplémentaires important, a été progressivement abandonnée. Désormais la règle est qu'une absence imprévue doit être palliée par des agents contractuels.

Toutefois, malgré cette nette diminution, le service concentre toujours 50 % des heures supplémentaires de la CABM, alors qu'il ne représente que 28 % des effectifs globaux de la collectivité.

En outre, la CABM a précisé que certains circuits de collecte des déchets étaient réalisés les dimanches alors que le règlement du temps de travail des agents de collecte prévoit des cycles de travail du lundi au samedi inclus. Ces tournées dominicales génèrent ainsi, de manière automatique, le paiement d'heures de travail au taux majoré (pour le travail le dimanche) ainsi que deux heures supplémentaires (le cycle de travail passant de six à huit heures les dimanches).

L'ordonnateur précise que le nombre de tournées a été réduit le dimanche et fait valoir que la vérification des présents et des temps travaillés est assurée par un contrôle au réel (contrôle physique) par un binôme d'encadrants lors des départs et des retours de tournée et que dès lors, s'agissant de services à organisation fixe avec la présence sur le terrain des encadrants de proximité, la mise en place d'un système de contrôle automatisé n'est pas parue pertinente.

La chambre observe toutefois que certains responsables d'équipe cumulent chaque mois de nombreuses heures supplémentaires alors même que l'absence de système de gestion automatisée du temps de travail ne permet pas d'assurer de contrôle fiable des heures effectuées.

Elle invite dès lors la CABM à clarifier le régime du temps de travail des agents les dimanches et à mettre en place des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser objectivement les heures supplémentaires accomplies.

6.3. Le régime indemnitaire

Les agents bénéficient du même régime indemnitaire que les autres agents de la CABM, auquel s'ajoute la perception de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres et incommodes.

Alors que la compétence était jusqu'en 2011 exercée à l'échelle communale, le transfert de compétence a entraîné le transfert des agents communaux concernés. Conformément au CGCT, ces agents ont pu opter pour le régime indemnitaire de la CABM ou pour le maintien de leur ancien régime indemnitaire.

Le régime indemnitaire est composé de plusieurs primes[53] :

- une prime mensuelle ;
- une prime de performance ;
- une prime de présentéisme ;
- une prime de technicité.

6.3.1. La prime de présentéisme

La prime de présentéisme a été instituée par délibération du 28 juin 2007.

La collectivité peut en effet faire du présentiel un critère de modulation des primes liées à l'exercice des fonctions qu'elle verse à ses agents[54].

En revanche, l'institution d'une prime liée à l'assiduité des agents se heurte tant au principe de légalité qu'au principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, ainsi que l'ont rappelé le juge administratif [55] et une réponse ministérielle écrite publiée au JO du Sénat du 27 janvier 2000.

Pour la chambre, l'institution de cette prime irrégulière, d'un montant symbolique, n'a pas eu d'effet dissuasif sur l'absentéisme des agents ainsi qu'en atteste le tableau ci-après qui témoigne de son augmentation pour la direction de la transition énergétique et de gestion des déchets (comprenant les agents de collecte, de traitement, de prévention et ceux affectés à la direction) pendant la période, de 3 192 à 5 449 jours.

tableau n° 35 : Absence des agents (collecte, traitement prévention et direction) affectés à la gestion des DMA de 2012 à 2016

		2012	2013	2014	2015	2 016
Total DTEGD	Maladie Ordinaire	1 699	1 603	1 952	2 459	3 081
	Accident du Travail	673	1123	388	1198	1 401
	Congé longue maladie/longue durée	748	1 007	793	749	935
	Maternité	0	89	146	0	0
	Paternité	61	41	26	57	32
	Maladie Professionnelle	11	0	5	0	0
Total		3 192	3 863	3 310	4 463	5 449

Source : CABM

[53] Ces primes ont été instituées par délibération du 25 juin 2009, 16 décembre 2010, 4 février 2010, 23 juin 2011 et 2 mars 2012.
[54] Cf. CE, 14 juin 1995, n° 1460301 et plus récemment CE, 11 septembre 2006, n° 252517.
[55] Cf. CAA Marseille, 6 mars 2013, n° 10MA02791.

6.3.2. La prime mensuelle et celle de technicité

Ces primes ont été instituées par délibération du conseil communautaire du 26 juillet 2006, dans « le cadre de l'indemnité d'administration et de technicité », pour les agents titulaires de la CABM ayant le grade de catégorie C.

Ces agents pouvaient prétendre, ainsi, à :

- une part fixe représentant 8,33 % du salaire de l'agent appelée « prime mensuelle » ;
- une part liée aux fonctions exercées tenant compte de leur degré de complexité ou de la technicité particulière qu'elles requièrent appelée « prime de technicité ».

Ces deux composantes ont été étendues par délibération du 28 juin 2017 aux agents de catégorie A et B, sans que la référence à l'IAT[56] ne soit reprise.

La prime mensuelle est versée aux agents titulaires, stagiaires, non titulaires de droit public sans condition et est calculée de manière forfaitaire à 8,33 %[57] du traitement brut mensuel de l'agent. La prime de technicité est versée en fonction du classement du poste de travail occupé[58].

Toute prime doit être versée sur le fondement d'une base légale faisant référence à un texte législatif ou réglementaire qui prévoit le versement d'une prime équivalente aux agents de l'État.

La chambre constate que les délibérations ne fixent aucune base légale à leur versement.

6.3.3. La prime de performance

La prime de performance[59] instituée par délibération du 4 février 2010 ne retient pas la base légale qui la fonde. Comme les trois autres parts du régime indemnitaire, ce défaut de base légale rend son existence et les versements de prime qui en découlent, juridiquement fragiles.

L'ordonnateur fait valoir que le passage progressif au RIFSEEP au 1er janvier 2018 se substitue au système de primes antérieur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la CABM a réussi à maîtriser ses effectifs attachés à la compétence sur la période, ses charges de personnel ont nettement augmenté (17 %). La régie communautaire représente près de 30 % des effectifs globaux de la CABM et pèse fortement sur les finances de la CABM.

[56] Instituée par le décret 2002-31 du 14 janvier 2002, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est une prime facultative et modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Elle ne peut qu'être instituée au profit des fonctionnaires de catégories C et B dont la rémunération n'excède pas l'indice brut 380. Par délibération, la collectivité peut décider d'étendre le bénéfice de l'IAT aux fonctionnaires de catégorie B au-delà de l'indice 380 s'ils bénéficient des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

[57] Permettant le versement d'un treizième mois à tous les agents de la CABM.

[58] Les postes sont classés de C1 à C10, à chaque classement correspond un nombre de points : C1 correspond à 160 points/an et C10 à 1 400 points/an.

[59] Elle est versée annuellement aux agents titulaires, agents stagiaires et non titulaires percevant la prime de technicité et ayant au moins six mois de service à la CABM en fonction de la réalisation d'objectifs arrêtés lors d'entretien individuel.

Les conséquences (transfert de personnel) de la dissolution du SITOM du littoral (au 1er janvier 2018) et, l'éventuelle reprise de la compétence collecte pour les villes du nord vont toutefois entraîner des coûts supplémentaires qui n'ont pas été anticipés.

Enfin, la CABM devra délibérer sur la fin de la pratique du fini-parti et continuer à rationaliser les heures supplémentaires.

7. LE PROJET VALORBI DE TRI MÉCANO-BIOLOGIQUE

Lors du transfert de la compétence gestion des déchets ménagers et assimilés, la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée a hérité d'une usine de traitement des déchets permettant une valorisation organique des ordures ménagères résiduelles. Elle s'est engagée en 2013 dans une opération de modernisation du site pour améliorer la part des déchets ménagers valorisés grâce à un *process* de traitement mécano-biologique (TMB) des ordures ménagères résiduelles.

7.1. Le procédé de traitement mécano-biologique (TMB) des ordures ménagères résiduelles

Sous l'impulsion du droit européen[60] et du Grenelle de l'environnement[61], le traitement mécano-biologique des déchets est apparu dans un premier temps comme une réponse optimale aux obligations légales de réduction des déchets. Le nombre d'usines de TMB a fortement augmenté en Europe depuis 2007[62]. L'engouement pour ce procédé s'est confirmé également en France où les pouvoirs publics ont mis en place diverses mesures de soutien, notamment des tarifs préférentiels d'achat de l'électricité produite à partir du biogaz et des aides à l'investissement délivrées par l'ADEME et, le nombre d'unités de TMB est ainsi passé de cinq en 2007 à 11 en 2014[63].

L'ordonnateur fait valoir qu'en 2012, lorsque la consultation pour la construction de VALORBI a été lancée, le plan départemental alors en vigueur, requérait un mode de prétraitement biologique avant enfouissement dans la zone ouest de l'Hérault. Ce faisant, l'ADEME avait retenu le projet de l'agglomération par une convention de financement et de partenariat signée le 12 juin 2015.

7.1.1. Le *process* technique

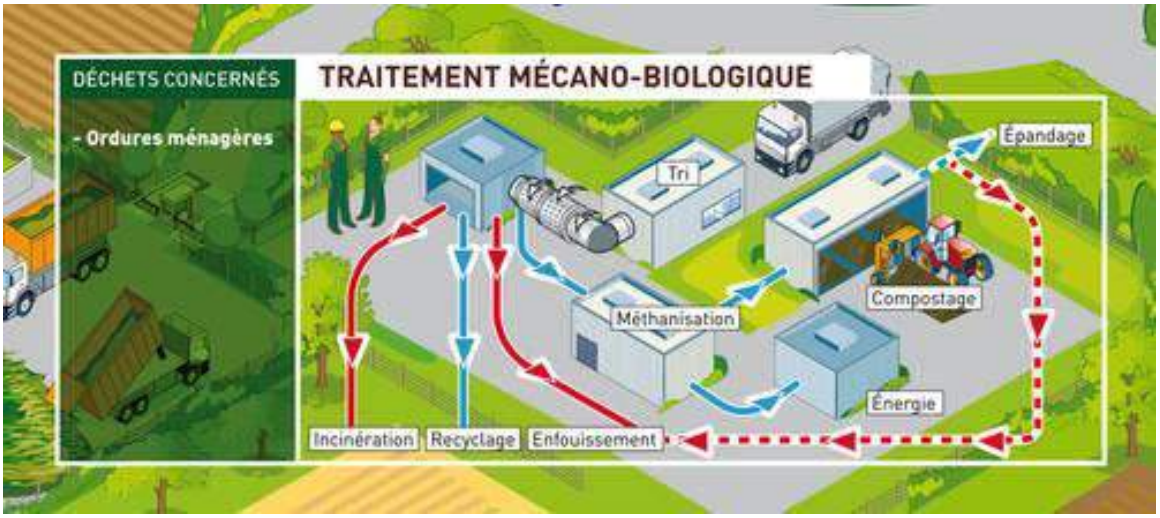
Le traitement mécano-biologique ne constitue pas une alternative à l'incinération et au stockage mais une étape de valorisation en amont visant à réduire les quantités incinérées ou stockées.

[60] Notamment la directive européenne n° 2008/98 du 19 novembre 2008 relative aux déchets.
[61] La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
[62] Cf. association AMORCE en partenariat avec l'ADEME, *État des lieux des unités de méthanisation*, 2015.
[63] Idem.

