



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DU SUD-EST MORBIHAN (SYSEM)

(Département du Morbihan)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| TABLE DES MATIÈRES | 1 |
| SYNTHÈSE..... | 3 |
| RECOMMANDATIONS..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| 1 LE POSITIONNEMENT ET L'ACTIVITÉ | 7 |
| 1.1 Le Sysem, acteur majeur du traitement des déchets dans le Morbihan..... | 7 |
| 1.2 Le cadre d'intervention : des objectifs européens, nationaux et régionaux opposables depuis 2015..... | 13 |
| 1.3 Un modèle industriel atypique, désormais inadapté aux exigences législatives et réglementaires..... | 17 |
| 1.3.1 Le traitement des déchets ménagers en Sud-Morbihan, un modèle industriel atypique en Bretagne..... | 17 |
| 1.3.2 La modernisation de l'Uvéor : un investissement contraint et coûteux, à rebours de la réglementation et sans articulation avec la stratégie de collecte | 22 |
| 1.3.3 Un centre de tri mis à niveau dans la précipitation et dont la pérennité demeure incertaine | 25 |
| 2 UNE GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT STRUCTUREE | 28 |
| 2.1 Un champ de compétence limité | 28 |
| 2.2 Un mode de financement complexe et peu incitatif | 30 |
| 2.3 Une gouvernance insuffisamment investie par les collectivités membres | 34 |
| 2.4 L'absence de pilotage budgétaire pluriannuel | 37 |
| 2.5 Une structure légère et une activité largement externalisée | 38 |
| 3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONTRAINTE | 41 |
| 3.1 Des équilibres financiers grevés par des coûts de traitement élevés et stabilisés par le doublement des contributions des membres | 41 |
| 3.1.1 Des enjeux concentrés sur les coûts de traitement et les contributions des membres | 41 |
| 3.1.2 Des coûts de traitement en forte hausse | 42 |
| 3.1.3 Le doublement de la contribution des intercommunalités membres depuis 2017 | 46 |
| 3.2 Des investissements peu subventionnés et largement financés par emprunt..... | 47 |
| 3.3 Un bilan sans marges de manœuvre | 48 |
| 3.3.1 Un endettement élevé | 48 |
| 3.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie sécurisés depuis 2016 | 50 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4 Les perspectives financières : un budget contraint par les surcoûts liés à la fermeture des sites d'enfouissement et par l'amortissement des installations modernisées..... | 51 |
| 4 UNE RÉORIENTATION URGENTE DU MODELE INDUSTRIEL QUI REQUIERT DES CHOIX POLITIQUES FORTS | 55 |
| 4.1 Une prévention aux effets encore limités et inégaux | 55 |
| 4.2 La nécessité de disposer d'un exutoire maîtrisé de valorisation énergétique des déchets ultimes | 59 |
| 4.3 La mutualisation à l'échelle du sud Morbihan, une solution incontournable | 64 |
| ANNEXES..... | 68 |
| Annexe n° 1. Filières de traitement du System | 69 |
| Annexe n° 2. Détail des dépenses et recettes de fonctionnement | 70 |
| Annexe n° 3. Hypothèses de l'analyse financière prospective..... | 71 |
| Annexe n° 4. Prospective financière détaillée..... | 72 |
| Annexe n° 5. Méthode de calcul de l'estimation des coûts comparés d'élimination | 76 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat de traitement des déchets du sud-est Morbihan (SYSEM), du 1^{er} janvier 2017 à la période la plus récente.

Le Sysem assure le traitement des déchets ménagers et assimilés produits par les 260 000 habitants de trois intercommunalités : Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté. Il prend également en charge les recyclables d'Auray Quiberon Terre Atlantique et Belle-Ile-en-Mer. Jusqu'en 2012, il ne disposait pas d'installations propres et externalisait le traitement des déchets auprès de sociétés spécialisées. À la fin des années 2000, il a fait le choix, atypique en Bretagne, de privilégier le traitement organique (compostage et méthanisation), sans site d'enfouissement propre, plutôt que la production d'énergie par incinération. Entre 2009 et 2012, il s'est ainsi doté d'une unité de traitement mécano-biologique des ordures ménagères (UVEOR – unité de valorisation énergétique et organique) et d'un centre de tri des recyclables.

Technologie nouvelle, l'Uvéor a rapidement rencontré de multiples dysfonctionnements qui ont nécessité d'importants travaux de modernisation entre 2021 et 2023, intervenus à rebours des orientations législatives et réglementaires visant à privilégier le tri à la source des biodéchets sur le tri mécano-biologique. Initialement estimé à 6,9 M€, leur coût a finalement atteint 16 M€ et le Sysem a dû les financer intégralement par emprunt dans la mesure où la loi proscrit depuis 2015 le subventionnement des installations de ce type. De même, le centre de tri des recyclables a été initialement calibré *a minima* et a donc dû être modernisé en urgence en 2022 pour répondre à la généralisation du tri des emballages.

La conjonction de la progression structurelle des coûts de traitement des déchets, du financement des travaux, de l'exportation coûteuse des déchets le temps des travaux et de l'inflation a conduit le Sysem à une impasse budgétaire en 2022. Pour rétablir les équilibres financiers, les intercommunalités membres ont dû doubler le montant de leurs contributions entre 2017 et 2022, ce qui a engendré des tensions et notamment un rejet du budget 2022 par le comité syndical. Jusqu'en 2026, le Sysem devrait être en mesure de stabiliser son budget sans augmenter la contribution de ses membres. Mais à compter de 2027, il devra assumer un surcoût annuel d'au moins 3 M€ en raison de la fermeture des sites d'enfouissement du Morbihan et de la saturation de la plupart des sites de l'ouest de la France.

Au-delà de l'aspect financier, le maintien d'un modèle industriel largement fondé sur l'enfouissement va se heurter à une impasse technique et réglementaire à court terme, dès lors que les capacités d'enfouissement disponibles vont diminuer rapidement et que le plan régional de gestion des déchets de 2020 a fixé une trajectoire « zéro enfouissement » à l'horizon 2030.

Pour répondre à cet enjeu, le Syssem devrait retrouver des marges de manœuvre pour investir en 2030, date à laquelle il lui appartiendra d'étudier la reconversion de son Uvéor. Mais auparavant, il doit rapidement faire évoluer son modèle industriel en développant une filière de valorisation énergétique pour l'élimination des déchets résiduels. Il doit également identifier une solution pour le tri des recyclables puisqu'à compter de 2025, son centre de tri ne permettra plus aux intercommunalités membres de bénéficier des financements de l'éco-organisme Citeo.

De plus, le Syssem devra se rapprocher de structures publiques voisines chargées du traitement des déchets pour mutualiser les installations, en vue de sécuriser les capacités de traitement et de réaliser des économies d'échelle. Il doit toutefois agir rapidement car il a pris du retard dans l'organisation de ces coopérations et risque de se retrouver isolé, alors que les autres intercommunalités du sud Morbihan ont déjà mis à l'étude des coopérations entre elles.

Ces inflexions stratégiques sont désormais urgentes ; elles requièrent des choix politiques forts, le rétablissement de la confiance entre le syndicat et les intercommunalités membres ainsi qu'une démarche proactive à l'égard des autres collectivités du sud Morbihan.

À défaut, la question de la pérennité du Syssem se pose alors que ses membres ne partagent pas la même conception de l'avenir de son modèle industriel. Ceux-ci devront toutefois soigneusement mesurer le coût d'une cessation de l'activité du syndicat puisque le passif serait réparti entre eux. Au 31 décembre 2023, ce passif représentait 16,6 M€ pour Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, 2,84 M€ pour Arc Sud Bretagne et 2,16 M€ pour Questembert Communauté. S'y ajouteraient les coûts de reconversion ou de démolition de l'Uvéor et du centre de tri.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

- Recommandation n° 1.** : Mettre les statuts en conformité avec l'article L. 2224-13 du CGCT en ce qui concerne la gestion des déchetteries. 29
- Recommandation n° 2.** : Mutualiser avec les intercommunalités membres le traitement des déchets ménagers non valorisables collectés sur le territoire. 29
- Recommandation n° 3.** : Simplifier le mode de calcul de la contribution des collectivités membres et y inclure un volet incitatif à la limitation des quantités de déchets prises en charge. 33
- Recommandation n° 4.** : Instaurer un dialogue de gestion budgétaire et technique avec les intercommunalités membres. 37
- Recommandation n° 5.** : Établir un programme pluriannuel d'investissement incluant les modalités de financement, et l'insérer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires. 38
- Recommandation n° 6.** : Faire approuver par le comité syndical en 2024 une stratégie d'élimination des déchets ultimes par valorisation énergétique à un coût de traitement le plus maîtrisé possible. 62

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 son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du Syndicat de traitement des déchets du sud-est Morbihan (Sysem) à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 18 janvier 2023.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 juillet 2023 avec M. Lucien Ménahès, président jusqu'en 2020, et le 11 juillet 2023 avec M. Gérard Thépaut, président depuis 2020.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 19 septembre 2023.

La présidente de la chambre a notifié un rapport d'observations provisoires le 4 décembre 2023 à MM. Thépaut et Ménahès. Des extraits ont également été adressés à des tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 21 mars 2024.

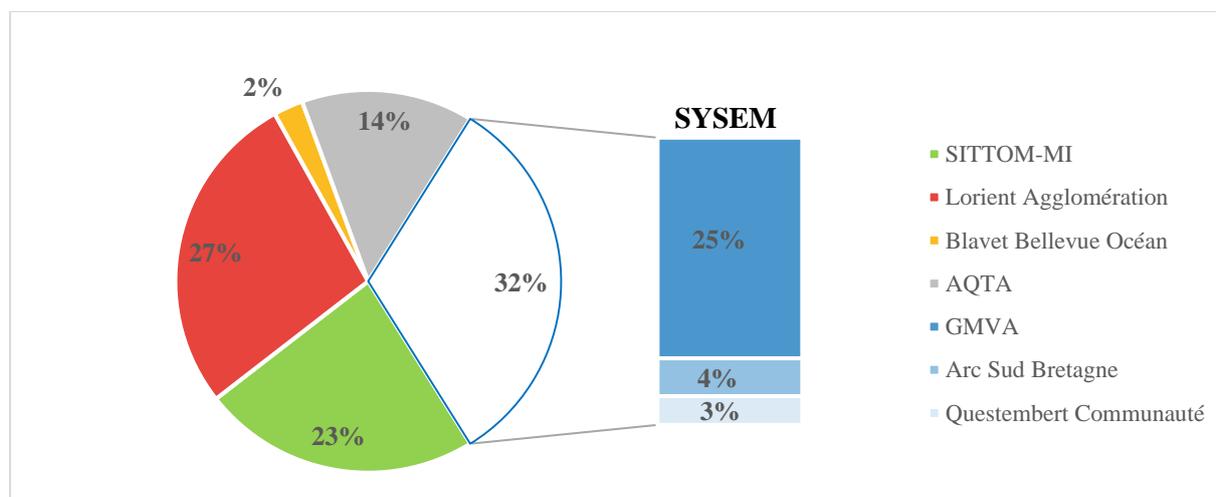
1 LE POSITIONNEMENT ET L'ACTIVITÉ

1.1 Le Sysem, acteur majeur du traitement des déchets dans le Morbihan

La loi confère la responsabilité de la collecte et du traitement des déchets ménagers aux communes et aux intercommunalités¹. En Bretagne, la collecte est dans la plupart des cas assurée par les intercommunalités ; s'agissant du traitement, nombre d'entre-elles se sont regroupées en syndicats mixtes pour exercer à plus large échelle une compétence qui requiert de coûteux investissements dans des installations industrielles.

Dans le Morbihan, les trois intercommunalités du sud-ouest du département ont conservé en propre la responsabilité du traitement des déchets : Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA), Lorient Agglomération et Blavet Bellevue Océan. Cette dernière utilise toutefois les installations de Lorient Agglomération et d'AQTA. Le reste du département est couvert par deux syndicats mixtes : le syndicat du Morbihan intérieur (SIT TOM-MI) pour la moitié nord (100 communes) et le syndicat du sud-est Morbihan (SYSEM) pour le territoire des intercommunalités de Vannes (GMVA), Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté.

Graphique n° 1 : Répartition de la population morbihannaise par organisme de traitement des déchets

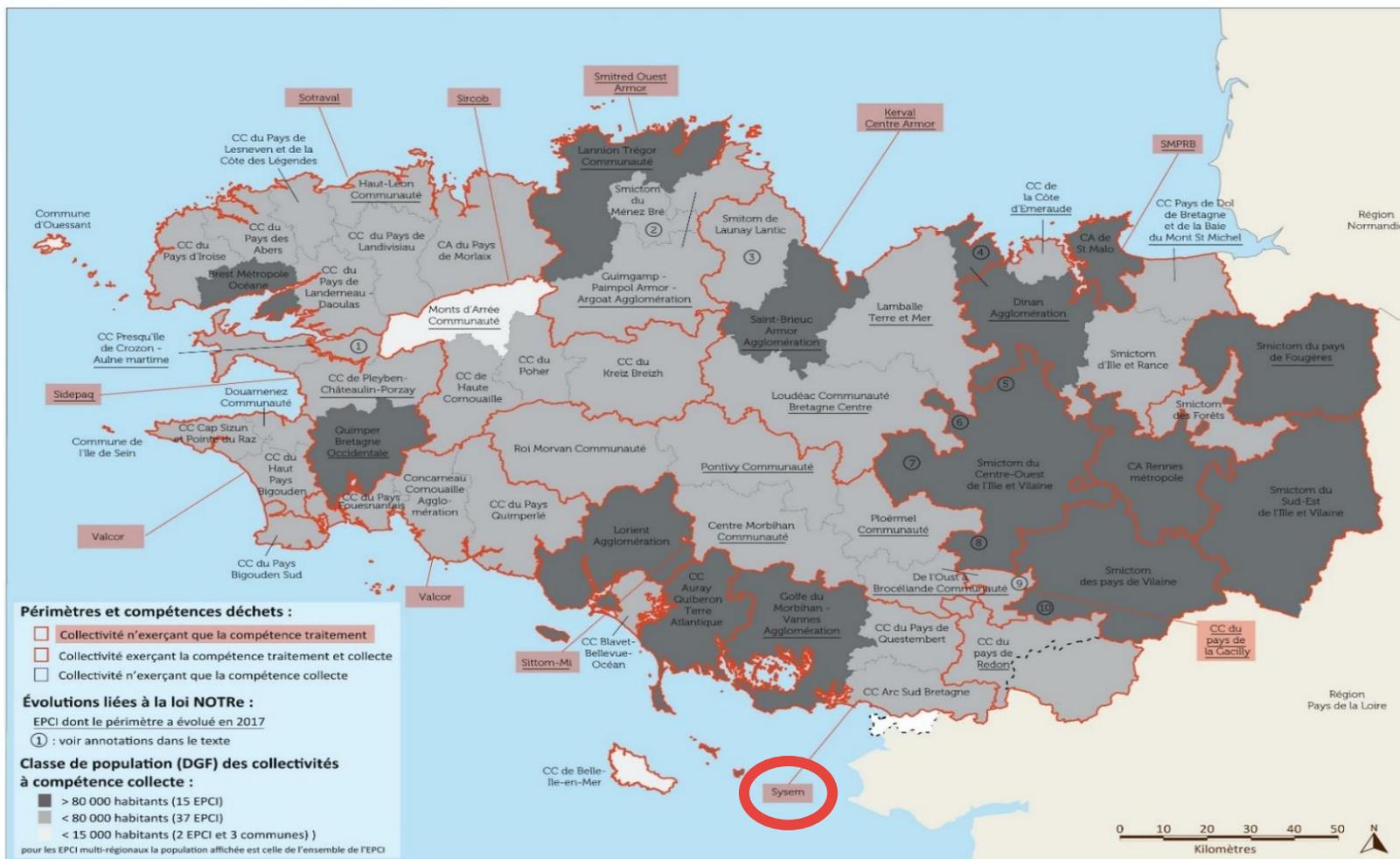


Source : CRC d'après population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF)2021.

Le Sysem traite ainsi les déchets ménagers de 59 communes regroupant 260 000 habitants soit 32 % de la population morbihannaise et 8 % de la population bretonne. Les habitants de la communauté d'agglomération de Vannes (GMVA) représentent 77 % de la population de son territoire.

¹ Article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales.

Carte n° 2 : Les acteurs du traitement des déchets ménagers en Bretagne

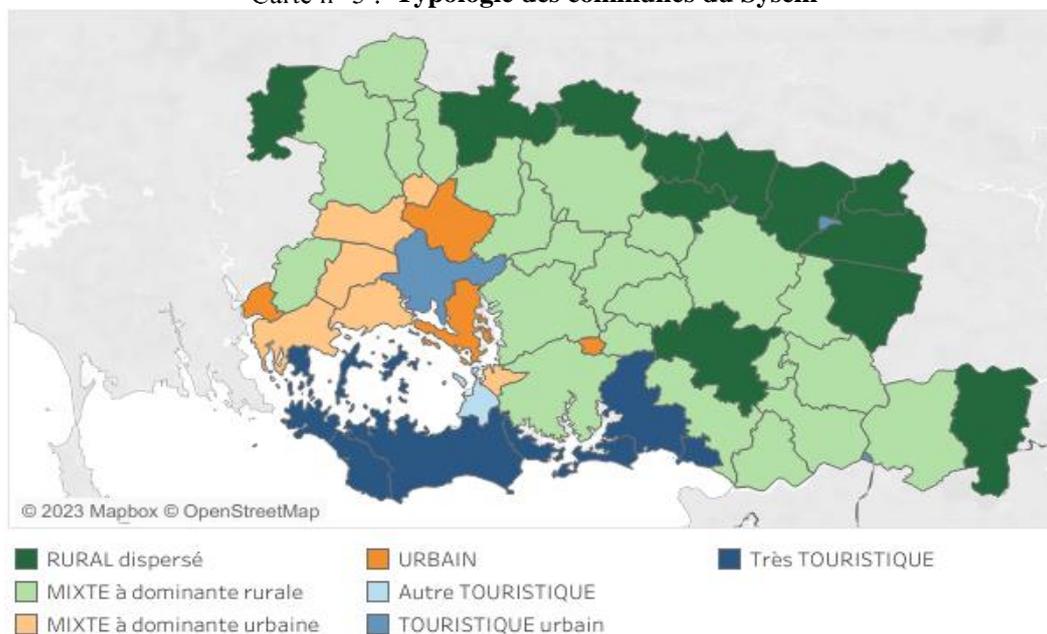


Source : Plan régional de prévention et de gestion des déchets (mars 2020).

Le Sysem intervient sur un territoire attractif dont la population progresse sensiblement et régulièrement : 26 400 habitants supplémentaires depuis 2010, soit une augmentation de 11 % (1 % par an moyenne).

Son territoire présente de plus deux spécificités qui sont de nature à complexifier la gestion des déchets. D'une part, la population connaît une forte variation saisonnière liée à la fréquentation touristique estivale du littoral et du golfe du Morbihan. Le territoire compte 42 484 unités d'hébergement touristique (résidences secondaires, chambres d'hôtels et emplacements de camping) ; les 30 000 résidences secondaires représentent 21 % du nombre total de logements. D'autre part, le territoire est hétérogène, en ce qu'il comprend à la fois l'agglomération de Vannes, un arrière-pays rural étendu au nord et à l'est, et une frange littorale urbanisée et marquée par le tourisme saisonnier.

Carte n° 3 : Typologie des communes du Sysem

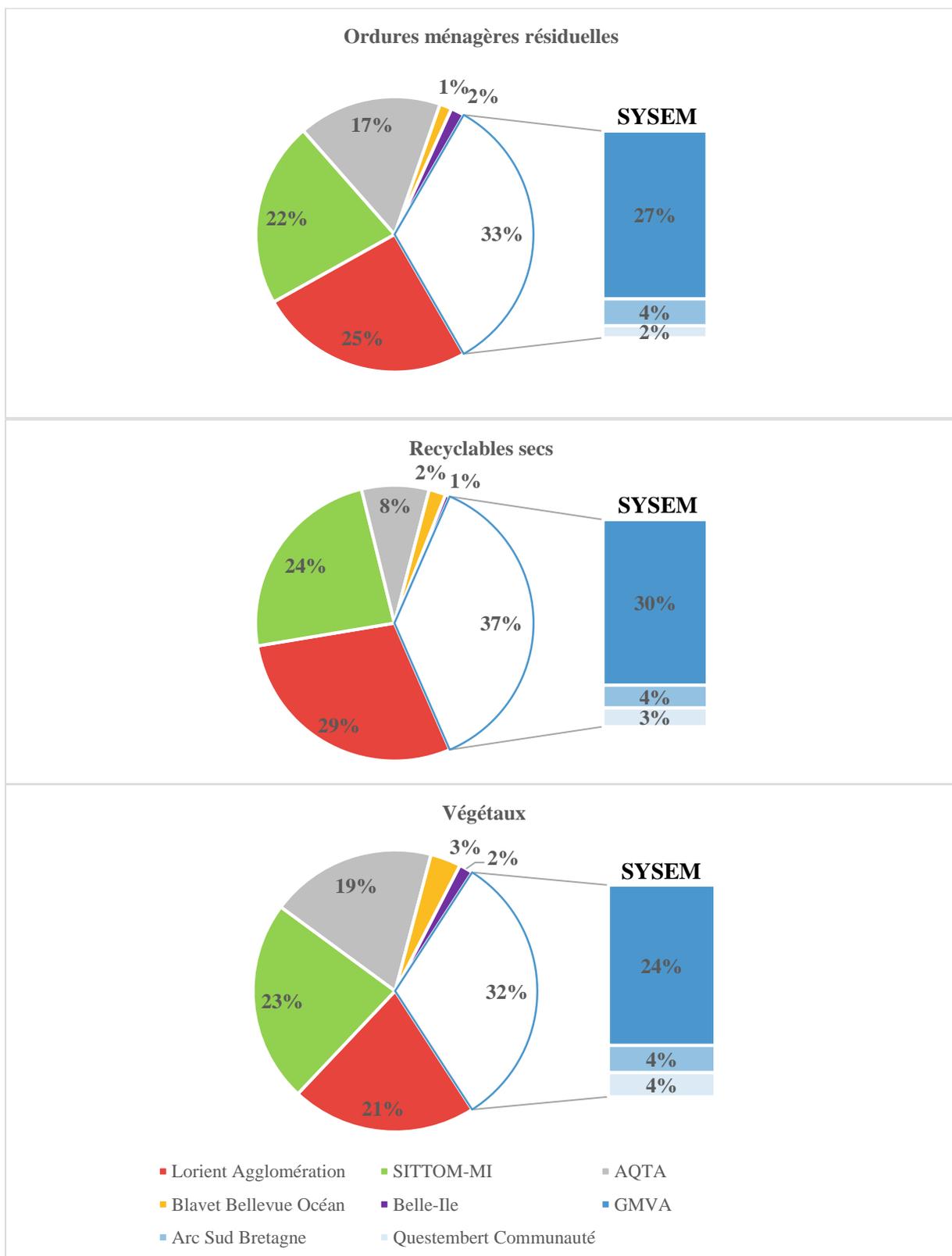


Source : *Observatoire de l'environnement en Bretagne.*

Aux termes de ses statuts, le Sysem assure le traitement des ordures ménagères, des recyclables secs et des végétaux collectés auprès des ménages. Le traitement des autres déchets, collectés en déchetteries, et du verre collecté en silos demeure de la compétence de ses intercommunalités membres.

Le territoire du Sysem est à l'origine de 33 % des ordures ménagères produites dans le Morbihan, ainsi que de 37 % des recyclables secs et 32 % des déchets végétaux.

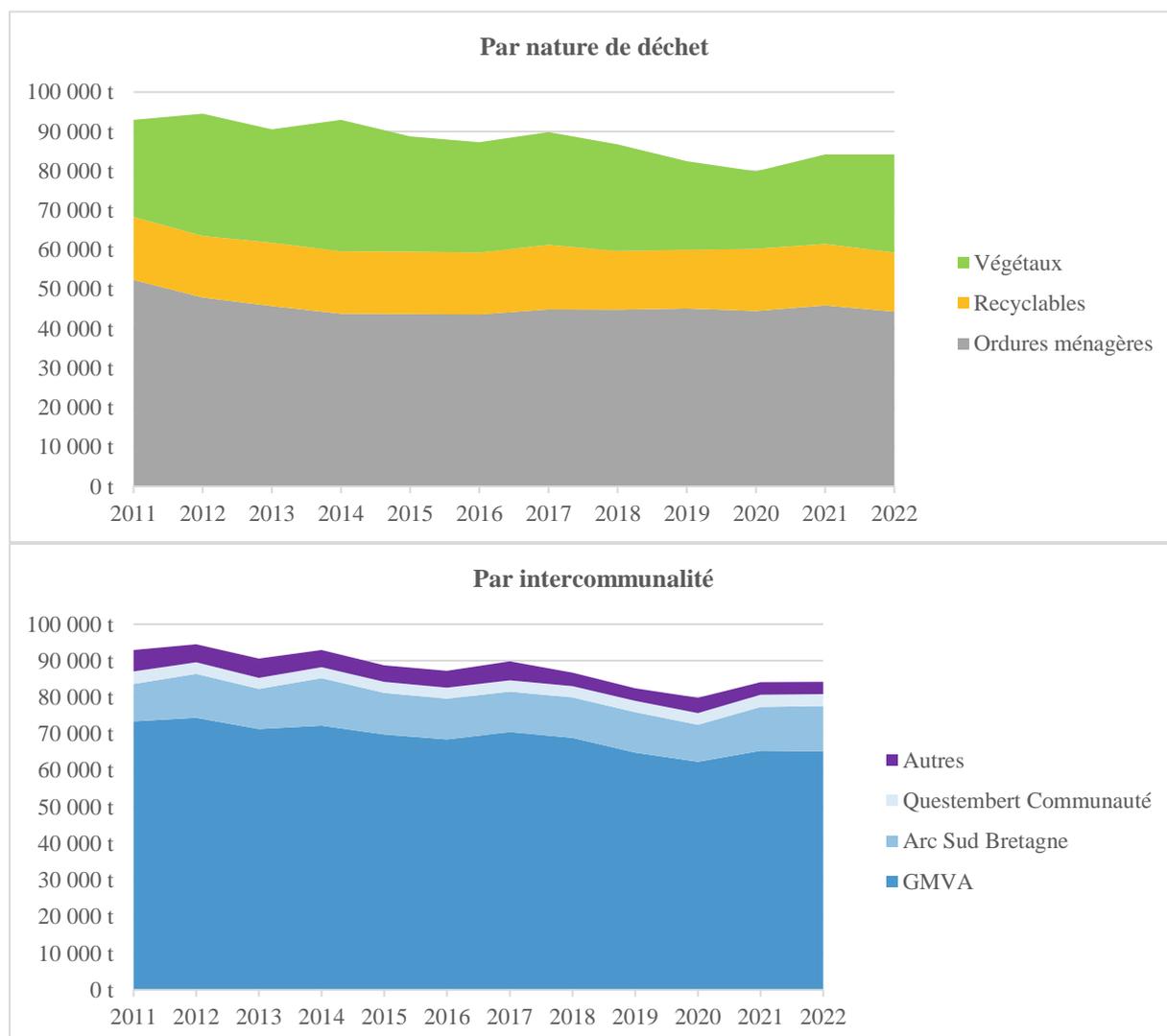
Graphique n° 2 : Répartition des quantités de déchets ménagers produits dans le Morbihan



Source : CRC d'après rapports 2021 sur la gestion des déchets (champ de compétence du Sysem).

Le Syssem traite chaque année entre 80 000 et 90 000 tonnes de déchets. Dans le détail, les quantités d'ordures ménagères et de recyclables sont stables depuis 2013 tandis que les quantités de végétaux, bien que fluctuantes, sont en diminution tendancielle. 78 % des déchets sont originaires de GMVA, 14 % d'Arc Sud Bretagne, 4 % de Questembert Communauté et 4 % d'autres intercommunalités qui confient leurs recyclables au Syssem.

