



## EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

du Conseil de Communauté de l'agglomération dijonnaise

Séance du jeudi 16 décembre 2010

Président : M. REBSAMEN

Secrétaires de séances : M. GRANDGUILLAUME et M. TRAHARD

Convocation envoyée le 9 décembre 2010

Publié le 17 décembre 2010

Nombre de membres du Conseil de Communauté : 82

Nombre de présents participant au vote : 70

Nombre de membres en exercice : 82

Nombre de procurations : 6

### *Membres présents :*

M. François REBSAMEN	M. Alain MILLOT	M. Franck MELOTTE
M. Pierre PRIBETICH	M. Benoît BORDAT	M. Louis LAURENT
M. Jean ESMONIN	M. Joël MEKHANTAR	Mme Christine MASSU
M. Gilbert MENUET	M. Christophe BERTHIER	Mme Dominique BEGIN-CLAUDET
Mme Colette POPARD	M. Philippe DELVALEE	M. Michel FORQUET
M. Rémi DETANG	Mme Anne DILLENSEGER	M. Claude PICARD
M. Jean-Patrick MASSON	M. Georges MAGLICA	M. Gaston FOUCHERES
M. José ALMEIDA	Mme Elizabeth REVEL-LEFEVRE	Mme Claude DARCIAUX
M. Jean-François DODET	Mme Elisabeth BIOT	M. Nicolas BOURNY
M. François DESEILLE	Mlle Christine MARTIN	M. Jean-Philippe SCHMITT
M. Laurent GRANDGUILLAUME	Mlle Nathalie KOENDERS	M. Pierre-Olivier LEFEBVRE
M. Patrick CHAUPUIS	Mme Marie-Josèphe DURNET-ARCHEREY	M. Gilles MATHEY
M. Michel JULIEN	M. Alain MARCHAND	M. Jean-Claude GIRARD
Mme Marie-Françoise PETEL	M. Mohammed IZIMER	Mme Françoise EHRE
M. Gérard DUPIRE	Mme Hélène ROY	M. Patrick BAUDEMONT
Mme Catherine HERVIEU	Mme Myriam BERNARD	Mme Geneviève BILLAUT
M. François-André ALLAERT	M. Mohamed BEKHTAOUI	M. Murat BAYAM
M. Jean-Claude DOUHAIT	Mme Jacqueline GARRET-RICHARD	M. Michel BACHELARD
Mlle Badiaâ MASLOUHI	Mme Joëlle LEMOUZY	M. Rémi DELATTE
M. Yves BERTELOOT	M. Jean-Yves PIAN	M. Philippe BELLEVILLE
M. Patrick MOREAU	Mlle Stéphanie MODDE	M. Norbert CHEVIGNY
M. Dominique GRIMPRET	M. Philippe CARBONNEL	M. Gilles TRAHARD
M. Didier MARTIN	M. Alain LINGER	Mme Noëlle CABBILLARD.

### *Membres absents :*

M. Jean-François GONDELLIER	M. Jean-Paul HESSE pouvoir à M. Murat BAYAM
M. Jean-Pierre SOUMIER	Mme Françoise TENENBAUM pouvoir à M. Pierre PRIBETICH
M. Lucien BRENOT	Mme Christine DURNERIN pouvoir à Mme Catherine HERVIEU
M. Michel ROTGER	Mme Nelly METGE pouvoir à M. Gérard DUPIRE
M. Pierre PETITJEAN	M. Roland PONSAA pouvoir à M. Jean ESMONIN
M. Philippe GUYARD	M. François NOWOTNY pouvoir à Mme Christine MASSU.

---

**OBJET : ADMINISTRATION GENERALE ET FINANCES**

**Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes**

Le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne a notifié, par courrier en date du 10 novembre dernier, son rapport d'observations définitives sur les comptes 2003 à 2008 de la Communauté de l'Agglomération Dijonnaise, réalisé dans le cadre d'une enquête nationale inter-CRC sur la gestion des déchets ménagers et assimilés.

Conformément à l'article L243-5 du Code des juridictions financières, ce rapport est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, et donne lieu à un débat.

Vous trouverez ci-joint ce rapport, ainsi que la réponse apportée par le Grand Dijon, en date du 5 novembre dernier.

**LE CONSEIL,  
APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ,  
DÉCIDE :**

**- de prendre acte** du rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes, en date du 10 novembre 2010.



Chambre régionale des comptes  
de Bourgogne

M. REBSAMEN	<input checked="" type="checkbox"/>	DG	<input checked="" type="checkbox"/>
M. PRIBETICH	<input checked="" type="checkbox"/>	USA	<input checked="" type="checkbox"/>
M. ESCOBIN	<input checked="" type="checkbox"/>	CABINET	<input checked="" type="checkbox"/>
M. MERUT	<input checked="" type="checkbox"/>	COMMUNICATION	<input checked="" type="checkbox"/>
Mme POPARD	<input checked="" type="checkbox"/>	DEV ECO / ENS SUP	<input checked="" type="checkbox"/>
M. DE LANG	<input checked="" type="checkbox"/>	TCSP	<input checked="" type="checkbox"/>
M. MAISON	<input checked="" type="checkbox"/>	TRANSPORTS	<input checked="" type="checkbox"/>
M. ALMEIDA	<input checked="" type="checkbox"/>	MISSION VELO	<input checked="" type="checkbox"/>
M. DOBEY	<input checked="" type="checkbox"/>	COLLECTE / TRI	<input checked="" type="checkbox"/>
M. DESEILLE	<input checked="" type="checkbox"/>	UJOM	<input checked="" type="checkbox"/>
M. GRANDGUILLAUME	<input checked="" type="checkbox"/>	CULTURE / SPORT	<input checked="" type="checkbox"/>
M. CHAUVIS	<input checked="" type="checkbox"/>	HABITAT	<input checked="" type="checkbox"/>
M. JULIER	<input checked="" type="checkbox"/>	CCCS	<input checked="" type="checkbox"/>
Mme FETI	<input checked="" type="checkbox"/>	PREVENTION	<input checked="" type="checkbox"/>
M. TUBES	<input checked="" type="checkbox"/>	FINANCES	<input checked="" type="checkbox"/>
M. BONDELLIEF	<input checked="" type="checkbox"/>	MARCHES JURIDIQUE	<input checked="" type="checkbox"/>
Mme NEVADEU	<input checked="" type="checkbox"/>	PATRIOTISME	<input checked="" type="checkbox"/>
M. ALLACCI	<input checked="" type="checkbox"/>	AFR GEN	<input checked="" type="checkbox"/>
M. DONNAT	<input checked="" type="checkbox"/>	RESE HUMAINES	<input checked="" type="checkbox"/>
M. RESSE	<input checked="" type="checkbox"/>	INFO / SIG	<input checked="" type="checkbox"/>
M. MASLOUB	<input checked="" type="checkbox"/>	DOCUMENTATION	<input checked="" type="checkbox"/>
M. BRITELOCI	<input checked="" type="checkbox"/>	URBANISME	<input checked="" type="checkbox"/>
M. LOBEAU	<input checked="" type="checkbox"/>	D.H RESSOURCES	<input checked="" type="checkbox"/>
M. GRIMPEI	<input checked="" type="checkbox"/>	SCOT	<input checked="" type="checkbox"/>
M. SOUMER	<input checked="" type="checkbox"/>	SAO / EAU - ASST	<input checked="" type="checkbox"/>
M. GERVAIS	<input checked="" type="checkbox"/>	EPEL	<input checked="" type="checkbox"/>
M. MILLOT	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
M. MARTIN	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
M. GORDAT	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
M. MEXANTIAN	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
M. BERTHEB	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
M. DELVALLEE	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>

**Le Président**

RS/FM/FB - n° 10-ROD2-FR-13

Dijon, le 10 novembre 2010

**RECOMMANDE AVEC A.R.**

**P. J. : 1 annexe**



Monsieur le Président,

Par une lettre du 6 octobre 2010, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la gestion de la **Communauté de l'Agglomération Dijonnaise (Grand Dijon)** afin que vous puissiez lui apporter une réponse.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives ci-dessus mentionné.

Est jointe à ce rapport la réponse reçue, en l'occurrence votre lettre du 5 novembre 2010. Cette réponse engage votre seule responsabilité.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport d'observations définitives au conseil communautaire, dès sa plus proche réunion.

Monsieur François REBSAMEN  
Président de la Communauté d'Agglomération  
Dijonnaise (Grand Dijon)

40 avenue du Drapeau  
B.P. 17 510

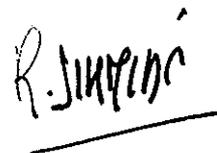
21075 DIJON Cédex

En conséquence, ce rapport doit être inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'organe délibérant suivant sa réception, il deviendra communicable aux tiers en vertu des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières. Je vous saurais donc gré de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Schmidt', with a horizontal line underneath it.

Roberto SCHMIDT

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE  
L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNAUTE DE  
L'AGGLOMERATION DIJONNAISE**

**(GRAND DIJON)**

**- EXERCICES 2003 ET SUIVANTS -**

*(Département de la Côte-d'Or)*

\* \* \*

Dans le cadre d'une enquête nationale inter-CRC portant sur la gestion des déchets ménagers et assimilés, la chambre régionale des comptes de Bourgogne a vérifié les comptes de la communauté de l'agglomération dijonnaise (Grand Dijon) pour les exercices 2003 à 2008. Elle a également examiné la gestion de ladite communauté d'agglomération pendant la période allant de l'exercice 2003 à la clôture de l'instruction.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- La situation financière du Grand Dijon jusqu'au 31 décembre 2008 ;
- La structure de la dette de la collectivité et les risques présentés par les produits structurés qu'elle détient ;
- Les modalités de vote et d'établissement de la taxe d'enlèvement des ordures (TEOM) ;
- La gestion et le recouvrement de la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales ;
- La gestion du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés ;
- Les prestations de services effectuées par le Grand Dijon pour le compte d'autres collectivités publiques en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés ;

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 mars 2010 entre l'équipe de contrôle et M. François REBSAMEN, ordonnateur en exercice sur l'ensemble de la période contrôlée.

Dans ses séances des 25 et 26 mars 2010 la chambre a formulé des observations provisoires sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle. Ces observations ont été transmises le 3 mai 2010 dans leur intégralité à l'ordonnateur.

Des extraits de ces observations ont également été adressés le même jour, pour les points qui les concernent, à la société économique Franco-Suisse, à CITEC Environnement, à la communauté de communes Forêts, Lavières et Suzon, au SMICTOM de la plaine dijonnaise, à la communauté de communes de Nuits-Saint-Georges, à la communauté de communes des rives de Saône, à la communauté de communes du Val de Norges, au crédit agricole corporate investment bank, à Dexia crédit local, à la Royal Bank of Canada et à la Royal Bank of Scotland.

M. REBSAMEN a répondu aux observations provisoires de la chambre par lettre enregistrée et parvenue au greffe le 6 juillet 2010.