Le procédé suppose l'imbrication étroite de plusieurs opérations :

- mécaniques qui visent à fractionner les déchets et à isoler progressivement certains éléments valorisables (métaux, plastiques, verre), déchets fermentescibles ou déchets incinérables à haut pouvoir calorifique inférieur (PCI) ;
- biologiques telles que le compostage ou la méthanisation qui permettent de valoriser en compost ou en biogaz la fraction fermentescible isolée ou de la stabiliser avant enfouissement.

Tableau n° 36 : Le traitement mécano-biologique des ordures ménagères résiduelles



Source : ADEME

tableau n° 37 : Les cinq objectifs des dispositifs de TMB selon les fractions de déchets concernées

Fraction du déchet	*Objectif*
Ensemble	❶ Recycler des **matériaux** (métaux, plastiques, papiers-cartons)
Fraction à haut pouvoir calorifique inférieur (PCI)	❷ Produire de l'énergie sous forme de **combustible solide de récupération** (CSR)
Fraction fermentescible	❸ Fabriquer du **compost**
	❹ Produire de l'énergie sous forme de **biogaz** (méthanisation)
	❺ **Réduire et stabiliser** les déchets avant enfouissement

Source : CRC, d'après ADEME « fiche technique traitement mécano-biologique »

7.1.2. Les limites du TMB

7.1.2.1. Un *process* industriel remis en cause

Dans un rapport d'information de juin 2010, le Sénat soulignait les importantes difficultés auxquelles se heurtaient les usines de tri mécano-biologique dont le processus repose sur de nombreuses étapes successives et sur des procédés subtils de décomposition de la matière organique. Leurs coûts d'investissement et d'exploitation apparaissaient élevés dans un contexte d'incertitudes tant réglementaires (évolution des normes applicables aux composts produits), que

sociales (acceptabilité de ces composts par le public) et économiques (existence de débouchés suffisants).

Dans un avis publié en mars 2012, l'ADEME invitait les collectivités « à une grande prudence lors du choix de cette filière et à n'y recourir qu'après examen comparatif avec les scénarios alternatifs envisageables ».

Localement, la chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon relevait dans son rapport d'observations définitives sur la communauté d'agglomération de Montpellier de 2011 les nombreux dysfonctionnements de l'usine de traitement des déchets Ametyst qui, près de trois ans après sa mise en service, présentait un bilan financier défavorable et des performances en deçà de celles prévues au contrat[64].

Aussi, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte préconise de généraliser le tri à la source des biodéchets et dispose en conséquence que : « [cette généralisation] rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée […] ».

7.1.2.2. Les difficultés liées à la production d'un compost commercialisable

Le tri-compostage ou compostage sur OMR est une technologie dont l'objectif est de fabriquer un compost sans avoir séparé les biodéchets des ordures ménagères résiduelles à la source.

Les exigences techniques et organisationnelles requises pour produire un compost conforme à la norme NF U44-051 sont contraignantes.

La capacité d'un TMB à y satisfaire dépend notamment des performances des collectes sélectives pour capter les indésirables physiques et chimiques[65]. La performance du TMB peut être compromise si le tri des déchets n'est pas bien réalisé par les usagers et s'ils n'ont pas facilement accès à une déchèterie.

La production de compost à partir d'ordures ménagères impose également une performance renforcée des installations par rapport à une production de compost à partir de biodéchets collectés sélectivement. En effet, les ordures ménagères résiduelles collectées peuvent contenir des déchets toxiques[66] et autres matériaux indésirables (verre, plastiques, métaux) qu'il convient d'écarter du compostage. Le TMB requiert donc des techniques de tri particulièrement pointues et des conditions d'exploitation rigoureuses.

Si le compost n'atteint pas la qualité nécessaire pour être utilisé en tant qu'amendement organique, l'ensemble du fonctionnement de l'installation de TMB apparaît remis en cause.

---

[64] Dans son rapport annuel de 2017 la Cour des comptes a relevé qu'en dépit des progrès réalisés, près de huit ans après sa mise en service, l'usine ne parvenait toujours pas à atteindre ses objectifs.

[65] Il est nécessaire de prévoir la mise en place :
- de collectes sélectives des déchets d'emballages et du verre ;
- d'un réseau développé de déchèteries ou une collecte de proximité pour les déchets dangereux.

[66] Selon l'ADEME dans une étude réalisée en mars 2014 « traitement mécano biologique » : une pile sur trois seulement est aujourd'hui collectée sélectivement et plus de la moitié des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) finit dans les ordures résiduelles.

7.1.2.3. Un équilibre économique délicat à trouver

Si le TMB aboutit à la production d'un compost non conforme, ou en cas d'absence de débouchés stables et pérennes pour les produits destinés au recyclage ou à la valorisation énergétique, ces produits ne pouvant être valorisés doivent être stockés en centre d'enfouissement induisant des coûts supplémentaires.

Dès lors, la pertinence économique de ce mode de traitement pose question comme l'a déjà relevé la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2017.

7.2. La genèse du projet VALORBI (valorisation organique du biterrois)

7.2.1. L'UVOM de Béziers : une installation vieillissante et peu performante

Située sur la commune de Béziers, l'usine de valorisation des ordures ménagères (UVOM), dont l'exploitation avait été initialement autorisée par arrêté préfectoral du 22 octobre 1969, constituait déjà une usine de tri mécano-biologique ayant pour but de répartir les ordures ménagères entrantes en trois produits distincts en fin de chaîne (le compost, les ferrailles et les refus).

Si le préfet de l'Hérault avait, par arrêté du 3 août 1987, fixé la capacité de traitement de l'installation à 200 tonnes/jours soit 62 400 tonnes/an sur 6 jours, la chambre observe que l'usine n'a jamais atteint cette capacité autorisée de traitement en plafonnant à 45 000 tonnes de déchets annuels traités.

Après plus de 40 années d'exploitation cette installation engendrait des coûts d'entretien importants en particulier en raison de l'usure provoquée par les objets solides contenus dans les ordures ménagères. En 2012 et 2013 notamment, les arrêts techniques de l'UVOM pour maintenance ont entraîné le déversement en installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) de 8 585 tonnes[67] d'ordures ménagères résiduelles collectées sur le territoire de l'agglomération ou confiées par ses clients extérieurs.

Enfin, les performances de l'UVOM en termes de rendement et de qualité du compost produit pouvaient être qualifiées de médiocres.

[67] 7 675 tonnes en 2012 (rapport annuel 2012, p. 15) et 910 tonnes en 2013 (rapport annuel 2013, p. 21).

tableau n° 38 : Performances UVOM 2012-2013[68]

	2012	2013
Tonnages reçus	**40 059,03**	**42 359,52**
Ferraille récupérée (t)	155	66,92
% recyclage ferraille	**0,39 %**	**0,16 %**
Compost final produit (t)	6 012,00	6 454,28
% compost	**15,01 %**	**15,24 %**
dont compost final commercialisé (t)	*1 448,42*	*0,00*
% compost commercialisé	*3,62 %*	*0,00%*
Refus	33 149,03	35 713,04
taux de refus	**82,75 %**	**84,31 %**

Source : rapports annuels UVOM 2012 et 2013, présentation CRC

D'après l'ADEME, les taux de refus des installations de traitement mécano-biologiques oscillent en 40 % et 60 %[69]. Les performances de l'unité de valorisation des ordures ménagères de Béziers apparaissaient donc très en deçà des standards avec des taux de refus atteignant près de 85 % lors de ses deux dernières années d'exploitation.

Concernant les débouchés et la commercialisation du compost produit, les performances de l'UVOM se sont révélées également mauvaises. En 2013, le compost produit n'a pas atteint le niveau de qualité requis pour être utilisé en tant qu'amendement organique[70]. La totalité du compost a été dirigé vers une ISDND pour enfouissement. Le taux de refus s'est établi à 99,86 % pour l'année considérée. En 2012 déjà, le dernier des trois échantillons analysés s'était avéré non conforme à la norme NF U44-051.

Au final, les mauvaises performances environnementales et économiques de l'UVOM de Béziers ainsi que sa capacité de traitement inférieure à l'autorisation préfectorale fixant à 62 200 tonnes de déchets/an ont conduit la CABM à mettre un terme à son exploitation au 31 décembre 2013.

7.2.2. Un choix stratégique risqué

Un projet initial de modernisation de l'UVOM a été élaboré en 2009 par la ville de Béziers, alors propriétaire de l'installation, qui selon l'ordonnateur, aurait réalisé une étude de faisabilité pour la construction du nouvel équipement.

Lorsque la CABM a décidé de réaliser la nouvelle installation de traitement de ses ordures ménagères, les arbitrages initiaux opérés par la ville de Béziers ont été entérinés.

7.2.3. Des conditions de conception et d'exécution discutables

La collectivité n'a sollicité aucune nouvelle étude de faisabilité pas plus que l'assistance d'une maîtrise d'ouvrage technique juridique ou financière malgré la complexité et le coût d'une

[68] Le différentiel entre tonnage entrant et tonnage sortant correspond à l'évaporation matière en cours de *process*.
[69] Fiche technique traitement mécano-biologique, ADEME, mars 2014, p.1.
[70] Cf. analyses de compost urbain 2013, *rapport annuel UVOM*, 2013.

installation de traitement des ordures ménagères de ce type. Elle n'a pas davantage consulté son assemblée délibérante.

Trois possibilités d'évolution de l'UVOM ont été envisagées par la CABM :

- la rénovation de l'UVOM à l'identique ;
- la destruction et la reconstruction de l'UVOM à l'identique ;
- la mise en œuvre d'un nouveau procédé de tri mécano-biologique à définir, soit la construction d'un nouvel équipement.

La CABM n'a, à aucun moment, envisagé la possibilité d'inscrire son projet dans un cadre plus large intégrant, par exemple, la mise en œuvre d'une collecte sélective des biodéchets.

7.2.3.1. Une consultation lancée sans définition précise des besoins

Aux termes de l'article 5 du code des marchés publics alors en vigueur « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable ». L'article 6-I précise que « les prestations qui font l'objet d'un marché sont définies, dans les documents de la consultation par des spécifications techniques formulées : 1° soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents accessibles aux candidats, notamment des agréments techniques ou d'autres références techniques élaborées par les organismes de normalisation ; 2° soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaitre exactement l'objet du marché et au pouvoir adjudicateur d'attribuer le marché. ».

Un avis d'appel d'offres ouvert européen a été lancé le 4 avril 2013 (avis rectificatif du 25 avril 2013) avec une date limite de réception des offres fixée au 15 mai 2013 (reportée au 29 mai 2013) pour un marché public de travaux ayant pour objet la modernisation de l'usine de valorisation des ordures ménagères de l'agglomération de Béziers-Méditerranée.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) présente les attentes de la CABM :

- « solution de base : remplacement à l'identique du bioréacteur stabilisateur[71] (BRS) ;
- prestation complémentaire obligatoire[72] : réparation et reconditionnement du BRS ;
- solution variante : autre solution technique ».