Graphique n° 3 : Évolution du tonnage de déchets traités par le Syssem



Source : CRC d'après les données Syssem.

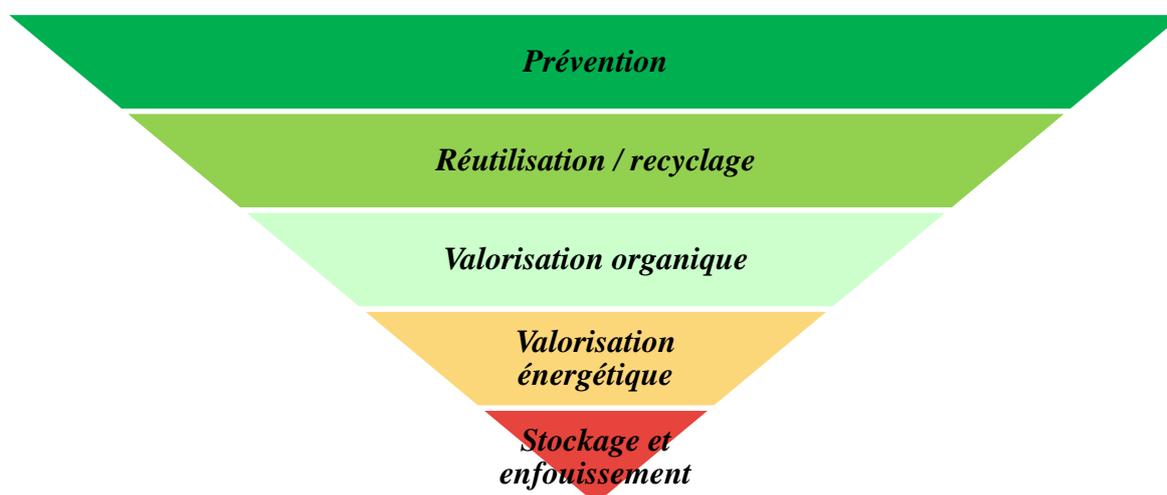
1.2 Le cadre d'intervention : des objectifs européens, nationaux et régionaux opposables depuis 2015

Le législateur a redéfini la gouvernance et les objectifs de la gestion des déchets en 2015 afin de décliner la directive-cadre européenne sur les déchets de 2008².

Au niveau national, l'État a élaboré un plan de prévention et un plan de gestion des déchets ainsi qu'une feuille de route de l'économie circulaire.

Les objectifs européens et nationaux, qui s'imposent aux collectivités bretonnes, s'appuient sur une hiérarchie des modes de gestion qui privilégie la limitation de la production de déchets, puis classe les modes de traitement selon des critères de durabilité et de respect de l'environnement.

Graphique n° 4 : **Hiérarchie des modes de gestion des déchets**

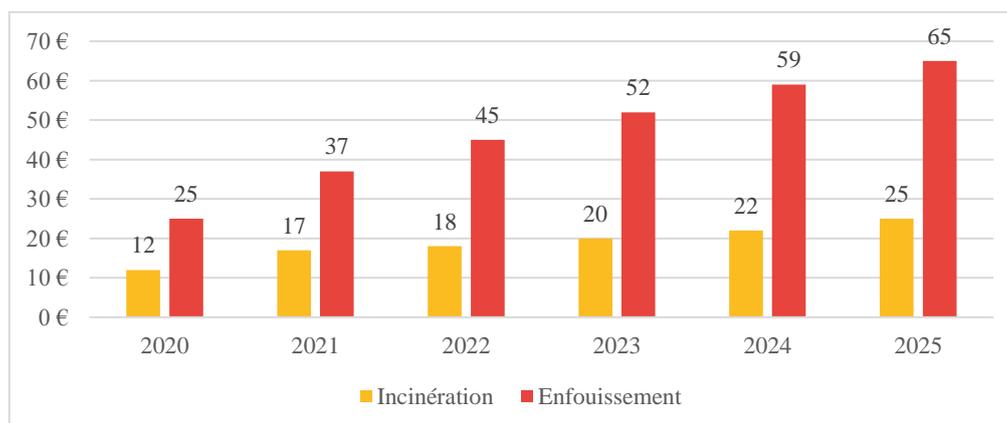


Source : CRC d'après Ademe.

L'État a accompagné la définition de ces objectifs d'une incitation financière par l'intermédiaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Le tarif de cette taxe due par les opérateurs intervenant dans le traitement des déchets doit fortement augmenter entre 2020 et 2025 pour inciter à la valorisation et taxer davantage l'élimination. Son évolution doit pénaliser l'incinération et, surtout, l'enfouissement.

² Loi NOTRe du 7 août 2015 et loi LTECV du 17 août 2015.

Graphique n° 5 : Évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (€ par tonne)



Source : CRC d'après service des douanes.

Au niveau local, le pilotage a été unifié et a été confié à la région, compétente pour arrêter un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)³. Ce plan doit décliner les objectifs et les réglementations européenne et nationale, et est opposable à toutes les décisions publiques prises en matière de déchets⁴. La région Bretagne a adopté son plan le 23 mars 2020, pour la période 2020-2032. Il constitue le cadre dans lequel l'activité du Syssem doit s'inscrire.

Le plan breton affiche une trajectoire « zéro enfouissement ». Il vise à réduire les quantités de déchets produits, et à favoriser la mutualisation des outils de traitement, la concertation et la coopération entre les territoires et la reconversion de sites existants. Parmi ses 18 objectifs, 5 ont un impact direct sur le fonctionnement du Syssem :

- la réduction de 25 % de la quantité de déchets produits par habitant ;
- la suppression de l'enfouissement des déchets en 2030, soit un objectif plus ambitieux que celui fixé au niveau national, de limiter à 10 % l'enfouissement à l'horizon 2035 ;
- la mutualisation des outils de traitement et la coopération entre les territoires ;
- le maintien des unités en place et la reconversion des installations de tri mécano-biologique en fin de vie ;
- la fermeture des unités d'incinération ne disposant pas de valorisation énergétique.

L'objectif « zéro enfouissement 2030 » se traduira par la disparition progressive des capacités d'enfouissement en Bretagne, qui ne répondent déjà aujourd'hui qu'à la moitié des besoins de la région. Ces capacités devraient ainsi diminuer de deux tiers d'ici à 2032. En particulier, les sites morbihannais de Gueltas et La Vraie Croix, utilisés par le Syssem et qui représentent à eux deux 56 % des capacités totales d'enfouissement en Bretagne, doivent fermer en 2027.

³ Jusqu'en 2015, le département était compétent pour le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux et la région pour le plan de prévention et de gestion des déchets du BTP et des déchets dangereux. Le PRPGD est le volet « déchets » du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

⁴ Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

Graphique n° 6 : Évolution prévisionnelle des capacités d'enfouissement en Bretagne

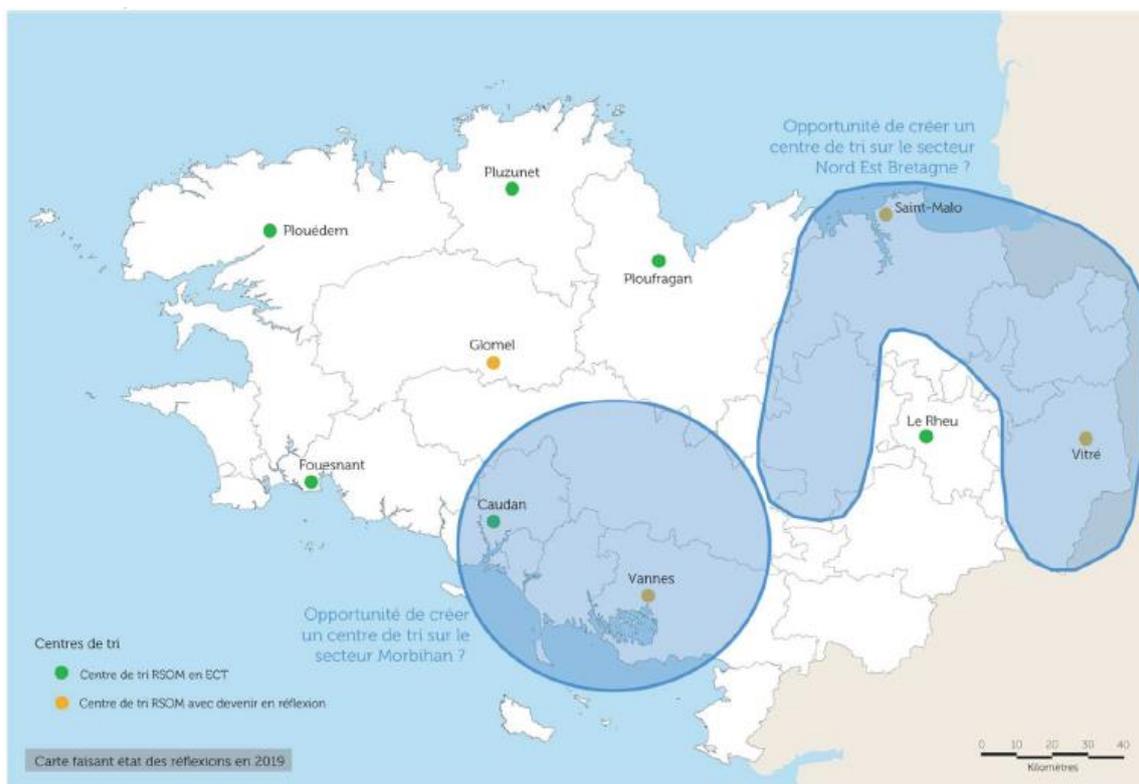


Source : PRPGD Bretagne (état des lieux p. 153).

La Bretagne enfouit chaque année 700 000 tonnes d'ordures ménagères mais, compte tenu de la capacité limitée de ses installations de traitement, en exporte la moitié vers les régions voisines. La trajectoire « zéro enfouissement » répond donc également à deux objectifs autres qu'environnementaux : accroître l'autonomie de la région et tenir compte de la réduction des capacités d'enfouissement des régions voisines, qui seront recentrées sur la réponse aux besoins locaux.

Le plan régional ne formule pas de propositions concrètes de mutualisation des installations de traitement des ordures ménagères, laissant aux territoires l'initiative des rapprochements. En revanche, s'agissant du tri des recyclables, il fixe un objectif de rationalisation de la carte des centres de tri et prévoit en particulier d'« évaluer l'opportunité » de créer dans le Morbihan un centre à vocation départementale.

Carte n° 4 : Secteurs de rationalisation des centres de tri des recyclables secs



Source : PRPGD Bretagne (plan d'action p.58).

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets adopté en mars 2020, qui décline les stratégies européenne et nationale, fixe aux collectivités publiques responsables de la gestion des déchets ménagers des objectifs opposables à atteindre d'ici 2030 : réduction de 25 % du volume des déchets produits, mutualisation des installations de traitement, fin de l'enfouissement des déchets non ultimes, fermeture progressive des installations de traitement dépourvues de valorisation énergétique. Dans le Morbihan, il envisage également la création d'un centre de tri départemental.

1.3 Un modèle industriel atypique, désormais inadapté aux exigences législatives et réglementaires

1.3.1 Le traitement des déchets ménagers en Sud-Morbihan, un modèle industriel atypique en Bretagne

Les déchets ménagers sont collectés directement auprès des usagers ou par l'intermédiaire de déchetteries. Ils sont traités selon différentes filières en fonction de leur nature : ordures ménagères résiduelles, recyclables (emballages, papiers, cartons, métaux, verre, etc.), végétaux, encombrants et gravats. Selon leur nature, ils sont valorisés (recyclage, revente, compostage) ou éliminés (incinération ou enfouissement).

S'agissant des ordures ménagères résiduelles et du tout-venant des déchetteries, qui sont par nature les déchets les moins valorisables, les choix industriels des acteurs publics du traitement des déchets du sud du Morbihan contrastent avec ceux du reste du territoire breton.

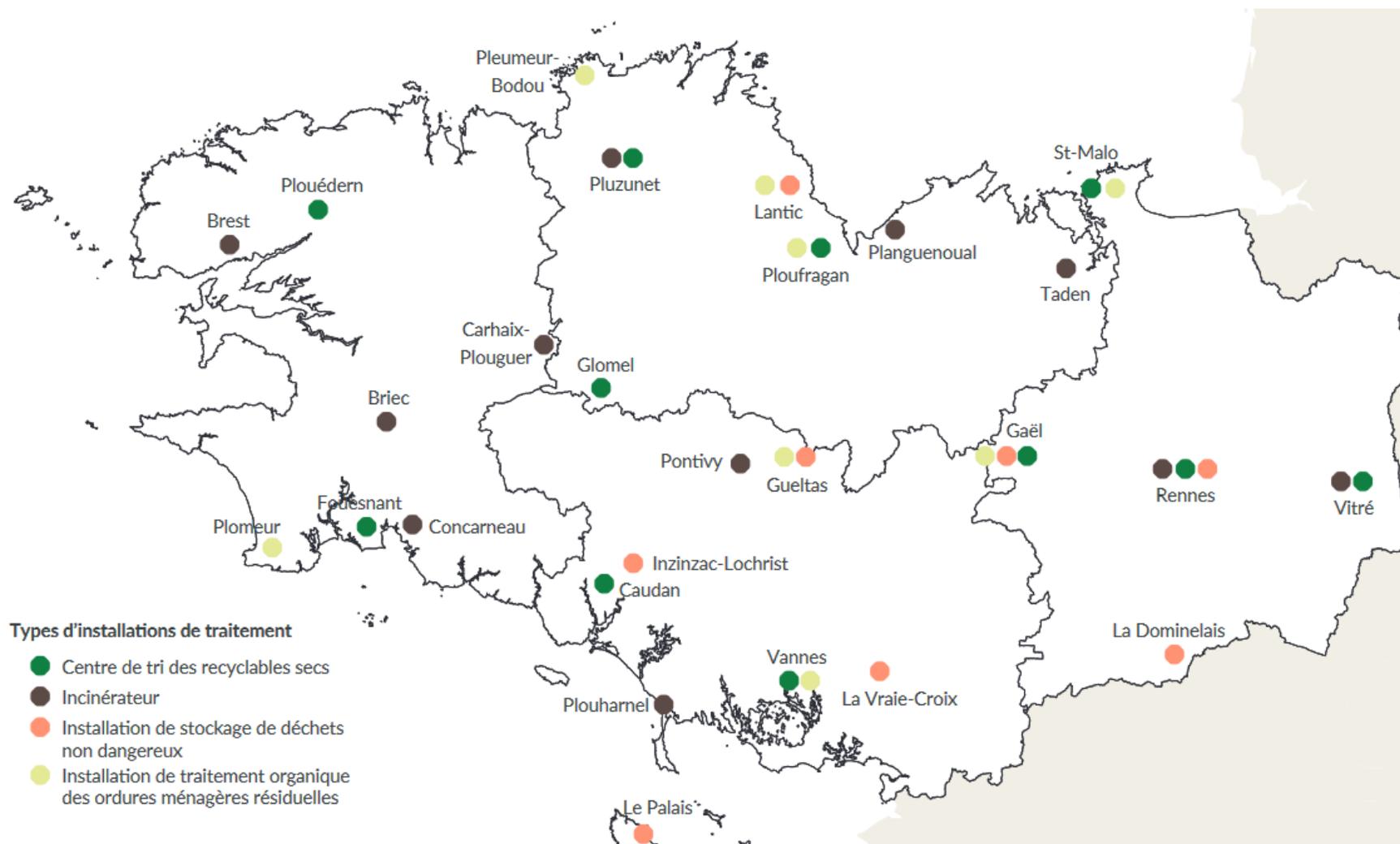
Les acteurs du Finistère, des Côtes-d'Armor et d'Ille-et-Vilaine ainsi que le syndicat de traitement du Morbihan Intérieur (SITTOM-MI) ont privilégié l'incinération avec valorisation énergétique.

Le SITTOM-MI dispose ainsi de la seule unité de valorisation énergétique (UVE) du Morbihan, située près de Pontivy. En 2021, elle lui permettait d'incinérer 96 % de ses ordures ménagères résiduelles et de vendre la chaleur produite à deux sites industriels voisins. Pour faire face à l'augmentation des volumes de déchets collectés dans le nord du département, le syndicat a engagé en 2022 une extension de son UVE.

Le Morbihan compte un second incinérateur, situé à Plouharnel et mis en service en 1971, mais qui ne produit pas d'énergie et doit fermer au cours des prochaines années en raison de son ancienneté. Y sont incinérées les ordures ménagères résiduelles d'AQTA et de la communauté de communes Bellevue Blavet Océan.

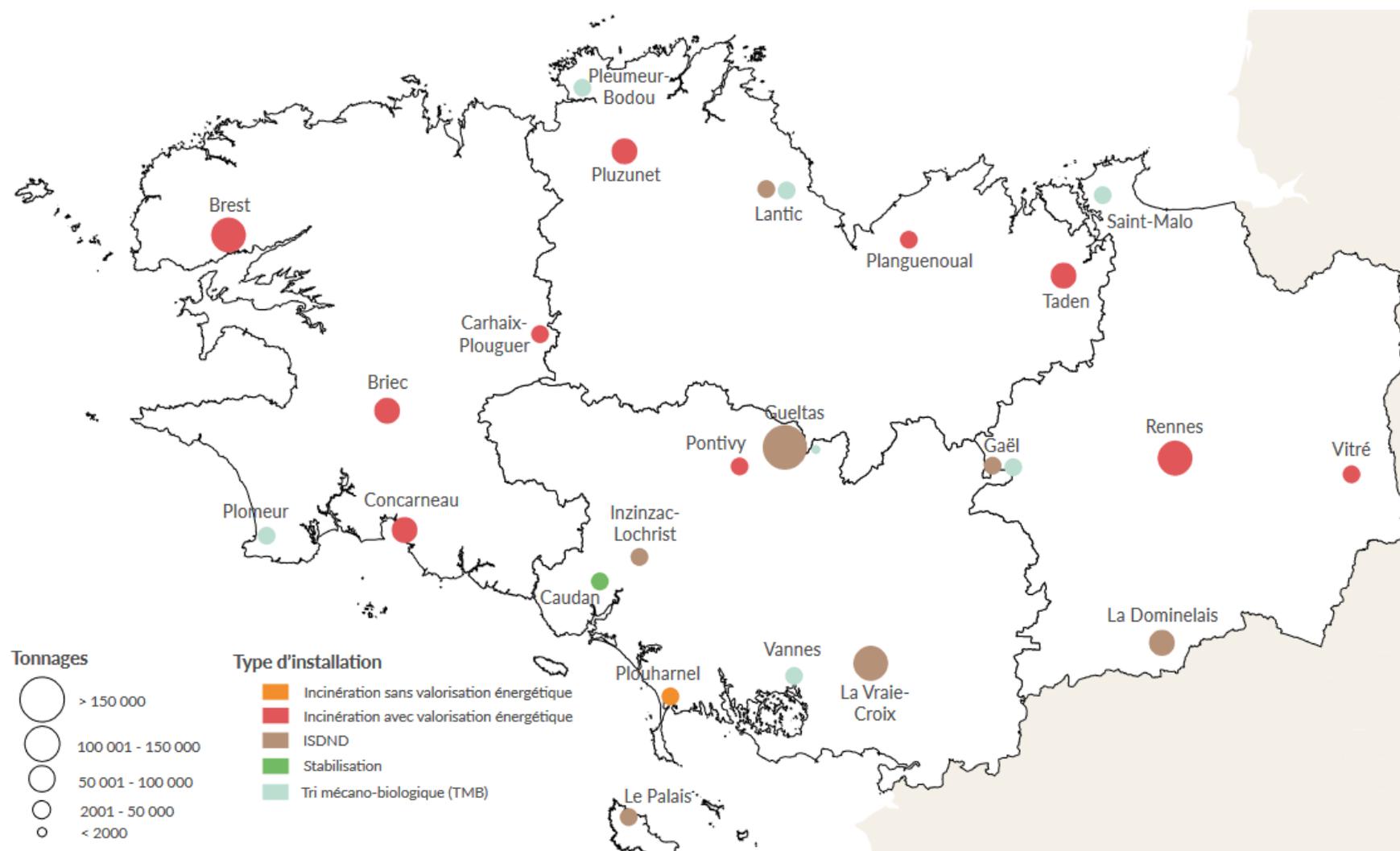
Le Sysem s'est inscrit dans une logique différente au cours des années 2000. À sa création, le territoire ne disposait pas d'installations publiques de traitement des déchets ; le syndicat a donc externalisé l'intégralité de son activité en recourant à des sociétés spécialisées. En 2007, il a décidé de se doter de ses propres installations, construites dans la zone d'activités du Prat à Vannes. Après avoir écarté l'option d'un incinérateur faute de consensus politique, le Sysem a fait le choix d'une unité de tri mécano-biologique, l'Uvéor, d'une capacité de 53 000 tonnes couplée à un centre de tri des recyclables secs d'une capacité de 15 500 tonnes, qui ont été mis en service entre 2010 et 2012. L'Uvéor opère un tri parmi les ordures ménagères collectées afin d'en séparer la fraction fermentescible, qui est méthanisée et compostée, les éléments recyclables (cartons et métaux notamment), qui sont valorisés et les éléments non valorisables, déchets ultimes qui sont éliminés.

Carte n° 5 : Types d'installations de traitement des déchets en Bretagne



Source : Observatoire de l'environnement en Bretagne (2018).

Carte n° 6 : Tonnages entrants des installations de traitement des déchets en Bretagne



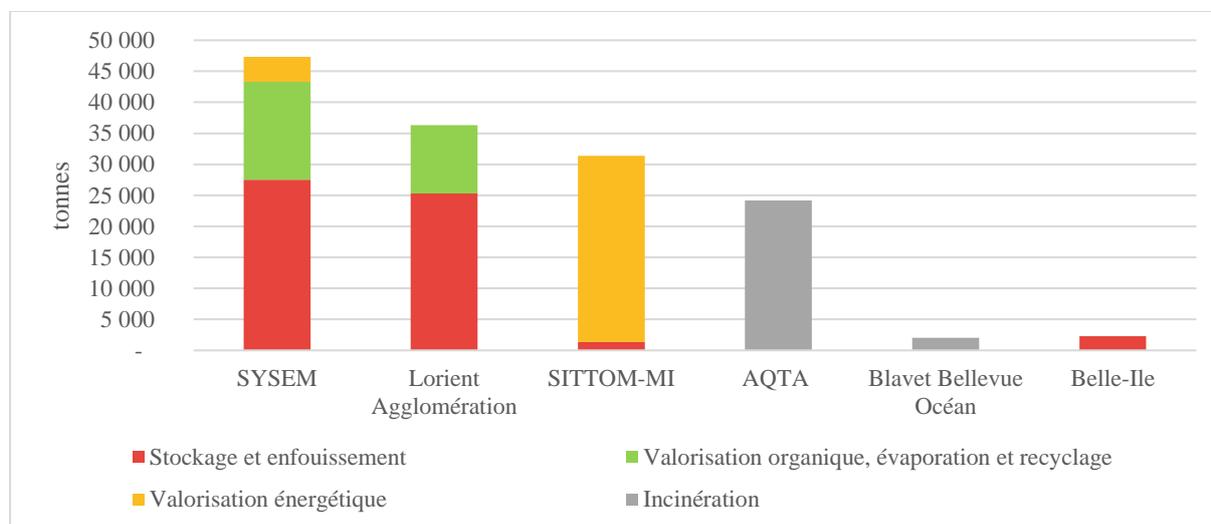
Source : Observatoire de l'environnement en Bretagne (2019).

Pour éliminer les déchets ultimes, l'Uvéor devait s'accompagner de la création d'un site d'enfouissement propre au Syssem, qui n'a finalement pas été aménagé faute d'un consensus politique sur son emplacement. Le syndicat recourt donc à deux sites d'enfouissement privés dans le nord (Gueltas) et l'est (La Vraie Croix) du département. Ces deux sites, d'une capacité autorisée respective de 195 000 et 80 000 tonnes de déchets, sont les deux plus importants de Bretagne et représentent à eux deux 56 % des capacités d'enfouissement de la région. Le Syssem est ainsi le seul organisme de traitement des déchets dans le Morbihan à ne pas maîtriser sa filière d'élimination des déchets ultimes puisque les deux autres collectivités qui pratiquent encore l'enfouissement, Lorient Agglomération et Belle-Île-en-Mer, disposent de leur propre site d'enfouissement.

Dans le Morbihan, Lorient Agglomération a fait un choix industriel similaire⁵ à celui du Syssem. Il en résulte que ces deux établissements, qui traitent près de 60 % des ordures ménagères du département, ont privilégié le traitement organique et l'enfouissement des déchets résiduels.

L'Uvéor du Syssem présente la particularité de permettre plusieurs valorisations. Sur 45 000 tonnes d'ordures ménagères traitées chaque année, l'équivalent de 5 000 tonnes d'eau s'évapore et 15 000 tonnes sont valorisées par compostage (63 %), méthanisation (27 %) ou recyclage (10 %). Restent 25 000 tonnes de déchets ultimes auxquelles s'ajoutent environ 2 500 tonnes de refus du centre de tri, soit près de 28 000 tonnes de déchets à enfouir. Le territoire du Syssem est ainsi le premier producteur d'ordures ménagères du Morbihan.

Graphique n° 7 : Mode d'élimination des ordures résiduelles et refus de tri dans le Morbihan



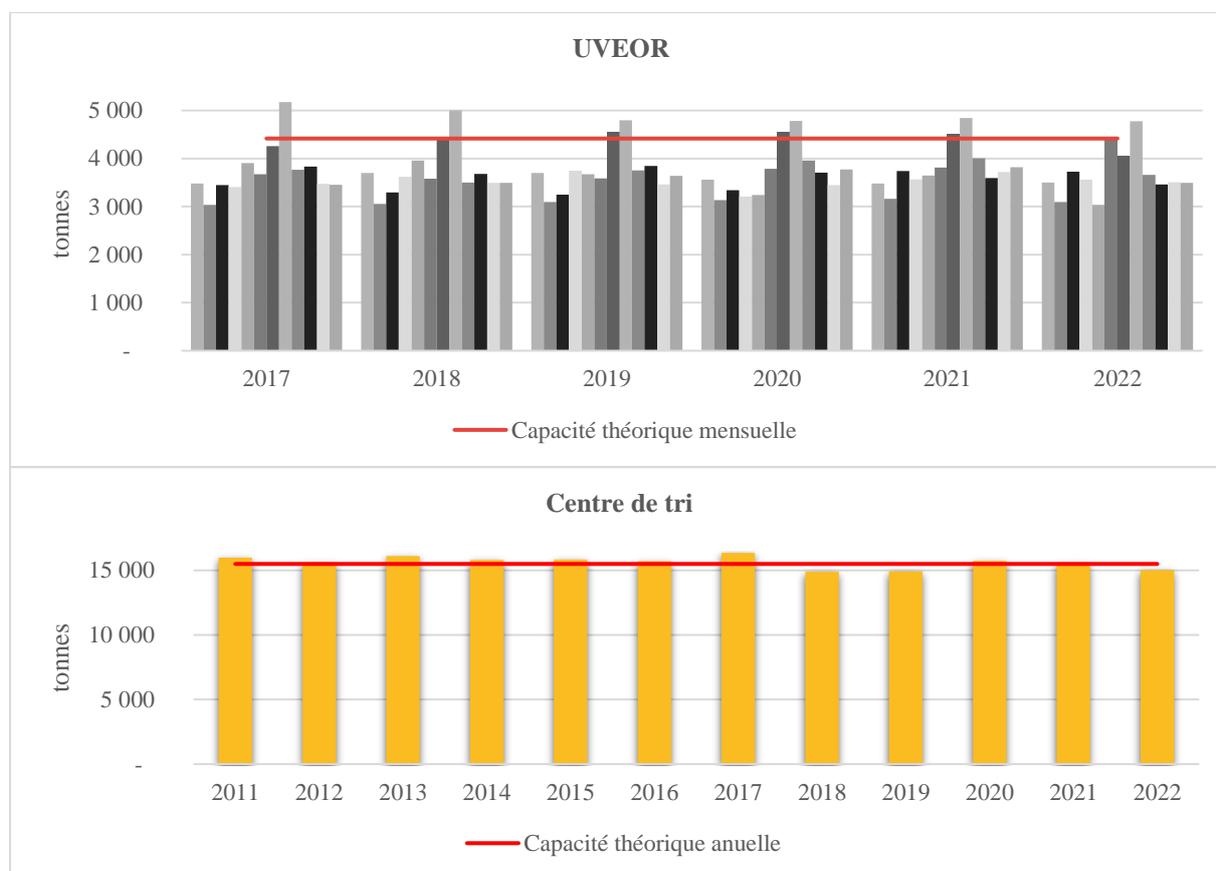
Source : CRC d'après rapports 2021 sur la gestion des déchets (inclut les refus de tri) ; donnes SYSEM 2023

⁵ Lorient Agglomération ne dispose pas d'une unité de tri mécano-biologique mais d'une unité de traitement biologique dite de stabilisation, située à Caudan, qui sépare les métaux et conserve les ordures ménagères dans des conditions de ventilation, d'humidité et de température propres à l'élimination de la matière organique résiduelle ; elle y traite également les biodéchets. Les ordures résiduelles sont ensuite enfouies à Inzinzac-Lochrist, sur un site appartenant à la collectivité. Voir [CRC Bretagne, Rapport d'observations définitives sur la gestion de Lorient Agglomération, publié le 10 décembre 2020.](#)

Le Sysem dispose par ailleurs d'un centre de tri des recyclables secs d'une capacité de 15 500 tonnes par an, mis en service en 2010 et modernisé en 2022, situé dans la zone d'activités du Prat à Vannes. Depuis 2017, ce centre trie également les recyclables d'AQTA et de Belle-Ile-en-Mer.