Le Crédit Agricole Corporate et Investment Bank a répondu par courrier du 25 juin 2010 enregistré et parvenu à la chambre le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

La Royal Bank of Scotland a répondu par courrier du 15 juin 2010 enregistré et parvenu à la chambre le 17 juin 2010.

La Royal Bank of Canada a répondu par courrier du 8 juillet 2010 reçu et enregistré au greffe de la chambre le 16 juillet 2010.

La Société Economique Franco-Suisse a répondu par courrier du 18 mai 2010 enregistré et parvenu à la chambre le 19 mai 2010.

La communauté de communes de Nuits-Saint-Georges a répondu par courrier du 3 juin 2010 enregistré au greffe de la chambre le 10 juin 2010.

La communauté de communes des rives de Saône a répondu par courrier du 1er juin 2010 enregistré et parvenu au greffe de la chambre le 3 juin 2010.

Dans sa séance du 9 septembre 2010 la chambre a arrêté comme suit ses observations définitives sur la gestion de la communauté de l'agglomération dijonnaise.

\* \* \*

**SOMMAIRE**

<b>1 – PRESENTATION DU CONTRÔLE .....</b>	<b>5</b>
1.1. – L’OBJET DU CONTROLE : LA COMADI OU GRAND DIJON .....	5
1.1.1. – <i>Présentation physique</i> .....	5
1.1.2. – <i>Présentation institutionnelle</i> .....	5
1.2. – LE CADRE DU CONTROLE : L’ENQUETE INTER-CRC SUR LES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES (DMA) ..	7
1.3. – LE GRAND DIJON ET LA COMPETENCE COLLECTE ET TRAITEMENT DES DMA .....	8
<b>2 – LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE.....</b>	<b>8</b>
<b>3 – LA SITUATION FINANCIERE DU GRAND DIJON.....</b>	<b>10</b>
3.1. – PRESENTATION DU BUDGET DU GRAND DIJON .....	10
3.1.1. – <i>Les recettes</i> .....	10
3.1.1.1. – La taxe professionnelle .....	11
3.1.1.2. – Les dotations de fonctionnement de l’Etat .....	12
3.1.1.3. – Le versement transport.....	13
3.1.1.4. – La taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale « gros producteur » de déchets .....	14
3.1.1.4.1. – La TEOM.....	14
3.1.1.4.1.1. – Une ressource en augmentation constante.....	14
3.1.1.4.1.2. – Des modalités de calcul des taux applicables obsolètes et des zonages communaux irréguliers (2003-2008).....	18
3.1.1.4.2. – La redevance spéciale « gros producteur » de déchets.....	19
3.1.1.4.2.1. – Une gestion et une perception externalisée et irrégulière .....	19
3.1.1.4.2.2. – Une recette minorée par plusieurs facteurs.....	21
3.1.1.5. – Les autres recettes provenant de l’exploitation des DMA.....	22
3.1.1.5.1. – Les recettes provenant de l’activité de prestataire de service du Grand Dijon.....	22
3.1.1.5.2. – Les recettes de valorisation.....	23
3.1.1.5.2.1. – Les recettes de valorisation matière.....	23
3.1.1.5.2.1.1. – Des recettes en forte augmentation.....	23
3.1.1.5.2.1.2. – Des filières de recyclage à modalités financières variables.....	24
3.1.1.5.2.2. – Les recettes de valorisation énergétique .....	26
3.1.1.5.3. – Les aides et subventions .....	26
3.1.1.6. – L’emprunt.....	27
3.1.1.6.1. – Présentation synthétique de la ressource.....	27
3.1.1.6.2. – La structure de la dette.....	27
3.1.1.6.2.1. – Ambivalence de la structure de la dette en taux fixes .....	28
3.1.1.6.2.1.1. – Les produits à « taux fixes forts » .....	28
3.1.1.6.2.1.2. – Les produits à « taux fixes faibles » .....	28
3.1.1.6.2.2. – La dette en taux variables.....	29
3.1.1.6.3. – Etude du portefeuille de produits structurés.....	29
3.1.1.6.3.1. – Tableau de synthèse de la dette structurée.....	29
3.1.1.6.3.2. – Etude des différents emprunts structurés .....	29
3.1.1.6.3.2.1. – L’emprunt DEXIA 200601 .....	29
3.1.1.6.3.2.2. – L’emprunt RBS 200703 .....	30
3.1.1.6.3.2.3. – L’emprunt crédit agricole de Champagne-Bourgogne 200801-2 .....	31
3.1.1.6.4. – Les swaps.....	32
3.1.1.6.4.1. – Une opération de type taux fixe annulable .....	32
3.1.1.6.4.2. – Un swap fixant.....	33
3.1.1.6.4.3. – Un swap à effet cumulatif (snowball).....	34
3.1.2. – <i>Les dépenses</i> .....	34
3.1.2.1. – Les dépenses de fonctionnement.....	34
3.1.2.2. – Les dépenses d’investissement.....	35
3.2. – L’AUTOFINANCEMENT.....	37
3.3. – LA TRESORERIE .....	37
3.4. – LES PROVISIONS REGLEMENTEES.....	39
3.5. – LA SEPARATION DES EXERCICES ET DES BUDGETS .....	39
<b>4 – LA POLITIQUE DE GESTION DES DMA PAR LE GRAND DIJON .....</b>	<b>40</b>
4.1. – L’EXERCICE DES COMPETENCES .....	40
4.1.1. – <i>Le cadre d’intervention du Grand Dijon en matière de déchets ménagers et assimilés</i> .....	40
4.1.1.1. – Le cadre juridique.....	40
4.1.1.2. – Le cadre financier .....	42
4.1.1.3. – La communication de la collectivité autour de la compétence « collecte et traitement des déchets ».....	44
4.1.2. – <i>La coopération conventionnelle</i> .....	45
4.1.2.1. – Les prestations de services intervenant sous forme de conventions ad hoc .....	45
4.1.2.1.1. – Le fonctionnement des conventions ad hoc prévoyant des prestations de collecte .....	45
4.1.2.1.2. – Le fonctionnement des conventions ad hoc prévoyant des prestations de traitement .....	46
4.1.2.1.2.1. – Présentation de la méthode de répartition des charges de traitement.....	46
4.1.2.1.2.2. – La prépondérance du critère population et ses effets.....	47

4.1.2.2. – Les prestations de services intervenant sous forme de marchés publics .....	49
4.1.2.3. – La présentation comptable des prestations de services .....	50
4.1.2.3.1. – Une insuffisance de la comptabilité analytique.....	51
4.1.2.3.2. – Des problèmes de comptabilisation et de facturations .....	51
4.1.2.4. – L’absence d’assujettissement à la TVA des prestations de services assurées pour les collectivités locales clientes du Grand Dijon .....	52
4.2. – L’ORGANISATION DU SERVICE .....	55
4.2.1. – <i>La pré-collecte et la collecte</i> .....	55
4.2.1.1. – Les choix de gestion.....	56
4.2.1.2. – Les modalités pratiques.....	56
4.2.1.2.1. – La réduction du périmètre des prestations de collecte extérieures .....	56
4.2.1.2.2. – L’organisation des circuits de collecte.....	57
4.2.1.2.3. – L’organisation matérielle de la collecte .....	59
4.2.1.2.3.1. – Le matériel roulant .....	59
4.2.1.2.3.2. – Les moyens humains .....	59
4.2.1.2.3.3. – L’équipement de l’agglomération en bacs et conteneurs.....	60
4.2.1.2.4. – Le réseau des déchetteries.....	61
4.2.1.2.4.1. – L’évolution de l’offre de service à l’usager et des coûts d’exploitation .....	61
4.2.1.2.4.2. – Les carences persistantes de l’offre sur le territoire du Grand Dijon .....	63
4.2.2. – <i>Le traitement</i> .....	64
4.2.2.1. – Les choix de gestion.....	64
4.2.2.1.1. – Le choix du recours à l’incinération dans le cadre de la création d’un pôle déchets.....	64
4.2.2.1.2. – Le choix de l’exploitation en régie des équipements .....	65
4.2.2.2. – Les conséquences des choix de gestion en matière de traitement .....	65
4.2.2.2.1. – Des prestations de traitement inscrites dans une logique commerciale et concurrentielle .....	65
4.2.2.2.2. – Des prestations de traitement assurées pour un tiers des tonnages pour le compte de clients .....	65
4.2.2.2.3. – Un équipement structurant ne faisant pas l’objet d’un amortissement comptable .....	66
4.2.2.3. – Les modalités pratiques du traitement : présentation du pôle déchets du Grand Dijon .....	67
4.2.2.3.1. – L’usine d’incinération (UIOM).....	67
4.2.2.3.1.1. – Les modalités d’alimentation.....	67
4.2.2.3.1.2. – Les modalités de remise aux normes .....	68
4.2.2.3.1.3. – Les modalités de fonctionnement .....	70
4.2.2.3.2. – L’unité de production d’électricité.....	71
4.2.2.3.3. – L’unité de traitement des DASRI .....	72
4.2.2.3.4. – Le centre de tri des déchets ménagers recyclables .....	73
4.2.2.3.5. – Le centre d’enfouissement technique de classe III.....	74
4.2.3. – <i>Etude de la compatibilité du service avec le plan départemental d’élimination des déchets ménagers</i> .....	75
4.3. – LA QUALITE DU SERVICE.....	76
4.3.1. – <i>Les modalités de choix des équipements et de leur évaluation par la collectivité</i> .....	76
4.3.1.1. – Les modalités de choix des équipements par la collectivité.....	76
4.3.1.2. – Les modalités de suivi et d’évaluation des équipements par la collectivité.....	76
4.3.2. – <i>Evaluation de l’efficacité du service</i> .....	77
4.3.2.1. – Evaluation de l’efficacité de la collecte .....	77
4.3.2.1.1. – Une modification progressive des habitudes de tri .....	78
4.3.2.1.2. – La montée en charge des déchetteries.....	84
4.3.2.1.2.1. – L’évaluation des performances des déchetteries ouvertes aux particuliers.....	84
4.3.2.1.2.2. – L’évaluation des performances de la déchetterie ouverte aux professionnels.....	87
4.3.2.2. – L’évaluation de l’efficacité du traitement .....	87
4.3.2.2.1. – L’évolution des tonnages traités .....	87
4.3.2.2.2. – L’évolution des rejets .....	88
4.3.2.2.2.1. – Les rejets gazeux .....	88
4.3.2.2.2.2. – Les mâchefers d’incinération.....	89
4.3.2.2.2.3. – Les effluents liquides.....	90
4.3.3. – <i>L’évaluation de l’efficience de la collecte</i> .....	91
4.3.3.1. – Les déchetteries.....	91
4.3.3.2. – Les collectes.....	91
4.4. – LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE LA GESTION DES DMA PAR LE GRAND DIJON .....	92

# 1 – PRESENTATION DU CONTRÔLE

## 1.1. – L'objet du contrôle : la COMADI ou Grand Dijon

### 1.1.1. – Présentation physique

Historiquement la communauté d'agglomération a été créée sous le terme COMADI. Néanmoins, il est d'usage dorénavant d'employer l'appellation « Grand Dijon ». Ce changement d'appellation a été voulu à la suite de l'installation du siège de la communauté dans de nouveaux locaux en 2006.