Au cas particulier, il s'agit de créer une nouvelle installation pour laquelle toutefois, les exigences de la collectivité se résument à quelques lignes dans le CCTP[73] : « le candidat pourra présenter une solution technique différente sur la base d'un nouveau schéma de traitement […] dans le but de valoriser au mieux la fraction organique et d'une valorisation matière plus poussée ;

- la solution variante devra offrir une meilleure valorisation que la situation actuelle ;

[71] Long tunnel rotatif (44 mètres) parcouru en trois jours par les déchets pour assurer la séparation des éléments fermentescibles des refus par action mécanique et biologique

[72] L'utilisation de la terminologie « prestation complémentaire obligatoire » apparait impropre dans la mesure où la « réparation et le reconditionnement du BRS » ne peut être considérée comme une prestation complémentaire à la solution de base consistant à remplacer à l'identique le BRS. Il s'agit en fait d'une prestation alternative obligatoire.

[73] Partie 3.10.1. « Intérêt de la variante ».

- le candidat devra proposer des solutions techniques adaptables au site actuel, en présentant éventuellement un phasage des investissements ».

La collectivité complète sa présentation par un « exemple de variante envisageable » :

« Un des objectifs est d'obtenir une capacité technique de traitement de 62 000 tonnes/an conformément à l'arrêté préfectoral.

L'autre objectif est de séparer les déchets entrant en trois flux :

- un flux de fraction fine, riche en matière dégradable et en inerte destiné à la stabilisation ;
- un flux de fraction intermédiaire, avec une matière dégradable encore élevée, destinée à une valorisation matière et organique ;
- une fraction supérieure, constituée principalement de plastiques, papiers et cartons ayant un fort potentiel combustible destiné à être valorisé en valorisation matière et énergétique.

Capacité : 265 tonnes/jour pour un poste de travail moyen de 12 heures capacité de 22 tonnes/heure.

Toutes les filières de valorisation proposées devront tenir compte des normes en vigueur, y compris les évolutions prévisibles connues à ce jour[74] ».

La CABM affiche son objectif de porter la capacité de traitement de l'installation à 62 000 tonnes par an[75] conformément à l'arrêté préfectoral mais brouille les attentes sur la consultation avec d'une part, une solution de base (reconstruction à l'identique) et une solution alternative (rénovation à l'identique) qui prévoient, de fait, le maintien de la capacité annuelle de traitement à 45 000 tonnes et d'autre part, la possibilité de proposer une variante permettant d'atteindre l'objectif capacitaire de 62 000 tonnes.

7.2.3.2. Une maîtrise d'œuvre interne sans assistance à maîtrise d'ouvrage

La CABM a choisi de conserver la maîtrise d'œuvre en interne.

Elle n'a pas non plus souhaité prendre l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle s'est exposée à ne disposer que d'une expertise limitée pour juger des offres techniquement complexes puisque le large choix ouvert dans la définition du besoin paraît avoir comme conséquence de laisser à la charge de chaque candidat la phase d'études. Ce choix aurait toutefois dû se traduire par un marché de conception-réalisation, tel que prévu par l'article 37 du code des marchés publics en vigueur qui le définit comme « un marché de travaux qui permet au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux ».

Le recours à cette formule contractuelle se justifie si « des motifs d'ordre technique (liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage) rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ». Le code précise également que « sont concernées des opérations dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propre des opérateurs économiques ».

[74] Cette dernière phrase est symbolique d'un manque de rigueur et de précision dans la mesure où sont mentionnées des normes « en vigueur » incluant des évolutions « prévisibles » qui seraient tout à la fois « connues » sans aucune autre précision concrète sur les normes auxquelles il est fait référence.

[75] Contre les 41 000-45 000 tonnes annuelles de l'UVOM soit une augmentation de 38 %.

Ce montage contractuel comporte toutefois l'intervention d'un jury, or la CABM a préféré conserver la maîtrise du processus de sélection, et justifie ainsi ce choix dans le rapport d'analyse des offres : « le choix de la procédure de travaux au lieu de conception/réalisation nous permet de mettre en concurrence des entreprises autres que les grands groupes industriels nous proposant des *process*, trop rigides, sans que l'on puisse donner notre avis de technicien ».

La chambre relève que l'expertise technique de la CABM reposait sur deux agents [76]:

- le directeur de la transition énergétique et de la gestion des déchets, la plus importante direction de l'agglomération (180 agents) dont la disponibilité est limitée par définition ;
- un technicien par ailleurs responsable de l'UVOM et de l'ISDND.

En réponse, l'ordonnateur justifie son recours à une maîtrise d'œuvre interne par des considérations liées au respect de l'enveloppe et à la connaissance du *process* acquise par les agents concernés. Il ajoute néanmoins qu'il en va autrement, depuis 2015, pour les opérations « d'envergure ou techniquement sensibles ».

7.2.4. Le déroulement de la consultation

La CABM a reçu trois candidatures suite à l'avis d'appel public à la concurrence publié le 4 avril 2013 :

- une entreprise A domiciliée à Ussac (19) ;
- un groupement B (Barcelone) ;
- entreprise BIOREVA domiciliée à Lauris (84).

7.2.4.1. Les candidats

La candidature du groupe B

Créé en 1984 et domicilié à Barcelone, le groupe international B est spécialisé dans la conception, la réalisation et l'exploitation d'installations de tri mécano-biologique, de méthanisation, de valorisation des biogaz et de gazéification des résidus. Il est principalement implanté en Europe (Espagne, France, Allemagne, Portugal) et en Amérique latine. Il comptait en 2016 plus de 500 salariés (423 en 2013) et faisait état, au moment de sa candidature, d'un chiffre d'affaires annuel d'environ 92 M€ (moyenne 2009, 2010 et 2011).

Les références et attestations de bonne exécution présentées par le groupe sont nombreuses et adaptées que ce soit en termes de technologie et de *process* mis en œuvre (TMB, compostage, production de CSR, méthanisation, cogénération) que de capacité de traitement (de 35 000 à 245 000 tonnes/an). Le groupe fait en effet état, notamment, de réalisations :

- à Tournan-en-Brie, en Seine-et-Marne, pour un projet clé en main d'usine de tri-compostage d'une capacité de 65 000 tonnes/an ;
- à Mindarie, en Australie, pour un projet clé en main d'usine de compostage d'une capacité de traitement de 100 000 tonnes/an ;

[76] Ainsi qu'il est précisé dans le règlement de consultation.

- à Sorel-Tracy, au Canada, pour un projet d'usine de compostage d'une capacité annuelle de traitement de 35 000 tonnes/an ;
- à Vacarisses, en Espagne, pour l'installation d'une usine de traitement des matières sélectionnées MOR et FORM d'une capacité nominale de traitement de 245 000 tonnes/an ;
- à Waklton, à NewYork, un projet clé en mains d'usine de tri-compostage d'une capacité annuelle de 35 000 tonnes/an pour ordures ménagères et 6 500 tonnes/an pour les biosolides ;

Les références du groupe, pour l'essentiel, portent sur des opérations réalisées en conception-réalisation ou conception-réalisation-exploitation.

La candidature de la société A

Créée en 1994 et domiciliée à Ussac en Corrèze, la société A exerce son activité dans le domaine de la construction et la mise en service d'équipements et d'unités de manutention, de traitement et de valorisation des déchets (activités d'équipementier et d'ensemblier). L'entreprise se compose d'une dizaine de salariés[77] (9en 2012, 11 en 2016) pour un chiffre d'affaires annuel qui est passé de de 5,5 M€ en 2012 à 9 M€ en 2016.

tableau n° 39 : Chiffre d'affaires de la société A 2012-2016

en milliers d'euros	30/09/2012 12 mois	30/09/2013 12 mois	30/09/2014 12 mois	30/09/2015 12 mois	30/09/2016 12 mois
Chiffre d'affaires hors taxe	5 577	6 172	5 422	4 716	9 163

Source : scores et décisions

L'examen des références et attestations de bonne exécution présentées au dossier de candidature suggèrent que la société A est avant tout un sous-traitant spécialisé dans la fourniture de divers équipements industriels destinés à s'intégrer aux installations de tri et de traitement conçues par les entreprises attributaires des projets. Ainsi, la société A n'a jamais porté elle-même de projet d'unité de traitement mécano-biologique comparable au projet de la CABM.

La candidature BIOREVA

Créée en 2003 et domiciliée dans le Vaucluse, l'entreprise BIOREVA est spécialisée dans la conception, la réalisation et l'exploitation d'installations de traitement mécano-biologique.

La candidature BIOREVA revendique une équipe composée de 20 personnes. L'examen des données financières (soldes intermédiaires de gestion[78]) permet toutefois de déduire que cet effectif n'appartient pas à l'entreprise dans la mesure où les charges de personnel supportées par la structure oscillent entre 100 et 120 k€ par an de 2010 à 2014 (toutes charges comprises). La partie de la liasse fiscale consacrée à l'effectif de l'établissement[79] mentionne ainsi un effectif moyen limité à une seule personne depuis 2008.

[77] Source : scores et décisions.
[78] Source : scores et décisions.
[79] P. 10, Ligne YD « effectif moyen du personnel » : ensemble des personnels titulaires d'un contrat de travail et qui sont rémunérées directement par l'établissement. L'effectif moyen est égal à la moyenne arithmétique des effectifs à la fin de chacun des trimestres de l'exercice comptable.

tableau n° 40 : Charges de personnel BIOREVA (2010-2015)

en milliers d'euros	2010	2011	2012	2014	2015
Charges de personnel	97	116	134	114	121

Source : scores et décisions (aucune donnée mentionnée pour les exercices 2013 et 2016)

Le chiffre d'affaires de la société s'établissait en moyenne à 2 M€ par an avant 2013.

tableau n° 41 : Chiffre d'affaires BIOREVA (2010-2015)

en milliers d'euros	2010	2011	2012	2014	2015
Chiffre d'affaires hors taxe	492	2 402	3 612	6 551	3 707

Source : scores et décisions (aucune donnée mentionnée pour les exercices 2013 et 2016)

S'agissant des capacités techniques et professionnelles, le dossier de candidature BIOREVA présente quatre références :

- une usine de pré-traitement et stabilisation biologique des déchets ménagers résiduels d'une capacité de 30 000 tonnes/an à Loriol du Comtat dans le Vaucluse ;
- une unité de compostage des boues de station d'épuration d'une capacité de 8 000 tonnes/an à Chaumont en Haute-Marne ;
- une unité de TMB des déchets ménagers résiduels d'une capacité de 20 000 tonnes/an à Ecorpain en Eure-et-Loir ;
- une usine de TMB et compostage des déchets ménagers résiduels d'une capacité de 20 000 tonnes/an à Charrites-de-Bas situé dans le département des Pyrénées-Atlantiques ;

tableau n° 42 : Mise en perspective des références BIOREVA et du projet final CABM

		UPTSMB[80] Loriol-du-Comtat (84)	**BIOVEA Ecorpain (72)**	**MENDIXKA Charritte-de-bas (64)**	**BIOBOX Chaumont (52)**	***VALORBI Béziers (projet final)***
Capacité de traitement (tonnes / an)		30 000	20 000	20 000	8 000	*jusqu'à 62 000 tonnes*
PROCESS	**Déchets entrants**	OMR/DIB	OMR	OMR	Boues/déchets verts	*OMR*
	Produits valorisés	Ferreux/PET/PEHD/ Cartons	Ferreux	Ferreux	-	*Ferreux/aluminium/ papiers/PET/PEHD*
	Compostage	NON	OUI	OUI	OUI	*OUI*
	CSR	NON	NON	Prévue	NON	*OUI*
Réception		Exploitation depuis 2003	2013	Postérieure à candidature (2014)	2007	-

Source : CRC, d'après dossier de candidature et site internet BIOREVA

La comparaison entre les réalisations de BIOREVA et le projet finalement retenu par la CABM appelle les observations suivantes :

- aucune des installations réalisées ne présente une capacité de traitement comparable aux attentes de la CABM (45 à 62 000 tonnes contre 20 000 tonnes maximum pour Ecorpain et Charritte-de-Bas) et pour celle qui comporte la capacité de traitement la plus importante (30 000 tonnes), Loriol-du-Comtat, BIOREVA n'intervient que comme exploitant ;
- l'installation de compostage localisée à Chaumont ne traite pas des ordures ménagères mais seulement des boues d'épuration et des déchets verts ;

[80] Unité de prétraitement mécanique et de stabilisation biologique.