L'Uvéor tourne à 85 % de sa capacité théorique annuelle mais la dépasse ponctuellement pendant la saison touristique estivale. Le centre de tri tourne quant à lui à plein régime et a dépassé sa capacité théorique annuelle neuf années sur douze depuis sa mise en service ; cette capacité a été portée à 20 000 tonnes en 2023 pour absorber la généralisation du tri des emballages.

Graphique n° 8 : **Quantités réceptionnées par les installations de traitement du Sysem**



Source : CRC d'après les données Sysem

Pour la valorisation des végétaux, le Sysem s'appuie sur six plateformes de broyage et un site de compostage situé à Sarzeau (Lande du Matz). Ce dernier traite 40 % du tonnage total, le reste étant confié à des prestataires. À partir des 29 000 tonnes de végétaux ainsi traités chaque année, le Sysem produit du compost vendu aux agriculteurs à fin de fertilisation.

Au total, les produits sortant des installations du Sysem comprennent 48 % de déchets ultimes enfouis, 34 % de compost, 9 % d'eau évaporée, 7 % de biogaz et 3 % de recyclables.

Le Sysem assure également la surveillance de trois sites d'enfouissement désormais fermés, à Theix et à Sarzeau.

Les filières de traitement sont illustrées en annexe n° 1.

À la fin des années 2000, le Sysem a choisi de traiter les ordures ménagères de son territoire par tri mécano-biologique suivi de l'enfouissement des déchets ultimes, à rebours de la plupart des acteurs bretons, qui ont pu recourir à ce type de tri, mais suivi d'une valorisation énergétique par incinération. L'usine, mise en service en 2012, a été modernisée en 2023. À défaut de disposer d'un site d'enfouissement en propre, le syndicat dirige ses ordures ménagères résiduelles et ses refus de tri, soit près de 28 000 tonnes par an, vers les deux installations privées du département situées à Gueltas et à La Vraie Croix. Le syndicat dispose également d'un centre de tri des recyclables, mis en service en 2010 et modernisé en 2022, et d'une plateforme de compostage des végétaux.

1.3.2 La modernisation de l'Uvéor : un investissement contraint et coûteux, à rebours de la réglementation et sans articulation avec la stratégie de collecte

Lors de sa construction, la technologie de l'Uvéor n'était pas encore mature. Rapidement après sa mise en service, elle a connu des dysfonctionnements, à l'instar d'autres unités similaires en France. À cette époque, certaines collectivités ont même décidé de fermer leur unité⁶. L'Uvéor a, de plus, subi un incendie en 2016.

Ces dysfonctionnements ont conduit le Sysem à commander un diagnostic technique en 2016. L'étude a conclu que l'unité fonctionnait en mode dégradé par rapport aux performances annoncées : tri et processus de méthanisation insuffisamment performants, compost de médiocre qualité, conditions de travail difficiles voire risques professionnels pour les agents, aération peu performante, sécurité incendie parfois défailante. Certains dysfonctionnements compromettaient à court terme la continuité du service public⁷.

L'étude présentait un scénario d'arrêt de l'unité et quatre scénarios de modernisation plus ou moins avancée.

⁶ En 2015, l'unité de tri mécano-biologique d'Angers, construite au même moment que celle de Vannes et exploitée par le même prestataire, a été fermée après seulement quatre années de service en raison de multiples dysfonctionnements.

⁷ L'exploitant a à plusieurs reprises menacé de faire valoir son droit de retrait et les défaillances du système d'aération ont été à l'origine de deux maladies professionnelles reconnues comme telles.

Tableau n° 1 : Scénarios de modernisation de l'Uvéor examinés en 2018

| | Scénario 0 | Scénario 1 | Scénario 2 | Scénario 3 | Scénario 4 |
|-----------------------------|------------------|--|---------------|---|--|
| <i>Caractéristiques</i> | Arrêt de l'unité | Poursuite d'exploitation avec corrections à la marge | Modernisation | Modernisation + compostage des biodéchets | Modernisation + méthanisation et compostage des biodéchets |
| <i>Montant prévisionnel</i> | 3 236 800 € | 4 187 000 € | 5 217 000 € | 6 873 000 € | 12 283 000 € |

Source : CRC d'après présentation Sysem du 20 septembre 2018

Le 26 septembre 2018, le comité syndical a retenu le scénario n° 3. Estimés à 6,9 M€, les travaux ont finalement coûté 16 M€, soit un montant plus de deux fois plus élevé et représentant plus de la moitié du coût initial de construction. Ils ont été réalisés entre 2021 et 2023

L'essentiel du surcoût a été acté au moment de la conclusion du marché public. Le syndicat a passé un marché global de performance couvrant la conception, la réalisation des travaux et l'exploitation jusqu'en 2030. Le marché a été attribué au prestataire qui exploitait l'unité depuis sa mise en service : à l'issue de la phase de conception, celui-ci a évalué les travaux nécessaires à 15,1 M€, soit plus du double de l'estimation du bureau d'études en 2018⁸.

Au-delà de son coût, la nature et le calendrier de l'opération apparaissent contradictoires avec les objectifs européens et nationaux de la politique publique de gestion des déchets.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015, transposant une directive européenne de 2008, a planifié l'obligation de tri à la source des déchets fermentescible (biodéchets) avant 2025. Elle a dès lors imposé aux collectivités chargées de la gestion des déchets de « *définir des solutions techniques de compostage de proximité ou de collecte séparée des biodéchets* » en vue de la généralisation de ce tri à la source. Il en résulte qu'est devenue « *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 et ne fait, en conséquence, plus l'objet d'aides des pouvoirs publics* »⁹. Cette orientation a été durcie par l'article 90 de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020 qui a précisé que « *l'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologiques, de l'augmentation de capacités d'installations existantes ou de leur modification notable est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets. Ces installations ne font pas l'objet d'aides de personnes publiques* ».

⁸ Les principales plus-values sont liées à la fourniture d'équipements totalement étanches, à la mise en œuvre d'un réseau de captation et de traitement de l'air vicié pour limiter les nuisances, à la création d'un hall de réception fermé surélevé comportant cinq quais équipés de portes étanches, à la mise en œuvre d'une protection incendie améliorée. Le reste du dépassement s'explique par des avenants au marché (0,94 M€) et par la révision des prix (1,5 M€).

⁹ Article L. 541-1 aliéna 4° du code de l'environnement en vigueur de 2015 à 2020.

Le tri mécano-biologique et le tri à la source des biodéchets visent tous deux à valoriser la fraction organique des ordures ménagères afin de n'incinérer que les résidus non valorisables qui sont, par ailleurs, plus calorifiques¹⁰. Le législateur européen a toutefois estimé que les performances des installations de tri mécano-biologique en termes de valorisation étaient insuffisantes. À terme, l'évolution des pratiques et l'accoutumance au tri à la source doivent donc en principe rendre obsolète le procédé de tri mécano-biologique.

Dans cette attente, la loi n'interdit pas aux collectivités de recourir au tri mécano-biologique et ne fait pas obstacle à la poursuite de l'exploitation des installations existantes. ; elle les conditionne toutefois à la généralisation du tri à la source des biodéchets au 1^{er} janvier 2024 et elle oriente les financements publics vers le développement de cette dernière pratique¹¹. Elle proscrie de plus le versement d'aides publiques pour tous travaux sur ces installations. Le plan régional de gestion des déchets, en cours d'élaboration fin 2018 et arrêté en mars 2020, a précisé ces dispositions en fixant deux objectifs supplémentaires : la reconversion des unités en fin de vie et le maintien des unités en fonctionnement à condition « *que leur exploitation ne nécessite pas de réaliser des investissements lourds* »¹².

Aussi, bien que largement contraints par des impératifs de sécurité, les travaux sur l'Uvéor sont intervenus à rebours des orientations législatives et réglementaires, et donc dans un contexte défavorable, que le bureau d'études a mentionné lors du comité syndical le 26 septembre 2018.

De ce fait, ils appellent trois observations.

Premièrement, en l'absence d'aides publiques, le Syssem a dû supporter l'intégralité du coût des travaux, financé par emprunt, mais ne s'épargnera pas une réflexion sur la reconversion de l'usine à moyen terme.

Deuxièmement, les travaux ont inclus l'aménagement d'une ligne de traitement séparé des biodéchets afin d'anticiper le déploiement de leur collecte à la source au 1^{er} janvier 2024. Le Syssem a ainsi retenu une option industrielle de traitement des biodéchets sans mesurer qu'elle conditionnait la stratégie de collecte à la source de ces déchets, que les intercommunalités n'avaient pas encore arrêtée à cette date. Depuis, Questembert Communauté et Arc Sud Bretagne ont d'ailleurs déjà décidé de les valoriser par compostage sur leur territoire, sans faire intervenir le Syssem. Ce constat illustre l'insuffisante coordination entre les intercommunalités, chargées de la collecte, et le syndicat, chargé du traitement (voir chapitre 2.3). De plus, l'option retenue par le Syssem ne constitue pas une solution pérenne dans la mesure où le reste de l'usine a vocation à être reconverti à moyen terme.

¹⁰ La matière organique et l'eau qui composent la fraction fermentescible peuvent être compostés ou méthanisés mais brûlent mal. Le plan régional fixe comme objectif de réduire la fraction fermentescible dans les ordures ménagères à 25 % en 2025 puis à 15 % en 2030. En 2021, cette fraction représentait environ 33 % des ordures ménagères traitées par le Syssem.

¹¹ Voir Conseil constitutionnel, *Fédération nationale des collectivités de compostage*, 22 avril 2022 décision n° 2022-990 QPC.

¹² PRPGD, plan d'actions, p.63.

Troisièmement, le Sysem s'est concentré sur la modernisation de l'Uvéor sans dresser au préalable un bilan global de la stratégie de traitement des ordures ménagères arrêtée à la fin des années 2000, alors que la mise en œuvre de cette stratégie restait inachevée puisque le site d'enfouissement qui devait accompagner l'usine n'a jamais été aménagé. Or, l'évolution de la réglementation aurait d'ores et déjà dû conduire le syndicat à s'interroger sur le mode d'élimination de ses déchets ultimes. Dans le cadre du scénario de fermeture de l'unité, l'étude de modernisation de l'Uvéor avait bien envisagé son remplacement par une unité de valorisation énergétique (UVE) mais le comité syndical a rapidement écarté cette option au motif qu'un tel projet « *nécessite un partenariat à l'échelle départementale voire régionale* »¹³, partenariat que le Sysem n'a pas cherché à faire émerger. L'absence de filière d'élimination des déchets ultimes et le choix de l'enfouissement externalisé n'ont donc pas été reconsidérés à cette occasion.

Si le Sysem objecte que la trajectoire régionale « zéro enfouissement » en 2030 n'était pas actée à l'époque, la chambre observe que cet objectif était déjà identifié et en cours de discussion, et rappelle que la loi TECV de 2015 avait déjà fixé un objectif de réduction de moitié de l'enfouissement à horizon 2025.

L'unité de traitement des ordures ménagères mise en service en 2012 reposait sur une technologie expérimentale. Elle a rapidement connu de multiples dysfonctionnements qui ont contraint le Sysem à procéder à d'importants travaux de modernisation entre 2021 et 2023. Initialement estimés à 6,9 M€, ils ont finalement coûté 16 M€. S'ils étaient largement contraints par des impératifs de sécurité, ils sont intervenus à rebours des orientations législatives et réglementaires visant à privilégier le tri à la source des biodéchets sur le tri mécano-biologique. Conformément au plan régional de gestion des déchets, le Sysem devra étudier la reconversion de l'Uvéor une fois son financement amorti en 2029 (emprunts remboursés).

1.3.3 Un centre de tri mis à niveau dans la précipitation et dont la pérennité demeure incertaine

Le centre de tri a été construit selon des spécifications techniques minimales, limitées aux obligations réglementaires alors en vigueur en matière de tri des recyclables. Le Sysem n'avait ainsi pas anticipé l'extension des consignes de tri qui, si elle demeurait au stade expérimental à la fin des années 2000, commençait néanmoins à être déployée sur certains territoires.

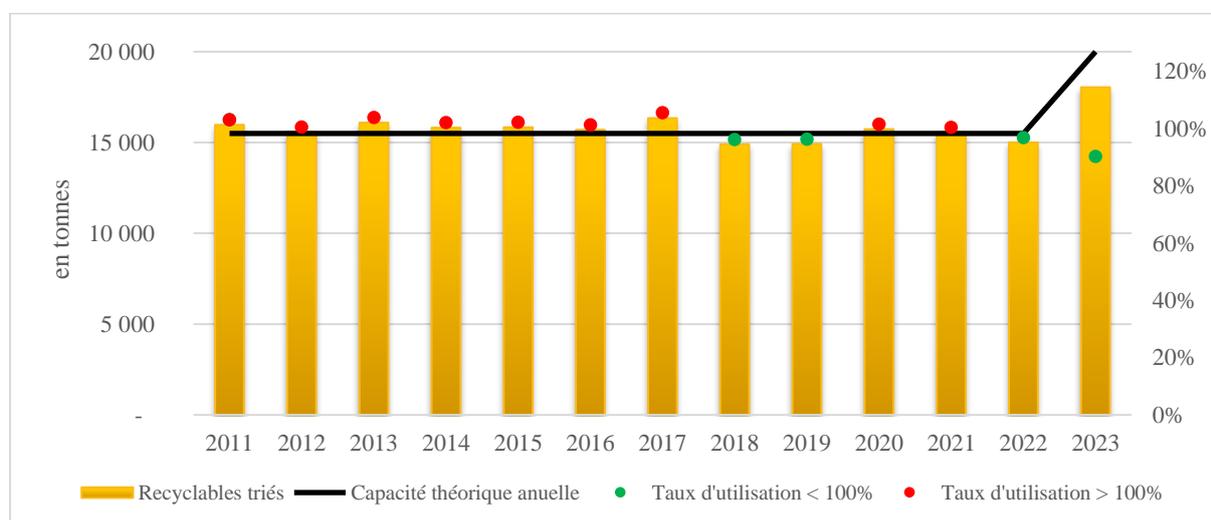
De plus, le centre a été calibré au plus juste des besoins du territoire, sans marge de sécurité. Entre 2011 et 2022, son activité a dépassé sa capacité théorique annuelle neuf années sur douze.

¹³ Source : étude de faisabilité du 20 septembre 2018.

Aussi, dans la perspective de la généralisation du tri des emballages au 1^{er} janvier 2023 prévue par la loi TECV, le Sysem a dû procéder à des travaux de modernisation d'un coût de 2,6 M€. Ces travaux ont été réalisés dans la précipitation en 2022, en réaction à l'incapacité des collectivités morbihannaises à s'accorder sur la construction du centre de tri départemental unique mis à l'étude dans le cadre du plan régional (voir chapitre 4.3). Le marché public de travaux a été notifié le 4 mai 2022 et le centre a pu redémarrer *in extremis* en décembre 2022.

La capacité du centre a ainsi été portée à 20 000 tonnes par an et les processus de tri ont été revus pour répondre au cahier des charges de l'éco-organisme Citeo, qui s'impose s'agissant de la généralisation des consignes de tri¹⁴. Dès 2023, le taux d'utilisation a atteint 90 %. Le centre conserverait une marge de 2 000 tonnes par an, mais qui serait intégralement utilisée si la progression du tri des recyclables sur le territoire de GMVA, encore timide en 2023, atteignait finalement celle constatée sur Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté (+33 %).

Graphique n° 9 : Statistiques d'exploitation du centre de tri de Vannes



Source : CRC d'après les données Sysem

La mise à niveau du centre de tri a été conçue comme transitoire, pour une durée de trois ans, sur laquelle les travaux vont être amortis. Le plan régional de gestion des déchets envisage en effet la création d'un centre de tri départemental dans le Morbihan ; dans ce contexte, Citeo a conditionné le maintien des financements qu'elle verse aux intercommunalités membres à l'identification d'une « solution définitive » sous la forme d'un centre de tri répondant aux prescriptions du nouveau cahier des charges « Tri », qui succèdera au cahier des charges « extension des consignes de tri » au 1^{er} janvier 2026.

Au cours du contrôle, GMVA a regretté que, dans ces conditions, l'hypothèse d'une externalisation du tri à un opérateur privé n'ait pas été explorée.

¹⁴ La société Citeo (ex Eco-Emballages) regroupe les producteurs d'emballages dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs de déchets (REP). A ce titre, elle est agréée par l'Etat et collecte auprès des producteurs de déchets une écocontribution. Cette dernière est notamment employée pour financer les filières de tri sélectif. Sur l'intervention des éco-organismes dans la gestion des déchets, voir Cour des comptes, [Rapport public annuel 2020](#), « Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer ».

Le Sysem a indiqué qu'à défaut d'aboutissement du projet de centre départemental, il avait l'intention de s'inscrire dans ce nouveau cahier des charges pour moderniser de nouveau son centre de tri en 2025 et le pérenniser pour une durée d'au moins dix ans pour l'amortir. Le 19 décembre 2023, CITEO a toutefois rejeté la candidature déposée par le Sysem en réponse à l'appel à projet lancé dans le cadre de ce cahier des charges.

À défaut de construction dans les temps d'un centre de tri départemental, le Sysem a modernisé *in extremis* celui qu'il gère à Vannes pour répondre à la généralisation du tri des emballages au 1^{er} janvier 2023. Si le syndicat a ainsi sécurisé sa capacité de traitement des recyclables, la pérennité du centre n'est assurée qu'à l'horizon 2025. Le volet tri des recyclables du schéma de traitement doit donc rapidement être revu.

CONCLUSION SUR L'ACTIVITE

Le Sysem assure le traitement des ordures ménagères, des recyclables et des végétaux des 260 000 habitants de trois intercommunalités du sud-est du Morbihan : Golfe du Morbihan Vannes Agglomération (GMVA), Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté. Il prend en charge un tiers des déchets ménagers du département soit 80 000 à 90 000 tonnes par an, quantité stable depuis une dizaine d'années.

Jusqu'en 2012, le Sysem ne disposait pas d'installations techniques en propre et externalisait le traitement des ordures ménagères et des recyclables auprès de sociétés spécialisées. A la fin des années 2000, il a fait le choix, atypique en Bretagne, de privilégier le traitement organique et l'enfouissement, plutôt que la production d'énergie par incinération. Entre 2009 et 2012, il s'est ainsi doté d'une unité de traitement mécano-biologique (Uvéor) des ordures ménagères et d'un centre de tri des recyclables.

L'Uvéor valorise par compostage, méthanisation ou recyclage 45 % des 50 000 tonnes d'ordures ménagères prises en charge chaque année par le Sysem. Elle fonctionne à 85 % de sa capacité théorique mais la dépasse pendant la saison touristique estivale. Le syndicat ne disposant pas d'installations d'élimination des déchets ultimes, il recourt aux deux principaux sites d'enfouissement de Bretagne, gérés par des sociétés privées spécialisées, à Gueltas et à La Vraie-Croix (Morbihan), auxquels il confie près de 28 000 tonnes annuelles d'ordures ménagères résiduelles et refus de tri.

Peu après sa mise en service, l'Uvéor a connu des dysfonctionnements qui ont conduit le syndicat à procéder à d'importants travaux de modernisation entre 2021 et 2023. Initialement estimés à 6,9 M€, ils ont finalement coûté 16 M€. S'ils étaient largement contraints par des impératifs de sécurité, ces travaux ont été décidés à rebours des orientations législatives et réglementaires, qui privilégient le tri à la source des biodéchets sur le tri mécano-biologique. Conformément au plan régional de gestion des déchets, le Sysem devra étudier la reconversion de l'Uvéor une fois les emprunts remboursés en 2029.

De même, le centre de tri, conçu et calibré a minima, a dû être modernisé dans la précipitation en 2022 pour répondre à la généralisation des consignes de tri au 1^{er} janvier 2023. Sa pérennité n'est toutefois pas assurée au-delà de 2025.

2 UNE GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT STRUCTURÉE

Le Sysem est un syndicat mixte régi par les articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, et par des statuts constitutifs.

2.1 Un champ de compétence limité

L'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales dispose que « (...) les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions ».

Les trois intercommunalités constitutives du Sysem ont retenu la deuxième option prévue par la loi, soit un partage des compétences collecte et traitement. L'objet du Sysem est « le traitement des déchets ménagers et assimilés, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Toutes les opérations ressortant de la part de compétence "collecte", dont la gestion des déchetteries, relèvent des établissements publics de coopération intercommunale membres du Sysem. Le Sysem assure principalement (...) les opérations suivantes : le tri des déchets ménagers et assimilés, la valorisation ou le traitement des déchets ménagers et assimilés ainsi que leur transport, la valorisation organique des déchets végétaux ».

Cette répartition appelle deux observations.

D'une part, la gestion des déchetteries, donc le traitement des déchets qui y sont déposés, dits de « bas de quai » prend la forme d'une valorisation pour les déchets qui s'y prêtent¹⁵, et d'une élimination pour les autres. Bien qu'elles aient confié le traitement des déchets au Sysem, les collectivités membres sont en droit de conserver la gestion des déchetteries, y compris le traitement des déchets qui y sont déposés, dans la mesure où cette compétence peut être rattachée soit à la collecte soit au traitement¹⁶. Les statuts apparaissent dès lors incohérents puisqu'ils confient la valorisation des déchets végétaux au Sysem alors que ces déchets sont collectés en déchetterie. En pratique, Questembert Communauté ne les respecte pas puisqu'elle fait son affaire de la valorisation des déchets végétaux sans les confier au syndicat.

¹⁵ Tel est notamment le cas du verre, du carton, des piles, de la ferraille, du bois, etc.

¹⁶ Voir Conseil d'Etat, 12 mai 2003, *Association Dediccas*, n°249935.

D'autre part, le Sysem et ses membres pourraient optimiser l'élimination des déchets non valorisables par une mutualisation, en la confiant à un unique prestataire, ce qui permettrait de dégager des économies d'échelles, ou en y procédant au sein d'une même installation de traitement. Une telle mutualisation apparaît d'autant plus nécessaire qu'à l'heure actuelle, les intercommunalités éliminent leur bas de quai non valorisables par enfouissement sur les mêmes sites que le Sysem.

La chambre demande donc au Sysem et à ses collectivités membres de mettre les statuts du syndicat en conformité avec les dispositions de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales en prévoyant que la gestion des déchetteries, y compris la valorisation organique des déchets végétaux relève de la compétence exclusive soit des EPCI, soit du syndicat.

Recommandation n° 1. : Mettre les statuts en conformité avec l'article L. 2224-13 du CGCT en ce qui concerne la gestion des déchetteries.

Recommandation n° 2. : Mutualiser avec les intercommunalités membres le traitement des déchets ménagers non valorisables collectés sur le territoire.

2.2 Un mode de financement complexe et peu incitatif

Le financement du service public de gestion des déchets ménagers

Le service public de collecte des déchets ménagers peut être financé, au choix de la collectivité responsable, soit par une taxe (TEOM) soit par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

La TEOM est un accessoire de la taxe foncière sur les propriétés bâties et est calculée à partir de la valeur locative cadastrale de ces propriétés. Elle est payée par tous les propriétaires et ne dépend pas du service rendu. La collectivité peut instituer une part incitative assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, dont le produit peut représenter entre 10 et 45 % du produit total de la TEOM¹⁷.

La REOM est une redevance calculée en fonction du service rendu et notamment de la quantité de déchets produite. Elle est donc acquittée par les seuls usagers. La collectivité décide librement des tarifs et peut y inclure une part variable, dite incitative, assise sur la quantité de déchets produits¹⁸.

La TEOM et la REOM ont pour objet de couvrir les coûts d'exploitation du service public. L'introduction d'une part incitative a pour vocation d'orienter la pratique des usagers vers une moindre production de déchets.

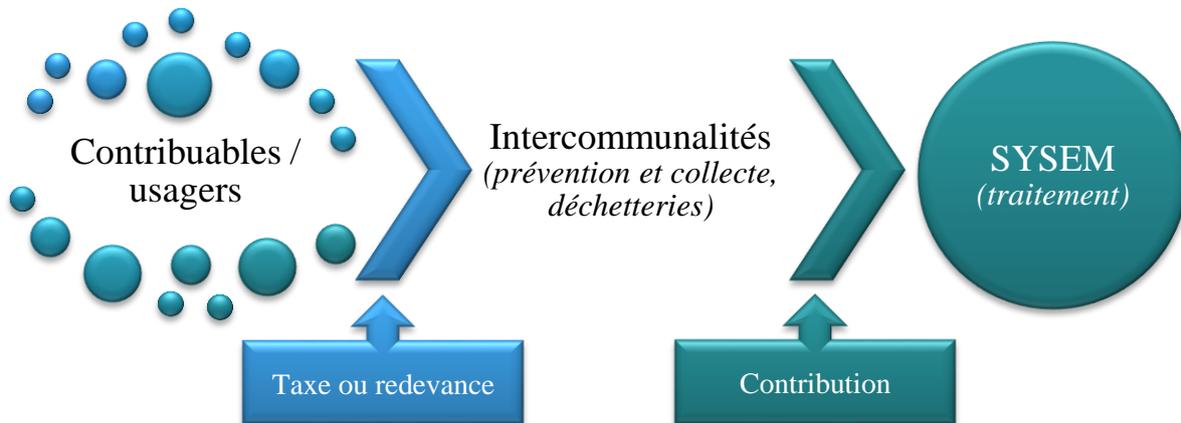
Les intercommunalités membres du Syssem perçoivent, pour financer le service public de gestion des déchets ménagers, soit une TEOM (GMVA et Arc Sud Bretagne), soit une REOM (Questembert Communauté).

Elles utilisent directement ces ressources pour financer un service de prévention et de collecte ainsi que la valorisation ou l'élimination des déchets déposés en déchetterie. Dans la mesure où elles ont transféré au Syssem la responsabilité du traitement des déchets ménagers collectés à domicile, elles financent le syndicat par une contribution annuelle. Les statuts du Syssem confèrent au comité syndical la responsabilité de fixer par une délibération annuelle « *les différentes catégories de contributions et leurs montants* » et de procéder à « *une péréquation de l'ensemble des charges* » entre les intercommunalités (article 10).