Le Grand Dijon regroupe actuellement 22 communes : Ahuy, Bresse-sur-Tille, Bretenière, Chenôve, Chevigny-Saint-Sauveur, Crimolois, Daix, Dijon, Fény, Fontaine-lès-Dijon, Hauteville, Longvic, Magny-sur-Tille, Marsannay-la-Côte, Neuilly-lès-Dijon, Ouges, Perrigny-lès-Dijon, Plombières-lès-Dijon, Quetigny, Saint-Apollinaire, Sennecey-lès-Dijon, et Talant.

Le Grand Dijon regroupe 250 535 habitants (situation estimée dans le rapport annuel d'activité de 2008) dont 155 340 habitants pour la commune de Dijon seule. Ces chiffres placent en 2008 cette intercommunalité au 21<sup>ème</sup> rang des 171 communautés d'agglomérations françaises. Il s'agit de la plus grande aire urbaine de Bourgogne, qui rassemble un peu moins de la moitié de la population de la Côte-d'Or (47,3 %) et 15 % de la population de l'ensemble de la région.

### 1.1.2. – Présentation institutionnelle

La communauté d'agglomération actuelle est l'aboutissement d'un long processus qui a débuté en 1961. Le tableau figurant ci-après reprend les grandes dates qui ont rythmé son évolution :

ANNEE	EVENEMENT	COMMUNES	NOUVELLES COMPETENCES
2007	Adhésion d'une nouvelle commune = 22 communes	Fény	
2006	Extension de compétence		Aide à la pierre (C.op.)
2005	Installation du Grand Dijon au 40 avenue du Drapeau à Dijon		
2004	Adhésion de cinq nouvelles communes = 21 communes	Bresse-sur-Tille Bretenière Crimolois Hauteville-lès-Dijon Magny-sur-Tille	
2003	Extension des compétences		Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, (C.op.) Subventionnement d'établissements publics scientifiques, culturels et professionnels (C.F.) Fourrière pour chiens dangereux. (C.F.)
2002	Signature du contrat d'Agglomération		
2000	Transformation du District en COMMUNAUTE DE		Définition des compétences : Développement économique ; (C.O.)

	<b>L'AGGLOMERATION DIJONNAISE</b>		aménagement de l'espace communautaire ; (C.O.) Equilibre social de l'habitat ; (C.O.) Politique de la ville ; (C.O.) Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; (C.op.) Création ou aménagement et entretien de Voirie communautaire ; (C.op.) Eau et assainissement (déléguée), (C.op.)
1999	Adhésion de trois nouvelles communes = 16 communes	Marsannay-la-Côte Ouges Perrigny-lès-Dijon	
1998	Création et gestion d'un service public de fourrière de véhicules Aménagement de zones d'activités		Fourrière de véhicules (C.F.) Réalisation d'une zone d'aménagement concertée sur la zone franche urbaine de Chenôve (C.O.)
1994	Participations financières aux travaux de grande voirie		Travaux effectués dans le cadre du XIème plan (1994-1998) et des contrats de plan Etat-Région ultérieurs
1993	Actions de développement économique Elaboration et suivi d'un schéma directeur		Promotion de l'Agglomération, Créations de zones d'activités du district (C.O.)
1991	Participations financières aux travaux de grande voirie		Travaux effectués dans le cadre du Xème plan
1988	Création, gestion, et extension d'un complexe funéraire		Crématorium (C.F.)
1984	Adhésion de 4 nouvelles communes au District =13 communes	Chevigny-St-Sauveur Daix Neully-lès-Dijon Sennecey-les-Dijon	
1982	Gestion des sols		Programme d'action foncière (C.O.)
1978	Adhésion de 4 nouvelles communes au District = 9 communes	Fontaine-lès-Dijon Longvic Quetigny Talent	Attributions du syndicat Dijon-Talent
1976	Création du DISTRICT de l'agglomération dijonnaise = 5 communes	Ahuy Chenôve Dijon Plombières-les-Dijon Saint-Apollinaire	Transports urbains Ordures ménagères Agence d'urbanisme Service de secours et lutte contre l'incendie Usine d'incinération des ordures ménagères Service de logement Réalisation de la Z.I. Dijon Chenôve Réalisation de la Z.I. Dijon-St Apollinaire
1966	Syndicat intercommunal des services de l'Agglomération dijonnaise (SISAD)	Ahuy Chenôve, Dijon Fontaine-lès-Dijon Longvic Plombières-les-Dijon Quetigny Saint-Apollinaire Talent	Transports urbains Ordures ménagères Agence d'urbanisme Service de secours et lutte contre l'incendie Usine d'incinération des ordures ménagères
1965	Syndicat intercommunal de la ZI Dijon- St Apollinaire	Dijon St Apollinaire	Aménagement d'une ZI
1963	Syndicat intercommunal	Chenôve	Aménagement d'une zone industrielle

	de la Z.I Dijon-Chenôve	Dijon	
1961	Syndicat intercommunal d'aménagement Dijon-Talant	Dijon Talant	Aménagement d'une zone d'habitation

**Légende :**

C.O. = compétences obligatoires prévues par l'article L. 5216-5-I du code général des collectivités territoriales.

C.op. = compétences optionnelles prévues par l'article L. 5216-5-II du code général des collectivités territoriales.

C.F. = compétences facultatives prévues par l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

## **1.2. – Le cadre du contrôle : l'enquête inter-CRC sur les déchets ménagers et assimilés (DMA)**

Le contrôle de la communauté de l'agglomération dijonnaise a été effectué dans le cadre de l'enquête inter-CRC portant sur les déchets ménagers.

Les orientations directrices de l'enquête ont consisté :

- à vérifier que la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés parvient à conserver une cohérence d'ensemble à travers l'appropriation par les collectivités locales des principes et priorités posés par la législation communautaire et nationale, et l'anticipation des évolutions prévisibles de cette activité ainsi que ses risques potentiels ;
- à identifier les modalités de mise en œuvre de cette politique par les collectivités compétentes ainsi que les difficultés qu'elles rencontrent pour sa mise en place ;
- à analyser les conditions économiques de la mise en œuvre de cette politique par les collectivités compétentes (connaissance des coûts, recherche des modalités les plus économes, maîtrise des coûts...);
- à examiner les résultats obtenus par les collectivités au regard des objectifs poursuivis, tant pour ce qui est des résultats quantitatifs et qualitatifs du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, que pour ce qui est de ses impacts sur la santé et le cadre de vie de la population et sur l'environnement.

Dans ce cadre, il s'agit bien d'examiner la gestion des seuls déchets ménagers et assimilés tels que définit par le tableau ci-dessous :

Déchets municipaux gérés par les collectivités locales			
Déchets de la collectivité	Déchets ménagers et assimilés		
	Déchets occasionnels	Ordures ménagères et assimilées	
		Ordures ménagères	Déchets des petites entreprises
		Collecte sélective	Collecte en mélange
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Déchets des espaces verts publics</li> <li>. Déchets de voirie</li> <li>. Déchets de l'assainissement (boues d'épuration)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Encombrants</li> <li>. Déchets verts</li> <li>. Déblais, gravats</li> <li>. Déchets ménagers spéciaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Déchets recyclables secs (emballages)</li> <li>. Déchets fermentescibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Déchets des artisans, des petits commerçants, et des administrations collectés par le service public.</li> </ul>

(Source IFEN 2005)

### 1.3. – Le Grand Dijon et la compétence collecte et traitement des DMA

Si la compétence du Grand Dijon en matière de collecte et d'élimination des déchets ménagers et assimilés peut être retracée, à travers les différentes structures ayant préfiguré la collectivité actuelle, depuis 1966 (voir le tableau récapitulatif figurant au paragraphe 1.1.2.) son exercice a longtemps été effectué de manière sommaire. En effet, contrairement à d'autres collectivités, le district de l'agglomération dijonnaise puis la communauté d'agglomération qui l'a remplacé n'avaient pas jusqu'en 2001-2002 fait le choix d'investir de manière significative dans des équipements traduisant l'évolution des techniques et des mentalités vers une gestion plus écologiquement responsable de cette question. La politique privilégiée jusqu'ici était une politique de gestion des déchets comportant une phase de collecte puis une phase de traitement-élimination résumée à un tout incinération ou un tout enfouissement.

La période 2003-2008 a donc été l'occasion pour le Grand Dijon de rénover la gestion de ce service public en investissant dans des solutions privilégiant le tri, les collectes sélectives et les apports volontaires en déchetterie ou sur des points de collecte spécialement dédiés.

La communauté d'agglomération a choisi de laisser perdurer son organisation historique en matière de gestion du service public d'élimination des déchets en continuant à exploiter en régie son usine d'incinération et en attribuant par marché la gestion du secteur de la collecte.

Par ailleurs compte tenu des outils à sa disposition, de la disparition au plan local de plusieurs unités de traitement au cours de la période contrôlée et de l'absence depuis 2005 de planification départementale en matière de traitement et d'élimination des déchets, le Grand Dijon joue un rôle crucial dans la politique départementale d'élimination des déchets ménagers et assimilés. En effet, si la communauté d'agglomération effectue quelques prestations de services en matière de collecte, via la Société Economique Franco-Suisse (SEFS), son prestataire de collecte, elle assure surtout, en régie, d'importantes prestations de traitement en accueillant dans son usine d'incinération des déchets en provenance d'autres collectivités publiques et de clients privés.

La recherche et la pérennisation de ces prestations de traitement sont essentielles pour assurer la viabilité technico-économique de la filière de traitement de la communauté d'agglomération compte tenu de la configuration de son usine d'incinération (140 000 T/an)

et de l'évolution nécessairement décroissante de son gisement propre en raison de la politique de tri mise en place (entre 80 et 85 000 T/an).

Actuellement les prestations de services accomplies par le Grand Dijon concernent 250 communes de Côte-d'Or et environ 361 000 habitants soit à peu près 70 % de la population du département. On peut noter que l'ouverture d'un centre d'enfouissement technique à proximité de Semur-en-Auxois pourrait modifier cette répartition. Néanmoins, à l'heure actuelle, les collectivités pour lesquelles le Grand Dijon intervient comme prestataire de services sont les suivantes :

En matière de collecte et de traitement des déchets ménagers :

- La communauté de communes des Forêts Lavières et Suzon
- La communauté de communes de Gevrey-Chambertin
- La commune de Flavignerot
- La commune de Corcelles-les-Monts

En matière seulement de traitement des déchets ménagers :

- La communauté de communes de la Vallée de l'Ouche
- La communauté de communes du Somberronnais
- La communauté de communes du Sud Dijonnais
- La communauté de communes Auxonne-Val-de-Saône
- La communauté de communes du Nord Est Dijonnais – Val de Norges
- La communauté de communes de Nuits-Saint Georges
- La communauté de communes des Rives de Saône
- Le SMOM d'Is-Sur-Tille
- Le syndicat mixte de traitement des déchets du Sud Ouest de la Côte-d'Or
- Le SMICTOM de la Plaine Dijonnaise
- 

Ces prestations ont généré en 2008 une recette pour le Grand Dijon de 236 544 euros pour la collecte et de 1 647 679 euros pour le traitement.