- au moment de la consultation, la réception des travaux n'a pas été prononcée pour l'installation de Charritte-de-Bas, la mise en service était prévue en novembre 2014 (soit près de 18 mois plus tard)[81];
- pour l'installation d'Ecorpain, le certificat signé du directeur du SMIRGEOMES[82] mentionne que « la réception de l'ouvrage est prévue pour la fin mars 2013 », au moment de l'examen des offres aucune pièce ne permet d'attester qu'elle ait été opérée ;
- aucune des réalisations de BIOREVA n'employait un *process* technique équivalent à celui qui aura la faveur de la CABM : en effet, la CABM a finalement opté pour une unité de TMB ayant pour objet de valoriser tant les ferreux, l'aluminium, les papiers, le PET[83], le PEHD[84], le compost et le CSR ; les réalisations de BIOREVA se limitaient alors à la valorisation des ferreux et du compost.

La chambre relève, enfin, que toutes les installations de traitement des ordures ménagères réalisées ou exploitées par BIOREVA l'ont été en partenariat ou en groupement avec l'entreprise A comme en atteste le site internet de l'entreprise[85]. Dans l'offre déposée pour le projet VALORBI, BIOREVA n'a toutefois pas prévu de confier la réalisation du *process* mécanique à l'entreprise A.

7.2.4.2. L'analyse des candidatures

Les offres présentées ont été analysées sur la base du dossier de consultation :

- solution de base : remplacement à l'identique du bioréacteur stabilisateur (BRS) ;
- prestation complémentaire obligatoire : réparation et reconditionnement du BRS ;
- solution variante : autre solution technique.

L'offre de l'entreprise A a été déclarée irrégulière et rejetée dans sa totalité pour ne pas avoir répondu à l'obligation de présenter une prestation alternative et pour absence de signature originale de l'acte d'engagement. Concernant ce dernier point, une demande de régularisation a toutefois été adressée à l'entreprise par courrier daté du 10 juin 2013 mais est restée sans réponse.

L'offre du groupe B a été déclarée irrégulière et rejetée sur la prestation de « base » et la prestation « alternative » obligatoire pour ne pas avoir fourni le calendrier prévisionnel d'exécution des différentes phases de l'opération tel que prévu au règlement de consultation. La demande de régularisation, adressée le 10 juin 2013, sollicitant la liste des travaux exécutés au cours des cinq dernières années, la déclaration d'outillage, de matériel et d'équipement technique dont le candidat dispose ne mentionnait pas l'absence de ce tableau.

La CABM a toutefois admis les deux « variantes » présentées par cette entreprise.

Seule la candidature de l'entreprise BIOREVA a donc été jugée conforme à la totalité des exigences de la collectivité (après demande de régularisation du 10 juin 2013 relative aux effectifs

[81] Le certificat produit par la société d'équipement des pays de l'Adour (SEPA) indique que la tranche ferme « études » du marché a donné entière satisfaction et que les tranches conditionnelles « études d'exécution » et « travaux » « ont démarré en mai 2013 et doivent s'achever dans 11 mois ».
[82] Syndicat mixte de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères de l'est sarthois.
[83] Polytéréphtalate d'éthylène (plastique).
[84] Polyéthylène haute densité (plastique).
[85] Y compris UVO du SICTOM centre-ouest Ille-et-Vilaine réalisé postérieurement au projet VALORBI (mise en service en août 2015).

moyens annuels du candidat, à l'importance du personnel d'encadrement pour chacune des trois dernières années ainsi qu'à la liste des travaux exécutés au cours des cinq dernières années).

La chambre relève que l'article 6 du règlement relatif à la « sélection des candidats et au jugement des offres », prévoit dans son point n° 1 que le mémoire technique de l'offre variante doit comprendre :

- « un dossier complet de demande de permis de construire » ;
- « les pièces annexes demandées par les services instructeurs de la DREAL, notamment : Un plan au 1/ 2 500^{e} de l'installation et de ses abords (…) ».

Ce même article 6 du règlement de consultation stipule que « l'attention des concurrents est attirée sur le fait que toute offre incomplète sera immédiatement écartée ».

Les offres soumises à l'analyse de la CAO sont celles figurant dans le tableau suivant :

tableau n° 43 : Offres soumises à analyse après examen de la recevabilité

	Prestation de base	Prestation alternative obligatoire	variante 1	variante 2
BIOREVA	**oui**	**oui**	**oui**	**oui**
B	*rejet*	*rejet*	**oui**	**oui**
A	*rejet*	-	*rejet*	-

Source : CRC, d'après rapports d'analyse des candidatures et des offres

La chambre constate également que l'offre BIOREVA proposait d'intégrer à son projet un bâtiment muni d'une toiture photovoltaïque et de confier sa réalisation à une filiale du groupe QUADRAN [86] dont le siège est à Villeneuve-lès-Béziers et qui était déjà intervenue pour la CABM et d'autres acteurs locaux[87].

La chambre note qu'aucune autre réalisation de l'entreprise BIOREVA n'intègre l'installation d'une toiture photovoltaïque.

7.2.5. L'analyse des offres et le choix de l'attributaire

Les six offres ont été analysées ensemble.

[86] Filiale dédiée à l'énergie solaire d'un groupe devenu QUADRAN en juin 2013 suite à la fusion-absorption de l'entreprise Aérowat. QUADRAN appartient au groupe Direct Energie depuis le 31 octobre 2017.

[87] QUADRAN s'est notamment associée au SICTOM de Pézenas-Agde pour créer en 2014 la SEMPER (société d'économie mixte de production énergétique renouvelable). QUADRAN en est l'actionnaire majoritaire (33,9 %) juste devant la CABM qui est entrée au capital en 2016 à hauteur de 27,90 %.

Les critères retenus par la CABM pour le jugement des offres sont pondérés de la manière suivante :

tableau n° 44 : Pondération des critères de jugement des offres

Critères	Pondération
1-Valeur technique appréciée au regard du mémoire technique	60%
2-Prix des prestations	30%
3-Délai d'exécution	10%

Source : règlement de la consultation

Le rapport d'analyse des offres restitue les notes attribuées pour chaque critère et sous-critère avec quelques commentaires d'ordre général. La mise en œuvre des critères appelle dès lors les observations qui suivent.

7.2.5.1. Le critère de la valeur technique

La valeur technique, est appréciée au regard de sept sous-critères et notée sur 100 points :

- moyens humains et matériels affectés au chantier (20 points) ;
- organisation du chantier et mesures de sécurité (10 points);
- démarche environnementale propre à l'entreprise (10 points);
- matériaux et équipements envisagés (50 points);
- coût de maintenance (2,5 points) ;
- coût d'exploitation (5 points) ;
- coût de fin de vie (2,5 points).

Pour trois des sept sous-critères, les six offres ont obtenu la même note maximale alors que les commentaires en rapport ne permettent pas de justifier cette égalité de traitement :

Organisation du chantier et mesures de sécurité

Alors que pour les offres BIOREVA il est mentionné que « les mesures d'hygiène et de sécurité sont succinctes », pour les offres B, le rapport conclut que « les mesures d'hygiène et de sécurité sont conformes à notre demande ».

Démarche environnementale propre à l'entreprise

Les six offres obtiennent la note maximale sans que le rapport d'analyse ne motive cette appréciation.

Le coût de maintenance

Les six offres obtiennent la note maximale de 2,5 sans que le rapport d'analyse des offres ne fournisse de motivation.

Les trois autres critères

Ils ont, quant à eux, été plus discriminants. Ils ont abouti à classer en tête les deux variantes proposées par le groupe B.

tableau n° 45 : Sous-critères techniques discriminants (avant pondération)

	Société B variante 1	Société B variante 2	BIOREVA variante 2	BIOREVA variante 1	BIOREVA prestation de base	BIOREVA prestation alternative
Matériaux et équipement envisagés (sur 50)	50	50	50	39,5	44,8	26,5
Moyens humains et matériels affectés au chantier (sur 20)	20	20	18	18	10	10
Le coût d'exploitation à 41 000 t et 60 000 t /an (sur 5)	3,5	3,5	5	5	1	1
TOTAL (sur 75)	**73,5**	**73,5**	**73,0**	**62,5**	**55,8**	**37,5**

Source : CRC, d'après rapport d'analyse des offres

Au final, le classement basé sur le critère technique s'établit ainsi :

tableau n° 46 : Classement sur le critère technique pondéré à 60 %

	Note sur 60	Classement
Société B variante 1	59,10	1
Société B variante 2	59,10	1
BIOREVA variante 2	57,30	3
BIOREVA variante 1	50,70	4
BIOREVA prestation de base	46,98	5
BIOREVA prestation alternative obligatoire	36	6

Source : CRC, d'après rapport d'analyse des offres

Le groupe B obtient la meilleure note, pour ses deux variantes, sur le critère de la valeur technique, qui est celui affecté de la plus forte pondération (60 %). Le rapport d'analyse des offres ne contient toutefois aucun commentaire littéral permettant de motiver les notes attribuées.

7.2.5.2. Le prix des prestations

Le critère prix est noté sur 100 points selon la formule suivante :

P = 100 x (prix le plus bas / prix de l'offre notée)

tableau n° 47 : Classement des offres sur le critère prix pondéré à 30 %

Candidat - offre	Montant de l'offre	Note sur 30	Classement
BIOREVA prestation alternative obligatoire	1 951 872	30	1
BIOREVA prestation de base	3 036 883	19,28	2
BIOREVA variante 1	3 869 424	15,13	3
BIOREVA variante 2	5 794 835	10,1	4
Groupe B variante 1	7 409 133	7,9	5
Groupe B variante 2	13 033 619	4,49	6

Source : CRC, d'après rapport d'analyse des offres

Les écarts de prix importants entre les variantes (de 3 086 883 à 13 033 619 €) témoignent de la diversité d'approche des besoins de la collectivité par les candidats en raison d'une définition initiale des besoins insuffisamment précise.

La chambre constate toutefois que les meilleurs notes sont accordées aux deux variantes proposées par BIOREVA alors que les variantes présentées n'étaient pas comparables, dès lors que le groupe B intégrait dans son prix l'augmentation de capacité à 62 000 tonnes[88] alors que BIOREVA faisait état d'investissements supplémentaires[89] pour porter la capacité de traitement à 62 000 tonnes par an sans les chiffrer.

Le groupe B prévoyait, concernant le dimensionnement de l'installation : « l'usine proposée a une capacité de traitement flexible, jusqu'à 62 000 tonnes par an, sans besoin d'investissement additionnel (ni pour les équipements, ni pour le doublement de lignes de traitement). La plage horaire d'ouverture actuelle permet de prendre en charge cette augmentation de volume de déchets. Seule la consommation électrique des équipements sera affectée »[90].