¹⁷ Articles 1520 à 1526 du code général des impôts. La part incitative est régie par l'article 1522 bis.

¹⁸ Articles L. 2333-76 à -80 du code général des collectivités territoriales.

Graphique n° 10 : Schéma de financement de la gestion des déchets ménagers



Source : CRC

Le mode de calcul des contributions a été fixé par trois délibérations des 21 mars 2012, 17 mars 2015 et 11 avril 2017. Il n'a pas été modifié depuis.

La contribution comporte cinq composantes :

- la couverture du remboursement des emprunts souscrits pour la construction de l'Uvéor (composante « UVO »).
- la couverture du remboursement des emprunts souscrits pour la construction du centre de tri (composante « centre de tri »).
- la couverture des charges d'exploitation du centre de tri (composante « tri »).
- la couverture des charges de traitement et de transport des déchets végétaux (composante « végétaux »).
- la composante « principale » destinée à couvrir les autres charges et dont l'objet est d'assurer l'équilibre du budget du syndicat.

Les quatre premières composantes sont réparties entre les intercommunalités membres au prorata des tonnages de déchets qu'elles apportent au Sysem pour traitement : ordures ménagères résiduelles pour les trois premières, déchets recyclables pour les composantes « centre de tri » et « tri », déchets verts pour la composante « végétaux ».

La composante principale est répartie selon trois critères pondérés : la population DGF (15 %), les tonnages d'ordures ménagères résiduelles de l'année précédente (54 %) et les tonnages d'ordures ménagères résiduelles de l'année en cours (31 %) ; une régularisation est opérée en fin d'exercice. Il est ensuite appliqué aux montants ainsi répartis une « compensation transport » au bénéfice d'Arc Sud Bretagne, prise en charge par GMVA et Questembert Communauté, pour tenir compte de l'absence de site de transfert des ordures ménagères résiduelles sur le territoire de la première.

En pratique, la composante principale représente désormais plus de 70 % du montant total des contributions.

Graphique n° 11 : Evolution des contributions des membres



Source : CRC d'après les données Sysem

Il en résulte une contribution variable selon les territoires. Rapportée à l'habitant, elle est plus élevée à GMVA qu'à Arc Sud Bretagne et surtout qu'à Questembert Communauté. A l'inverse, Questembert Communauté acquitte une contribution par tonne plus élevée.

Le mode de calcul de la contribution apparaît donc complexe et difficilement lisible. En particulier, la persistance des quatre composantes ciblées paraît discutable :

- les composantes « centre de tri » et « UVO » ont vocation à s'éteindre avec l'expiration des emprunts qu'elles couvrent, respectivement prévue en 2028 et 2030. Contrairement à ce qu'a affirmé le Sysem au cours du contrôle, elles avaient seulement pour vocation de couvrir les coûts de construction des installations. Elles perdent en pertinence à mesure que des travaux d'entretien, de maintenance et de mise à niveau des installations sont réalisés et financés par la composante principale, comme ce fut le cas des importants travaux de modernisation opérés entre 2021 et 2023.
- le principe même de la composante « tri » suscite des interrogations dès lors que les charges d'exploitation des autres installations de traitement, en particulier de l'Uvéor, sont couvertes par la composante principale.
- l'intérêt de la composante « végétaux » dépendra de la voie choisie par le Sysem et ses membres pour clarifier la prise en charge des déchets végétaux (voir recommandation n°1).

Surtout, le mode de calcul de la contribution ne récompense pas les collectivités qui obtiennent des résultats en matière de réduction de la production de déchets. Questembert Communauté, qui, après avoir instauré une redevance incitative en 2011, produit près de deux fois moins d'ordures ménagères que GMVA et Arc Sud, acquitte pourtant une contribution par tonne supérieure de 5 % à elle d'Arc Sud et de 44 % à celle de GMVA.

Le Sysem a examiné en 2022 une révision du mode de calcul des contributions, finalement abandonnée faute de consensus. L'effet principal du projet présenté aurait été de majorer de près de 50 % la contribution de Questembert Communauté. La méthodologie retenue ne prenait pas en compte l'objectif d'incitation à la réduction des quantités de déchets produites.

La chambre rappelle que la loi permet aux syndicats exerçant la compétence de traitement des déchets de définir, avec leurs collectivités membres, des clauses contractuelles visant à instaurer un système incitatif au bénéfice des collectivités qui promeuvent la prévention des déchets et intensifient la collecte sélective¹⁹. Ce dispositif étant indépendant de la mise en place d'une tarification incitative, il gagnerait à être activé par le Sysem. Dans la mesure où une enveloppe de financement globale devra néanmoins être garantie pour couvrir les importants coûts fixes du Sysem, ce dispositif devra s'appuyer sur un mécanisme de bonus/malus qui ne s'activerait que si les intercommunalités présentaient des résultats divergents en matière de limitation des quantités de déchets produites.

| |
|---|
| <p>Recommandation n° 3. : Simplifier le mode de calcul de la contribution des collectivités membres et y inclure un volet incitatif à la limitation des quantités de déchets prises en charge.</p> |
|---|

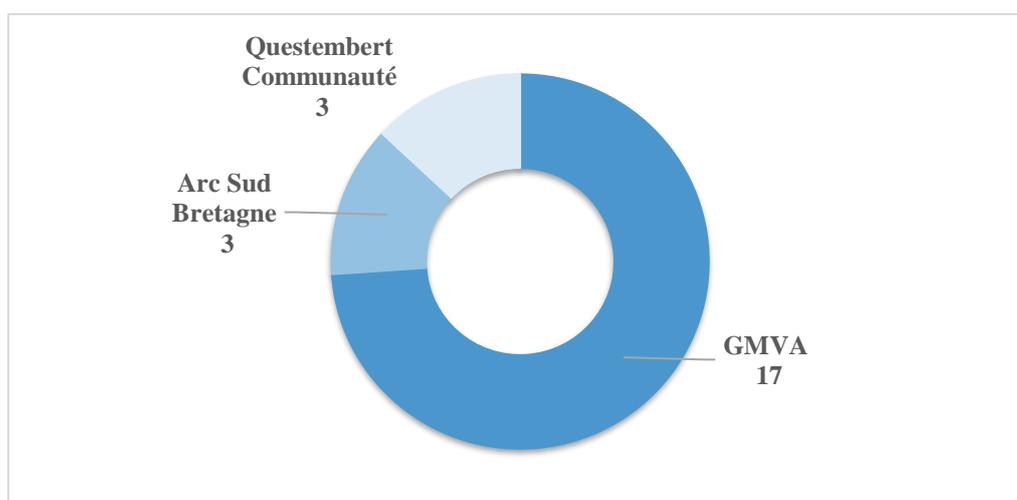
¹⁹ Article L. 2333-76-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3 Une gouvernance insuffisamment investie par les collectivités membres

Le syndicat est administré par un comité syndical composé de représentants des trois intercommunalités membres, au prorata de leur population. Les statuts ne fixent pas le nombre de membres du comité syndical mais stipulent que chaque collectivité dispose de deux représentants puis d'un délégué supplémentaire par tranche de 10 000 habitants.

Le comité syndical compte 23 membres dont 78 % de représentants de la communauté d'agglomération de Vannes.

Graphique n° 12 : **Composition du comité syndical**



Source : CRC d'après délibération du 25 mai 2022.

La chambre observe que les séances du comité syndical ne font pas toujours l'objet d'un procès-verbal, document obligatoire²⁰ et indispensable à la traçabilité des décisions.

La gestion courante du syndicat est assurée par un bureau dont la composition est fixée par le comité syndical. Jusqu'en 2020, le bureau comprenait 12 membres soit la moitié du conseil syndical ; depuis lors, il a été resserré à 7 membres : le président et les 6 vice-présidents. Il n'est pas rédigé de procès-verbal des séances.

Le comité syndical a délégué au bureau et au président des attributions circonscrites principalement en matière de marchés publics, d'emprunts, de gestion du patrimoine et des procédures administratives. Jusqu'en 2022, le président avait accordé des délégations de signature thématiques aux vice-présidents. Ces derniers continuent depuis à percevoir des indemnités ce qui est illégal en l'absence de délégations²¹.

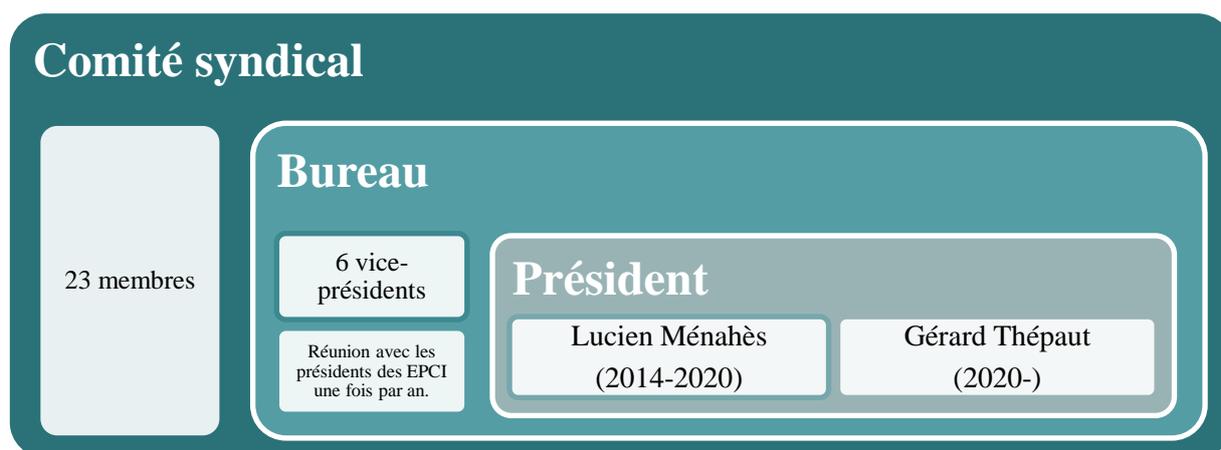
²⁰ Article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales applicable aux syndicats mixtes composés exclusivement de communes et d'intercommunalités.

²¹ Article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales Conseil d'Etat, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer* (n° 279504) ; Cour des Comptes, 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote*, n°68961.

Le président a également accordé une délégation limitée au directeur pour les engagements financiers inférieurs à 5 000 € et les décisions quotidiennes relatives aux activités des services et des installations, et à la gestion du personnel (congrés, missions, véhicules).

Jusqu'en 2020, la présidence du syndicat était assurée par le vice-président de GMVA en charge des déchets, M. Lucien Ménahès, également maire de La Trinité-Surzur. Depuis 2020, elle revient à M. Gérard Thépaut, adjoint au maire de Vannes en charge des finances et du climat et conseiller communautaire de GMVA.

Graphique n° 13 : Schéma de gouvernance du Sysem



Source : CRC d'après statuts et règlement intérieur.

Depuis 2022, la composition des organes de gouvernance a évolué de deux manières. D'une part, elle reflète une prise de conscience du caractère stratégique du Sysem puisque les présidents des trois intercommunalités sont désormais membres du comité syndical alors que seul le président d'Arc Sud y siégeait auparavant.

D'autre part, elle traduit un souci accru de l'équilibre entre les trois intercommunalités membres. Jusqu'alors, Arc Sud et Questembert ne comptaient chacune qu'un représentant, aux postes de 5^{ème} et 3^{ème} vice-président, au sein d'un bureau de 12 membres qui conférait à GMVA davantage de poids qu'au sein du comité syndical. Les représentants des deux intercommunalités minoritaires exercent désormais les deux premières vice-présidences au sein d'un bureau dont l'effectif a été restreint : le président d'Arc Sud s'implique directement en tant que 1^{er} vice-président, tandis que le vice-président aux déchets de Questembert Communauté a été désigné 2^{ème} vice-président ; ce dernier est par ailleurs maire de La Vraie-Croix, qui accueille un site d'enfouissement utilisé par le Sysem. Le vice-président de GMVA chargé des déchets exerce la 3^{ème} vice-présidence.

Tableau n° 2 : Composition du bureau (2023)

| Fonction au SYSEM | Nom | Collectivité membre | Fonctions électives |
|--------------------|-------------------|---------------------|--|
| Président | Gérard Thépaut | GMVA | Conseiller communautaire, 12ème adjoint au maire de Vannes |
| 1er vice-président | Bruno Le Borgne | Arc Sud | Président, maire de La Roche Bernard |
| 2e vice-président | Pascal Guiblin | Questembert | Vice-président aux déchets, maire de La Vraie-Croix |
| 3e vice-président | Christian Sébille | GMVA | Vice-président aux déchets, maire de Theix-Noyal |
| 4e vice-président | François Ars | GMVA | Conseiller communautaire, 2ème adjoint au maire de Vannes |
| 5e vice-président | Alain Layec | GMVA | Conseiller communautaire, maire de Saint-Gildas-de-Rhuys |
| 6e vice-président | Christophe Brohan | GMVA | Conseiller communautaire, 3ème adjoint au maire de Sulniac |

Source : CRC d'après délibération du 25 mai 2022

Cette gouvernance d'équilibre n'est pas exempte de tensions. Le 13 avril 2022, le comité syndical a ainsi rejeté le projet de budget 2022 au motif, selon les élus, que les intercommunalités membres n'avaient pas été averties des difficultés financières du Sysem qui justifiaient la forte augmentation des contributions proposée par le président. En réaction, le président a démissionné de ses fonctions le 9 mai 2022 avant d'être réélu par le comité syndical du 25 mai 2022.

En pratique, les échanges entre les services du Sysem et ceux des trois intercommunalités membres sont inexistantes. Cette absence de dialogue institutionnalisé, tant sur le plan financier que sur le plan technique, alors que le syndicat et ses membres assurent ensemble la gestion du service public de gestion des déchets, est préjudiciable au bon fonctionnement du Sysem et est source de tensions dans ses relations avec les collectivités membres.

La gouvernance du Sysem est historiquement marquée par le poids prépondérant de la communauté d'agglomération de Vannes. Depuis 2022, elle repose davantage sur un compromis entre les trois intercommunalités membres, toutes représentées au comité syndical par leur président et leur vice-président chargé des déchets. La composition du bureau a été équilibrée et si la présidence est revenue à un représentant de GMVA, les deux premières vice-présidences sont désormais exercées par le président d'Arc Sud Bretagne et par le vice-président de Questembert Communauté chargé des déchets. Ces évolutions traduisent une prise de conscience progressive, bien que tardive, du caractère stratégique du Sysem pour le territoire et du besoin d'un portage politique fort. En ce sens, la chambre recommande au Sysem d'intégrer dans sa procédure budgétaire un dialogue annuel de gestion avec ses collectivités membres, qui devra intervenir, au plus tard, avant la présentation au conseil syndical du rapport annuel sur les orientations budgétaires.

Recommandation n° 4. : Instaurer un dialogue de gestion budgétaire et technique avec les intercommunalités membres.

En réponse aux observations provisoires, le Sysem et GMVA ont exprimé leur volonté d'instaurer un tel dialogue.

2.4 L'absence de pilotage budgétaire pluriannuel

Le comité syndical fixe chaque année les orientations budgétaires de l'intercommunalité, dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. A cet effet, il débat et délibère au vu d'un rapport établi par le président, qui doit présenter les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et les modalités de gestion de la dette. Il doit également comporter des informations sur l'évolution des effectifs, la rémunération des agents, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature, ainsi que les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel²².

Les rapports d'orientations budgétaires présentés par le président du Sysem répondent aux exigences s'agissant de l'exercice en cours et détaillent notamment les prévisions d'activité et l'évolution des coûts d'exploitation.

En revanche, ils ne comportent pas de programme pluriannuel d'investissement ni de prospective financière. Ces outils ne sont pas davantage utilisés en gestion par la direction du syndicat. Le comité syndical a seulement approuvé le 7 juillet 2021 la création d'une autorisation de programme pour suivre sur plusieurs années les dépenses relatives à l'opération de modernisation de l'Uvéor. À défaut de projections pluriannuelles, les collectivités membres ne disposent pas d'une visibilité, même prévisionnelle, sur l'effort qu'elles devront demander aux contribuables et aux usagers.

Ce manque d'information sur les perspectives, alors que le montant total des contributions a doublé entre 2017 et 2022, a pu engendrer des tensions et des incompréhensions. Le comité syndical a ainsi rejeté le projet de budget 2022 qui proposait une progression justifiée des contributions, de 39 %, mais a voté en 2023 une nouvelle augmentation, de 17 %, supérieure de 1,3 M€ au besoin de financement prévisionnel.

²² Articles L. 2312-1, L. 5211-36 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

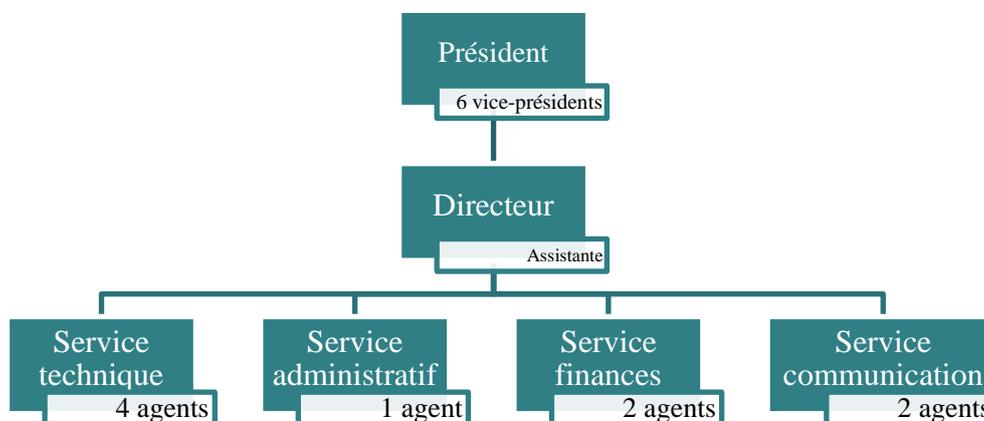
La chambre demande donc au System d'établir un programme pluriannuel d'investissement assis sur un plan de financement et une analyse financière prospective afin de décliner sur le plan financier la stratégie industrielle que la chambre l'invite par ailleurs à adopter (voir recommandation n° 6). Ces éléments devront figurer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires. Le syndicat pourra utilement s'appuyer sur l'analyse financière prospective esquissée par la chambre (chapitre 3.4).

Recommandation n° 5. : Établir un programme pluriannuel d'investissement incluant les modalités de financement, et l'insérer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires.

2.5 Une structure légère et une activité largement externalisée

Le System n'exploite pas directement ses installations de traitement des déchets mais en confie la gestion à des entreprises spécialisées, sous la forme de marchés publics. Sa gestion repose donc sur une équipe réduite de 11 agents. Le suivi et la surveillance des installations sont assurés par le directeur et les quatre agents du service technique.

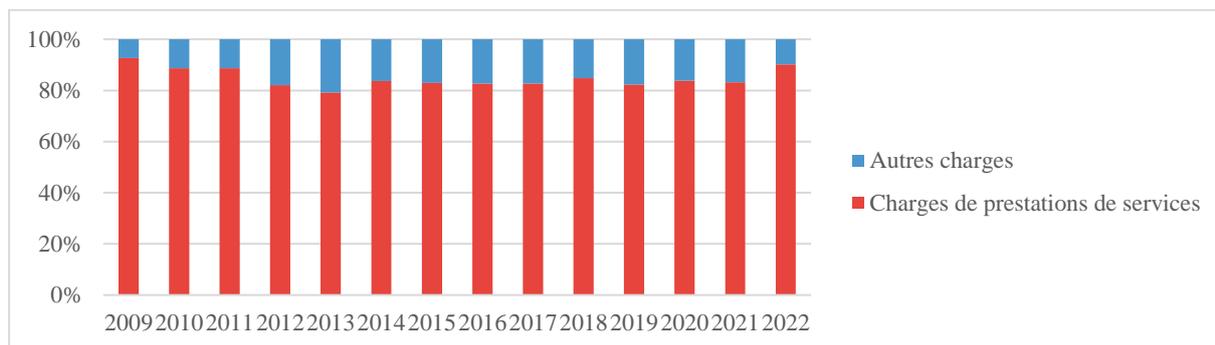
Graphique n° 14 : Organigramme du System



Source : CRC d'après organigramme interne.

Les prestations de service représentent ainsi 90 % des dépenses de fonctionnement du syndicat.

Graphique n° 15 : Part des prestations de services dans les charges courantes



Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'effectif réduit du syndicat met sa gestion interne sous tension. Les agents sont absorbés par la gestion courante, ce qui génère des lacunes dans le fonctionnement de l'organisme : passation dans l'urgence du marché de mise aux normes du centre de tri, manque de temps pour travailler à l'évolution de la stratégie industrielle, inexistance du dialogue de gestion avec les services des collectivités membres, absence de rédaction systématique d'un procès-verbal des séances du comité et du bureau syndical, absence de programme pluriannuel d'investissement et de prospective financière.

Par sa structure légère, le Sysem se positionne comme une plateforme mutualisée entre les intercommunalités de Vannes, Arc Sud et Questembert, chargée de piloter une exploitation externalisée du service public de traitement des déchets. Son fonctionnement interne apparaît en tension, ce qui engendre des lacunes dans la gestion courante.

CONCLUSION SUR LE FONCTIONNEMENT

Historiquement marquée par le poids prépondérant de la communauté d'agglomération de Vannes, la gouvernance du Sysem repose désormais davantage sur un compromis avec les deux autres membres, Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté. L'investissement des présidents des intercommunalités dans la gouvernance est récent, ce qui traduit une prise de conscience progressive, bien que tardive, du caractère pas seulement technique mais stratégique du syndicat pour le territoire, et du besoin d'un portage politique fort.

Le Sysem se positionne en effet comme une plateforme qui coordonne, pour le compte de ses membres, une exploitation externalisée du service public de traitement des déchets, et non comme le pilote de la gestion des déchets sur son territoire. Il présente de ce fait plusieurs faiblesses :

- *un champ de compétence limité et insuffisamment exploité par les collectivités membres ;*
- *un mode de financement insuffisamment incitatif, dont la complexité n'apparaît pas justifiée, et qui gagnerait à être simplifié ;*
- *une gouvernance de compromis qui manque de visibilité en l'absence de stratégie industrielle collectivement définie et de perspectives financières pluriannuelles ;*
- *un dialogue de gestion inexistant avec les services des intercommunalités membres chargés de la collecte des déchets, sur le plan technique comme sur le plan financier ;*
- *une structure administrative légère qui met son fonctionnement en tension et génère des lacunes dans la gestion courante.*

Pour y remédier, la chambre invite le Sysem à se structurer afin de répondre aux enjeux de la gestion des déchets dans un contexte de transition écologique, et de donner une visibilité financière aux collectivités membres et, partant, au contribuable et à l'utilisateur.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONTRAINTE

Le traitement des déchets repose sur des installations industrielles coûteuses dont le financement et l'amortissement doit être apprécié dans la durée. La chambre a donc étendu son analyse de la situation financière du Sysem à la période 2009-2022 pour y inclure la construction de l'unité de traitement des ordures ménagères et du centre de tri entre 2009 et 2013.

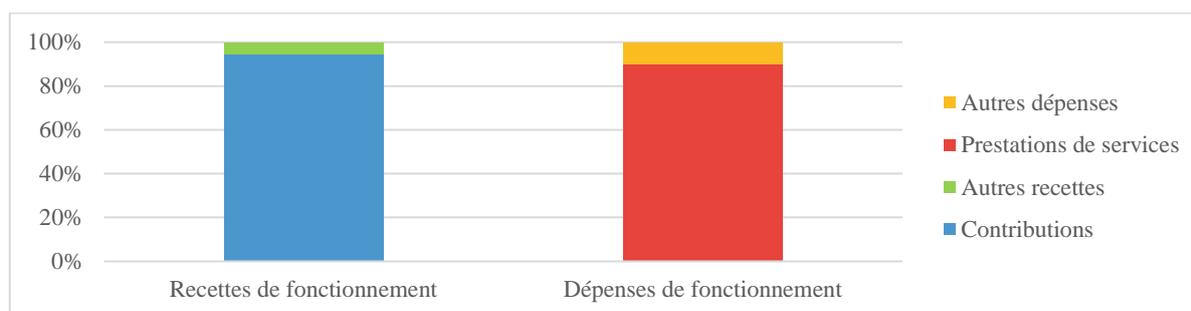
3.1 Des équilibres financiers grevés par des coûts de traitement élevés et stabilisés par le doublement des contributions des membres

Le détail des dépenses et des recettes de fonctionnement figure en annexe n°2.

3.1.1 Des enjeux concentrés sur les coûts de traitement et les contributions des membres

Le principal enjeu de la gestion financière du Sysem réside dans la couverture des charges relatives à l'externalisation de ses missions par les contributions des intercommunalités membres. Les premières représentent en effet 90 % des dépenses totales de fonctionnement tandis que les secondes représentent 95 % des recettes totales de fonctionnement.

Graphique n° 16 : Structure des recettes et dépenses de fonctionnement

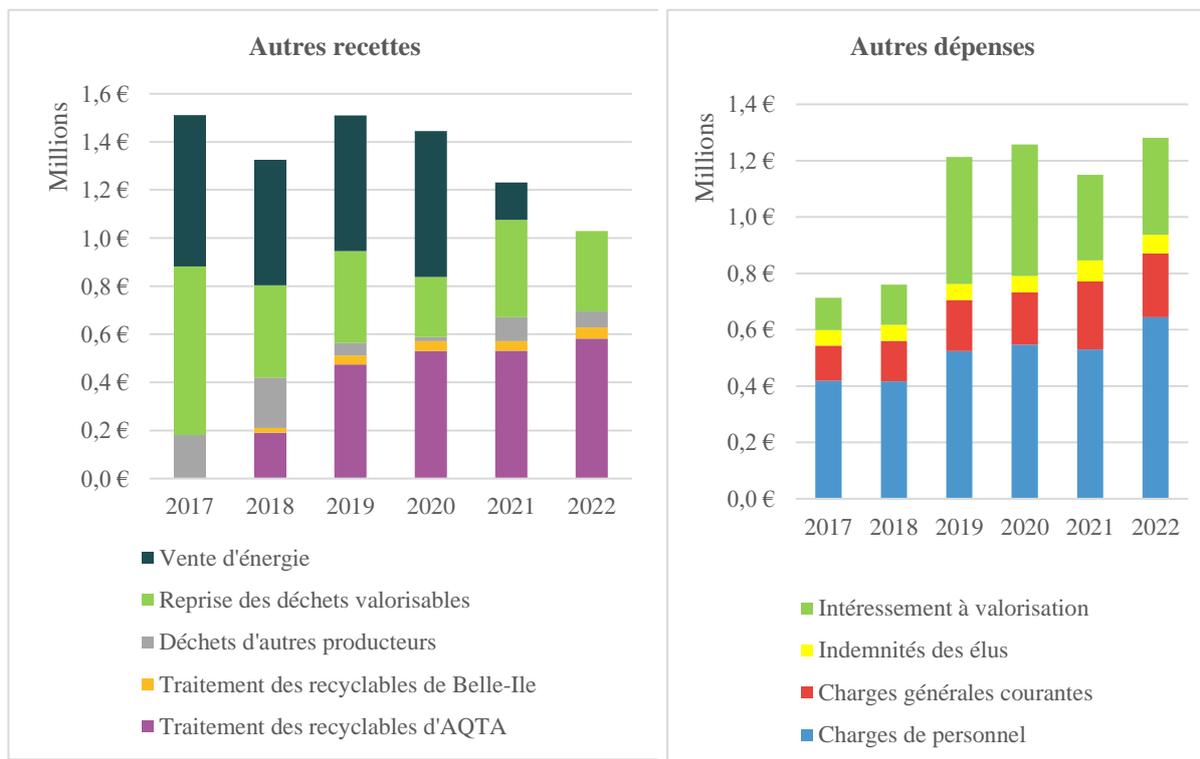


Source : CRC d'après les comptes de gestion 2022.