## 2 - LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE

Les précédents travaux de la chambre à propos du Grand Dijon étaient intervenus dans le cadre d'une enquête sur l'intercommunalité qui associait la Cour des comptes et les CRC. Ils concernaient les exercices 1996 à 2002. La Chambre avait alors notamment noté<sup>1</sup> concernant les transferts de patrimoine que : *« Au 1<sup>er</sup> juillet 2004, les procès-verbaux qui doivent être établis entre les communes et la communauté d'agglomération pour décrire les biens mis à disposition étaient signés (aires d'accueil des gens du voyage) ou en cours de signature (abribus et voirie). Ils sont succincts : ils dressent la liste des biens mobiliers et immobiliers mis à disposition de la communauté mais ne mentionnent ni l'évaluation de leur remise en état ni les informations nécessaires à la passation, dans la comptabilité des communes concernées et de la communauté, des opérations comptables de transfert. (...) A la même date, les écritures budgétaires de transfert à la communauté d'agglomération des biens mis à sa disposition n'étaient pas passées. En cours d'instruction, l'ordonnateur a indiqué à la chambre que les opérations budgétaires seraient réalisées avant la fin de l'année 2004 (...) »*

<sup>1</sup> Pages 27 et 28/48.

Par ailleurs, la question du transfert possible des personnels travaillant sur l'aire dijonnaise d'accueil des gens du voyage était évoquée<sup>2</sup>.

Dans le cadre de l'instruction sur la période courant à compter de 2003, il a donc été demandé au Grand Dijon de préciser si des transferts de patrimoine et de personnels avaient eu lieu depuis lors à son bénéfice.

En réponse, la communauté d'agglomération a indiqué que depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 elle n'avait fait l'objet d'aucun transfert de patrimoine ou de personnel. Les personnels travaillant sur l'aire d'accueil des gens du voyage de Dijon ont été simplement réaffectés, à leur demande, dans différents services de la ville de Dijon avant désignation du prestataire lauréat du premier appel d'offres.

### **3 – LA SITUATION FINANCIERE DU GRAND DIJON<sup>3</sup>**

#### **3.1. – Présentation du budget du Grand Dijon**

Le Grand Dijon est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Sa première ressource fiscale provenait jusqu'à présent de la taxe professionnelle unique (31 % du budget en 2008 d'après le rapport annuel d'activité de la collectivité). Les documents budgétaires se composent d'un budget principal et de 7 budgets annexes : transports publics, DPI (Décharge de Produits Inertes) – DASRI (Déchets d'Activités de Soins à Risques Infectieux), crématorium, ZA des Bretenières, turbo-alternateur, collecte des ordures ménagères et traitement des ordures ménagères.

En 2008, la consolidation de l'ensemble des budgets de la collectivité faisait apparaître 263,7 millions d'euros de recettes pour 95,7 millions d'euros de dépenses d'investissement et 155,6 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Le compte administratif pour 2008, présente un excédent consolidé de 12,4 millions d'euros.

#### **3.1.1. – Les recettes**

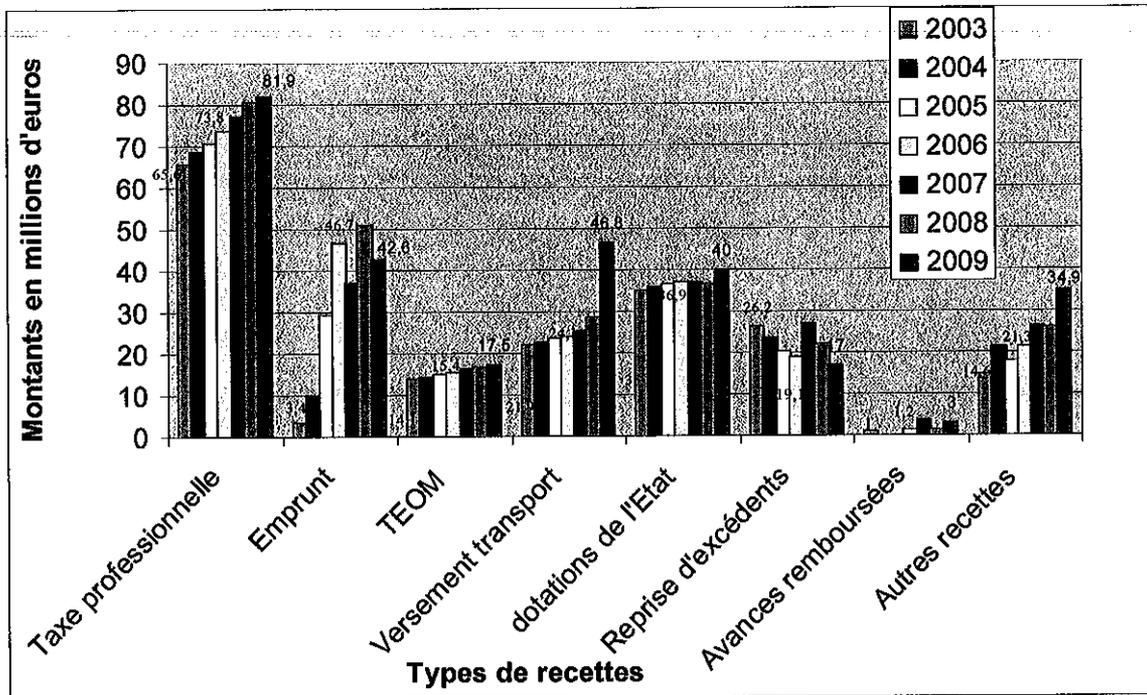
L'ensemble des recettes du Grand Dijon a connu une augmentation significative au cours de la période 2003-2009. En effet, tous budgets confondus, les recettes de la communauté d'agglomération sont passées de 181,8 millions d'euros en 2003 à 284 millions d'euros en 2009 (chiffre BP 2009), soit une augmentation de 57 % en 6 ans. Pour mémoire, on peut également remarquer que l'augmentation des recettes se poursuit entre 2009 et 2010. Une grande part de cette augmentation est liée aux travaux de construction d'un tramway qui devraient durer jusqu'en 2013.

L'évolution annuelle des recettes est retracée de manière synthétique et par types de ressources par l'histogramme figurant ci-dessous<sup>4</sup> pour la période 2003-2009 :

<sup>2</sup> Page 29/48.

<sup>3</sup> Les données chiffrées et statistiques ayant permis la rédaction de cette partie proviennent des comptes de la collectivité (comptes de gestion, comptes administratifs et budgets primitifs), de ses documents de communication externe (rapport d'activité notamment), de l'analyse financière effectuée pour la période 2003-2007 par le comptable public en décembre 2008, communiquée à l'équipe de contrôle par le comptable, ainsi que du document intitulé « orientation stratégique du 31 décembre 2008 » élaboré par le cabinet « Finance active » à l'attention du Grand Dijon.

<sup>4</sup> Les chiffres ayant permis l'élaboration de cet histogramme proviennent des comptes administratifs et du BP2009.



Sources : rapports d'activité de la collectivité et BP2009

Nb : autres recettes = reversement des délégataires, subventions et participations, produits des services et du patrimoine.

### 3.1.1.1. – La taxe professionnelle

Elle a été acquittée par environ 12 000 contribuables<sup>5</sup> en 2008. Sur la période contrôlée cette taxe était assise sur trois éléments : la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière (terrains, bâtiments et aménagements liés), la valeur locative des équipements et biens mobiliers (matériels, outillage, matériel de transport, de bureau...), la part taxable des recettes (fixée à 6 %) pour les entreprises relevant de cette nature d'imposition.

En dépit d'un effritement relatif de sa contribution au budget du Grand Dijon par rapport à d'autres types de financement au cours de la période, puisqu'elle passe d'une part de 36 % des recettes en 2003 à 28,86 % en 2009, cette ressource reste en montant brut<sup>6</sup> la plus importante du budget et a connu une augmentation de 25 % entre 2003 et 2009 :

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>7</sup>
Montants collectés en millions d'euros	65,6	68,8	70,6	73,8	77,5	80,8	81,9

Sources : CA 2003 à 2008 et BP2009

Cette évolution des recettes provenant de la taxe professionnelle est à mettre en rapport avec l'augmentation régulière des taux communautaires votés pour chaque année,

<sup>5</sup> environ 11 100 en 2003 pour parvenir à 11 868 en 2007 et 11 954 en 2008, soit une augmentation de l'ordre de 6,5 % sur la période.

<sup>6</sup> C'est-à-dire avant reversement aux communes membres de l'EPCI.

<sup>7</sup> D'après le BP 2009

puisque c'est le taux correspondant à l'augmentation maximum qui a systématiquement été retenu par le conseil de communauté. Néanmoins, ces taux sont toujours restés en dessous de la moyenne nationale sur la période 2003-2008 (pour mémoire la moyenne nationale des collectivités de même strate était de 17,22 % en 2007 et de 17,27 % en 2008<sup>8</sup>) :

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Taux communautaire</b>	15,04 %	15,30 %	15,58 %	15,95 %	16,24 %	16,53 %	16,90 %

Sources : délibérations annuelles.

Dans la pratique, les recettes de cet impôt local font l'objet de reversements conséquents aux communes membres de l'EPCI au titre de l'attribution de compensation, dépense obligatoire, et de la dotation de solidarité communautaire, dépense facultative. On peut noter que ces reversements sont plus élevés pour le Grand Dijon que pour les autres communautés d'agglomération. En effet, à titre d'exemple, en 2006 la moyenne nationale en la matière s'établissait à 65,7 % alors que le Grand Dijon a appliqué un taux de reversement de 84 %.

Néanmoins, sur la période étudiée la part revenant à l'EPCI ne cesse de croître pour passer de 1,6 millions d'euros en 2003 à 15,6 millions d'euros en 2008. Cette évolution s'explique, selon une analyse financière effectuée par le comptable en décembre 2008, par la stabilité du montant des reversements, dont les règles de calcul n'ont pas changé, laquelle est conjuguée à la hausse continue des taux et du nombre de contribuables imposables.

*Evolution de la TPU perçue par le Grand Dijon, des reversements aux communes et du solde revenant au Grand Dijon (chiffres arrondis en millions d'euros) sur la période 2003-2008 :*

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>TPU</b>	65,6	68,8	70,6	73,7	77,4	80,8
<b>Reversements aux communes</b>	64	64,1	64,4	64,7	64,9	65,2
<b>Solde revenant au Grand Dijon</b>	1,6	4,7	6,2	9	12,5	15,6

On peut noter qu'aux termes des prévisions du BP 2010, en remplacement de la TP pour cet exercice la communauté d'agglomération attend une compensation de l'Etat à hauteur de 84,79 millions d'euros soit 25,26 % de ses ressources.