BIOREVA précisait : « pour passer à 62 000 tonnes par an, le *process* de tri reste identique mais doit tourner 12 heures par jour (au lieu de 8 heures par jour). Par contre, il est nécessaire de construire *a minima* deux tunnels de fermentation supplémentaires (sauf si l'excédent de la fraction organique 0-80mm va directement en ISDND) ».

Ces deux propositions de variantes auraient pu être considérées comme non conformes au CCTP car incorrectement chiffrées. Elles n'étaient, de surcroît, pas comparables dès lors que l'offre BIOREVA portait sur une capacité de 45 000 tonnes et annonçait un surcoût pour passer à 62 000 tonnes alors que l'offre du groupe B proposait d'emblée une capacité de traitement de 62 000 tonnes.

7.2.5.3. Le délai d'exécution

Le critère délai du d'exécution est pondéré à 10 % et calculé sur 100 points :

D = 100 x (délai le plus court / délai de l'offre notée)

[88] Dans son mémoire technique, le groupe B précisait : « le CCTP précisait qu'un des objectifs est d'obtenir une capacité technique de traitement de 62 000 t / n, conformément à l'arrêté préfectoral ».

[89] Dans son mémoire technique BIOREVA précisait : « pour passer à 62 000 t/an, le *process* de tri reste identique mais doit tourner 12h/jour (au lieu de 8h/jour). Par contre, il est nécessaire de construire *a minima* deux tunnels de fermentation supplémentaires (sauf si l'excédent de la fraction organique 0-80 mm va directement en ISDND) ».

[90] Mémoire technique variante 1 p. 4.

Le règlement de consultation, dans son article 2.1, stipule que « les délais d'exécution des travaux sont laissés à l'initiative du candidat qui devra les préciser à l'acte d'engagement ainsi que dans le cadre du calendrier prévisionnel d'exécution des différentes phases de l'opération remis avec son offre, sans toutefois dépasser les délais plafonds correspondants (16 mois) ».

La chambre relève que pour l'ensemble des offres le délai proposé ressort du calendrier prévisionnel d'exécution produit à l'appui du mémoire technique.

S'agissant des offres variantes proposées par BIOREVA le calendrier prévisionnel d'exécution[91] des différentes phases prévoit un délai d'exécution de 17 mois qui ne répond pas aux prescriptions du cahier des charges, s'agissant de le groupe B le calendrier prévoyait un délai d'exécution de 16 mois.

Toutefois, ainsi qu'en atteste le tableau *infra*, le rapport d'analyse des offres fait état d'un délai de 11 mois pour BIOREVA, ce qui conduit à placer l'entreprise première sur ce critère pour ces deux variantes. Si le délai avait été correctement renseigné pour l'entreprise BIOREVA, elle aurait obtenu une moins bonne note que celle de son concurrent.

tableau n° 48 : Évaluation critère délai CABM et correction CRC

	Délai proposé en mois par le candidat	**Note pondérée à 10% (erronée)**	**Note pondérée (recalculée)**	**Classement**
BIOREVA prestation de base	14	3,21	7,86	3
BIOREVA prestation alternative	14	3,21	7,86	3
BIOREVA variante 1	11	4,09	10	1
BIOREVA variante 2	11	4,09	10	1
Groupe B variante 1	16	2,81	6,88	5
Groupe B variante 2	16	2,81	6,88	5

Source : CRC, d'après rapport d'analyse des offres

Le classement final des offres, tel que retracé dans le rapport d'analyse des offres s'établit donc comme suit :

tableau n° 49 : Classement final des six offres analysées

	Note globale sur 100	**Classement**
BIOREVA variante 2	71,49	1
BIOREVA variante 1	69,92	2
Groupe B variante 1	69,81	3
BIOREVA prestation de base	69,47	4
BIOREVA prestation alternative obligatoire	69,21	5
Groupe B variante 2	66,40	6

Source : PV d'analyse des offres

La CABM a dès lors retenu l'offre BIOREVA « variante 2 » avec une note globale de 71,49 sur 100 pour un montant global et forfaitaire de 5 794 835,28 €.

[91] P. 24 du mémoire technique des offres variantes.

La délibération du 25 juillet 2013 approuve la signature du marché et son exécution dans un délai de 11 mois, conformément à ce qui est relaté dans le rapport d'analyse des offres. L'acte d'engagement signé le 16 août 2013 prévoit, lui, un délai d'exécution de 14 mois.

L'avis d'attribution du marché publié le 29 août 2013 fait état d'un délai de 11 mois tandis qu'une présentation du projet en bureau communautaire du 14 octobre 2013 (soit moins de 2 mois après la notification d'attribution intervenue le 21 août 2013) affiche un nouveau planning fixant désormais le délai d'exécution à 19 mois.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate que l'attribution du marché à l'entreprise BIOREVA n'a pas respecté le principe d'égalité de traitement rappelé par le code des marchés publics.

7.2.6. L'exécution du marché

7.2.6.1. Un retard d'exécution non sanctionné

Le marché fixait le délai d'exécution des travaux à 14 mois, la nouvelle installation devait être opérationnelle dès le mois de décembre 2014. Or, le procès-verbal de « réception des travaux » du 7 juillet 2016 fait état d'un achèvement à cette date, avec mise en route industrielle sans aucune réserve (un PV de « levée des réserves », a toutefois été établi le 18 septembre 2017).

Ce dérapage de près de deux ans dans le délai d'exécution n'a pas été sanctionné par le maître d'ouvrage.

7.2.6.2. Une toiture photovoltaïque installée et exploitée sans autorisation

Le marché conclu avec BIOREVA prévoyait l'installation de toitures photovoltaïques et précisait qu'un bail emphytéotique administratif de 30 ans, renouvelable pour une durée de 10 ans, devait être conclu pour permettre à la société d'exploiter la centrale solaire[92]. Ce dispositif devait permettre à la CABM de valoriser des surfaces inutilisées en percevant un revenu pérenne, tout en disposant d'une toiture réalisée et entretenue gratuitement pendant 30 ans minimum.

Si par délibération du 23 février 2014, le conseil communautaire a approuvé la conclusion d'une convention d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels avec l'entreprise en contrepartie d'un loyer fixé à 0,30 €/m^2 de toiture (surface estimée à 1 137 m^2 soit un loyer annuel de 341,10 €), cette convention autorisant l'installation et l'exploitation de panneaux photovoltaïques n'avait pas encore été signée le 25 octobre 2017[93].

En réponse, l'ordonnateur indique que « la toiture photovoltaïque a été réalisée dans le cadre du marché de travaux et raccordée au réseau le 6 juillet 2016 ». En conséquence, la chambre relève que la toiture photovoltaïque a été installée et mise en service avant signature de la convention d'occupation du domaine public et donc sans autorisation.

[92] Le mémoire technique estimait alors le coût de l'installation, aux frais de l'entreprise, à environ 200 k€.
[93] Source : courriel CABM du 25 octobre 2017, accompagné d'un projet d'acte notarié du 25 septembre 2017

7.3. Des dysfonctionnements qui perdurent encore en 2017

Malgré le caractère complexe d'un projet faisant appel à des techniques novatrices, peu éprouvées, la CABM n'a pas imposé d'obligation de résultat ou de performance à son cocontractant.

Au contraire, l'absence d'obligation de résultat est explicite. Le mémoire technique de BIOREVA, pièce contractuelle du marché signé le 16 août 2013, stipule dès sa première page que « l'objet de la variante est de proposer des équipements de traitement de déchets, en remplacement du tube de pré-fermentation actuel : c'est un engagement de moyens, en l'absence de demande claire du dossier de consultation sur les résultats à obtenir ». Ce tableau contractuel liste également les obligations de la CABM qui vont du « réglage des appareils mis à disposition » à la fourniture de certains éléments de la chaîne de traitement. Enfin, BIOREVA précise qu'elle « ne peut en aucun cas s'engager » sur :

- la production d'un compost conforme à la norme NF U44-051 ;
- le respect réglementaire des niveaux d'odeurs ;
- la production d'un CSR utilisable directement par un cimentier ;
- le respect des prescriptions techniques minimales (PTM) sur les emballages PET, PEHD, aluminium, ferreux.

7.3.1. Des objectifs mal identifiés

Afin de procéder à une analyse des performances du nouvel équipement, la chambre a entrepris d'identifier les objectifs assignés à l'installation bien qu'ils aient été définis postérieurement à l'attribution du marché. Selon les sources retenues, les objectifs assignés à la nouvelle installation sont toutefois divergents.

Dans le cadre d'une présentation conjointe CABM-BIOREVA réalisée en bureau communautaire le 14 octobre 2013, le bilan matière était présenté comme suit :

tableau n° 50 : Bilan matière attendu VALORBI (14 octobre 2013)

	% du tonnage OMR	
Compost	15%	
Stabilisé	25%	
Evaporation	22%	
Papiers/cartons	5%	
Ferrailles/plastiques	3%	CSR[94]
Refus	30%	

Source : CRC, d'après présentation conjointe BIOREVA CABM bureau communautaire 14 octobre 2013

[94] Pourcentage indéterminé

Dans le cadre des « études d'avant-projet » le bilan matière établi le 29 octobre 2013 présente des objectifs différents :

tableau n° 51 : Bilan matière attendu VALORBI (29 octobre 2013)

	% du tonnage OMR
Ferreux	3,20 %
Aluminium	0,30 %
CSR	35 %
Carton	5 %
Corps creux PE (plastiques)	2 %
Perte process	13,20 %
Compost	11 %
Refus	30,40 %

Source : bilan matière du 29 octobre 2013 (BIOREVA)

Dans les deux tableaux si la proposition de refus de valorisation est identique à hauteur de 30 % des entrants, le premier tableau fait état de 22 % d'évaporation, alors que le deuxième n'en fait pas état. De même les quantités de cartons et plastiques varient de l'un à l'autre (de 5 à 7 %) et la production d'un CSR n'est pas mentionnée dans le premier tableau et constitue pourtant près de 35 % du bilan matière attendu dans le deuxième. De même la valorisation en compost diffère de 15 % des OMR pour le premier à 11 % dans le deuxième.

Enfin, l'imprécision des objectifs de valorisation matière et énergétique assignés à VALORBI par la CABM est, également, illustrée dans le rapport établi par BIOREVA le 22 octobre 2013 au titre de l'article R. 512-33 du code de l'environnement[95] :

- s'agissant du compost, les objectifs alternatifs posés sont source de confusion, le rapport précise, en effet, que « le compost obtenu doit respecter la norme NF U44-051. La quantité n'est pas un objectif à court terme : soit l'objectif est de produire environ 3 000 tonnes/an de compost soit valoriser 5 000 tonnes/an des déchets entrants ou 10-15 % »[96] ;
- s'agissant des autres matières valorisables, ce tableau stipule « l'un des principaux objectifs du nouveau procédé est de mieux trier les tonnages reçus afin de récupérer les matières valorisables en plus grandes proportions et de meilleure qualité », sans qu'aucun objectif quantitatif ne soit cependant fixé ;
- enfin, concernant le combustible solide de récupération (CSR) aucun objectif chiffré n'est mentionné : « l'objectif est de trier et de conditionner un CSR à haut pouvoir calorifique inférieur (PCI) ».