Les autres dépenses du Sysem se composent principalement de charges de personnel, qui représentent une part faible et stable des dépenses totales (4 à 5 %).

Les recettes autres que les contributions des membres recouvrent principalement le traitement des déchets recyclables des communautés de communes voisines d'Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA) et de Belle-Ile-en-Mer, la valorisation de certains déchets recyclables et la vente de l'énergie produite par l'Uvéor. Cette dernière recette a fortement diminué en 2021 et 2022 du fait d'une mise à l'arrêt pour des travaux de modernisation.

Graphique n° 17 : **Détail des autres dépenses et recettes de fonctionnement**

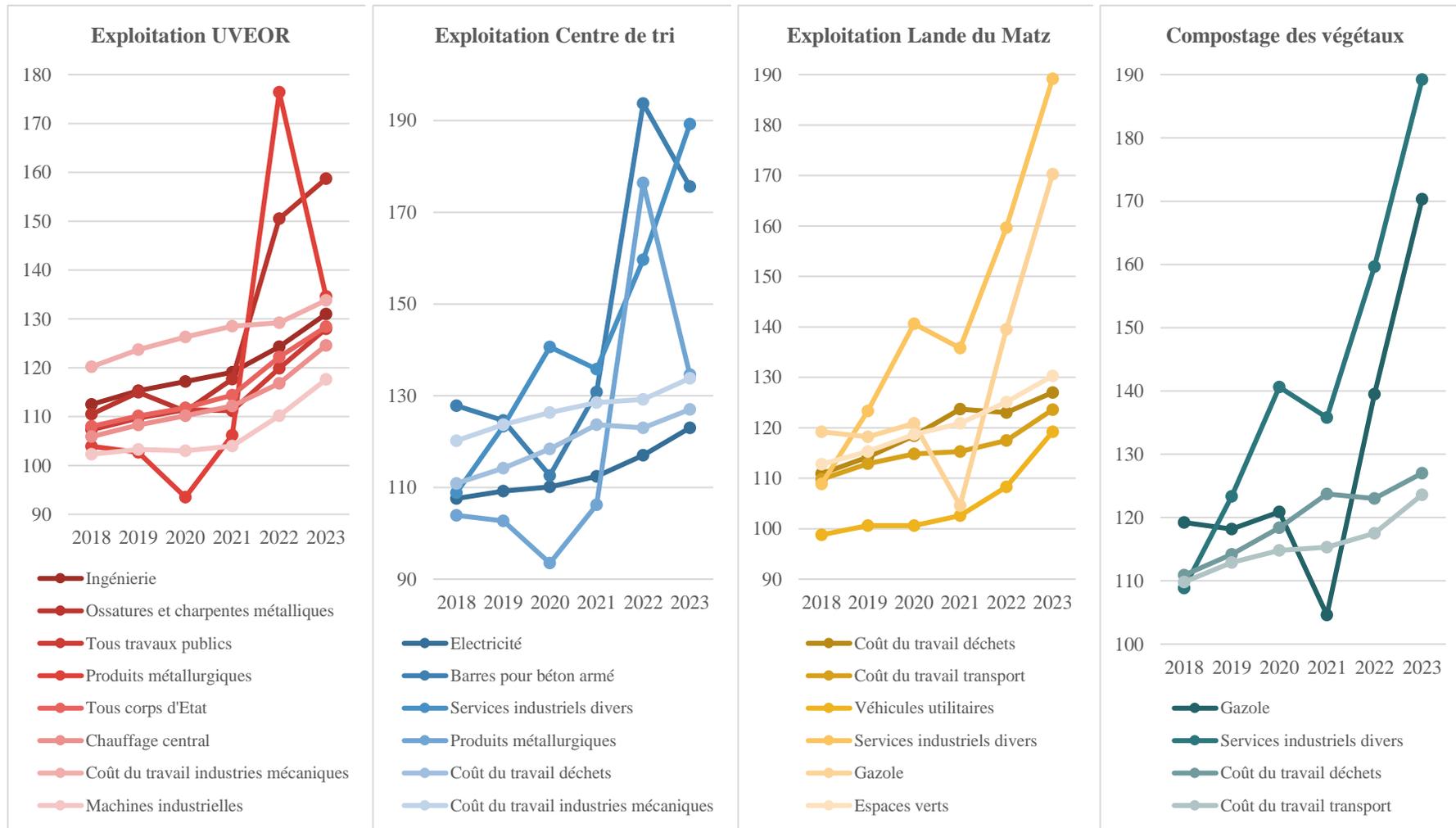


Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2 Des coûts de traitement en forte hausse

Le budget de fonctionnement du Sysem est particulièrement exposé à l'inflation dans la mesure où les prix convenus avec les prestataires de service, tels qu'ils figurent dans les contrats, sont pour la plupart révisés chaque mois selon des indices de prix à la production industrielle, dont certains sont particulièrement volatils (carburants, métallurgie, logistique).

Graphique n° 18 : Évolution des indices de prix appliqués aux marchés de prestations de services du Sysem



Source : CRC d'après Insee (valeurs de janvier)

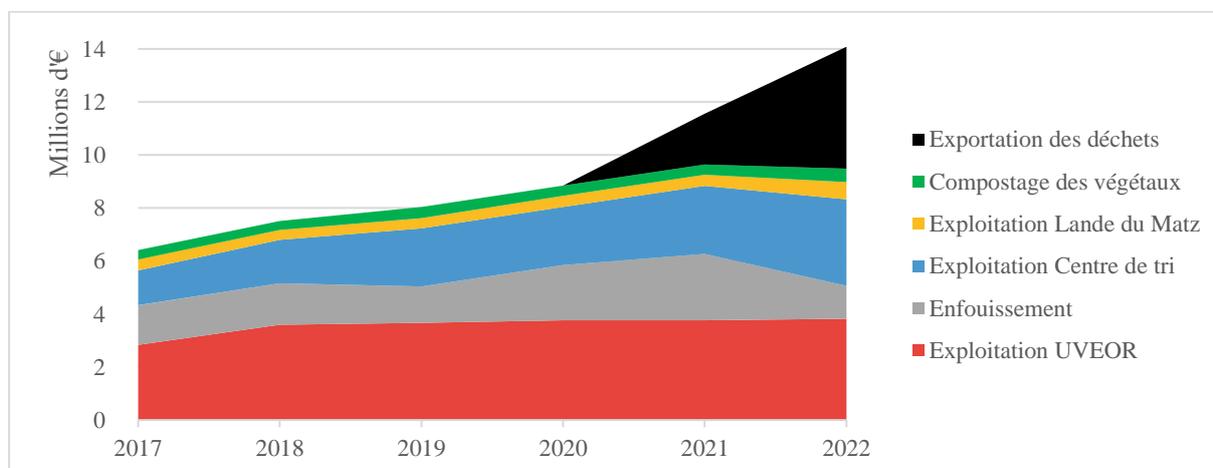
Tableau n° 3 : Caractéristiques des marchés de prestations des services

| <i>Objet</i> | | Périodes contractuelles | Part du montant total des prestations de service (hors exportation) | Indexation des prix |
|---|--|-------------------------|---|---------------------|
| <i>Exploitation de l'Uvéor</i> | | 2010-2020 2020-2030 | 37 % | Mensuelle |
| <i>Enfouissement</i> | | 2022 2022-2024 | 22 % | Fixe |
| <i>Exploitation du centre de tri</i> | | 2018-2022 2022-2027 | 30 % | Mensuelle |
| <i>Exploitation de la Lande du Matz</i> | | 2021 2021-2025 | 5 % | Mensuelle |
| <i>Compostage des végétaux</i> | | 2022 2023-2028 | 5 % | Mensuelle |
| <i>Autres prestations</i> | | Divers | 2 % | Sans objet |

Source : CRC d'après les comptes de gestion et données Syssem

Or, ces indices ont fortement augmenté à compter de l'été 2021, dans un contexte d'inflation à l'échelle mondiale. Il en a résulté une progression des coûts des prestations facturées au Syssem. Ces importants surcoûts ont été accentués en 2021 et 2022, par l'exportation vers d'autres unités des déchets qui ne pouvaient être traités par l'Uvéor et le centre de tri lors des travaux de modernisation. Le syndicat avait initialement estimé le coût de cette exportation à 4 M€, mais a dû déboursier 6,5 M€, ce qui illustre l'impact du contexte inflationniste sur ses charges courantes.

Graphique n° 19 : Détail des prestations de service



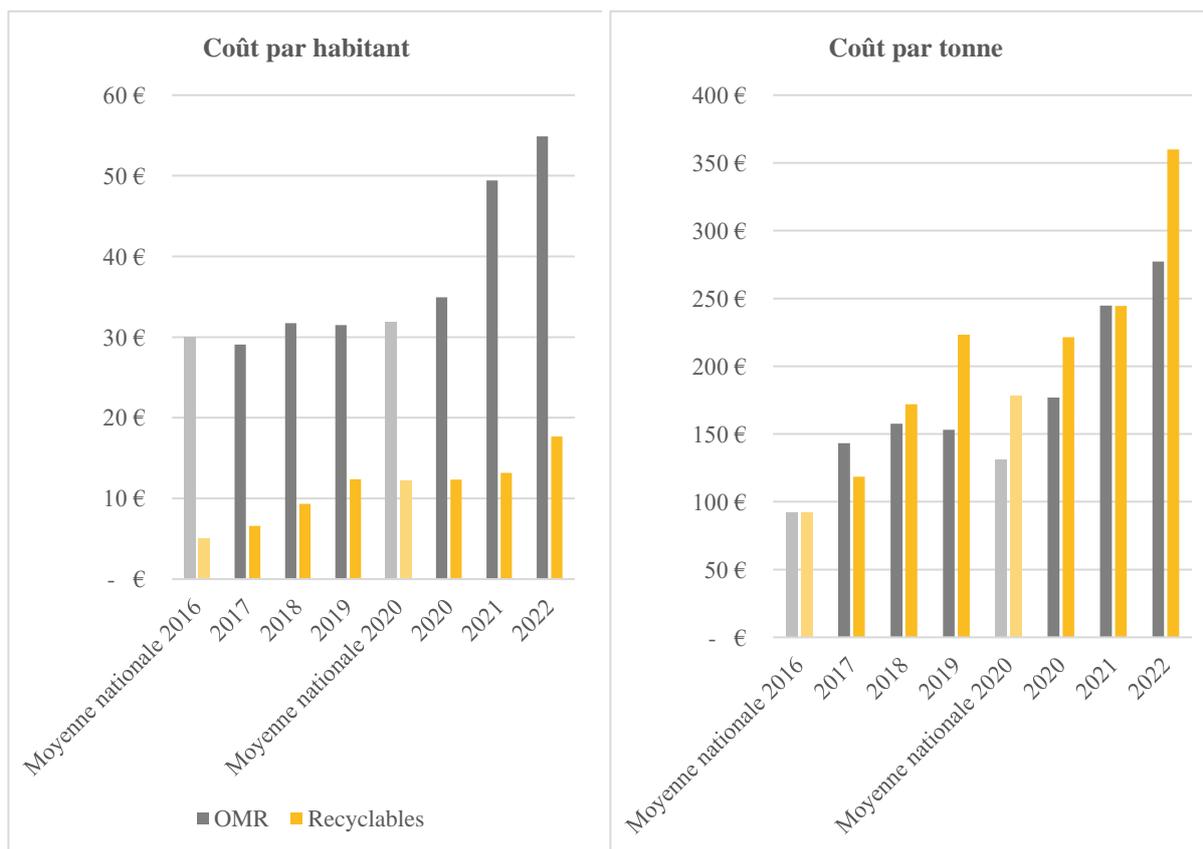
Source : CRC d'après grands livres

Le Sysem présente ainsi des coûts de traitement élevés et en forte progression.

Pour les comparer au référentiel national tenu par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la chambre a retenu plusieurs indicateurs, selon le type de déchet : le coût aidé pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) afin de tenir compte des recettes générées par la vente des produits de l'Uvéor et de l'amortissement des subventions d'investissement ; le coût technique pour les recyclables afin de neutraliser les financements des éco-organismes qui sont versés aux intercommunalités membres et non au syndicat. Le coût moyen national retenu par la chambre se limite aux composantes qui concernent le Sysem : les coûts de transport et de transit, les coûts de traitement et les produits industriels.

Au début de la période de contrôle, les coûts de traitement du Sysem s'inscrivaient dans la moyenne nationale, rapportés à l'habitant, et sensiblement au-dessus, rapportés à la tonne (supérieurs de 56 % pour les OMR et de 29 % pour les recyclables). Depuis, ils ont été multipliés par deux pour les ordures ménagères résiduelles et par trois pour les recyclables.

Graphique n° 20 : Évolution des coûts de traitement unitaires du Sysem



Source : CRC d'après les données Sysem et Ademe ; les données nationales détaillées disponibles datent de 2020

La forte progression des coûts en 2021 et 2022 est principalement liée, comme détaillé ci-dessus, à l'inflation et au coût d'exportation des déchets durant l'arrêt des installations pour travaux. S'agissant des ordures ménagères résiduelles, la hausse progressive depuis 2020 de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à l'enfouissement apparaît comme un facteur secondaire : en 2022, son impact peut être évalué à 14 € par tonne, soit 13 % de l'augmentation totale du coût de traitement à la tonne depuis 2020.

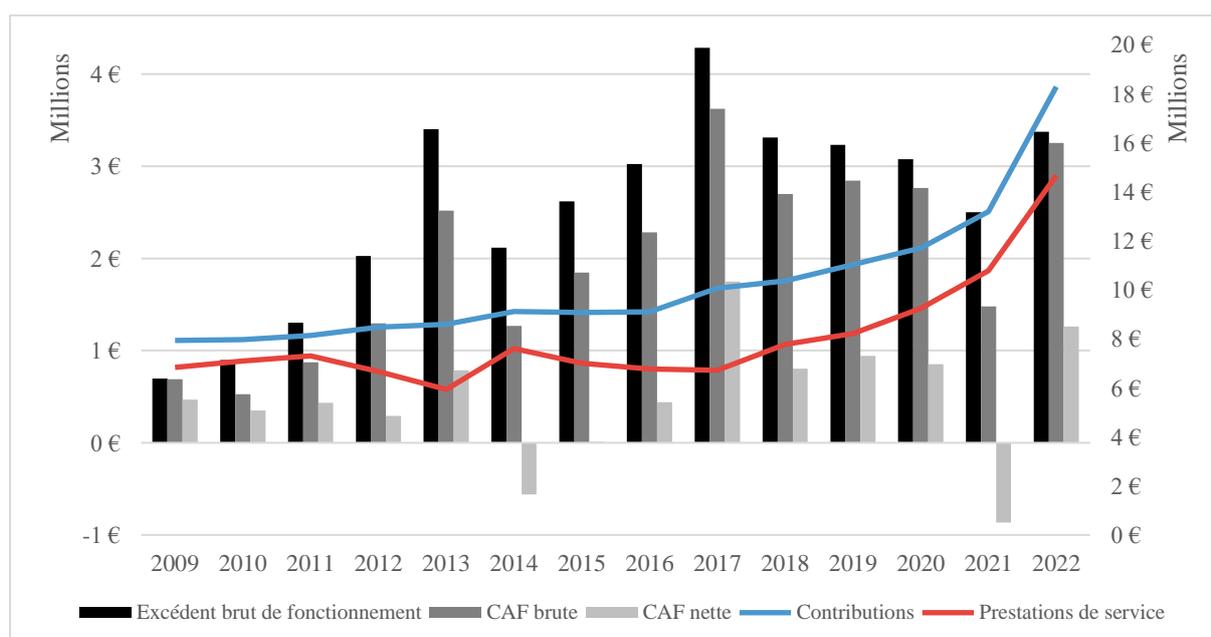
En 2023, les coûts du Syssem ont été allégés par la disparition des charges d'exportation des déchets, du fait de la remise en fonctionnement de l'Uvéor et du centre de tri. Mais ils restent exposés à trois facteurs de hausse : la persistance de l'inflation, au moins sur 2023, l'augmentation de la TGAP sur l'enfouissement (+7 €/t en 2023, +7 €/t en 2024 et +6 €/t en 2025) et l'amortissement des nouvelles installations industrielles. Le budget primitif pour 2023 prévoyait une enveloppe de prestations de service de 15,4 M€, supérieure de 0,8 M€ aux montants réalisés en 2022.

3.1.3 Le doublement de la contribution des intercommunalités membres depuis 2017

Le Syssem a consolidé et globalement stabilisé ses soldes financiers en fonctionnement depuis 2016, en dégagant un excédent brut de 3 à 3,5 M€ et une capacité d'autofinancement brute de 2,5 à 3 M€ selon les années. Cette stabilisation a nécessité un doublement du montant des contributions des collectivités membres, passées de 9 M€ en 2017 à 18 M€ en 2022. En 2017, le syndicat avait également appelé une contribution exceptionnelle pour reconstituer à 2,5 M€ un socle de trésorerie qui était réduit à quelques centaines de milliers d'euros depuis 2011.

Ses équilibres ont été fragilisés en 2021 du fait de l'augmentation des prix des prestations de service dans un contexte inflationniste et des charges financières payées, dans le cadre d'une opération de refinancement de la dette.

Graphique n° 21 : Soldes intermédiaires de gestion



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 4 : Ratios de soldes intermédiaires de gestion

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| EBF / produits de gestion | 9% | 11% | 14% | 22% | 34% | 20% | 25% | 29% | 37% | 28% | 26% | 23% | 17% | 18% |
| CAF brute / produits de gestion | 9% | 6% | 10% | 14% | 25% | 12% | 18% | 22% | 31% | 23% | 22% | 20% | 10% | 17% |
| CAF nette / produits de gestion | 6% | 4% | 5% | 3% | 8% | -5% | 0% | 4% | 15% | 7% | 7% | 6% | -6% | 7% |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le 13 avril 2022, le conseil syndical a rejeté le budget présenté par le président, qui comportait une hausse des contributions des collectivités membres de 39 % afin de faire face à la hausse continue des prix des prestations de service, au financement des importants travaux de modernisation des installations de traitement et aux charges engendrées par l'exportation des déchets le temps des travaux. Après avoir saisi la chambre pour avis conformément à la loi²³, le préfet a établi le budget du syndicat par arrêté du 2 juin 2022, en retenant une hausse des contributions de 42 %. Ce budget a permis au Sysem, de clôturer l'exercice 2022 avec des équilibres de fonctionnement similaires à ceux constatés avant 2021. En 2023, le comité syndical a voté une nouvelle augmentation des contributions de 17 %.

3.2 Des investissements peu subventionnés et largement financés par emprunt

Depuis sa création en 2000, le Sysem a connu deux cycles d'investissement :

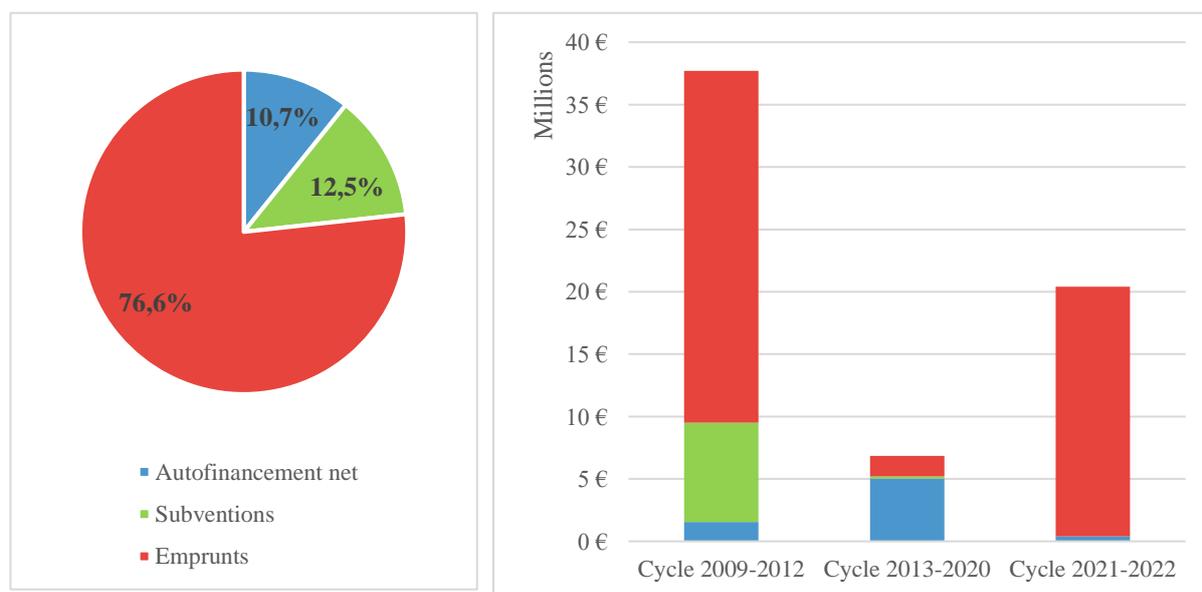
- entre 2009 et 2012, pour la construction de l'Uvéor et du centre de tri, le syndicat a investi 37 M€, financés à 75 % par l'emprunt, à 21 % par des subventions et à 4 % par des ressources propres ;
- entre 2021 et 2022, 20 M€ de travaux de modernisation des installations ont été réalisés ; ils n'ont pas été subventionnés et ont été supportés par le Sysem, qui les a presque intégralement financés par le recours à l'emprunt. L'absence de subvention résulte du fait que les travaux sur les unités de tri-mécano-biologique étaient proscrits par la loi depuis 2015²⁴, et que les travaux du centre de tri ont une vocation transitoire.

Entre les deux cycles, de 2013 à 2020, le syndicat a investi 5,5 M€ dans des dépenses courantes, l'amélioration de l'aération de l'Uvéor (2014) et la reconstruction de l'affineur à compost ravagé par un incendie (2016). Il a financé ces investissements à 75 % par des ressources propres et à 25 % par l'emprunt.

²³ Article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales. Voir [l'avis de la chambre](#) en date du 13 mai 2022.

²⁴ Article L. 541-1 aliéna 4° du code de l'environnement alors en vigueur.

Graphique n° 22 : Le financement des investissements de 2009 à 2022



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Au total, le Sysem a investi 61,5 M€ entre 2009 et 2022, qu'il a financés à 11 % par des ressources propres, à 13 % par des subventions et à 77 % par l'emprunt. Les dépenses relatives à l'Uvéor ont représenté 48 M€, soit 75 % du total.

3.3 Un bilan sans marges de manœuvre

3.3.1 Un endettement élevé

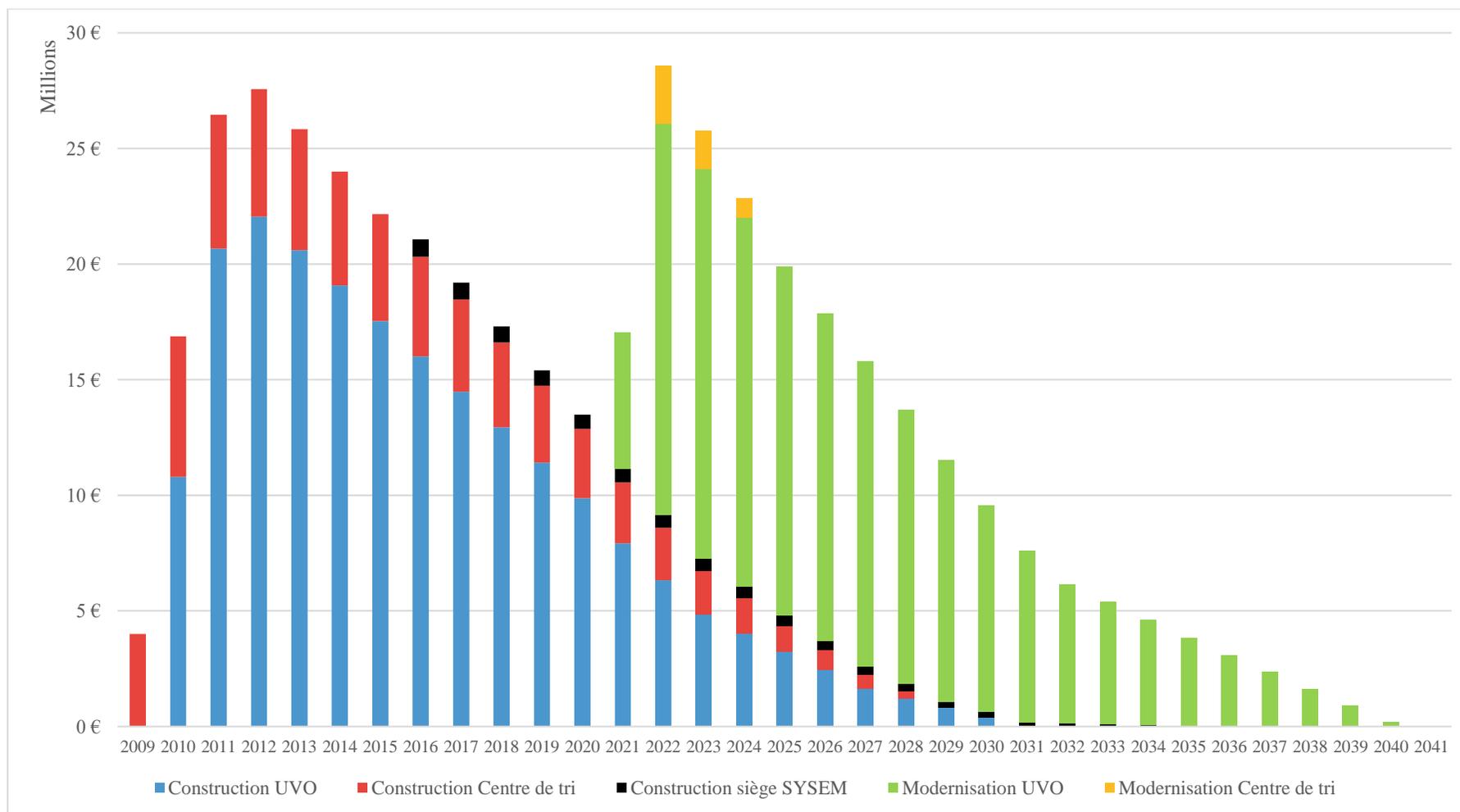
Le Sysem n'était presque pas endetté fin 2008, avant son premier cycle d'investissement. Entre 2009 et 2013, il a souscrit 29 M€ d'emprunts pour financer la construction de ses installations de traitement, puis a engagé leur amortissement. Il a de nouveau souscrit 19,4 M€ d'emprunts en 2021 et 2022 pour financer la modernisation des installations. À cette date, il n'avait remboursé que la moitié des emprunts souscrits entre 2009 et 2013.

Fin 2022, le Sysem présentait donc un encours de dette de 29 M€, similaire à celui constaté fin 2012 après le financement de la construction des installations.

Cet encours apparaissait soutenable puisque le syndicat affichait une capacité de désendettement de 9 ans²⁵ et un taux d'intérêts moyen constaté de 1,1 %. Son niveau d'endettement n'en reste pas moins élevé et caractéristique d'une fin de cycle d'investissement qui doit en principe être suivie d'une phase d'amortissement des emprunts.

²⁵ La capacité de désendettement est le nombre d'années qu'il faudrait au Sysem pour rembourser sa dette s'il y consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement brute.