### 3.1.1.2. – Les dotations de fonctionnement de l'Etat

Elles se composent de la dotation globale de fonctionnement (comprenant elle-même la dotation de compensation pour 72,9 %, la dotation de base et la dotation de péréquation), de la dotation globale de décentralisation pour les Transports et de compensations fiscales. Au total sur la période 2003–2008 ces dotations représentent environ 15 % des recettes du budget de la communauté et 45 % de ses produits réels.

<sup>8</sup> Source DGCL.

<sup>9</sup> Tableau provenant de l'analyse financière du comptable pour la période 2003-2007 ainsi que des chiffres figurant sur le CA2008.

De 2003 à 2009, l'évolution moyenne annuelle des dotations de l'Etat a été de 0,7 %. Néanmoins, le montant perçu en 2009 est inférieur aux montants des dotations perçues entre 2005 et 2008 :

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant total des dotations de fonctionnement <sup>10</sup>	35	35,9	36,8	36,9	36,9	36,8	36,5

Sources : CA 2003 à 2009.

### 3.1.1.3. – Le versement transport

Cette recette provient des entreprises et administrations de plus de 9 salariés. Elle est directement affectée au financement du réseau des transports urbains.

Ce versement représente environ 10 % des recettes du Grand Dijon jusqu'en 2007 et a augmenté de 15 % sur la période 2003-2007. Sa part du budget a été portée à 16,49 % au budget primitif 2009, soit une augmentation de 86 % entre 2007 et 2009 :

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>11</sup>
Montant du versement transport <sup>12</sup>	21,9	22,6	23,6	24,1	25,2	28,8	46,84

Sources : CA 2003 à 2008 et BP 2009.

Il est à noter que par une délibération de son conseil de communauté en date du 15 mai 2008, le Grand Dijon a porté le taux du versement transport à 1,8 % à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008 alors qu'il était jusque là fixé à 1 % des salaires des entités contributrices.

Le taux maximum prévu par l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales est de 1,75% pour les collectivités de plus de 100 000 habitants dont le réseau comporte un TCSP<sup>13</sup>. Une majoration de ce taux de 0,05 % est possible lorsque l'autorité organisatrice est une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine.

Cette décision d'augmentation du taux est à mettre en rapport avec le projet de construction d'un tramway. Néanmoins, la chambre relève qu'à la suite de cette augmentation le Grand Dijon ne dispose plus de marge de manœuvre fiscale pour financer le budget annexe des transports publics qui reçoit ce versement.

<sup>10</sup> en millions d'euros

<sup>11</sup> chiffres BP 2009.

<sup>12</sup> Chiffres CA (jusqu'en 2008 inclus) communiqués en millions d'euros

<sup>13</sup> TCSP = transport en commun en site propre

### 3.1.1.4. – La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale « gros producteur » de déchets

#### 3.1.1.4.1. – La TEOM

##### 3.1.1.4.1.1. – Une ressource en augmentation constante

Il s'agit du seul impôt payé par les ménages au Grand Dijon. Il est assis sur la valeur locative du foncier bâti et est acquitté par les propriétaires ou les usufruitiers d'un bien en même temps que la taxe foncière. La communauté d'agglomération a indiqué qu'elle n'appliquait pas les possibilités d'exonération ou de réduction prévues par l'article 1521 du code général des impôts.

Le produit de cet impôt est directement affecté au financement des services de collecte et de traitement des ordures ménagères. Il a connu une augmentation régulière de ses recettes de l'ordre de 20 % sur la période 2003-2009 :

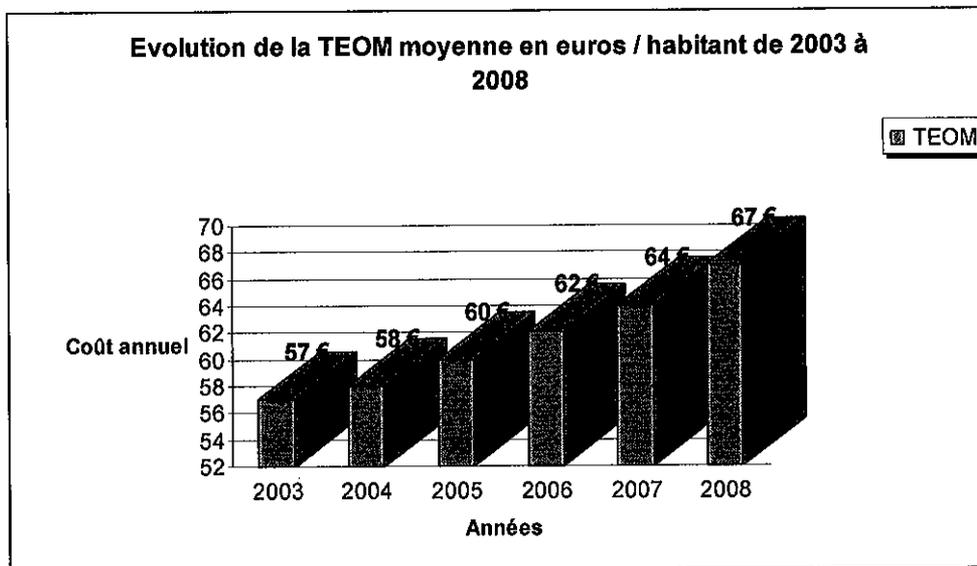
Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Taux moyen de la TEOM</b>	5,78 %	5,75%	5,77%	5,78%	5,77%	5,88%	6%
<b>Montant de TEOM collectée en millions d'euros</b>	14,1	14,5	14,9	15,4	16,2	16,7	17,06

*Chiffres communiqués par le Grand Dijon au cours de l'instruction sauf pour l'année 2009 où le taux moyen et l'estimation du montant collecté sont issus de la délibération du conseil de communauté en date du 26/03/2009.*

L'augmentation du taux moyen de la TEOM a été lente et mesurée puisqu'entre 2003 et 2009, il est passé de 5,78 % à 6 % soit une variation de 4 %. Cette augmentation intervient, ainsi que le rappelle la communauté d'agglomération, au cours d'une période où d'importants investissements et des améliorations du service ont été mis en œuvre (mise aux normes de l'UIOM, développement du réseau des déchetteries et de la collecte sélective, création d'un centre de tri...).

Sur ce point, la chambre observe que le taux moyen de TEOM reste inférieur sur la période à la moyenne nationale (pour mémoire d'après les chiffres DGFIP et DGCL : 8,75 % en 2008 et 8,94 % en 2009), mais elle constate aussi une hausse régulière et importante du coût individuel de la TEOM sur la même période :

**Evolution du coût de la TEOM / Habitant sur la période contrôlée (sources : rapports sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2007 et 2008) :**



Source rapports annuels COMADI.

L'évolution importante de la valeur locative cadastrale et l'accroissement du périmètre du Grand Dijon sur la période (+ 6 communes<sup>14</sup>) expliquent en partie la hausse des produits de cette taxe, néanmoins, les taux appliqués pour chaque commune ont également varié au cours de la période contrôlée.

Le tableau de synthèse figurant aux pages ci-après, permet de constater que sur la période, il y a eu une « stabilisation » du taux de la TEOM dans une première phase, qui a duré jusqu'en 2007 inclus, au cours de laquelle le Grand Dijon a réalisé la majorité de ses investissements. Néanmoins, cette stagnation a pris fin au cours des deux dernières années étudiées (2008-2009).

Ce phénomène récent d'augmentation de la TEOM est perceptible, avec plus ou moins d'ampleur, sur l'ensemble des communes du Grand Dijon. En effet, sur la période 2007-2009 cette hausse se situe entre 2 % (Dijon) et 21 % (Ahuy). Le taux moyen de hausse sur l'agglomération est de 10,45 %. Si l'explication de cette augmentation peut être trouvée, ainsi que le souligne l'ordonnateur dans la délibération du conseil communautaire en date du 25 septembre 2008 décidant l'harmonisation des taux sur une période de 6 ans, celle-ci n'a produit ses effets qu'à compter de 2009.

Or, même s'il s'amplifie entre 2008 et 2009, le phénomène de hausse est déjà perceptible entre 2007 et 2008. Ainsi, il semble, au-delà de l'effet de rattrapage plus ou moins important selon les communes induit par cette délibération, que la hausse des taux constatée trouve aussi son origine dans la répercussion, dans le cadre du remboursement des emprunts souscrits, des investissements réalisés par la communauté d'agglomération pour moderniser et rendre plus cohérente sa filière de traitement des déchets.

Le tableau figurant aux pages suivantes retrace l'évolution des taux votés par le conseil de communauté, présenté commune par commune, sur la période 2005-2009 .

<sup>14</sup> 2004 = Bressey-sur-Tille, Breteniere, Crimolois, Hauteville-les-Dijon, Magny-sur-Tille et 2007 = Fenay.

Communes	Taux votés pour 2005 en %	Taux votés pour 2006 en %	Taux votés pour 2007 en %	Taux votés pour 2008 en %	Taux votés pour 2009 en %	Taux moyens sur la période 2005-2009 en %	Taux moyens sur la période 2005-2006 en %	Taux moyens sur la période 2007-2009 en %	Ecartés taux moyens 2005-2006 et 2007-2009	Variation des taux entre 2005 et 2009	Variation des taux entre 2005 et 2007	Variation des taux entre 2007 et 2009
Ahuy	3,07	3,08	3,08	3,14	3,72	3,22	3,08	3,31	0,24	21%	0,00%	21%
Bressey-sur-Tille	4,52	4,61	4,61	4,70	5,02	4,69	4,57	4,78	0,21	11%	2%	9%
Breteniere	5,78	5,89	5,89	6,01	6,11	5,94	5,84	6,00	0,17	6%	2%	4%
Chenove	6,23	6,28	6,28	6,41	6,44	6,33	6,26	6,38	0,12	3%	1%	3%
Chevigny-Saint-Sauveur	5,38	5,43	5,43	5,54	5,72	5,50	5,41	5,56	0,16	6%	1%	5%
Crimolois	4,68	4,60	4,60	4,69	5,01	4,72	4,64	4,77	0,13	7%	-2%	9%
Daix	3,53	3,58	3,58	3,65	4,14	3,70	3,56	3,79	0,24	17%	1%	16%
Dijon	6,58	6,58	6,58	6,71	6,69	6,63	6,58	6,66	0,08	2%	0,00%	2%
Fontaine-les-Dijon	3,21	3,23	3,23	3,29	3,84	3,36	3,22	3,45	0,23	20%	1%	19%
Hauteville-les-Dijon	3,60	3,64	3,64	3,71	4,19	3,76	3,62	3,85	0,23	16%	1%	15%
Longvic	4,35	4,24	4,24	4,32	4,70	4,37	4,30	4,42	0,13	8%	-3%	11%
Magny-sur-Tille	5,49	5,53	5,53	5,64	5,80	5,60	5,51	5,66	0,15	6%	1%	5%
Marsannay-la-cote	3,00	3,00	3,00	3,06	3,65	3,14	3,00	3,24	0,24	22%	0,00%	22%
Neuilly-les-Dijon	5,76	5,82	5,82	5,94	6,05	5,88	5,79	5,94	0,15	5%	1%	4%
Ouges	4,14	4,14	4,14	4,22	4,62	4,25	4,14	4,33	0,19	12%	0,00%	12%