La chambre constate, ainsi, que la CABM n'a pas assigné d'objectifs précis à BIOREVA de valorisation matière et énergétique des OMR entrantes à VALORBI.

[95] Article R. 512-33 du code de l'environnement dispose que : « toute modification apportée par l'exploitant à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage entraînant un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation doit être portée, avant sa réalisation, à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation ».

[96] Objectifs repris dans les rapports annuels d'exploitation de VALORBI 2014 et suivants.

7.3.2. Des performances plus médiocres que celles de l'ancienne UVOM

Le marché conclu avec BIOREVA devait permettre de remplacer une installation vieillissante, dont les performances étaient jugées insuffisantes, par un nouvel outil plus performant. Cet objectif n'a pas été atteint.

7.3.2.1. Des taux de refus bien supérieurs aux standards

D'après l'ADEME[97], les refus générés par les installations de TMB oscillent entre 40 et 60 % du gisement.

Les rapports d'exploitation du site présentent un certain nombre d'incohérences (la somme des valorisations et des refus n'étant pas égale aux entrants[98] sans mention par exemple d'une éventuelle évaporation). Toutefois, en retenant l'hypothèse la plus favorable pour la CABM consistant à ne pas intégrer cette différence aux refus (ni les quantités directement détournées vers l'ISDND), les taux de refus restent particulièrement élevés mettant en cause la pertinence économique et environnementale de l'installation.

tableau n° 52 : Performances VALORBI (taux de valorisation et de refus)

	2015	**2016**	**2017 au 8 novembre**
Entrants (tonnes)	37 966,04	45 256,73	40 487,63
Valorisation matière	840,64	1 164,14	1 226,25
taux de valorisation	**2,21 %**	**2,57 %**	**3,03 %**
Indéterminé	4 084,85	1 644,83	3 180,52
taux indéterminé	10,76 %	3,63 %	7,86 %
Refus (tonnes)	33 040,55	42 447,76	36 080,86
taux de refus	**87,03 %**	**93,79 %**	**89,12 %**

Quantités directement détournées vers ISDND	6 191,29	760	979

Source : CRC, d'après rapports annuels d'exploitation 2015 et 2016 et bilan intermédiaire d'exploitation 2017

7.3.2.2. Une absence de production de compost normé

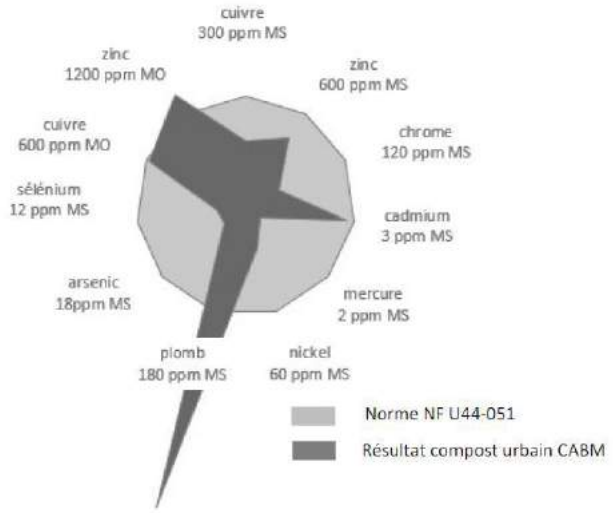
Un des principaux motifs ayant conduit la CABM à s'engager dans une vaste modernisation de son installation de traitement des ordures ménagères (OM) était la mauvaise qualité du compost urbain produit par l'UVOM de Béziers. Lors de la réunion de la commission de suivi de site (CSS) dédiée à VALORBI du 15 décembre 2014 la CABM a expliqué que « les mauvais résultats du compost proviennent du matériel en fin de vie (donc trop peu efficace) de l'unité de valorisation. […] C'est la raison pour laquelle la modernisation du site a été entreprise ». Les objectifs assignés à la nouvelle installation, aussi imprécis soient-ils, mettaient en particulier l'accent sur la qualité du compost (au détriment de la quantité) : « Le compost obtenu doit respecter la norme NFU 44-051. La quantité n'est pas un objectif à court terme […] »[99].

[97] Fiche technique traitement mécano-biologique. Source : ADEME, mars 2014.
[98] La différence est identifiée par la mention « indéterminé » (10,76 % des entrants en 2015, 3,63 % en 2016 et 7,86 % en 2017).
[99] Source : Rapports annuels d'exploitation 2014 et suivants.

Or, les rapports d'exploitation 2015 et 2016 et le bilan intermédiaire 2017 produit par la CABM révèlent qu'au 30 octobre 2017, pas un kilo de compost urbain normé n'a été produit par la nouvelle installation. Il apparaît, de surcroît, que le compost issu de la chaîne de traitement est de si mauvaise qualité que la CABM n'a diligenté qu'une seule analyse en laboratoire depuis 2013 dans la mesure où un simple examen à l'œil nu permettait de conclure à sa non-conformité.

Les résultats de cette unique analyse réalisée en fin d'année 2016 apparaissent éloignés des exigences de la norme NF U44-051.

tableau n° 53 : Représentation graphique analyse compost urbain VALORBI du 13 octobre 2016 (éléments traces métalliques)



Source : CRC, d'après compte-rendu laboratoire Auréa (ppm : partie par million, MS : matière sèche, MO : matière organique)

Des traces métalliques au-delà de valeurs limites ont été trouvées : les résultats d'analyse du compost font état de traces de plomb (nettement supérieures[100] aux valeurs limites) et de zinc[101]. En outre, le « rapport carbone sur azote » qui mesure l'aptitude de la matière organique à se décomposer dans le sol n'est pas atteint[102]. Enfin, et surtout les inertes et impuretés avec une présence de verre et métaux (> 2 mm) près de cinq fois supérieure à la norme[103].

Les explications avancées par la CABM[104] pour justifier ces piètres résultats sont révélatrices d'importantes défaillances au moment de la conception du projet :

- problèmes divers sur la chaîne d'affinage du compost ;
- inadaptation du matériel de convoyage (vis sans fin) ;
- problèmes de réglage de la chaîne de préparation et de tri ;
- quantité de matière organique trop importante au regard de la capacité des tunnels de compostage.

[100] 516,8 pour une norme à < 180.
[101] 1 436,7, norme 1200.
[102] = 7,9 (norme > 8).
[103] 9,53 %[103] pour une limite fixée à 2 %.
[104] Courriel du directeur de la transition énergétique et de la gestion des déchets du 31 octobre 2017.

D'autres éléments susceptibles d'expliquer ces résultats ont toutefois été identifiés :

- le *process* retenu par la CABM intègre un broyage en tête de *process*[105] qui, d'après l'ADEME[106], est incompatible avec la production d'un compost conforme à la norme car le broyage « disperse dans les ordures ménagères les polluants qui ne pourraient plus être séparés ensuite » ;
- le déficit de déchèteries sur le territoire biterrois sachant que les performances d'un TMB peuvent être compromises en l'absence d'un réseau important de déchèteries ou d'une collecte de proximité efficace des déchets dangereux favorisant la bonne application des consignes de tri par les citoyens ;
- la non mise en œuvre de l'obligation de tri et de valorisation des biodéchets pour les gros producteurs[107] depuis le 1er janvier 2016 conformément aux lois « Grenelle 2 » et « TECV » selon les modalités que doit définir la collectivité[108]. Cette disposition permettrait de réduire la quantité de matière organique collectée dans les ordures ménagères résiduelles et limiterait ainsi les difficultés liées à la trop grande proportion de matière fermentescible ne permettant pas à celle-ci de séjourner suffisamment longtemps dans le tunnel de compostage.

Enfin, concernant les perspectives de production d'un compost urbain conforme, la CABM a indiqué fin octobre 2017[109] que « les premiers essais seront réalisés très prochainement (le premier andain est en cours de phase de maturation), car les modifications apportées, notamment l'intégration de la chaîne d'affinage sont compatibles avec la production d'un amendement de qualité ». Ainsi, bien que la date de ces « premiers essais » ne soit pas connue, leurs résultats pourraient contraindre la CABM à réaliser de nouvelles modifications sur sa chaîne de traitement.

Au final, l'ensemble du fonctionnement de l'installation est remis en cause dans la mesure où sa capacité à produire un compost de qualité sans investissement supplémentaire n'est toujours pas démontrée.

7.3.2.3. Une production de CSR très hypothétique

Les combustibles solides de récupération (CSR) sont des combustibles préparés à partir de déchets non dangereux[110] (refus de traitement des OM en l'occurrence) destinés à être valorisés énergétiquement dans des installations de production de chaleur ou d'électricité intégrées dans un procédé industriel de fabrication (cimenteries) ou dans des installations ayant pour finalité la production de chaleur ou d'électricité (réseau de chaleur urbain par exemple).

La production de CSR s'inscrit en complément de la valorisation matière, en cherchant à valoriser énergétiquement des déchets qui ne peuvent être recyclés. Le recours aux CSR permet notamment de répondre aux objectifs de la loi de transition énergétique en matière de réduction des quantités de déchets enfouis de 50 % en 2025 par rapport à 2010.

Le magazine de l'agglomération « mon agglo » du mois de janvier 2015 présente ainsi les ambitions du projet VALORBI en la matière : « Cette nouvelle version a avant tout été conçue

[105] Déchiqueteuse M&J 1000S. Source : mémoire technique BIOREVA.
[106] *Process*-type de compostage et de méthanisation d'OMR. Philippe Thauvin. *ADEME*, août 2011.
[107] Distribution, restauration collective, marchés forains et industries agroalimentaires.
[108] Soit la collectivité assume elle-même une collecte sélective des biodéchets et revoit en conséquences les modalités de financement du service ou bien elle exclue les gros producteurs du service public en les invitant à confier cette mission à des prestataires privés.
[109] Courriel du directeur de la transition énergétique et de la gestion des déchets du 31 octobre 2017.
[110] Refus collecte sélective, déchets d'ameublement, déchets industriels banals, encombrants, etc.

pour faire chuter les tonnages en décharge. (…) VALORBI permet également de produire un combustible de substitution (CSR) destiné, à moyen terme, à devenir matière première, par exemple en cimenterie ».

Les refus de traitement des ordures ménagères par tri compostage sont depuis plusieurs années pressentis comme prometteurs pour une utilisation en tant que CSR ce qui a permis à la CABM de bénéficier d'un soutien financier de l'ADEME pour cette partie du projet VALORBI.

Concernant les objectifs de production, la convention passée avec l'ADEME présente un nouveau bilan matière faisant apparaître que la CABM compte valoriser 36 % des ordures ménagères résiduelles en CSR ce qui permettrait théoriquement d'atteindre un taux de valorisation cible de 69 % et de réduire les refus à moins de 20 % du gisement.

tableau n° 54 : Bilan matière « attendu » VALORBI (12 juin 2015)

	% du tonnage OMR	Tonnage annuel (t/an)
Ferreux	3,20%	1440
Alu	0,30%	135
CSR	36,00%	16200
Carton	5,00%	2250
PET/PEHD	15,00%	6750
Perte process	11,30%	5084
Compost	9,40%	4208
Refus	19,90%	8933
TOTAL	100,00%	45000

Source : convention de financement ADEME juin 2015

Signée le 12 juin 2015, la convention de financement prévoit l'attribution d'une aide fixée à 228 k€ au terme d'une expérimentation de 26 mois soit le 12 août 2017. À l'issue de la première année de conventionnement et après une visite sur site, l'ADEME a relevé divers dysfonctionnements remettant en cause la réussite du projet (courrier du 9 août 2016).