Graphique n° 23 : Profil d'amortissement de la dette



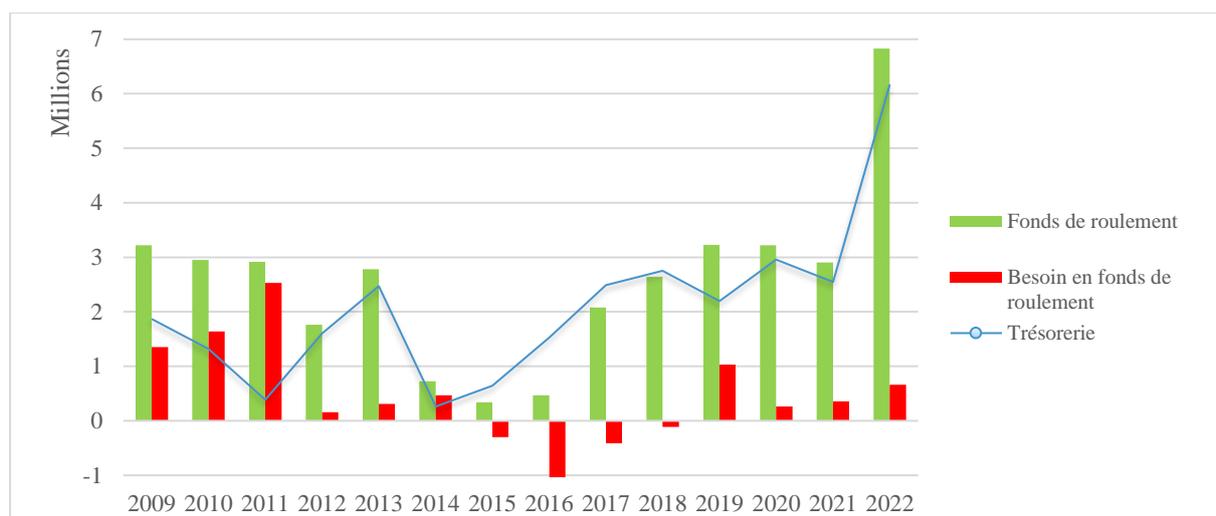
Source : CRC d'après les comptes de gestion et tableaux d'amortissement

Fin 2022, le Sysem était endetté à hauteur de 29 M€, à l'issue de ses deux cycles d'investissement dans la construction puis la modernisation de ses installations de traitement des déchets. En l'état, il dispose donc de marges de manœuvre limitées en matière d'endettement, *a fortiori* dans un contexte de hausse des taux d'intérêts. Un nouveau recours significatif à l'emprunt, à court ou moyen terme, apparaît difficilement envisageable sauf à renforcer significativement l'autofinancement pour assurer sa soutenabilité.

3.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie sécurisés depuis 2016

Après avoir maintenu son fonds de roulement proche de 3 M€ jusqu'en 2013, le Sysem a connu des difficultés de trésorerie entre 2014 et 2016. Les collectivités membres ont acquitté une contribution exceptionnelle en 2017 pour reconstituer un socle de trésorerie, maintenu entre 2 et 3 M€ jusqu'en 2021.

Graphique n° 24 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie



Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2022, la forte progression de la trésorerie est liée à la mobilisation anticipée des emprunts destinés à financer les travaux de modernisation de l'Uvéor, dont le solde a été réglé en 2023.

3.4 Les perspectives financières : un budget contraint par les surcoûts liés à la fermeture des sites d'enfouissement et par l'amortissement des installations modernisées

En lien avec le Sysem, la chambre a réalisé une projection de sa situation financière à l'horizon 2030, échéance du plan régional de gestion des déchets. Cette projection est réalisée au fil de l'eau : elle évalue l'évolution des coûts de traitement toutes choses égales par ailleurs, à modèle industriel et à droit constants.

Elle repose donc sur les hypothèses suivantes, à partir des prévisions de dépenses et de recettes votées au budget 2023 :

- une progression de la population de 0,5 % par an ;
- une inflation conforme aux prévisions de la Banque de France en juin 2023 (5,6 % en 2023, 2,4 % en 2024, 2 % ensuite) ;
- une poursuite de l'exploitation de l'Uvéor modernisée ;
- une poursuite de l'exploitation du centre de tri, avec des travaux de 5 M€ en 2025 pour répondre, au 1^{er} janvier 2026, aux exigences du cahier des charges de Citeo ;
- 2,7 M€ de travaux sur le site de la Lande du Matz d'ici à 2027 ;
- une enveloppe d'investissements courants de 0,5 M€ par an ;
- à compter de 2027, le détournement des ordures ménagères résiduelles du fait de la fermeture des sites d'enfouissement de Gueltas et La Vraie-Croix, à un coût unitaire de 346 €/t ²⁶ ;
- à compter de 2027, l'interdiction de la vente du compost issu de l'Uvéor impliquant son épandage toujours à des fins agricoles mais à titre gratuit, sur le modèle des boues d'épuration, pour un surcoût annuel estimé à 0,1 M€.

Les hypothèses détaillées figurent en annexe n°3.

À partir de ces hypothèses, la chambre a tracé deux scénarios : le premier est fondé sur une stabilité de la production de déchets par habitant, le second table sur une diminution de 25 % conformément à l'objectif fixé par le plan régional (cf. chapitre 1.2).

Dans les deux scénarios, la chambre a tenu compte des effets prévisibles à ce stade de deux évolutions des modalités de collecte :

- la généralisation du tri des emballages au 1^{er} janvier 2023 : au vu des données du premier semestre 2023, l'analyse intègre une baisse de 7 % des tonnages d'ordures ménagères et une hausse de 8,5 % des tonnages de recyclables ;
- le tri à la source des biodéchets au 1^{er} janvier 2024 devrait avoir un effet limité sur les tonnages traités par le Sysem puisque le syndicat dispose d'une ligne de compostage dédiée, séparée de celle des ordures ménagères ; pour tenir compte du déploiement des composteurs individuels, une baisse de 10 % du tonnage a été appliquée en 2024.

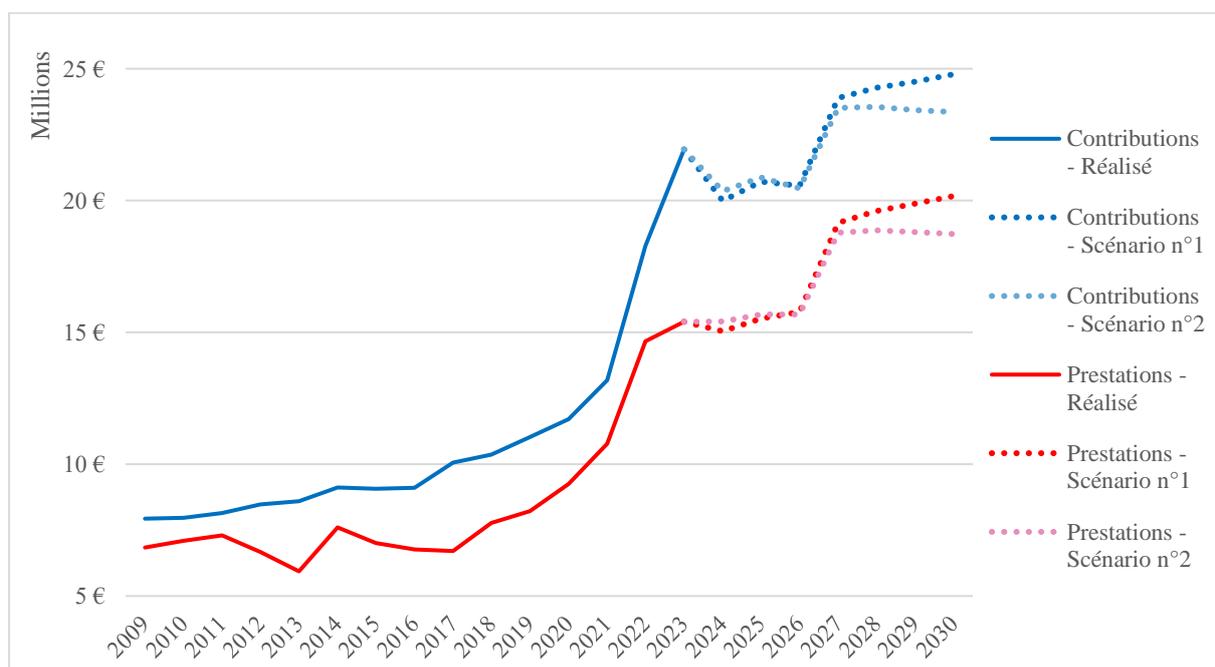
²⁶ Coût de traitement constaté en 2022 pour le détournement vers le site d'enfouissement de Saint-Fraimbault (158 €/t) majoré de l'inflation et de la hausse de la TGAP jusqu'en 2026 + coût de transport de 0,20 €/km sur une distance de 500 km.

Les simulations de la chambre visent, au vu de l'évolution prévisionnelle des dépenses, à estimer le montant des contributions que les intercommunalités membres devront verser pour les couvrir, ainsi que le remboursement de la dette et l'amortissement des installations. À cet égard, la chambre a fixé comme objectif une capacité d'autofinancement brute de 5 M€.

L'application de ces hypothèses met en lumière la faible sensibilité du budget du System aux quantités de déchets traitées, compte tenu de l'importance des coûts fixes liés aux installations industrielles²⁷. Aussi, dans les deux scénarios, le syndicat devrait stabiliser ses coûts jusqu'en 2026, et ainsi demander à ses membres une contribution annuelle de 20 à 21 M€, soit un niveau légèrement inférieur à celui voté en 2023 (22 M€).

À compter de 2027, le System devra faire face à des surcoûts d'exploitation importants liés à la fermeture des sites d'enfouissement du Morbihan (Gueltas et La Vraie-Croix) et à la saturation ou à la fermeture de la plupart des sites d'enfouissement de l'ouest de la France. Sur la seule année 2027, la chambre estime ces surcoûts à environ 3,1 M€ dans le scénario n° 1 et à 2,9 M€ dans le scénario n° 2, ce qui nécessitera une augmentation des contributions à due proportion. La part des seules prestations d'enfouissement devrait ainsi passer de 32 % des dépenses de fonctionnement en 2023 à 40 % en 2030.

Graphique n° 25 : **Projection du montant des contributions et des prestations de service**

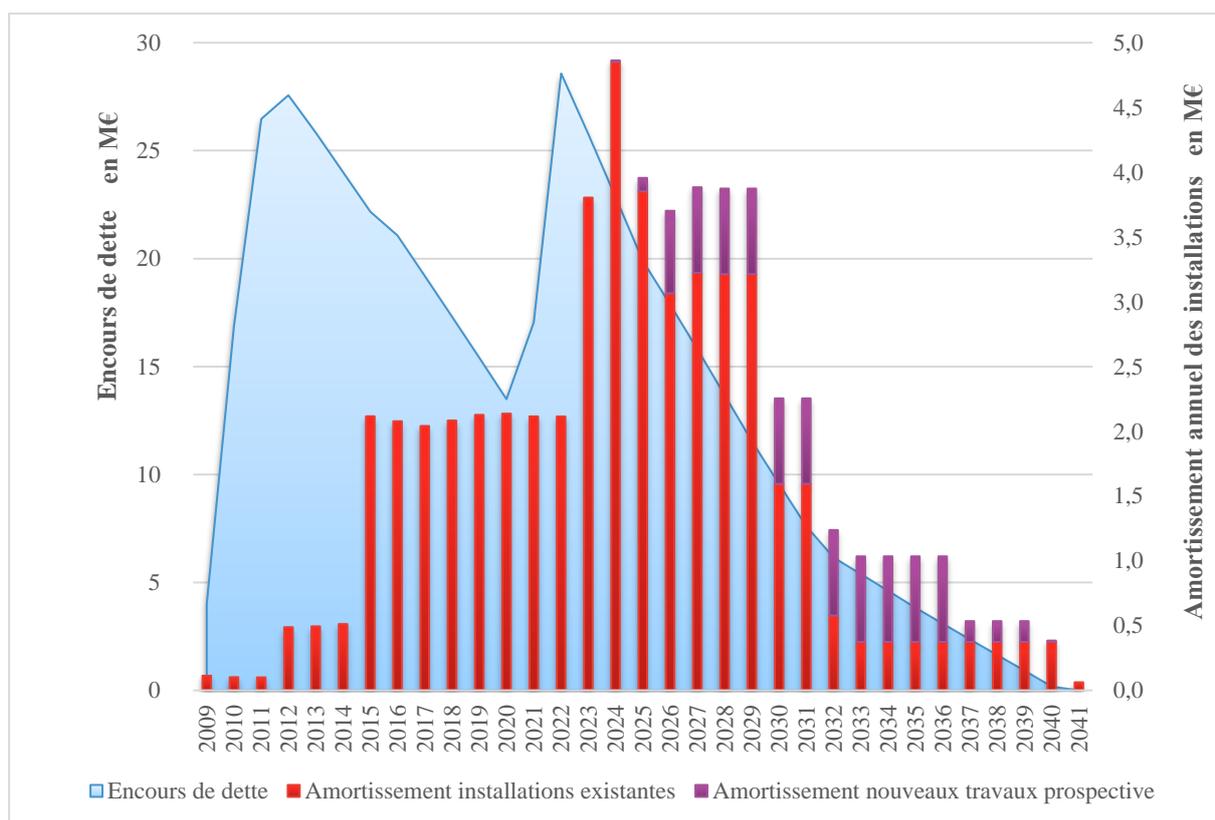


Source : CRC

²⁷ Les tableaux détaillés figurent en annexe n° 4.

En investissement, le Sysem a pris le parti de concentrer l'amortissement des importants travaux réalisés entre 2021 et 2023 sur une courte période (trois ans pour le centre de tri, huit ans pour l'Uvéor) et de rembourser rapidement la dette souscrite. Ce choix va contraindre son budget jusqu'en 2029 mais lui permettra ensuite de rétablir ses marges de manœuvre pour investir.

Graphique n° 26 : Profil d'amortissement des installations et de la dette



Source : CRC d'après les comptes annuels, état de l'actif et données Sysem

Le Sysem devrait donc stabiliser son budget jusqu'en 2026, mais devra ensuite assumer d'importants surcoûts liés à la disparition progressive des capacités d'enfouissement à proximité. Il devrait retrouver des marges de manœuvre en investissement en 2030, date à compter de laquelle il devra étudier la reconversion de son Uvéor. Parallèlement, le développement d'une filière d'élimination alternative à l'enfouissement pourrait limiter les coûts de traitements des ordures ménagères et donc permettre au syndicat de modérer les contributions qu'il demande aux intercommunalités membres.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE

Le Syssem a construit ses installations de traitement des déchets entre 2009 et 2012. Il en a externalisé l'exploitation, ce qui conditionne fortement son budget : les prestations de service représentent 90 % de ses dépenses de fonctionnement. De ce fait, le syndicat est particulièrement exposé à l'inflation puisque les contrats qui le lient à ses prestataires prévoient des prix révisés mensuellement au vu d'indices dont certains sont particulièrement volatils (carburants, métallurgie, logistique). De plus, les travaux de modernisation des installations et l'exportation des déchets pendant la fermeture de celles-ci ont engendré d'importants surcoûts en 2021 et 2022. Il en résulte que les coûts de traitement ont été multipliés par deux pour les ordures ménagères et par trois pour les recyclables.

Fin 2022, le Syssem avait néanmoins stabilisé sa situation financière mais au prix d'un doublement des contributions des collectivités membres en cinq ans, dont une forte augmentation en 2022 imposée par le préfet après que le comité syndical a rejeté le projet de budget. Une contribution exceptionnelle avait également dû être levée en 2017 pour sécuriser un socle de trésorerie.

Le Syssem devrait être en mesure de stabiliser son budget jusqu'en 2026 sans solliciter de nouveau une augmentation des contributions mais va assumer d'importants surcoûts à compter de 2027 en raison de la fermeture des sites d'enfouissement du Morbihan et de la saturation de la plupart des sites de l'ouest de la France. Dans le même temps, son budget sera contraint jusqu'en 2029 par l'amortissement des travaux réalisés entre 2021 et 2023 ; le syndicat retrouvera des marges de manœuvre pour investir à compter de 2030, date à laquelle il lui appartiendra d'étudier la reconversion de son Uvéor.

4 UNE RÉORIENTATION URGENTE DU MODELE INDUSTRIEL QUI REQUIERT DES CHOIX POLITIQUES FORTS

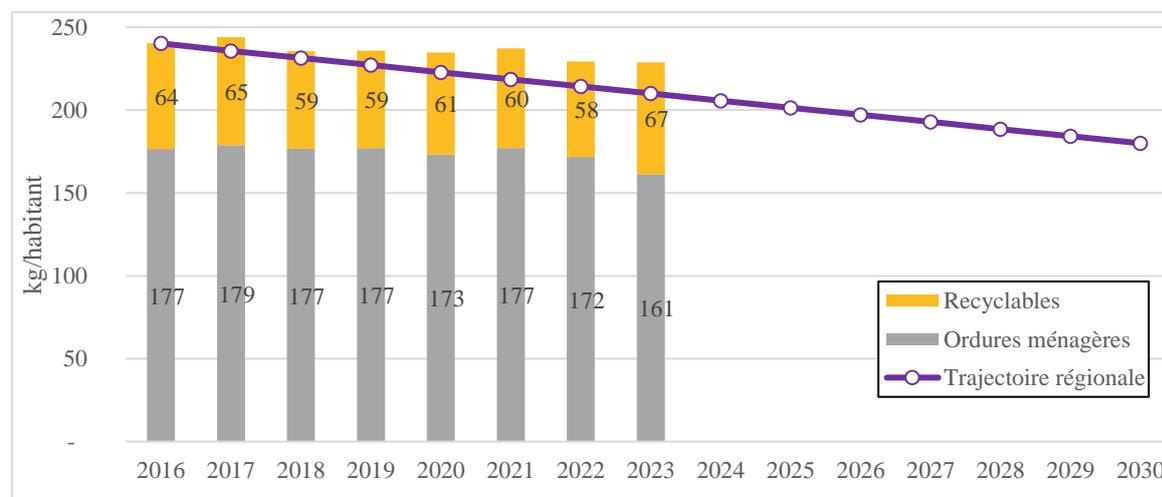
Au regard des objectifs de la politique publique de traitement des déchets (cf. chapitre 1.2) et de leur impact financier prévisionnel (chapitre 3.4), le Sysem présente une faiblesse principale : il enfouit près de 30 000 tonnes de déchets résiduels par an alors que ce mode d'élimination pèsera fortement sur son budget à compter de 2027 et qu'il devra y mettre fin au plus tard en 2030. Pour y remédier, le plan régional de gestion des déchets identifie trois leviers d'action : la réduction de la quantité de déchets traités (4.1), le recours à une filière de valorisation énergétique (4.2) et la mutualisation des installations industrielles gérées par les collectivités chargées du traitement des déchets ménagers (4.3).

4.1 Une prévention aux effets encore limités et inégaux

Conformément aux objectifs nationaux et régionaux, les collectivités responsables de la gestion des déchets sur le territoire du Sysem doivent prioritairement œuvrer à la réduction de la production de déchets ménagers. Cette réduction, qui est en lien avec la politique de prévention, ne relève pas du Sysem, qui ne dispose pas de cette compétence, mais de ses intercommunalités membres ; le Sysem y contribue à la marge sous la forme d'actions de communication et de visites de ses installations à destination notamment d'un public scolaire.

Dans la mesure où les végétaux peuvent faire l'objet d'une valorisation organique, il convient d'examiner la seule production d'ordures ménagères et de recyclables. Par habitant, les quantités de déchets traitées par le Sysem baissent légèrement depuis 2021, mais à un rythme moindre que celui envisagé par la trajectoire régionale. Le territoire peine encore à s'inscrire dans une dynamique forte de baisse de la production de déchets.

Graphique n° 27 : Inscription du Sysem dans la trajectoire régionale de réduction des déchets

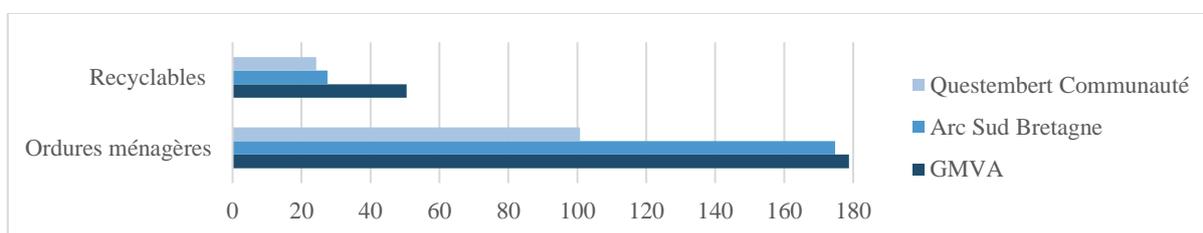


Source : CRC d'après les données SYSEM et PRPGD

Cette tendance traduit un effet encore limité des politiques de prévention déployées. Dans le détail, les résultats divergent selon les intercommunalités membres, notamment en raison d'approches financières différentes : GMVA et Arc Sud Bretagne, qui regroupent 90 % de la population, financent la collecte des déchets par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères simple, sans fraction incitative, tandis que Questembert Communauté recourt à la redevance incitative.

Cette dernière a mis en place ce dispositif dès 2011. Il en a résulté en trois ans, entre 2010 et 2013, une baisse de moitié du tonnage des ordures ménagères produites. En 2022, la production d'ordures ménagères par habitant y était inférieure de 45 % à celle de GMVA et d'Arc Sud Bretagne.

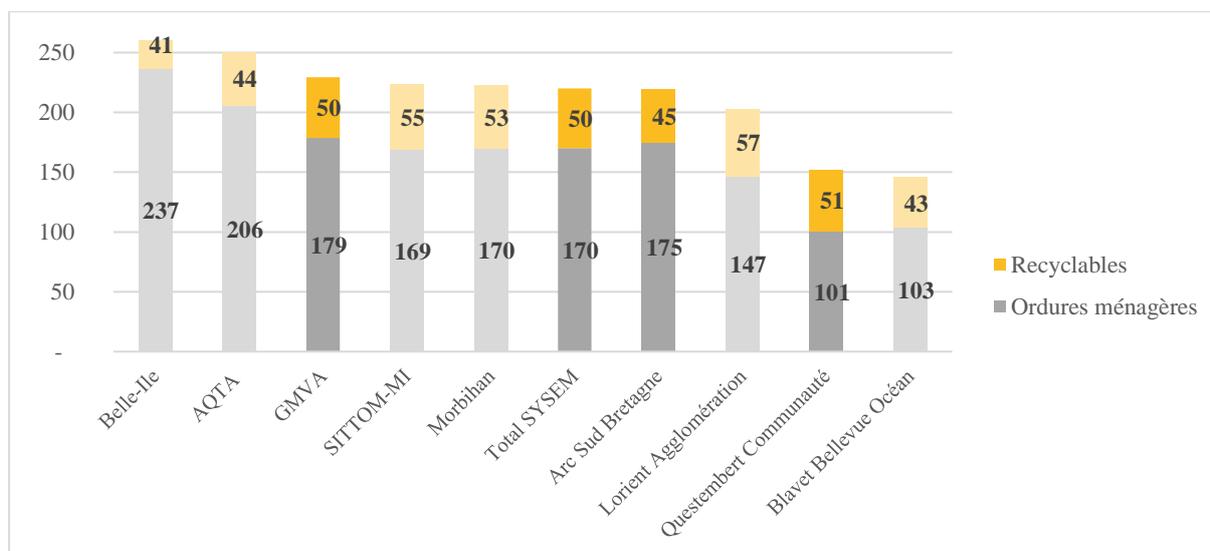
Graphique n° 28 : Déchets pris en charge par le Syssem en 2022 (kg/habitant)



Source : CRC d'après les données Syssem

Ainsi, si la production globale de déchets par habitant du Syssem est dans la moyenne du département du Morbihan, la situation des intercommunalités membres est contrastée selon qu'elles ont mis ou non en place une incitation financière : GMVA et Arc Sud produisent des quantités d'ordures ménagères résiduelles légèrement supérieures à la moyenne départementale tandis que Questembert Communauté est la deuxième intercommunalité morbihannaise qui produit le moins de déchets ménagers.

Graphique n° 29 : Production comparée de déchets ménagers dans le Morbihan (en kg/habitant)

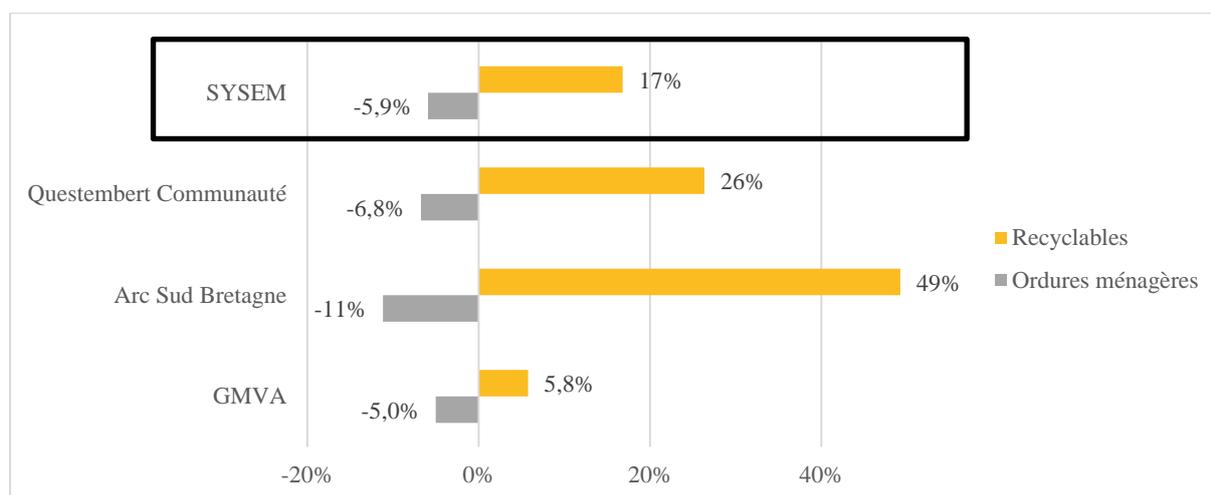


Source : CRC d'après rapports 2021 sur la gestion des déchets et rapports d'activité SYSEM ; inclut les papiers.

Après avoir envisagé l’instauration d’une redevance incitative respectivement en 2017 et 2014, GMVA et Arc Sud Bretagne ont souhaité conserver une taxe, au motif notamment que, contrairement à la redevance, la taxe est également payée par les résidents secondaires et les propriétaires de locations saisonnières, nombreux sur leur territoire littoral. À cet égard, la Cour des comptes, en septembre 2022, invitait l’État à favoriser le déploiement d’une tarification incitative en l’accompagnant, dans les territoires à la démographie saisonnière, d’une « *surtaxe à la taxe de séjour dont le produit serait affecté aux actions relatives à la prévention et à la gestion des déchets* »²⁸.

La sensibilisation, inégale selon les territoires et dans l’ensemble perfectible, des usagers du Sysem se reflète dans l’impact de la généralisation du tri des emballages depuis le 1^{er} janvier 2023. L’effet attendu de cette mesure, à savoir une baisse sensible de la production d’ordures ménagères et une forte hausse de la production de recyclables, se constate pour Questembert Communauté et surtout Arc Sud Bretagne ; à l’inverse pour GMVA, principal producteur de déchets du Sysem, les quantités de déchets n’ont évolué qu’à la marge.