Communes	Taux votés pour 2005 en %	Taux votés pour 2006 en %	Taux votés pour 2007 en %	Taux votés pour 2008 en %	Taux votés pour 2009 en %	Taux moyens sur la période 2005-2009 en %	Taux moyens sur la période 2005-2006 en %	Taux moyens sur la période 2007-2009 en %	Ecartes taux moyens 2005-2006 et 2007-2009	Variation des taux entre 2005 et 2009	Variation des taux entre 2005 et 2007	Variation des taux entre 2007 et 2009
Perrigny-les-Dijon	3,89	3,97	3,97	4,05	4,48	4,07	3,93	4,17	0,24	15%	2%	13%
Plombières-les-Dijon	5,32	5,34	5,34	5,45	5,64	5,42	5,33	5,48	0,15	6%	0,00%	6%
Quetigny	3,89	3,95	3,95	4,03	4,46	4,06	3,92	4,15	0,23	15%	2%	13%
Saint-Apollinaire	4,31	4,36	4,36	4,45	4,81	4,46	4,34	4,54	0,21	12%	1%	10%
Sennecey-les-Dijon	3,90	4,98	4,98	5,08	5,33	4,85	4,44	5,13	0,69	37%	28%	7%
Talant	4,11	4,15	4,15	4,23	4,63	4,25	4,13	4,34	0,21	0,13%	1%	12%
Fenay <sup>15</sup>			4,14	4,22	4,62			4,33				12%

Source des données (taux votés chaque année par commune) : délibérations du conseil communautaire.

<sup>15</sup> La commune de Fenay n'est pas classée par ordre alphabétique et est placée en fin de présentation car elle n'a rejoint l'EPCI qu'en 2007, les chiffres communiqués pour ce qui la concernent ne sont donc pertinents que pour la dernière période analysée (2007-2009).

### 3.1.1.4.1.2. – Des modalités de calcul des taux applicables obsolètes et des zonages communaux irréguliers (2003-2008)

Le tableau figurant aux pages précédentes a amené la chambre à s'interroger sur la mise en œuvre par le Grand Dijon de l'article 1636 B sexies III-2<sup>16</sup> du code général des impôts actuellement en vigueur.

En effet, d'un point de vue historique, la TEOM a été perçue à la place des communes par le district de l'agglomération dijonnaise, (avant le Grand Dijon), sans zonage particulier. Dans les faits il existait autant de zones de TEOM différentes que de communes membres puisque à chaque commune correspondait un taux. Ce taux évoluait annuellement au gré des votes de l'assemblée délibérante. Il était censé refléter le niveau de service dont la commune bénéficiait en fonction d'une formule de calcul ancienne et jamais modifiée intégrant le produit communal avant l'intercommunalité, la population, la fréquence de collecte et la proximité du centre de regroupement du collecteur.

Au cours des 15 dernières années, la perception de la TEOM s'est effectuée sur le fondement notamment, de l'ex article 1609 nonies A, puis de l'ex article 1609 quinques du code général des impôts créé par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999. Or, ce dernier article a été abrogé par l'ordonnance n°2004-281 du 25 mars 2004<sup>17</sup> et de nouvelles dispositions concernant les modalités de vote des taux de TEOM ont été introduites à l'actuel article 1636 B sexies III-2° du code général des impôts.

En dépit de ces modifications de la loi fiscale, le Grand Dijon a dans un premier temps maintenu la fixation communale du taux de TEOM applicable sur son territoire.

<sup>16</sup> La version en vigueur de cet article telle que résultant de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 prévoit : « III. - 1. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520, 1609 bis, 1609 quinques C, 1609 nonies A ter, 1609 nonies B et 1609 nonies D votent le taux de cette taxe dans les conditions fixées à l'article 1639 A.

2. Ils peuvent définir, dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels est située une installation de transfert ou d'élimination des déchets prévue par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers peuvent également définir une zone, d'un rayon d'un kilomètre au maximum, sur laquelle ils votent un taux différent ; dans ce cas, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne peut définir sur ce périmètre des zones en fonction de l'importance du service rendu.

Toutefois, à titre dérogatoire, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant institué la taxe peut, pour une période qui ne peut excéder dix ans, voter des taux différents sur son périmètre, afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement. Cette disposition peut également être mise en œuvre en cas de rattachement d'une ou plusieurs communes. L'établissement public de coopération intercommunale décide, dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, de l'application de ce dispositif et de la délimitation des zones sur lesquelles des taux différents sont votés. »

<sup>17</sup> Cet article abrogé prévoyait que : « ...II. En application de l'article 53 (2° du C du II) de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée les districts sont substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou des redevances prévues à l'article 1520, lorsqu'ils bénéficient du transfert de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales et assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

III. Ces dispositions s'appliquent jusqu'au 1er janvier 2002. »

Ce n'est que tardivement, par une délibération en date du 25 septembre 2008, que le conseil de communauté a décidé de promouvoir une harmonisation progressive des taux de TEOM vers un taux unique sur l'ensemble du territoire de la communauté. La durée d'harmonisation des taux a été fixée à 6 ans et devrait donc s'étendre de 2009 à 2014. Néanmoins, cette décision a déjà entraîné des augmentations sensibles des taux pour les communes membres.

### **3.1.1.4.2. – La redevance spéciale « gros producteur » de déchets**

#### **3.1.1.4.2.1. – Une gestion et une perception externalisées et irrégulières**

La redevance spéciale a été créée par une délibération du 19 décembre 1995 en application de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales qui prévoyait sa mise en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

En dépit de son caractère de recette publique, le Grand Dijon semble n'avoir jamais souhaité gérer et percevoir cette redevance spéciale et ces opérations ont été clairement externalisées et confiées aux attributaires de marchés publics sur la période contrôlée.

En premier lieu, la perception et la gestion de la redevance avaient été confiées à la société économique Franco-Suisse (SEFS), prestataire de services, chargée de la collecte des ordures ménagères. D'un point de vue comptable, le montant de la redevance était intégré au compte d'exploitation de cette société et venait en déduction de la rémunération due par le Grand Dijon à la SEFS.

A la suite d'un changement du périmètre des prestations de la société économique Franco-Suisse en 2005 et à l'occasion de la fin de son marché, afin de limiter le risque de gestion de fait, le Grand Dijon a décidé d'encaisser cette redevance qui est donc comptabilisée, depuis lors dans les comptes de classe 7 de le Grand Dijon pour les montants suivants :

<b>Années</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Montants encaissés en euros</b>	836 301	1 017 420	1 048 709	1 030 000	1 200 000

*Sources : CA 2003 à 2008 et BP 2009*

Si un effort de régularisation a été fait, une difficulté demeure. En effet, si la redevance de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, apparaît désormais dans la comptabilité à l'article 70612, le marché passé avec CITEC Environnement (société attributaire du lot 2 du marché de collecte des déchets du Grand Dijon), tout comme les délibérations du conseil de la communauté, prévoient toujours que c'est cet attributaire d'une partie du marché de collecte des déchets qui gère et se charge du recouvrement du produit de la redevance spéciale.

Ainsi, à titre d'exemple, la délibération du conseil communautaire en date du 23 décembre 2005 actualisant les tarifs de la redevance spéciale pour 2006 prévoit clairement que : « Conformément au marché public relatif à la gestion de la pré-collecte, la communauté de l'agglomération dijonnaise a confié à la société CITEC, titulaire de ce marché, la gestion de la redevance spéciale à laquelle sont assujettis les gros producteurs de déchets assimilés

*aux déchets ménagers en application de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales. / Dans ce cadre, la société est tenue d'assurer pour le compte de la communauté d'agglomération l'encaissement de cette redevance. Ces recettes sont restituées à la communauté dans les conditions fixées par l'article 13.2 du CCAP du marché précité. La société dresse l'état détaillé des sommes à reverser à la vue duquel la communauté d'agglomération procède à l'émission d'un titre de recette. » .*

Il convient également de préciser que la même délibération, après avoir approuvé les tarifs applicables annuellement par bac, mandate la société CITEC pour gérer au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération, les missions relatives à la redevance spéciale et habilite cette société à percevoir et à reverser au Grand Dijon cette redevance dans les conditions fixées par le marché public.

Or, les récents développements de la jurisprudence administrative concernant la perception par un tiers de recettes des collectivités locales conduisent à s'interroger sur l'orthodoxie juridique, financière et comptable de ce montage.

En l'occurrence, l'analyse des articles L. 2343-1 et L. 3342-1 du code général des collectivités territoriales, lesquels disposent notamment que « *le comptable est chargé seul [...] d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus [...] et de toutes les sommes qui [...] sont dues...* », a permis au Conseil d'Etat dans un avis n° 373788 rendu le 13 février 2007, d'estimer que, compte tenu du caractère impératif des termes employés, ces dispositions devaient être regardées comme consacrant un principe général des finances publiques d'exclusivité des comptables publics, lequel s'applique, même en l'absence de texte, à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Par suite, « *dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes (...) par un tiers autre que leur comptable public.* ». Il résulte donc de cette analyse que « *seule une loi peut ouvrir aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la faculté de conclure une telle convention. Il appartient également au législateur (...) de fixer les règles essentielles qui gouvernent le recours à une telle convention, le contenu des obligations principales du mandant et du mandataire, ainsi que les modalités générales d'exécution dans le respect des principes de comptabilité publique et de cessation de la convention. Notamment, il appartient au législateur de rendre obligatoire, sous peine de nullité, la forme écrite du mandat et sa signature par le mandat et le mandataire.* » .

On peut noter que cet avis n'est pas resté isolé puisqu'il vient d'être confirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 6 novembre 2009 – « Société Prest'action » n° 297877.

Or, si on transpose ces apports jurisprudentiels au cas présent, on peut noter qu'aucun fondement législatif ne permettait à la collectivité de conclure un marché public de collecte des déchets ménagers prévoyant d'habiliter par des délibérations annuelles l'un des titulaires du marché à percevoir la redevance spéciale de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, laquelle constitue de manière indiscutable une recette de nature publique.

La communauté d'agglomération a fait savoir à la chambre que dans le cadre de la renégociation au 1<sup>er</sup> janvier 2011 de son marché de collecte des déchets ménagers et des déchets assimilés, elle assurerait dorénavant directement la gestion du recouvrement de la redevance spéciale. Le titulaire du marché n'interviendrait donc dans le nouveau dispositif qu'afin d'apporter son assistance à la contractualisation de nouveaux assujettis à partir des relevés de collecte.