Le 27 juillet 2017, l'ADEME a rappelé à la CABM que la convention arrivait prochainement à son terme et que les conditions de performance n'étaient toujours pas réunies pour permettre le versement de la subvention accordée. À cette occasion, l'ADEME a notamment indiqué que la méthodologie et les résultats des essais de caractérisation[111] mis en œuvre par la CABM[112] n'étaient pas conformes aux objectifs arrêtés initialement. Un report de l'échéance de la convention au 12 février 2019 (+ 18 mois) a toutefois été accordé par l'ADEME par avenant du 11 septembre 2017.

Ainsi, en tout état de cause, la CABM ne sera pas en capacité de produire un CSR avant 2019 soit près de cinq années après s'être engagée dans le projet VALORBI.

Plusieurs éléments semblent par ailleurs remettre en cause la pertinence économique du projet de la CABM concernant le CSR :

- les échanges avec l'ADEME et les courriers adressés à la CABM suggèrent que la technologie retenue pour VALORBI permettra au mieux de produire un « pré-CSR » qui nécessitera un

[111] Prélèvement d'échantillons et d'analyses élémentaires permettant d'apprécier les caractéristiques du CSR au regard des exigences des utilisateurs (pouvoir calorifique inférieur, taux d'humidité, teneurs en azote, carbone, métaux lourds, taux de cendres…).

[112] Rapport cabinet Girus, décembre 2016.

traitement complémentaire et donc un investissement supplémentaire pour envisager sa valorisation énergétique[113]. Le mémoire technique BIOREVA mentionne à ce sujet que l'entreprise « ne peut en aucun cas s'engager sur la production d'un CSR utilisable directement par un cimentier (la fraction isolée par le *process* reste à affiner) » ;

- à ce jour, la production de CSR à partir d'OMR n'apparaît pas rentable sans aides publiques à l'investissement[114] dans la mesure où le coût de production du combustible est supérieur au prix des énergies fossiles de référence (gaz, coke de pétrole[115]).

En réponse, l'ordonnateur fait valoir que des premiers essais sur des lots de compost effectués en 2015 n'étaient pas concluants dans la mesure où manquait la chaîne d'affinage en raison d'une erreur de conception initiale. C'est pourquoi, à l'occasion des travaux d'augmentation de capacité, une zone d'affinage spécifique a été créée : les premiers résultats de composts datant de janvier 2018 sont conformes à la norme en vigueur. Sur le gisement CSR, des caractérisations pendant toute l'année 2016 ont été menées permettant de qualifier près de 20 000 tonnes en combustibles. Dans ce contexte, il est pris acte de la nécessité d'amélioration de performance.

La chambre rappelle toutefois que l'ADEME a contesté la méthodologie et les résultats des essais de caractérisation menés en 2016[116] ce qui ne permet donc pas de considérer que la CABM est parvenue à qualifier près de 20 000 tonnes (de déchets) en combustibles.

7.3.2.4. Des déchets non traités enfouis sans autorisation

Pendant les phases de travaux de modernisation et de remise en service de VALORBI la CABM a obtenu, par arrêté préfectoral du 27 décembre 2013, l'autorisation d'enfouir directement les déchets ménagers sur l'ISDND. L'autorisation précisait que la remise en service de l'usine devait avoir lieu au plus tard le 1er juillet 2015, date à laquelle l'enfouissement direct devait prendre fin.

L'examen des rapports d'exploitation de VALORBI permet pourtant de constater que des ordures ménagères brutes ont été enfouies par la CABM après cette date.

tableau n° 55 : Ordures ménagères enfouies directement en ISDND après le 1er juillet 2015

tonnes	**2015 à compter du 1er juillet**	**2016**	**2017 au 8 novembre**
Quantités directement détournées vers ISDND	998	760	979

Source : CRC, d'après rapports annuels d'exploitation 2015 et 2016 et bilan intermédiaire d'exploitation 2017

[113] Un projet de production de CSR est en cours de réalisation dans le département de la Lozère – le coût de l'investissement est estimé à 5 M€ intégrant un concours financier de 1 M€ de l'ADEME.
[114] Élaboration d'un modèle économique global de production et valorisation de CSR (FNADE/SN2, ADEME).
[115] Coproduit des raffineries de pétrole utilisé en cimenterie.
[116] Courriel ADEME du 27 juillet 2017.

La CABM a sollicité une nouvelle autorisation au mois de février 2017 comme en atteste un courrier du préfet de l'Hérault du 19 juin 2017. La CABM sollicitait alors la possibilité d'enfouir des déchets non traités sur le site de Saint-Jean-de-Libron :

- « pendant la période de restructuration en 2017 et 2018 des installations de pré-traitement de VALORBI » ;
- « de façon pérenne lors des arrêts des installations de VALORBI dans les périodes de maintenance préventives ou curatives ».

Invoquant les nuisances générées et la réglementation en vigueur (TECV), le préfet a signifié son désaccord en invitant la CABM à « trouver une solution conforme à la réglementation en vigueur qui permette à [l'] ISDND de recevoir des OM traitées même en période d'arrêt des installations de VALORBI ».

La chambre observe qu'en 2014, pendant la période d'arrêt complet de l'UVOM, la CABM a détourné 1 864 tonnes de déchets vers l'installation de traitement du SITOM du littoral. Comme le suggère le préfet dans son courrier, la CABM disposait donc bien d'alternatives à l'enfouissement direct.

La chambre demande donc à la CABM d'enfouir les déchets qu'elle n'est pas à même de traiter dans son UVOM conformément aux prescriptions règlementaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis le 31 décembre 2013, date d'interruption de l'exploitation de l'UVOM pour modernisation, les déchets « résiduels » collectés ou confiés à la CABM n'ont fait l'objet d'aucune valorisation concernant la fraction fermentescible et d'un traitement très limité s'agissant des autres fractions valorisables (2,21 % en 2015 ; 2,57 % en 2016 ; 3,03 % en 2017). Les refus correspondant ont été enfouis en contradiction avec la réglementation sur les déchets ultimes[117]. Le coût de traitement (infructueux en l'occurrence) s'ajoute ainsi à celui de l'enfouissement.

7.3.3. La passation d'un nouveau marché avec BIOREVA en 2016

7.3.3.1. La procédure

Alors que le marché confié à BIOREVA en 2013 n'avait pas encore été réceptionné, la CABM a envoyé un avis d'appel public à la concurrence le 20 janvier 2016[118] pour la passation d'un marché de travaux ayant pour objet « l'augmentation de la capacité nominale de traitement

[117] Conformément à l'article L. 541-2-1, II du code de l'environnement, les installations d'élimination des déchets par stockage ne sont plus autorisées qu'à accueillir les déchets ultimes. Est ultime au sens du code de l'environnement "un déchet qui n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux".

[118] Avis rectificatifs du 2 février, 9 février et 15 février 2016 modifiant la date limite de réception.

de l'unité VALORBI de 45 à 62 000 tonnes »[119] dans le cadre de la procédure adaptée prévue à l'article 28 du code des marchés publics en vigueur[120].

Le marché se décompose en une « solution de base », une « variante 1 », une « variante 2 : autre solution technique » et six prestations supplémentaires éventuelles (PSE) étant précisé que « les variantes sont obligatoires, ainsi que les prestations supplémentaires éventuelles ».

Trois entreprises ont candidaté :

- l'une appartenant au groupe CERES, auquel appartient également l'entreprise AR-VAL qui a participé au projet VALORBI quant à l'automatisation de sa ligne de tri ;
- l'autre, filiale française du groupe espagnol BIANNA RECYCLING qui a également participé au projet VALORBI en qualité de sous-traitant de BIOREVA ;
- BIOREVA qui fait état d'une équipe composée de 10 personnes alors que les justificatifs sociaux joints au dossier de candidature ne se composent que d'attestations de régularité délivrées au titre du régime social des indépendants (RSI).

Les offres de la filiale du groupe BIANNA RECYCLING et de BIOREVA ont, dans un premier temps, été déclarées irrégulières. La première pour chiffrage incomplet de l'offre et la seconde pour absence de signature des DPGF et mémoires techniques.

Les offres proposées par les candidats sur la variante n° 2 ont toutes été écartées au motif que la solution technique proposée, la méthanisation, n'intéressait pas la collectivité.

Seules les offres de l'entreprise du groupe CERES ont donc été analysées. Les deux offres en question, « base + PS1, PS2, PS3 » et « variante 1 + PS4, PS5, PS6 » ont respectivement obtenu les notes de 72,5 et 71,15 sur 100.

tableau n° 56 : Analyse des offres avant négociations

Offre	Montant de l'offre en € H.T	Note pondérée de la valeur technique sur 50%	Note pondérée du prix sur 40%	Note pondérée délai d'exécution sur 10%	Total	classement
Base+ PS1,PS2,PS3	3 032 300,00 € HT	22,5	40	10	72,5	1
Variante 1 + PS4, PS5, PS6	3 137 800,00 € HT	22,5	38,65	10	71,15	2

Source : rapport d'analyse des candidatures et offres

[119] Avec une date limite de réception fixée au 7 mars 2017.

[120] Article 28 du code des marchés publics dispose : I.-Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée définis à l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment sur le prix. Pour la détermination de ces modalités, le pouvoir adjudicateur peut s'inspirer des procédures formalisées, sans pour autant que les marchés en cause soient alors soumis aux règles formelles qu'elles comportent. En revanche, s'il se réfère expressément à l'une de ces procédures formalisées, le pouvoir adjudicateur est tenu de l'appliquer dans son intégralité. (..).

Conformément à l'article 8.3 du règlement de consultation, la CABM a décidé d'engager une négociation avec « l'ensemble des candidats ayant présenté une offre régulière, irrégulière ou inacceptable ».

L'entreprise du groupe BIANNA RECYCLING n'a pas souhaité prendre part à ces négociations qui ont donc été menées avec les deux autres entreprises.

L'entreprise BIOREVA a obtenu l'attribution de ce nouveau marché (variante 1 + PS4, PS5, PS6) avec une note de 82,5 sur 100 pour un montant de 2 891 986,79 € TTC.

Le critère prix, pondéré à 40 %, a été déterminant.

tableau n° 57 : Notation par critère et classement final marché 2016-078

	Valeur technique (50%)	Délai d'exécution (10%)	Prix des prestations (40%)	**TOTAL**	Classement final
BIOREVA "variante 1"	32,5	10	40	**82,5**	1
Filiale du groupe CERES "base"	32,5	10	33,67	**76,17**	2
BIOREVA "base"	27,5	10	37,71	**75,21**	3
Filiale du groupe CERES "variante 1"	32,5	10	31,96	**74,46**	4

Source : CRC, d'après rapport d'analyse des offres

7.3.3.2. Un objet qui recoupe celui du précédent marché

L'objet du deuxième marché passé par la CABM est l'extension de capacité de VALORBI de 45 à 62 000 tonnes par an.

Or, le marché conclu le 16 août 2013 prévoyait une augmentation de capacité de traitement à 62 000 tonnes par an, le CCTP précisait en effet qu'« un des objectifs est d'obtenir une capacité technique de traitement de 62 000 tonnes/an conformément à l'arrêté préfectoral ».