Graphique n° 30 : Évolution des tonnages traités en 2023 par rapport à 2022

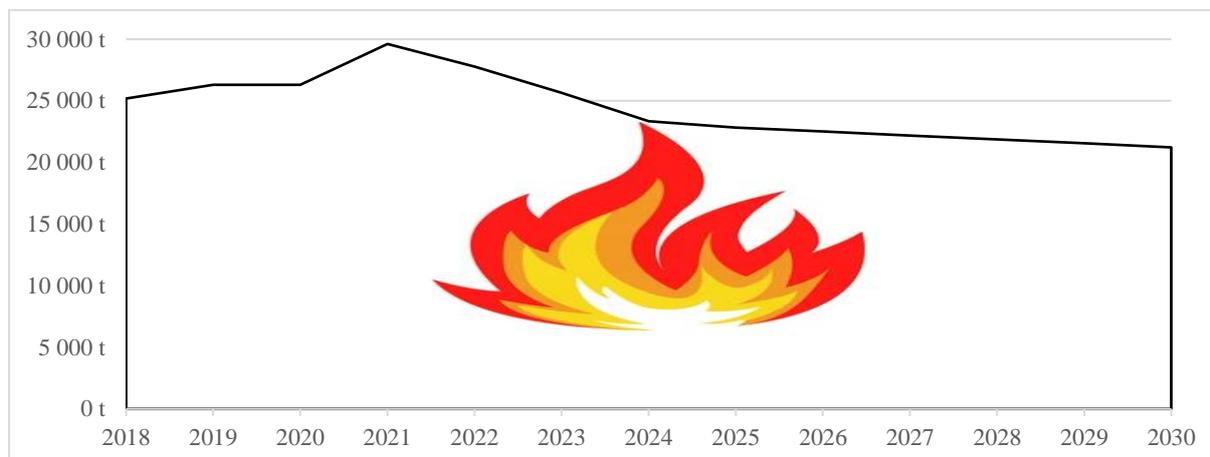


Source : CRC d’après les données Sysem

En prolongeant cette tendance, il est possible d’estimer les tonnages à éliminer à l’horizon 2030 si le Sysem respecte la trajectoire régionale de baisse du gisement (-25 % entre 2016 et 2030). La chambre a tenu compte d’un taux de refus de 56 % pour l’Uvéor et de 15 % pour le centre de tri et n’a intégré qu’une baisse de 10 % des tonnages en 2024 au titre du tri à la source des biodéchets. Ce dernier ne devrait en effet avoir qu’une faible incidence sur les tonnages à éliminer puisque la matière organique est d’ores et déjà valorisée par l’Uvéor.

²⁸ Voir [Cour des comptes, « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », rapport public thématique, septembre 2022](#), recommandations n° 6 et 7, p. 18.

Graphique n° 31 : **Projection des quantités de déchets résiduels à éliminer**



Source : CRC d'après les données d'activité Sysem

En réponse aux observations provisoires, GMVA a indiqué travailler « *sur plusieurs pistes qui permettraient de faire diminuer fortement le tonnage d'ordures ménagères à l'horizon 2030* ».

L'absence de baisse sensible des quantités d'ordures ménagères produites au cours des dernières années, y compris au premier semestre 2023 à la suite de la généralisation du tri des emballages, traduit la sensibilisation encore insuffisante de la plupart des habitants du territoire du Sysem à cet enjeu, ainsi que les freins liés au mode de collecte et au milieu urbain dense à Vannes. Une incitation financière reste à mettre en œuvre sur les territoires de GMVA et d'Arc Sud Bretagne, mais elle s'y heurte notamment aux enjeux spécifiques aux territoires touristiques littoraux. En tout état de cause, quand bien même la production de déchets baisserait de 25 % à l'horizon 2030 (objectif du plan régional), le syndicat devrait toujours éliminer plus de 20 000 tonnes de déchets ultimes. Aussi, la perspective d'une forte baisse de la production d'ordures ménagères n'apparaît ni réaliste ni suffisante à court ou moyen terme pour constituer une réponse à l'enjeu auquel le Sysem doit faire face d'ici à 2030.

4.2 La nécessité de disposer d'un exutoire maîtrisé de valorisation énergétique des déchets ultimes

En septembre 2022, la Cour des comptes a rappelé que « *tant que la prévention et les modes de valorisation prioritaires n'auront pas abouti à une réduction drastique des ordures ménagères résiduelles, la valorisation énergétique des déchets non recyclés, grâce à la modernisation des installations, constitue l'alternative la plus crédible à l'enfouissement* »²⁹. C'est la raison pour laquelle la taxe générale sur les activités polluantes pénalise moins la valorisation énergétique par incinération que l'enfouissement.

Depuis 2016, le Sysem a été accaparé par des enjeux industriels de court terme : la modernisation de l'Uvéor, la mise à niveau du centre de tri et l'exportation de ses déchets le temps des travaux. Dans ce contexte, l'adaptation aux objectifs nationaux et régionaux n'a pas constitué une priorité. Aussi, à l'été 2023, il n'avait pas encore engagé le développement d'une filière de valorisation énergétique alors que les sites d'enfouissement auxquels il recourt doivent fermer à brève échéance, en 2027.

Ce retard s'explique par deux facteurs :

- dans les années 2000, les intercommunalités membres du Sysem avaient expressément écarté la construction d'une unité de valorisation UVE en l'absence d'un consensus sur son emplacement ; cette décision demeure un référentiel politique sur le territoire.
- le Sysem ne dispose ni du mandat politique ni de la compétence statutaire ni des moyens humains nécessaires pour jouer le rôle de chef de file en matière de stratégie de gestion des déchets sur son territoire ; les relations peu fluides voire conflictuelles qu'il entretient avec ses intercommunalités membres ont entravé l'émergence d'une stratégie globale.

Le 11 janvier 2023, le président du Sysem a annoncé à la presse que le syndicat devait rapidement envisager la construction d'une UVE pour répondre à la réduction progressive des capacités d'enfouissement³⁰. Non concertée avec les intercommunalités membres, cette annonce a créé des tensions au sein du comité syndical et a conduit le président de GMVA à la contredire publiquement³¹. Les présidents des trois intercommunalités ont néanmoins convenu au cours du contrôle que le Sysem serait rapidement contraint de recourir à une filière de valorisation énergétique.

²⁹ Voir [Cour des comptes, « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », rapport public thématique, septembre 2022](#), p. 16.

³⁰ Ouest France, 12 janvier 2023, Vannes. *Un nouvel incinérateur dans la zone du Prat, « seule solution » pour traiter les déchets.*

³¹ Ouest France, 14 avril 2023, Déchets. *« On n'a pas besoin d'un incinérateur », estime David Robo, président de Vannes Agglo.*

La prise de conscience très récente de ce retard stratégique a finalement été catalysée par les difficultés financières rencontrées en 2022 par le Syssem, et le relèvement des taxes et redevances d'enlèvement des ordures ménagères qu'elles ont imposé. Si la problématique était latente depuis plusieurs années, elle est devenue urgente lorsque la conjoncture économique de 2022, couplée à la fermeture de l'Uvéor et du centre de tri pour travaux, ont révélé la vulnérabilité du syndicat à la fluctuation des prix, en l'absence d'installations propres d'élimination des déchets ultimes.

Le Syssem et ses intercommunalités membres ont engagé une inflexion stratégique le 12 avril 2023, en lançant une étude visant à établir un diagnostic du traitement des déchets sur le territoire, à estimer le gisement de déchets à traiter à l'horizon 2035 et à proposer un schéma de traitement pour répondre aux enjeux réglementaires et financiers. Le calendrier prévoit d'aboutir à une feuille de route à l'automne 2024.

La chambre souligne que le schéma de traitement qui résultera de cette étude devra s'appuyer sur une hypothèse d'ores et déjà certaine : le maintien d'un socle substantiel de déchets résiduels et la nécessité, pour se conformer aux objectifs réglementaires, de les éliminer par valorisation énergétique plutôt que par enfouissement.

Le Syssem disposera alors de trois options pouvant être combinées :

1. l'externalisation par recours à une UVE privée, comme celle dont un groupe industriel a annoncé la construction sur le site de Gueltas afin de reconvertir l'actuel site d'enfouissement ;
2. un partenariat avec des collectivités bretonnes voisines disposant d'une UVE afin d'exploiter leurs « vides de four » ;
3. la construction d'une nouvelle UVE publique en sud Morbihan, seul territoire de Bretagne à ne pas en disposer.

À partir des données disponibles, il est possible d'estimer les coûts de traitement à la tonne qui résulteraient des différentes options et de les comparer au statut quo³².

Compte tenu de la hausse de la TGAP et des coûts de transport liés à la distance, il apparaît qu'à compter de 2027, le maintien de l'élimination par enfouissement devrait s'avérer nettement plus onéreux que le recours à une UVE publique, que ce soit par la construction d'une nouvelle unité en sud Morbihan ou par l'exploitation des vides de four dans les autres départements bretons. Ce surcoût pourrait être de l'ordre de 71 à 160 % selon la solution de valorisation énergétique choisie.

Il apparaît que les coûts de traitement qui peuvent être anticipés sont proches, quelle que soit la solution publique retenue. Coût de transport compris, l'organisation d'une coopération avec le Sircob³³ (Carhaix, Finistère) ou avec le Smitred³⁴ (Pluzunet, Côtes d'Armor) aboutirait à un coût de traitement similaire à celui obtenu par la construction d'une UVE de 75 000 tonnes par le Syssem.

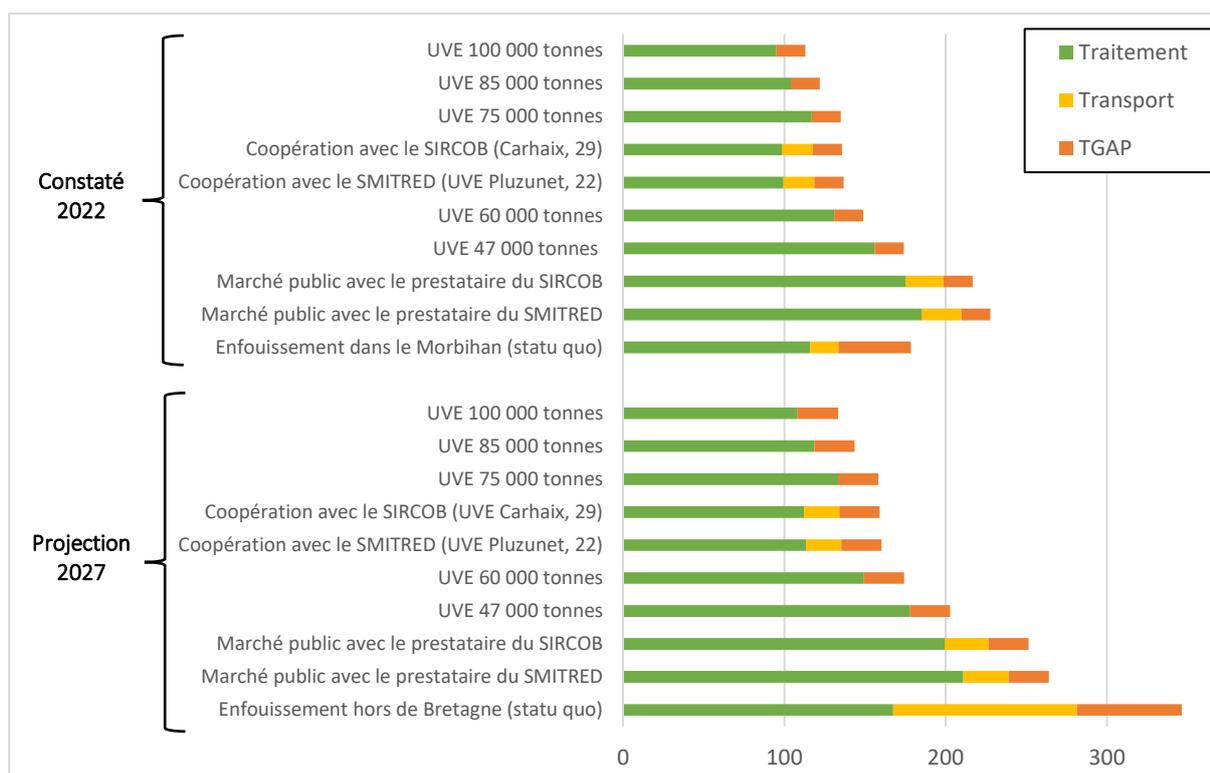
³² La méthode de calcul des coûts est détaillée en annexe n° 5.

³³ Syndicat Intercommunal de Répurgation du Centre-Ouest Bretagne.

³⁴ Syndicat mixte de traitement des déchets de l'Ouest des Côtes d'Armor.

À défaut de données disponibles, le coût de l’externalisation à une UVE privée ne peut être évalué. Il est néanmoins possible de constater que lorsque le Sysem a confié des déchets aux exploitants privés des installations du Sircob et du Smitred, il a dû acquitter des prix nettement supérieurs à ceux qu’il a obtenus lorsqu’il a traité directement avec ces organismes publics.

Graphique n° 32 : Estimation comparée des coûts nets de traitement (en €/ tonne)



Source : CRC d’après les marchés publics et données d’activité

L’éventuelle organisation d’une coopération avec les départements voisins doit toutefois tenir compte du fait que l’existence de vides de four suffisants en Bretagne reste très incertaine. Dans une étude de mars 2023, la Région a estimé que la trajectoire « zéro enfouissement » pouvait être soutenable à l’horizon 2035 et non plus 2030, à trois conditions : une réduction du gisement de déchets de 20 %, la création ou l’extension déjà annoncées de sept UVE³⁵ et le fonctionnement des unités à leur capacité maximale.

³⁵ Les projets d’UVE pris en compte sont l’extension ou la mise en service de nouvelles unités publiques à Vitré et Pontivy en 2026 puis à Taden et Plangenoual en 2027 ainsi que de nouvelles unités privées à Retiers en 2026 et à Brest et Gueltas en 2027. Elle ne tient pas compte des projets annoncés à Plouharnel par AQTA et à Vannes par le Sysem, qui demeurent au stade de l’étude (AQTA) ou de la réflexion (Sysem).

Or, quatre fragilités sont à relever : le rythme attendu de baisse de la production de déchets n'est à ce jour pas atteint ; certaines des unités nouvelles dont il est tenu compte demeurent au stade de la déclaration d'intention ; aucune marge de sécurité n'est prévue pour absorber les aléas techniques ou les variations saisonnières liées au tourisme estival ; l'étude inclut indistinctement les capacités privées et publiques de valorisation énergétique sans tenir compte des spécificités du service public de gestion des déchets ménagers³⁶.

Le tribunal administratif de Rennes a d'ailleurs annulé partiellement le plan régional le 21 septembre 2023 au motif qu'il ne comportait pas de scénario d'évolution au fil de l'eau de la production de déchets, c'est-à-dire sans prise en compte de mesures de prévention. Un tel scénario ferait apparaître un manque de capacités de valorisation énergétique à l'échelle régionale. La région a indiqué au cours du contrôle que la coordination des outils de traitement public à l'échelle régionale est un travail qui fait actuellement l'objet d'une réflexion démarrée en 2023 sur le stockage des déchets et qui se prolonge en 2024 sur les capacités de traitement à valorisation énergétique

Au-delà de l'optimisation des coûts de traitement, la stratégie à définir doit tenir compte d'atouts et de risques qualitatifs résumés dans le tableau en page suivante.

Pour des raisons financières et réglementaires, le Syssem doit rapidement développer une filière de valorisation énergétique de ses déchets ultimes comme alternative à l'élimination par enfouissement. La chambre a analysé les différentes options possibles. Il appartient désormais au Syssem de définir rapidement une stratégie sur cette base, à un coût le plus maîtrisé possible. Le 12 avril 2023, le syndicat et ses intercommunalités membres ont lancé une étude visant à établir un diagnostic du traitement des déchets sur le territoire, à estimer le gisement à traiter à l'horizon 2035 et à proposer un nouveau schéma de traitement à l'automne 2024.

| |
|---|
| <p>Recommandation n° 6. : Faire approuver par le comité syndical en 2024 une stratégie d'élimination des déchets ultimes par valorisation énergétique à un coût de traitement le plus maîtrisé possible.</p> |
|---|

³⁶ Il convient en effet de distinguer les déchets ménagers et assimilés (DMA) qui relèvent en premier lieu du service public et les déchets des activités économiques (DAE) qui relèvent par défaut des opérateurs privés. Si les installations privées peuvent accueillir des DMA et les installations publiques des DAE, la fongibilité est loin d'être parfaite, s'agissant notamment du traitement des DMA par les unités privées, qui doit en principe faire l'objet d'une procédure de commande publique avec une mise en concurrence effective.

Tableau n° 5 : Récapitulatif des enjeux et risques des différentes options de traitement des déchets

| Scénario | Atouts | Risques |
|---|--|---|
| Statu quo | | <p>Impasse réglementaire et technique en raison de la fermeture progressive des sites d'enfouissement en France.</p> <p>Absence de maîtrise des coûts en raison de la raréfaction des sites d'enfouissement et de la TGAP.</p> <p>Coût du transport croissant lié à la distance³⁷.</p> <p>Aléa sur la disponibilité des installations de traitement, qui pourrait nécessiter le recours à des installations de transit et de stockage provisoires.</p> |
| 1. Externalisation | <p>Coût d'investissement supporté par le prestataire.</p> <p>Acceptabilité par la population gérée par le prestataire.</p> | <p>Absence de maîtrise de l'outil industriel.</p> <p>Absence de maîtrise des coûts de traitement, les prix étant déterminés par un prestataire dont le syndicat serait captif.</p> <p>Cadre contractuel à déterminer, dans le respect des règles de la commande publique et notamment de l'obligation de mise en concurrence.</p> |
| 2. Utilisation des vides de four publics | <p>Apparition progressive de vides de four suite à la généralisation du tri des emballages (2023) et du tri à la source des biodéchets (2024).</p> <p>Optimisation de l'utilisation des UVE existantes.</p> <p>Absence d'investissement à supporter.</p> | <p>Absence de maîtrise de l'outil industriel.</p> <p>Incertitude sur la disponibilité des UVE notamment pendant les pics de fréquentation touristique.</p> <p>Coût du transport lié à la distance³⁸.</p> |
| 3. Construction d'une UVE publique en sud Morbihan | <p>Maîtrise de l'outil industriel.</p> <p>Maîtrise des coûts de traitement.</p> <p>Production d'énergie locale et à un coût maîtrisé, distribuée par un réseau de chaleur³⁹.</p> | <p>Nécessité d'un partenariat au-delà du périmètre du seul Sysem.</p> <p>Pilotage du projet par la collectivité.</p> <p>Gestion de l'acceptabilité du lieu d'implantation par la population.</p> |

Source : CRC.

³⁷ Les sites d'enfouissement pouvant potentiellement répondre aux besoins du Sysem à l'horizon 2030 sont situés à au moins 500 km de Vannes.

³⁸ Les UVE publiques les plus proches sont situés à 54 km (Pontivy), 108 km (Concarneau), 115 km (Rennes), 118 km (Carhaix), 124 km (Planguenoual et Taden), 131 km (Briec) et 139 km (Pluzunet) de Vannes.

³⁹ Voir Cour des comptes, « *Le chauffage urbain : une contribution efficace à la transition énergétique insuffisamment exploitée* », septembre 2021.

4.3 La mutualisation à l'échelle du sud Morbihan, une solution incontournable

Le plan régional de gestion des déchets fixe comme orientation la mutualisation des installations de traitement des déchets et, s'agissant du Morbihan, préconise que soit étudiée la création d'un centre de tri départemental. Pour accompagner la mise en œuvre de cette orientation, la Région a organisé six réunions de coordination avec les collectivités du Morbihan chargées de la gestion des déchets entre juin 2019 et décembre 2022.

Le 16 mars 2021, les représentants des collectivités du sud Morbihan ont formellement acté trois orientations politiques pour leur territoire⁴⁰ :

- la création d'un centre de tri unique sous maîtrise d'ouvrage publique et portage privé, sur le territoire de Lorient Agglomération ;
- l'implantation d'un site mutualisé de valorisation du « tout-venant » issu des déchetteries, sur le territoire de GMVA ;
- l'étude de l'opportunité de créer une UVE mutualisée avec l'appui du syndicat départemental Morbihan Énergies.

Le projet le plus avancé a été la création du centre de tri, soumis à la contrainte calendaire de la généralisation du tri des emballages au 1^{er} janvier 2023. Dès 2019, la Région avait rappelé que ce projet s'inscrivait dans un « *planning décisionnel tendu* ». De ce fait, le consensus politique a été progressivement décliné : un site a été identifié à Brandérion et les démarches administratives y ont été entreprises (création de zone, arrêté d'autorisation) ; le principe d'un dispositif de péréquation financière pour tenir compte des distances de transport a été convenu ; le pilotage technique a été confié à Lorient Agglomération et la coordination à un cadre d'AQTA ; la Région a réalisé une évaluation des besoins et des coûts et a accompagné les collectivités dans l'approfondissement du montage juridique, une société publique locale ayant été évoquée. Le projet n'a toutefois jamais été concrétisé, ce qui a contribué au contexte d'urgence dans lequel le Syssem a mis son centre de tri à niveau en 2022.

Par ailleurs, le Syssem et Morbihan Énergies ont conjointement sollicité la Région le 7 décembre 2021 pour qu'elle finance l'étude d'opportunité sur la création de l'UVE. Leur démarche s'inscrivait dans la logique globale à l'échelle du sud Morbihan décidée le 16 mars 2021, en ce qu'elle incluait dans le projet les déchets ménagers d'AQTA et de Lorient Agglomération. Mais le Syssem n'avait pas associé ces dernières à sa démarche, qui est donc demeurée sans suite.

⁴⁰ Syssem, Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, Lorient Agglomération, Auray Quiberon Terre Atlantique, Arc Sud Bretagne, Questembert Communauté, Blavet Bellevue Océan Communauté.

Aussi, en l'absence de pilotage fort de la part de la Région et de l'État d'une part, et d'une réelle volonté des collectivités morbihannaises de structurer une coopération départementale d'autre part, la dynamique s'est étiolée et l'accord politique du 16 mars 2021 n'a pas été mis en œuvre ; sa déclinaison opérationnelle n'a plus été évoquée après décembre 2021. En 2022, les collectivités ont engagé des projets en ordre dispersé : AQTÀ et le Sysem ont annoncé à quelques jours d'intervalle réfléchir à la construction de leur propre UVE et le Sysem a modernisé son centre de tri en urgence pour tenir compte de la généralisation du tri des emballages.

En définitive, alors que le besoin d'une structure départementale est évoqué dans le Morbihan depuis le début des années 2000, sa concrétisation demeure un point de blocage. Or, le sud du département est le territoire breton dont les installations de traitement des déchets sont les plus inadaptées aux objectifs nationaux et régionaux, et il est désormais contraint de faire évoluer rapidement son modèle industriel pour se conformer à ces objectifs opposables. Cette inertie va pénaliser financièrement les collectivités morbihannaises, en les privant d'une part, d'une mutualisation des coûts, et d'autre part de financements (Ademe et Citeo notamment) dont elles ne pourront bénéficier que si elles s'inscrivent dans l'orientation de mutualisation prescrite par le plan régional.

S'agissant de la valorisation énergétique, toutes les collectivités du sud Morbihan sont confrontées au même enjeu et le recours à une unité mutualisée réduirait significativement la charge pour l'utilisateur et le contribuable, par économies d'échelle. Selon les simulations réalisées au chapitre précédent, le coût de traitement unitaire serait supérieur de 35 % dans une UVE de 47 000 tonnes par rapport à une UVE de 100 000 tonnes.

S'agissant du tri des recyclables, la question du financement crée des tensions entre le Sysem et ses membres puisque les intercommunalités, au titre de la collecte des recyclables, perçoivent une contribution financière de l'éco-organisme Citeo : 2 M€ pour GMVA et 0,3 M€ pour Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté. Or, depuis la généralisation des consignes de tri au 1^{er} janvier 2023, Citeo a conditionné le maintien de sa contribution au recours à un centre de tri haute-performance. À ce titre, il a demandé que le centre du tri du Sysem modernisé en 2022 constitue une solution transitoire de trois ans. Afin de conserver la contribution de Citeo, les présidents des intercommunalités membres ont donc pris l'engagement, en décembre 2022, de trouver une solution de tri alternative au centre du Sysem à compter de 2026 ; le président du syndicat a pour sa part refusé de prendre un tel engagement.

Parallèlement, deux projets privés ont émergé dans le département et pourraient être mis en service d'ici 2030 :

- le groupe Paprec a annoncé vouloir lancer la construction d'un centre de tri des recyclables d'une capacité de 40 000 tonnes à Elven, et a approché le Sysem pour inclure dans son approvisionnement les recyclables ménagers collectés sur le territoire du syndicat, et donc se substituer à l'actuel centre de tri public de Vannes ;

- le groupe Suez veut créer une UVE d'une capacité de 130 000 tonnes sur son site de Gueltas et a déposé une déclaration d'intention⁴¹ en février 2023. Cet équipement est présenté comme ayant vocation à traiter les déchets ménagers actuellement enfouis à Gueltas et à La Vraie-Croix, donc notamment les déchets ultimes du Syssem.

De fait, en janvier 2021, la Région avait alerté les collectivités du Morbihan sur une « réflexion similaire menée actuellement par les collectivités du Nord Est Bretagne qui arrive presque trop tard, dans la mesure où un opérateur privé s'est positionné préalablement aux souhaits de mutualisation des collectivités ». GMVA a indiqué au cours du contrôle qu'elle ne serait pas opposée à ce qu'à terme, le Syssem ne dispose plus d'installations de traitement en propre et confie ses déchets à ces deux prestataires privés. En ce sens, le cahier des charges de l'étude lancée par le comité syndical le 12 avril 2023 vise à aboutir à un schéma de traitement « à moindre investissement ». Avant la mise en service de l'Uvéor, le site de Gueltas accueillait d'ailleurs directement les ordures ménagères résiduelles collectées sur le territoire du Syssem.

La chambre rappelle toutefois que s'il est loisible aux collectivités chargées du service public de traitement des déchets ménagers de l'externaliser auprès de prestataires privés spécialisés, elles doivent rechercher le mode de gestion le plus efficace. Or, le recours exclusif à une installation privée exposerait le Syssem et ses membres à un risque de dérapage financier, en l'absence de concurrence effective et de maîtrise des installations industrielles et donc des coûts d'exploitation. Elles risqueraient en effet de se trouver captives d'un prestataire en situation de monopole de fait, en l'absence d'autres capacités de traitement situées à une distance raisonnable. A l'inverse, des installations publiques calibrées pour être viables à partir du seul gisement de déchets ménagers les exposeraient à un risque d'exploitation moindre puisque ces déchets constituent un gisement captif.

Aussi, si les collectivités souhaitent recourir à un prestataire privé pour limiter les coûts d'investissement et l'ingénierie technique à assumer en interne, elles gagneraient à adopter à un mode de gestion plus protecteur de leurs intérêts et leur permettant de conserver la maîtrise d'ouvrage, par exemple une concession. Telle est d'ailleurs l'orientation retenue dans l'accord politique du 16 mars 2021. La Région et l'Ademe continuent au demeurant à promouvoir la création d'un centre de tri départemental sous maîtrise d'ouvrage publique. Au cours du contrôle, elles ont indiqué qu'elles n'excluaient pas de soutenir également un projet d'UVE sous maîtrise d'ouvrage publique, à condition qu'il soit mutualisé au moins à l'échelle du sud Morbihan et que l'équipement réponde aux spécifications les plus avancées en matière de développement durable⁴².

En conclusion, la chambre demande au Syssem de relancer le processus de mutualisation des installations de valorisation énergétique des ordures ménagères résiduelles et de tri des recyclables en sud Morbihan. Compte tenu de ses vulnérabilités, il est dans l'intérêt du syndicat de reprendre l'initiative du dialogue dans le cadre de l'élaboration de la stratégie industrielle que la chambre lui demande d'arrêter (cf. recommandation n° 6).

⁴¹ Articles L. 121-17 et suivants du code de l'environnement.

⁴² Unité à haut pouvoir calorifique produisant de la chaleur.

En effet, en réponse aux observations provisoires, Lorient Agglomération et AQTA ont indiqué avoir pris des contacts en vue d'une mutualisation entre elles et avec des acteurs finistériens, en matière de valorisation énergétique comme de tri des recyclables. Le Sysem risque donc de se trouver isolé et privé de l'opportunité de bénéficier des économies d'échelles générées par le développement de coopérations.

Dans ce contexte, la question de la pérennité du Sysem pourrait se poser, d'autant que les intercommunalités membres ne partagent pas la même vision de l'avenir de son modèle industriel. La chambre souligne que la cessation de l'activité du Sysem pèserait lourdement sur le budget des intercommunalités membres en ce qu'il impliquerait une répartition du passif entre elles. À la clôture de l'exercice 2023, ce passif représentait 16,6 M€ pour Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, 2,84 M€ pour Arc Sud Bretagne et 2,16 M€ pour Questembert Communauté⁴³. A ces montants s'ajouteraient les coûts de reconversion ou de démolition de l'Uvéor et du centre de tri.