### 3.1.1.4.2.2. – Une recette minorée par plusieurs facteurs

Aux termes de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales. (...) *Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination de petites quantités de déchets. / Elles peuvent décider, par délibération motivée, d'exonérer de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères les personnes assujetties à la redevance spéciale visée à l'alinéa précédent. » .*

La lecture des délibérations communautaires concernant cette redevance laisse apparaître un décalage entre le champ de la redevance tel que défini par la loi et l'application faite par le Grand Dijon. Ainsi, à titre d'exemple, la délibération du conseil communautaire en date du 23 décembre 2005 relative à l'actualisation des tarifs pour l'année 2006 mentionne le résumé suivant relatif aux modalités d'application de la redevance spéciale :

*« La redevance spéciale « gros producteurs » a été mise en place par délibération en date du 19 décembre 1995 et du 19 décembre 2002 selon les modalités rappelées ci-après : / La redevance spéciale s'applique dans le cadre d'un contrat, à tous les producteurs, publics et privés, dont le volume de déchets hebdomadaires par entité est compris entre 1500 et 30 000 litres non inclus les emballages commerciaux que les producteurs sont tenus de valoriser. / Il est fait application d'une franchise de 500 litres ; par ailleurs, la TEOM est maintenue pour les producteurs qui y sont assujettis, mais elle est déduite de la redevance spéciale hors frais de gestion perçus par l'Etat, si cette dernière lui est supérieure. / Le montant de la redevance intègre le coût de revient de la collecte, la location des conteneurs mis à disposition des gros producteurs, le coût de gestion de la redevance, le coût de traitement, et se décline par volume de bacs. Il est précisé que pour inciter les activités à participer aux efforts de tri seuls les bacs à déchets résiduels sont facturés »*

Dans les faits ces modalités particulières d'application se sont traduites au cours de la période en contrôle par les constats suivants :

1 – L'éviction des bacs jaunes du champ de la redevance spéciale. Ce constat se trouve encore confirmé pour l'année 2009 par la délibération du conseil de communauté de l'agglomération dijonnaise en date du 19 décembre 2008<sup>18</sup>. Cette modalité d'application de la redevance spéciale mise en œuvre par le Grand Dijon paraît peu respectueuse des termes de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, lesquels n'instituent aucune discrimination selon la nature des déchets « pour favoriser l'effort de tri ».

<sup>18</sup> Cette délibération se situe dans la droite ligne de la délibération du 23 décembre 2005 citée au paragraphe précédent, elle précise encore plus clairement que : « Seuls les bacs gris sont facturés, les bacs jaunes étant mis à disposition gratuitement pour favoriser le tri sélectif ».

2 – La définition d'un seuil minimum de 1500 litres pour être assujéti à la redevance spéciale. Sur ce point, le constat est le même que précédemment : la lecture de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales instituant la redevance spéciale ne laisse apparaître que la possibilité de payer un forfait pour une petite quantité de déchets et ne prévoit pas la fixation d'un seuil minimum pour entrer dans le cadre de la redevance spéciale.

3 – Le mode de calcul de la redevance elle-même qui prévoyait au cours de la période contrôlée une franchise de 500 litres. On peut noter sur ce point que par une délibération récente en date du 17 décembre 2009 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Grand Dijon a décidé que cette franchise n'avait plus lieu d'être dans le cadre d'une facturation au coût réel de déchets produits.

4 – La faiblesse du nombre d'assujétis. En dépit des solutions alternatives offertes aux redevables de la redevance spéciale dont la collectivité fait état dans ses observations pour justifier la faible proportion de contrat conclus, avec une moyenne d'environ 220 contrats sur la période pour l'ensemble du Grand Dijon alors qu'il existait en 2008 environ 12 000 assujétis à la taxe professionnelle, il ne semble pas que la communauté d'agglomération ait véritablement souhaité une gestion dynamique de cette ressource. En outre, on note un fléchissement du nombre des contributeurs sur la période.

Le Grand Dijon a précisé qu'une étude d'optimisation de la redevance spéciale devrait être conduite début 2011 après l'entrée en vigueur du nouveau marché de collecte des déchets ménagers et assimilés. Les tarifs de cette redevance devraient par ailleurs être recalculés selon une comptabilité analytique fine pour chaque typologie de déchets (déchets assimilés aux ordures ménagères, déchets recyclables, verre) en tenant compte des coûts de collecte, du traitement et des recettes de valorisation.

### **3.1.1.5. – Les autres recettes provenant de l'exploitation des DMA**

Ces recettes sont en constante évolution sur la période et témoignent de la volonté du Grand Dijon de financer le plus possible le service d'élimination des déchets par des ressources propres non fiscales.

#### ***3.1.1.5.1. – Les recettes provenant de l'activité de prestataire de service du Grand Dijon***

En 2003, les produits des droits d'accès aux centres de traitement et de stockage apportés directement par les entreprises, les particuliers ou des collectivités clientes tiers atteignaient les montants suivants (source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets) : UIOM : 1 226 045 euros et CET : 1 139 594 euros.

En 2008, le seul produit des droits d'accès à l'UIOM par les particuliers et les entreprises était de 1 084 809 euros. Les marchés et conventions de traitement passés avec des collectivités publiques clientes ont pour leur part rapporté 1 647 679 euros à la communauté d'agglomération. Avec un total de 2 787 273 euros pour les seules prestations d'incinération, l'augmentation des recettes de ce secteur est de l'ordre de 127 % depuis 2003.

Pour la même année, l'exploitation du CET, autorisé à n'accueillir que des déchets inertes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, dégageait quant à elle un produit financier de 1 292 310 euros soit une progression de 13 % par rapport à 2003.

A ces recettes préexistantes s'ajoutaient 997 462 euros de produits provenant de l'exploitation de la nouvelle unité de traitement des DASRI.

La forte évolution des produits de ce secteur tient à la fois à la diversification de ses sources (création de l'unité DASRI, ouverture du CET de classe III) et aux évolutions tarifaires décidées par le Grand Dijon qui exploite en régie les équipements de traitement.

Ainsi, en 2003, les tarifs d'accès à l'incinérateur étaient de 77 euros/t pour les entreprises et particuliers domiciliés dans le Grand Dijon et 154 euros/t pour les autres. En 2008, ces tarifs passent à 92 euros/t pour les « dijonnais » et à 184 euros/t pour les extérieurs, soit une augmentation de 19 % pour les deux catégories de tarifs.

### **3.1.1.5.2. – Les recettes de valorisation**

Ce sont des recettes qui étaient quasiment inexistantes au début de la période contrôlée. L'évolution de la filière de traitement des déchets mise en place par la collectivité en 2007, avec la création du centre de tri et la meilleure exploitation énergétique de l'activité d'incinération, a entraîné une hausse importante de cette ressource. Les données collectées montrent cette forte croissance à travers l'évolution des recettes d'exploitation du service des DMA sur la période 2005-2008 (+ 32 %) :

2005	2006	2007	2008
23 050 712	22 493 735	25 614 210	30 337 525

*Données en euros, sources : rapports annuels sur le prix et la qualité du service*

#### **3.1.1.5.2.1. – Les recettes de valorisation matière**

##### **3.1.1.5.2.1.1. – Des recettes en forte augmentation**

Ces recettes proviennent à la fois d'opérations de collecte et de traitement des déchets. Elles ont globalement augmenté sur la période contrôlée. Néanmoins, cette tendance générale masque les variations importantes enregistrées dans le secteur de la collecte.

#### **Secteur de la collecte :**

D'après les éléments financiers figurant dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, les recettes provenant des ventes matières effectuées par le Grand Dijon dans le cadre du secteur de la collecte ont augmenté de façon importante entre 2004 et 2008 (+ 50 %). Cependant ces recettes ont également très fortement varié sur la période en raison de la modification progressive de la filière mise en place par la collectivité (création du centre de tri en 2007 pour éviter le transport des déchets vers un centre de tri situé à Firminy dans la Loire). En effet, on note une décroissance régulière de la ressource jusqu'en 2006 et sa forte augmentation depuis :

Années	2004	2005	2006	2007	2008
Variation par rapport à l'année précédente	*	- 9 %	- 17 %	+ 29 %	+ 52 %
Recettes	906 343	826 093	687 108	889 383	1 355 123

*Données en euros, sources : rapports annuels sur le prix et la qualité du service*

### Secteur du traitement :

Les recettes de valorisation matière provenant du secteur du traitement ont connu pour leur part une progression impressionnante et plus linéaire au cours de la même période (2004-2008 : près de 500 % en plus). Elles proviennent du produit des ventes de matières triées dans les cendres et les mâchefers à la sortie de l'UIOM :

Années	2004	2005	2006	2007	2008
Variation par rapport à l'année précédente	*	+ 33 %	+ 56 %	+ 172 %	+ 5 %
Recettes	53 124	70 680	110 444	300 002	317 278

*Données en euros, sources : rapports annuels sur le prix et la qualité du service*

#### 3.1.1.5.2.1.2. – Des filières de recyclage aux modalités financières variables

Une fois triés et séparés les différents types de déchets recyclables sont dirigés vers les différentes entreprises assurant leur valorisation :

- le plastique part vers les sites de Valorplast ;
- les cartons vers la papeterie OTOR de Roche-les-Beaupré dans le Doubs ;
- les emballages en fer vers l'usine Arcelor en Meurthe et Moselle ;
- les briques alimentaires vers la société Revipac à Paris ;
- l'aluminium vers la société AFFIMET ;
- les journaux et magazines vers des papeteries NORSKE SKOG situées en France ;
- le verre est affiné et trié par l'entreprise SOLOVER et utilisé par Saint-Gobain Emballage à Chalon-sur-Saône.

Dans le cadre du contrat de valorisation des déchets conclu avec la société agréée ADELPHÉ pour la période 2007-2012, le Grand Dijon a délibéré le 21 décembre 2006 pour céder les matériaux triés selon trois modalités :

- ❖ La garantie de reprise : L'Adelphe a désigné au Grand Dijon le repreneur de certains matériaux. Dans ce cas, les prix de reprise sont totalement encadrés. C'est la solution mise en place pour le verre, le carton et les briques alimentaires.

- ❖ La reprise garantie par les fédérations : Le Grand Dijon a choisi après consultation le repreneur de chaque matériau concerné tout en bénéficiant des garanties contractuelles offertes par les organisations professionnelles de la valorisation qui labellisent les opérateurs. Cette solution assure la collectivité de ne pas avoir de prix de reprise négatif. Elle a été choisie pour l'acier, l'aluminium et les plastiques.
  
- ❖ La reprise directe : Dans cette formule le Grand Dijon a choisi le repreneur en négociant librement les clauses du contrat de reprise. Néanmoins dans ce cas, les prix de reprise ne sont pas encadrés et les prix négatifs (on paie pour se défaire de ses déchets) peuvent exister. Cette solution a été choisie pour les journaux, revues et magazines et les gros de magasins.