Le mémoire technique de BIOREVA prévoyait à cet égard que : « pour passer à 62 000 tonnes par an, le *process* de tri reste identique mais doit tourner 12 heures par jour [au lieu de 8 heures par jour]. Par contre, il est nécessaire de construire *a minima* deux tunnels de fermentation supplémentaires (sauf si l'excédent de la fraction organique 0-80mm va directement en ISDND) ».

L'offre du groupe B, alors écartée, prévoyait concernant le dimensionnement de l'installation : « l'usine proposée a une capacité de traitement flexible, jusqu'à 62 000 tonnes par an, sans besoin d'investissement additionnel (ni pour les équipements, ni pour le doublement de lignes de traitement). La plage horaire d'ouverture actuelle permet de prendre en charge cette augmentation de volume de déchets. Seule la consommation électrique des équipements sera affectée » (mémoire technique variante 1 p. 4).

En terme de prix, cette offre était supérieure à l'offre BIOREVA de 1,6 M€ alors que le marché d'extension de capacité passé avec BIOREVA en 2016 affiche un coût (hors avenant) de 2,9 M€.

La chambre constate, ainsi, que l'objet du deuxième marché recoupe pour partie le marché initial et révèle, *a posteriori*, que l'offre de BIOREVA, qui a été acceptée, n'était pas la plus avantageuse économiquement.

Le projet finalement retenu par la CABM apparaît sans commune mesure avec une « simple » augmentation de capacité de traitement puisqu'il intègre notamment :

- la création d'un atelier de criblage après fermentation (1 M€) ;
- la création d'un convoyeur de transport pour la fraction fine (345 k€) ;
- l'agrandissement du hall de réception (319 k€) ;
- équipement de tri optique (219 k€) ;
- modification appareil de tri balistique (29 k€) ;
- portique radioactivité (15 k€).

Au final, le projet BIOREVA ne prévoit pas la création de tunnels de fermentation supplémentaires, comme indiqué dans l'offre faite dans le premier marché, et implique une modification en profondeur de l'ensemble de la chaîne de traitement de VALORBI.

La chambre observe que seule BIOREVA avait connaissance des difficultés de l'installation et notamment de l'absence d'adaptation de la méthode de criblage[121], créant, ce faisant, une rupture d'égalité de traitement entre les concurrents ainsi qu'en atteste le rapport d'analyse des offres.

En effet concernant l'entreprise SOGEFA, ce rapport relève notamment que l'offre de base « garde le balistique qui est un problème actuellement en maintenance » et pour l'offre variante « le balistique reste en place, cela n'est pas un bon choix au vu des problèmes rencontrés en fonctionnement actuel ».

Pour l'offre BIOREVA de base il est mentionné « le balistique est supprimé, cela est un plus pour la production » et concernant la variante, finalement retenue : « elle permet de répondre au durcissement réglementaire relatif à la valorisation des déchets à la diminution des refus […] notamment grâce au tri optique proposé à la place du balistique ».

7.3.4. Un investissement pesant sur les finances de la collectivité

La modernisation de l'UVOM de Béziers est identifiée dans les comptes administratifs de la collectivité sous le code opération 1206. La CABM a fait le choix de ne pas y imputer les dépenses afférentes au second marché BIOREVA.

tableau n° 58 : Décompte financier opération 1206 « Travaux de modernisation UVOM »

€	2013	2014	2015	2016	**TOTAL**
Mandats émis	1 185 886	3 583 351	2 437 155	22 732	**7 229 125**

Source : CRC, d'après comptes administratifs

[121] Le rapport annuel d'exploitation 2016 de Valorbi évoque « une méthode de criblage qui n'est pas adaptée » et précise que « dans le cadre des travaux d'augmentation de capacité, les modifications nécessaires seront apportées ».

Le marché BIOREVA 1 prévoyait un coût de 5,8 M€, le décompte final s'établit à 5,9 M€ (avenants 1[122], 2[123] et 3[124] compris).

Le second marché passé avec BIOREVA en 2016, non imputé sur l'opération 1206 « Travaux de modernisation de l'UVOM », n'a pas non plus fait l'objet d'un suivi individualisé au sein d'une nouvelle opération (alors que le CA 2016 en compte 33 dont certaines correspondent à des projets de moindre envergure [125]). Le décompte financier produit par la CABM permet toutefois d'estimer le coût total de ce second marché (hors dépenses supplémentaires annexes éventuelles).

tableau n° 59 : Décompte financier marché BIOREVA 2 au 26/10/2017

Bioreva 2 montant initial	2 891 986,79
dont reste à payer au 26/10/2017	*41 970,85*
Avenant 1	428 876,41
Pourcentage du marché initial	*14,83%*
TOTAL BIOREVA 2	**3 320 863,20**

source : CRC, d'après tableau de suivi financier du marché 2016-078 (CABM)

Comme évoqué *supra*, le second marché passé avec BIOREVA devait permettre l'augmentation de la capacité de traitement de l'installation mais aussi de corriger un certain nombre de défauts de conception d'origine. Malgré cela, la CABM a dû passer un avenant représentant près de 15 % du marché initial pour apporter, une nouvelle fois, des modifications importantes sur sa chaîne de traitement. Cet avenant n° 1 du 24 juillet 2017 est d'ailleurs identifié sous la dénomination de « prestations supplémentaires liées au changement du matériel plus performant ». Il a eu pour objet l'acquisition de matériel innovant (tri optique sur matière humide) en cours de développement au moment de la consultation.

[122] Avenant n° 1 du 9 juillet 2014 ayant pour objet de produire une étude de sol complémentaire qui définira les caractéristiques des fondations et de renforcer la structure de terrassement par un décapage à – 0,80 en dessous du TN et par un apport de graves 0/31,5 plus important faisant passer le marché à la somme de 5 886 873 € TTC.

[123] Avenant n° 2 du 10 novembre 2014 ayant pour objet d'agrandir la baie du pontier et de créer une dalle de béton entre le bâtiment existant et le nouveau faisant passer le montant du marché à la somme de 5 908 351,2 € TTC.

[124] Avenant n° 3 du 18 janvier 2016 ayant pour objet la réalisation des travaux sur la couverture et le bardage des bâtiments augmentant le prix du marché à la somme de 5 920 147,20 € TTC.

[125] Opération 0209 « ZA Béziers Mercorent » (cumul réalisations 66 k€), opération 0225 signalétique ZAE (357 k€), opération 0536 « Signalisation directionnelle SIL » (486 k€), opération 1607 « Aménagement voie verte canal du midi-itinéraire « EuroVélo » 8 (11 k€), opération 1608 « Voierie communautaire Sauvian Sérignan » (24 k€).

tableau n° 60 : Modifications *process* intégrées à l'avenant 1 du marché BIOREVA 2

PRESTATIONS SUPPLÉMENTAIRES LIEES AU CHANGEMENT DU MATERIEL PLUS PERFORMANT	MONTANTS € H.T.
Démontage de l'existant	3 630,00
Création Charpente séparateur optique	5 927,00
Réduction convoyeur T34	4 180,00
Création Goulotte de répartition	2 288,00
Création Trémie sous tri optique	3 806,00
Création Convoyeur corps creux	13 200,00
Modification Passerelle existante	8 800,00
Création Passerelle tri optique	15 840,00
Allongement Convoyeur T82	8 800,00
Mise en place Escalier d'accès	7 920,00
Travaux électricité	9 350,00
Ajout d'un compresseur auxiliaire	12 430,00
Séparateur/ tri optique Mistral + 2400	210 000,00
TOTAL	**306 171,00**

Source : extrait avenant 1 marché n°2016-078

Le fait de ne pas additionner le coût de ce second marché avec celui sur la modernisation initiale de l'installation apparaît préjudiciable pour l'information des élus et des citoyens dans la mesure où, le site internet de la CABM présente un coût de modernisation de VALORBI de 6 M€ qui ne correspond en réalité qu'au coût du marché initial BIOREVA alors que le coût total de l'opération est à ce jour supérieur à 10 M€.

tableau n° 61 : Estimation du coût total de modernisation de l'UVOM de Béziers au xx/xx/2017 – en €

Marché BIOREVA 1 + dépenses annexes	7 229 124,73
Marché BIOREVA 2	3 320 863,20
TOTAL	**10 549 987,93**

Source : CRC, d'après comptes administratifs et documents de suivi financier des marchés 2013-458 et 2016-078

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le projet VALORBI devait représenter la « vitrine industrielle »[126] de la CABM. Il s'avère être un échec tant sur le plan économique qu'environnemental avec un coût d'investissement supérieur à 10 M€, et des performances qui ne sont pas au niveau de celles de l'ancienne UVOM[127].

L'entreprise BIOREVA a été placée en liquidation judiciaire par jugement du tribunal de commerce d'Avignon du 18 juillet 2018.

***

[126] Restitution groupe de travail « déchets et transition énergétique » du 24 novembre 2014.
[127] L'UVOM était capable de produire un compost normé.

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANT	agent non titulaire
AT	agent titulaire
BP	budget principal
BRS	bioréacteur stabilisateur
CA	communauté d'agglomération
CA	compte administratif
CA	chiffre d'affaires
CAA	cour administrative d'appel
CABM	communauté d'agglomération de Béziers-Méditerranée
CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CHCT	comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CLAP	connaissance locale de l'appareil productif
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	chambre régionale des comptes
CSR	combustible solide de récupération
CSS	commission de suivi de site
DEEE	déchets d'équipements électriques et électroniques
DMA	déchet ménager et assimilé
DPGF	décomposition du prix global et forfaitaire
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTEGD	direction technique en charge de la gestion des déchets
EBF	excédent brut de fonctionnement
EMR	emballage ménager recyclable
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FNADE	Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement
FORM	type de caoutchouc
HT	hors taxes
IAT	indemnité d'administration et de technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISDND	installation de stockage des déchets non dangereux
JO	Journal Officiel
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
MODECOM	méthodologie de caractérisation des ordures ménagères
MOR	type de caoutchouc
MS	matière sèche

MO	matière organique
NF	norme française
NOTRé	nouvelle organisation territoriale de la République
OM	ordure ménagère
OMR	ordure ménagère résiduelle
PAV	points d'apport volontaire
PCI	pouvoir calorifique inférieur
PDPGDND	plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux
PE	polyéthylene
PEHD	polyéthylène haute densité
PET	polyéthylene terephthalate
PPM	partie par million
PSE	prestation supplémentaire éventuelle
PV	procès-verbal
PTM	prescription technique minimale
REOM	redevance d'enlèvement des ordures
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et de l'engagement professionnel
RS	redevance spéciale
RSI	régime social des indépendants
SIL	signalisation d'intérêt local
SITOM	syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
SICTOM	syndicat pour la collecte et le traitement des ordures
SPGD	service public de gestion des déchets
TECV	loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TMB	traitement mécano-biologique
TN	terrain naturel
TTC	toute taxe comprise
TVA	taxes sur la valeur ajoutée
UVO	unité de valorisation organique
UVOM	unité de valorisation des ordures ménagères
ZA	zone d'activité
ZAE	zone d'activités économiques

Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 28 novembre 2018 de M. Frédéric Lacas, président de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée ;

- Réponse du 21 novembre 2018 de M. Raymond Couderc, précédent président de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».

Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr
@crcoccitanie