CONCLUSION SUR LA RÉORIENTATION DU MODELE INDUSTRIEL

L'évolution de la réglementation, les objectifs du plan régional de gestion des déchets et l'impact prévisionnel de la réduction des capacités d'enfouissement sur le budget du Sysem imposent au syndicat de revoir rapidement son modèle industriel.

En effet, quand bien même ses intercommunalités membres, chargées de la prévention et de la collecte, parviendraient à réduire le gisement des déchets à traiter de 25 % d'ici 2030, conformément à l'objectif régional, qui au demeurant paraît ambitieux au regard de la trajectoire constatée à ce jour, le Sysem aura toujours à éliminer plus de 20 000 tonnes de déchets résiduels par an.

Il devra en conséquence recourir à une filière de valorisation énergétique. À partir des options analysées par la chambre, il lui appartient désormais de définir rapidement une stratégie, fondée sur la sécurisation des capacités d'incinération et la recherche du coût de traitement le plus maîtrisé possible. Le syndicat et ses intercommunalités membres ont lancé une étude en ce sens le 12 avril 2023.

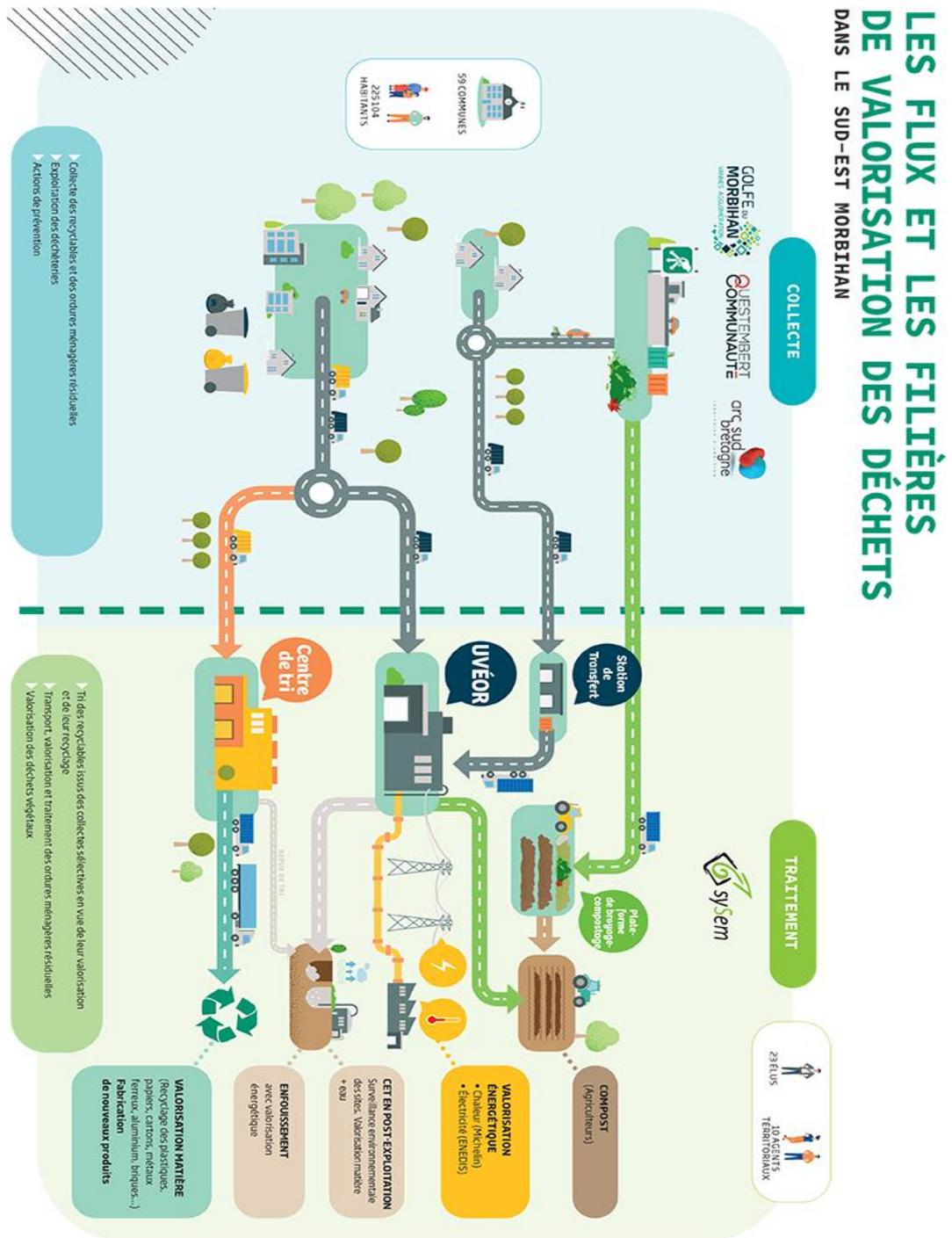
De plus, le Sysem a pris du retard dans l'organisation de la coopération avec les autres structures publiques, préconisée par le plan régional de gestion des déchets et indispensable pour optimiser les coûts de traitement grâce aux économies d'échelle. Il risque de se retrouver isolé alors que les autres intercommunalités du sud Morbihan ont déjà mis à l'étude la structuration de coopérations entre elles. Dans ces circonstances, la question de la pérennité du Sysem pourrait se poser alors que ses membres ne partagent pas la même vision de l'avenir de son modèle industriel. Ceux-ci devront toutefois soigneusement mesurer le coût d'une cessation de l'activité du syndicat, le passif étant réparti entre les membres. Au 31 décembre 2023, ce passif représentait 16,6 M€ pour Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, 2,84 M€ pour Arc Sud Bretagne et 2,16 M€ pour Questembert Communauté. Les coûts de reconversion ou de démolition de l'Uvéor et du centre de tri s'y ajouteraient.

⁴³ Au 31 décembre 2023, l'endettement total, net de la trésorerie, était de 21 554 356 € à répartir au prorata de la population entre GMVA (77 %), Arc Sud Bretagne (13 %) et Questembert Communauté (10 %).

ANNEXES

| | |
|--|----|
| Annexe n° 1. Filières de traitement du System | 69 |
| Annexe n° 2. Détail des dépenses et recettes de fonctionnement | 70 |
| Annexe n° 3. Hypothèses de l'analyse financière prospective..... | 71 |
| Annexe n° 4. Prospective financière détaillée..... | 72 |
| Annexe n° 5. Méthode de calcul de l'estimation des coûts comparés d'élimination..... | 76 |

Annexe n° 1. Filières de traitement du System



Source : Rapport d'activité 2021.

Annexe n° 2. Détail des dépenses et recettes de fonctionnement

| <i>en €</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>Contributions</i> | 10 066 323 | 10 361 295 | 11 029 779 | 11 704 402 | 13 185 523 | 18 278 183 |
| + <i>Traitement des recyclables d'AQTA</i> | - | 190 118 | 474 922 | 474 922 | 531 902 | 581 819 |
| + <i>Traitement des recyclables de Belle-Ile</i> | - | 20 104 | 36 108 | 36 108 | 39 717 | 47 175 |
| + <i>Déchets d'autres producteurs</i> | 180 722 | 209 296 | 52 413 | 52 413 | 99 772 | 65 273 |
| + <i>Reprise des déchets valorisables</i> | 700 954 | 383 922 | 382 704 | 382 704 | 403 843 | 334 567 |
| + <i>Vente d'énergie</i> | 628 995 | 522 499 | 521 517 | 521 517 | 155 822 | - |
| + <i>Autres</i> | 137 130 | 159 403 | 169 937 | 377 974 | 14 152 | 17 327 |
| = Produits de gestion | 11 714 125 | 11 846 638 | 12 667 379 | 13 550 039 | 14 430 732 | 19 324 345 |
| <i>Prestations de service</i> | 6 711 639 | 7 769 262 | 8 218 611 | 9 243 664 | 10 774 331 | 14 665 996 |
| + <i>Charges de personnel</i> | 419 366 | 416 855 | 523 849 | 547 199 | 529 671 | 644 214 |
| + <i>Charges générales courantes</i> | 124 207 | 144 200 | 182 176 | 186 016 | 242 017 | 226 486 |
| + <i>Indemnités des élus</i> | 55 115 | 55 722 | 56 029 | 57 681 | 74 793 | 65 769 |
| + <i>Intéressement à valorisation</i> | 114 421 | 143 375 | 451 369 | 467 065 | 303 264 | 344 850 |
| = Charges de gestion | 7 424 749 | 8 529 415 | 9 432 035 | 10 501 626 | 11 924 077 | 15 947 316 |
| Excédent brut de fonctionnement | 4 289 377 | 3 317 223 | 3 235 344 | 3 048 413 | 2 506 655 | 3 377 029 |
| + <i>Résultat financier</i> | - 683 670 | - 621 206 | - 555 405 | - 514 257 | - 1 023 284 | - 317 083 |
| + <i>Résultat exceptionnel</i> | 21 857 | 5 697 | 167 756 | 200 335 | - 42 | 196 529 |
| = CAF brute | 3 627 564 | 2 701 714 | 2 847 695 | 2 734 491 | 1 483 329 | 3 256 475 |
| - <i>Annuité en capital de la dette</i> | 1 875 559 | 1 892 442 | 1 901 635 | 1 911 244 | 2 345 100 | 1 992 745 |
| = CAF nette | 1 752 005 | 809 272 | 946 060 | 823 247 | - 861 771 | 1 263 730 |

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 3. Hypothèses de l'analyse financière prospective

| | |
|---|--|
| Tonnage enfoui | Taux de refus du tonnage entrant : 56 % pour l'Uvéor et 15 % pour le centre de tri |
| Recettes de fonctionnement | |
| Traitement des recyclables d'AQTA | A partir du constaté 2022, impact de la généralisation du tri des emballages en 2023 (+25 %) puis effet inflation + population |
| Traitement des recyclables de Belle-Ile | A partir du constaté 2022, impact de la généralisation du tri des emballages en 2023 (+24 %) puis effet inflation + population |
| Déchets d'autres producteurs | Moyenne 2019-2022 + inflation |
| Reprise des déchets valorisables | Budget primitif 2023 puis effet inflation + population |
| Vente d'énergie | Production d'énergie augmentée de 10 % suite à la modernisation de l'Uvéor. Demi-régime en 2023 puis plein régime en 2024 + inflation. |
| Autres | Constaté 2022 + inflation |
| Dépenses de fonctionnement | |
| Exploitation UVEOR | Budget 2023 + inflation + évolution tonnage (7€/t). Surcoût de 100 000 € à compter de 2027 pour tenir compte de l'épandage du compost suite à l'interdiction de sa commercialisation. |
| Enfouissement | Tarif 2024 + inflation. A compter de 2027, coût du détournement constaté en 2022 + rattrapage inflation et TGAP + transport à 500 km soit un total de 346 €/t ; ensuite effet inflation. |
| Exploitation centre de tri | Budget 2023 + inflation + évolution tonnage (100 €/t en moyenne selon le flux) |
| Exploitation Lande du Matz | Budget 2023 + inflation + population |
| Compostage végétaux | Constaté 2022 + inflation + population |
| Autres | Constaté 2022 + inflation + population |
| Charges de personnel | Effectif stable, progression de la masse salariale de 3 % par an |
| Charges générales courantes | Inflation + 1 % en volume |
| Indemnités des élus | +2 % par an |
| Intéressement à valorisation | Budget 2023 puis effet inflation + population |

Source : CRC

Annexe n° 4. Prospective financière détaillée

Scénario n°1

| <i>en €</i> | 2022 (pour mémoire) | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|--|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Tonnage ordures ménagères</i> | 44 313 | 41 433 | 37 497 | 37 684 | 37 872 | 38 062 | 38 252 | 38 443 | 38 636 |
| <i>Tonnage recyclables</i> | 15 010 | 16 376 | 16 457 | 16 540 | 16 622 | 16 706 | 16 789 | 16 873 | 16 957 |
| <i>Tonnage déchets verts</i> | 24 884 | 25 008 | 25 133 | 25 259 | 25 385 | 25 512 | 25 640 | 25 768 | 25 897 |
| <i>Tonnage enfoui</i> | 27 789 | 25 659 | 23 467 | 23 584 | 23 702 | 23 820 | 23 940 | 24 059 | 24 180 |
| Contributions | 18 278 183 | 21 936 336 | 19 988 757 | 20 722 731 | 20 565 118 | 23 889 866 | 24 279 724 | 24 507 361 | 24 790 095 |
| + <i>Traitement des recyclables d'AQTA</i> | 581 819 | 771 841 | 794 317 | 814 255 | 834 693 | 855 643 | 877 120 | 899 136 | 921 704 |
| + <i>Traitement des recyclables de Belle-Ile</i> | 47 175 | 61 773 | 63 256 | 64 521 | 65 812 | 67 128 | 68 470 | 69 840 | 71 237 |
| + <i>Déchets d'autres producteurs</i> | 65 273 | 61 975 | 63 463 | 64 732 | 66 026 | 67 347 | 68 694 | 70 068 | 71 469 |
| + <i>Reprise des déchets valorisables</i> | 334 567 | 350 000 | 360 192 | 369 233 | 378 501 | 388 001 | 397 740 | 407 723 | 417 957 |
| + <i>Vente d'énergie</i> | - | 310 000 | 700 000 | 714 000 | 728 280 | 742 846 | 757 703 | 772 857 | 788 314 |
| + <i>Autres</i> | 17 327 | 18 297 | 18 736 | 19 111 | 19 493 | 19 883 | 20 281 | 20 687 | 21 100 |
| = Produits de gestion | 19 324 345 | 23 510 223 | 21 988 721 | 22 768 583 | 22 657 923 | 26 030 714 | 26 469 732 | 26 747 670 | 27 081 876 |
| Prestations de service | 14 665 996 | 15 403 400 | 15 042 485 | 15 526 805 | 15 778 925 | 19 154 054 | 19 597 353 | 19 881 016 | 20 169 985 |
| <i>dont exploitation Uvéor</i> | 4 497 025 | 5 000 000 | 5 092 447 | 5 195 609 | 5 300 840 | 5 408 182 | 5 517 678 | 5 629 370 | 5 743 303 |
| <i>dont enfouissement</i> | 2 263 155 | 5 400 000 | 4 810 670 | 5 072 922 | 5 098 287 | 8 241 875 | 8 448 746 | 8 490 990 | 8 533 445 |
| <i>dont exploitation centre de tri</i> | 4 011 460 | 3 500 000 | 3 592 188 | 3 672 260 | 3 753 975 | 3 837 366 | 3 922 466 | 4 009 310 | 4 097 933 |
| <i>dont exploitation Lande du Matz</i> | 644 439 | 778 500 | 801 170 | 821 279 | 841 893 | 863 025 | 884 687 | 906 892 | 929 655 |
| <i>dont compostage végétaux</i> | 605 481 | 636 500 | 655 035 | 671 476 | 688 330 | 705 607 | 723 318 | 741 473 | 760 084 |
| <i>dont autres</i> | 430 202 | 88 400 | 90 975 | 93 258 | 95 599 | 97 998 | 100 458 | 102 980 | 105 564 |
| + <i>Charges de personnel</i> | 644 214 | 663 541 | 683 447 | 703 950 | 725 069 | 746 821 | 769 225 | 792 302 | 816 071 |
| + <i>Charges générales courantes</i> | 226 486 | 241 434 | 249 643 | 257 132 | 264 846 | 272 792 | 280 975 | 289 405 | 298 087 |
| + <i>Indemnités des élus</i> | 65 769 | 67 085 | 68 426 | 69 795 | 71 191 | 72 615 | 74 067 | 75 548 | 77 059 |
| + <i>Intéressement à valorisation</i> | 344 850 | 350 000 | 360 192 | 369 233 | 378 501 | 388 001 | 397 740 | 407 723 | 417 957 |
| = Charges de gestion | 15 947 315 | 16 725 460 | 16 404 193 | 16 926 915 | 17 218 531 | 20 634 282 | 21 119 361 | 21 445 994 | 21 779 159 |

SYNDICAT DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DU SUD-EST MORBIHAN (SYSEM)

| | | | | | | | | | |
|--|---------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Excédent brut de fonctionnement</i> | 3 377 030 | 6 784 763 | 5 584 528 | 5 841 668 | 5 439 392 | 5 396 432 | 5 350 371 | 5 301 677 | 5 302 717 |
| - Résultat financier | 317 083 | 704 717 | 584 528 | 841 668 | 439 392 | 396 432 | 350 371 | 301 677 | 302 717 |
| + Résultat exceptionnel | 196 529 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| = CAF brute | 3 256 476 | 6 080 046 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 |
| - Annuité en capital de la dette | 1 992 745 | 2 793 321 | 2 922 395 | 2 962 539 | 2 023 212 | 2 064 467 | 2 123 694 | 2 149 308 | 1 963 178 |
| = CAF nette | 1 263 731 | 3 286 725 | 2 077 605 | 2 037 461 | 2 976 788 | 2 935 533 | 2 876 306 | 2 850 692 | 3 036 822 |
| - Dépenses d'équipement | 12 389 979 | 754 162 | 1 650 000 | 6 003 000 | 850 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 11 126 248 | 2 532 563 | 427 605 | - 3 965 539 | 2 126 788 | 2 435 533 | 2 376 306 | 2 350 692 | 2 536 822 |
| + Nouveaux emprunts | 15 051 581 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| = Variation du fonds de roulement | 3 925 333 | 2 532 563 | 427 605 | - 3 965 539 | 2 126 788 | 2 435 533 | 2 376 306 | 2 350 692 | 2 536 822 |
| Fonds de roulement au 31/12 | 6 829 332 | 9 361 895 | 9 789 500 | 5 823 961 | 7 950 748 | 10 386 281 | 12 762 587 | 15 113 279 | 17 650 101 |
| Encours de dette au 31/12 | 28 570 165 | 25 776 844 | 22 854 449 | 19 891 909 | 17 868 697 | 15 804 230 | 13 680 536 | 11 531 228 | 9 568 050 |
| Capacité de désendettement | 8,8 | 4,2 | 4,6 | 4,0 | 3,6 | 3,2 | 2,7 | 2,3 | 1,9 |
| CAF brute | | | | | | | | | |
| CAF brute | 3 256 476 | 6 080 046 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 |
| - dotations aux amortissements | 2 665 039 | 4 345 680 | 5 404 175 | 4 497 508 | 4 243 594 | 4 257 229 | 4 247 229 | 4 247 229 | 2 254 242 |
| + reprise des subventions d'investissement | 550 693 | 541 334 | 541 334 | 541 334 | 541 334 | 373 334 | 373 334 | 373 334 | - |
| = Résultat de fonctionnement | 1 142 130 | 2 275 700 | 137 159 | 1 043 826 | 1 297 740 | 1 116 105 | 1 126 105 | 1 126 105 | 2 745 758 |

Source : CRC

Scénario n°2

| <i>en €</i> | 2022 (pour mémoire) | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|--|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Tonnage ordures ménagères</i> | 44 313 | 42 319 | 41 338 | 40 357 | 39 375 | 38 394 | 37 413 | 36 432 | 35 450 |
| <i>Tonnage recyclables</i> | 15 010 | 16 286 | 15 675 | 15 064 | 14 452 | 13 841 | 13 230 | 12 619 | 12 008 |
| <i>Tonnage déchets verts</i> | 24 884 | 24 262 | 23 640 | 23 018 | 22 396 | 21 774 | 21 151 | 20 529 | 19 907 |
| <i>Tonnage enfoui</i> | 27 789 | 26 142 | 25 500 | 24 859 | 24 218 | 23 577 | 22 936 | 22 295 | 21 653 |
| Contributions | | | | | | | | | |
| | 18 278 183 | 21 936 336 | 20 357 041 | 20 869 903 | 20 468 893 | 23 516 584 | 23 552 992 | 23 426 935 | 23 354 014 |
| + <i>Traitement des recyclables d'AQTA</i> | 581 819 | 771 841 | 794 317 | 814 255 | 834 693 | 855 643 | 877 120 | 899 136 | 921 704 |
| + <i>Traitement des recyclables de Belle-Ile</i> | 47 175 | 61 773 | 63 256 | 64 521 | 65 812 | 67 128 | 68 470 | 69 840 | 71 237 |
| + <i>Déchets d'autres producteurs</i> | 65 273 | 61 975 | 63 463 | 64 732 | 66 026 | 67 347 | 68 694 | 70 068 | 71 469 |
| + <i>Reprise des déchets valorisables</i> | 334 567 | 350 000 | 360 192 | 369 233 | 378 501 | 388 001 | 397 740 | 407 723 | 417 957 |
| + <i>Vente d'énergie</i> | - | 310 000 | 700 000 | 714 000 | 728 280 | 742 846 | 757 703 | 772 857 | 788 314 |
| + <i>Autres</i> | 17 327 | 18 297 | 18 736 | 19 111 | 19 493 | 19 883 | 20 281 | 20 687 | 21 100 |
| = Produits de gestion | 19 324 345 | 23 510 223 | 22 357 006 | 22 915 755 | 22 561 698 | 25 657 432 | 25 742 999 | 25 667 245 | 25 645 795 |
| Prestations de service | | | | | | | | | |
| | 14 665 996 | 15 403 400 | 15 410 770 | 15 673 977 | 15 682 700 | 18 780 772 | 18 870 621 | 18 800 590 | 18 733 904 |
| <i>dont exploitation Uvéor</i> | 4 497 025 | 5 000 000 | 5 113 131 | 5 208 525 | 5 305 827 | 5 405 075 | 5 506 308 | 5 609 566 | 5 714 888 |
| <i>dont enfouissement</i> | 2 263 155 | 5 400 000 | 5 227 577 | 5 347 216 | 5 209 302 | 8 157 601 | 8 094 473 | 7 868 193 | 7 641 913 |
| <i>dont exploitation centre de tri</i> | 4 011 460 | 3 500 000 | 3 522 882 | 3 532 222 | 3 541 748 | 3 551 465 | 3 561 377 | 3 571 486 | 3 581 798 |
| <i>dont exploitation Lande du Matz</i> | 644 439 | 778 500 | 801 170 | 821 279 | 841 893 | 863 025 | 884 687 | 906 892 | 929 655 |
| <i>dont compostage végétaux</i> | 605 481 | 636 500 | 655 035 | 671 476 | 688 330 | 705 607 | 723 318 | 741 473 | 760 084 |
| <i>dont autres</i> | 430 202 | 88 400 | 90 975 | 93 258 | 95 599 | 97 998 | 100 458 | 102 980 | 105 564 |
| + <i>Charges de personnel</i> | 644 214 | 663 541 | 683 447 | 703 950 | 725 069 | 746 821 | 769 225 | 792 302 | 816 071 |
| + <i>Charges générales courantes</i> | 226 486 | 241 434 | 249 643 | 257 132 | 264 846 | 272 792 | 280 975 | 289 405 | 298 087 |
| + <i>Indemnités des élus</i> | 65 769 | 67 085 | 68 426 | 69 795 | 71 191 | 72 615 | 74 067 | 75 548 | 77 059 |
| + <i>Intéressement à valorisation</i> | 344 850 | 350 000 | 360 192 | 369 233 | 378 501 | 388 001 | 397 740 | 407 723 | 417 957 |
| = Charges de gestion | 15 947 315 | 16 725 460 | 16 772 478 | 17 074 087 | 17 122 306 | 20 261 000 | 20 392 628 | 20 365 568 | 20 343 078 |
| Excédent brut de fonctionnement | 3 377 030 | 6 784 763 | 5 584 528 | 5 841 668 | 5 439 392 | 5 396 432 | 5 350 371 | 5 301 677 | 5 302 717 |

SYNDICAT DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DU SUD-EST MORBIHAN (SYSEM)

| | | | | | | | | | |
|--|---------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| - Résultat financier | 317 083 | 704 717 | 584 528 | 841 668 | 439 392 | 396 432 | 350 371 | 301 677 | 302 717 |
| + Résultat exceptionnel | 196 529 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| = CAF brute | 3 256 476 | 6 080 046 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 |
| - Annuité en capital de la dette | 1 992 745 | 2 793 321 | 2 922 395 | 2 962 539 | 2 023 212 | 2 064 467 | 2 123 694 | 2 149 308 | 1 963 178 |
| = CAF nette | 1 263 731 | 3 286 725 | 2 077 605 | 2 037 461 | 2 976 788 | 2 935 533 | 2 876 306 | 2 850 692 | 3 036 822 |
| - Dépenses d'équipement | 12 389 979 | 754 162 | 1 650 000 | 6 003 000 | 850 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 11 126 248 | 2 532 563 | 427 605 | - 3 965 539 | 2 126 788 | 2 435 533 | 2 376 306 | 2 350 692 | 2 536 822 |
| + Nouveaux emprunts | 15 051 581 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| = Variation du fonds de roulement | 3 925 333 | 2 532 563 | 427 605 | - 3 965 539 | 2 126 788 | 2 435 533 | 2 376 306 | 2 350 692 | 2 536 822 |
| Fonds de roulement au 31/12 | 6 829 332 | 9 361 895 | 9 789 500 | 5 823 961 | 7 950 748 | 10 386 281 | 12 762 587 | 15 113 279 | 17 650 101 |
| Encours de dette au 31/12 | 28 570 165 | 25 776 844 | 22 854 449 | 19 891 909 | 17 868 697 | 15 804 230 | 13 680 536 | 11 531 228 | 9 568 050 |
| Capacité de désendettement | 8,8 | 4,2 | 4,6 | 4,0 | 3,6 | 3,2 | 2,7 | 2,3 | 1,9 |
| CAF brute | | | | | | | | | |
| CAF brute | 3 256 476 | 6 080 046 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 | 5 000 000 |
| - dotations aux amortissements | 2 665 039 | 4 345 680 | 5 404 175 | 4 497 508 | 4 243 594 | 4 257 229 | 4 247 229 | 4 247 229 | 2 254 242 |
| + reprise des subventions d'investissement | 550 693 | 541 334 | 541 334 | 541 334 | 541 334 | 373 334 | 373 334 | 373 334 | - |
| = Résultat de fonctionnement | 1 142 130 | 2 275 700 | 137 159 | 1 043 826 | 1 297 740 | 1 116 105 | 1 126 105 | 1 126 105 | 2 745 758 |

Source : CRC

Annexe n° 5. Méthode de calcul de l'estimation des coûts comparés d'élimination

| <i>Exutoire</i> | 2022 | 2027 |
|---|---|--|
| <i>Enfouissement en Bretagne puis hors de Bretagne</i> | Prix appliqué en 2022 pour l'enfouissement des déchets ultimes du Syssem dans le Morbihan (Gueltas et La Vraie-Croix). | Prix appliqué en 2022 pour le détournement vers le site d'enfouissement de Saint-Fraimbault-de-Prières (Mayenne), majoré des prévisions d'inflation et de l'augmentation de la TGAP Prix du transport au kilomètre appliqué à une distance de 500 km. |
| <i>Utilisation des vides de four (Pluzunet, SMITRED 22)</i> | Prix appliqué au Syssem en 2022 pour traiter les ordures ménagères détournées pendant la fermeture de l'Uvéor. Simulations Syssem, sur la base d'un investissement de 80 à 95 M€ intégralement financé par emprunt. = Annuité d'emprunt en capital et intérêts (2,5 % sur 20 ans) + charges d'exploitation annuelles – produits d'exploitation annuels (vente d'énergie et métaux) + TGAP | Actualisation avec inflation prévisionnelle et augmentation de la TGAP |
| <i>Utilisation des vides de four (Carhaix, SIRCOB 29)</i> | | |
| <i>UVE 47 000 tonnes</i> | | |
| <i>UVE 60 000 tonnes</i> | | |
| <i>UVE 75 000 tonnes</i> | | |
| <i>UVE 85 000 tonnes</i> | | |
| <i>UVE 100 000 tonnes</i> | | |

Source : CRC.



Chambre régionale des comptes Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 Rennes Cedex

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