Si on se réfère au bilan d'exploitation 2008 du centre de tri, les prix moyens de reprise par tonne de chaque type de déchet ont été les suivants au cours de cette année là :

<b>Matériaux</b>	<b>Prix moyens en euros / tonne (2008)</b>
Journaux, revues, magazines	76,79
Gros de magasins (collecte sélective et déchetteries)	27,43
Emballages recyclables	48,62
Flaconnages plastiques	221,08
Total de l'acier (collectes sélectives et mâchefers)	65,85
Acier issu des collectes sélectives	170,02
Acier provenant des mâchefers	26,06
Total aluminium et non ferreux (collectes sélectives et mâchefers)	504,76
Aluminium et non ferreux issus des collectes sélectives	361,70
Aluminium et non ferreux issus des mâchefers	531,1
Verre	20,82

### 3.1.1.5.2.2. – Les recettes de valorisation énergétique

Afin d'optimiser la valorisation énergétique de son usine d'incinération, le Grand Dijon a fait le choix d'ajouter un groupe turbo-alternateur à cet équipement. Une installation de valorisation plus performante a été mise en place courant 2007. Sa gestion fait l'objet d'un budget annexe.

En 2008, le groupe turbo-alternateur a produit 54 435 MWh soit 424 kWh par tonne de déchets incinérés. Sur ce total 12 048 MWh ont été consommés pour le fonctionnement de l'usine, abaissant d'autant son coût de fonctionnement (économie de 750 000 euros HT environ en 2008<sup>19</sup>). Le solde, soit 42 388 MWh, a été exporté sur le réseau EDF.

Un contrat de vente d'électricité a été conclu avec EDF pour une période allant du 22 juin 2007 au 22 juin 2022. Il prévoit que le Grand Dijon sera rémunéré pour la production d'électricité conformément aux dispositions de l'arrêté du 2 octobre 2001 modifié.

Si la complexité des formules de calcul de la rémunération du producteur ne permet pas d'estimer facilement le montant des recettes et la rentabilisation de l'équipement compte tenu de son coût d'investissement de 13,3 millions d'euros, les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour les années 2007 et 2008 donnent des informations financières précises sur les ventes d'électricité. En l'occurrence, elles ont rapporté au Grand Dijon des recettes nouvelles à hauteur respectivement de 2 274 016,23 euros en 2008 et de 1 199 664,46 euros en 2007.

### 3.1.1.5.3. – Les aides et subventions

Ces aides et subventions sont en rapport avec les actions d'optimisation entreprises par le Grand Dijon dans le domaine de la gestion des déchets. Elles proviennent principalement d'organismes agréés tel que l'Adelphe, mais aussi de l'Ademe et du Conseil Général et bénéficient aussi bien au secteur de la collecte qu'au traitement.

Les montants annuels perçus principalement de l'Adelphe au titre du soutien à la tonne triée, d'actions de communication et de recherche de leviers d'optimisation s'élèvent à :

2004	2005	2006	2007	2008
2 271 325	1 671 199	1 174 919	1 814 453	2 718 506

*Données en euros, source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service*

Les subventions et aides en provenance principalement de l'Ademe et du Conseil Général pour la partie traitement s'élèvent quant à elles à :

2004	2005	2006	2007	2008
15 035	25 902	632 815	150 000	3 180

*Données en euros, sources : rapports annuels sur le prix et la qualité du service*

<sup>19</sup> Estimation de la collectivité dans le cadre de l'instruction.

### 3.1.1.6. – L'emprunt<sup>20</sup>

#### 3.1.1.6.1. – Présentation synthétique de la ressource

Cette ressource est directement affectée au financement des investissements réalisés par le Grand Dijon. Elle était marginale en 2003 mais elle est devenue incontournable en 2008. Elle a connu d'importantes variations au cours de la période 2003-2008 et le capital restant dû (CRD) a fortement augmenté (+ 773 % pour la consolidation de l'ensemble des budgets), en raison des divers projets lancés dans les délais rapprochés par la collectivité : construction du Zénith, d'une piscine olympique, d'un centre de tri, d'équipements sportifs et culturels, installation d'un groupe turbo-alternateur à l'usine d'incinération, remise aux normes de l'UIOM, acquisition de nouveaux bus GNV, participation à la LINO et à la LGV, projet de réalisation d'un tramway....

Budgets	CRD au 31/12/2003	CRD au 31/12/2004	CRD au 31/12/2005	CRD au 31/12/2006	CRD au 31/12/2007	CRD au 31/12/2008	Evolution 2003-2008 <sup>21</sup>
budget principal	9 889 958,21 €	15 742 327,74 €	33 878 783,59 €	44 572 992,66 €	51 990 248,02 €	69 591 294,89 €	+ 604 %
budget annexe DPI			400 000,00 €	379 407,31 €	2 358 175,34 €	2 502 644,21 €	+ 526 %
budget annexe TRANSPORT	748 190,26 €	639 126,85 €	524 240,90 €	1 803 221,51 €	2 004 625,67 €	12 290 065,88 €	+ 1543 %
budget annexe CREMATORIUM	437 344,28 €	401 035,52 €	363 249,04 €	323 924,62 €	882 999,71 €	800 409,14 €	+ 83 %
budget annexe ZA BRETENIERES		373 500,00 €	346 404,63 €	718 635,67 €	669 886,23 €	619 660,27 €	+ 66 %
budget annexe TURBO ALTERNATEUR				12 142 990,44 €	11 505 349,54 €	10 843 985,00 €	- 11 %
total	11 075 492,75 €	17 155 990,11 €	35 512 678,16 €	59 941 172,21 €	69 411 284,51 €	96 648 059,39 €	+ 773 %

Sources : comptes administratifs 2003 à 2008

#### 3.1.1.6.2. – La structure de la dette

D'après les informations fournies par elle dans le cadre du présent contrôle, la communauté d'agglomération dijonnaise avait, au 31 décembre 2008, souscrit 29 emprunts répartis auprès de 9 établissements prêteurs. Le taux moyen de la dette, swap compris, s'élevait à 4 % et, hors swap, à 3,97 %.

L'analyse combinée des différents tableaux de présentation de la dette figurant au compte administratif du Grand Dijon laissait apparaître la structure suivante pour le capital restant dû (CRD) de la dette au 31/12/2008 : les emprunts à taux fixes représentaient environ 34 % du CRD, les emprunts à taux indexés environ 26,5 %, les emprunts avec plusieurs tranches de taux environ 13,5 % et les emprunts avec option environ 26 %.

<sup>20</sup> Les données commentées ici proviennent des comptes de la collectivité, de ses documents de communication (rapport d'activité), de l'analyse financière effectuée pour la période 2003-2007 par le comptable public, ainsi que d'une analyse élaborée par le cabinet « Finance active » à l'attention du Grand Dijon le 31/12/2008.

<sup>21</sup> Sauf pour les budgets DPI, ZA Bretenieres et turbo-alternateur qui n'étaient pas encore ouverts en 2003, le calcul a été effectué en ce qui les concerne à compter de la première année disponible au CA.

Néanmoins, les documents de travail et de synthèse internes à la collectivité communiqués au cours du contrôle de la gestion, présentent au 31 décembre 2008 une vision simplifiée et différente de la dette du Grand Dijon. En effet, aux termes de ces rapports, la dette de la collectivité était répartie de manière inégale de façon à limiter les risques financiers : 77,64 % de la dette était à taux fixe alors que 22,36 % était à taux variable fort.

### **3.1.1.6.2.1. – Ambivalence de la structure de la dette en taux fixes**

Pour parvenir à une proportion de 77,64 % de produits à taux fixes, dans leurs documents de travail, les services financiers du Grand Dijon distinguent deux types de dette à taux fixe : les produits à « taux fixes forts » et les produits à « taux fixes faibles » :

#### **3.1.1.6.2.1.1. – Les produits à « taux fixes forts »**

Il s'agit de la dette à taux fixes classiques, qui ne présente aucune possibilité de variation des taux et ne génère aucun risque financier.

#### **3.1.1.6.2.1.2. – Les produits à « taux fixes faibles »**

L'appellation de produits à « taux fixes faibles » recouvre en fait les produits à taux fixes « structurés ». Ces contrats nécessitent donc en raison de leur structure complexe un suivi attentif.

En effet, en dépit de leur appellation de produits à « taux fixes », le niveau de risque de ces emprunts n'est pas à négliger notamment pour 2 produits : l'emprunt DEXIA n° 200601 d'un montant de CRD au 31/12/2008 de 4 906 011 euros (risque de niveau 3E selon la charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 par les principaux établissements bancaires) pour une durée résiduelle d'un peu plus de 5 ans et l'emprunt Royal Bank of Scotland n° 200703 d'un montant de CRD de 4 750 000 euros au 31/12/2008 (risque de niveau 4D) pour une durée résiduelle d'environ 19 ans<sup>22</sup>.

Par ailleurs, un autre produit, l'emprunt CFF n° 2008031 se présente sous la forme d'un contrat bi-phases qui devrait devenir à taux variable à partir de 2011 lorsque la condition de la seconde phase sera réalisée.

Compte tenu de la complexité de leur fonctionnement et des risques financiers qu'ils induisent, ces produits financiers ne devraient pas être présentés, même en interne, dans le cadre de la dette à « taux fixe » de la collectivité. Au total, seule une part minoritaire de la dette de la communauté d'agglomération, environ 34 % de l'ensemble du CRD au 31/12/2008, est réellement constituée de produits à taux fixes et présente une garantie de stabilité à long terme, ce que confirme la lecture des différents tableaux de présentation de la dette figurant au compte administratif.

<sup>22</sup> Ces deux emprunts feront l'objet de développements spécifiques lors de l'analyse des produits structurés détenus par le Grand Dijon.

### 3.1.1.6.2.2. - La dette en taux variables

D'après les chiffres communiqués par le Grand Dijon, le montant de cette dette s'élevait à 24 475 130 euros au 31 décembre 2008 pour un taux moyen de 3,83 % et une durée résiduelle de 13,87 ans. En réalité, si les principaux index utilisés paraissent classiques : euribor, eonia, TAM, T4M et Tag, ceux-ci se répartissent au 31/12/2008 entre les taux préfixés (connus en début de période) pour environ 74 % entre taux postfixés (connus seulement en fin de période ex : TAM et T4M) pour environ 26 %.

Cette dernière précision laisse donc planer une incertitude sur le niveau de connaissance de la communauté d'agglomération quant à la variation des taux appliqués aux produits postfixés. La chambre a observé que la dette en taux variable a contribué à la hausse du taux moyen de sa dette en 2008, dans le cadre de la crise financière.

### 3.1.1.6.3. – Etude du portefeuille de produits structurés

#### 3.1.1.6.3.1. – Présentation de la dette structurée

Au 31 décembre 2008 l'exposition du portefeuille du Grand Dijon en produits structurés comprenait trois emprunts présentant des niveaux de risques variables pour la communauté d'agglomération. Il s'agissait d'un produit de pente, d'un "snowball" et d'un emprunt avec barrière sur Euribor.

#### 3.1.1.6.3.2. – Etude des différents emprunts structurés

##### 3.1.1.6.3.2.1. – L'emprunt DEXIA 200601

Il s'agit d'un produit dit « de pente »<sup>23</sup>, il est donc à classer parmi les contrats structurés potentiellement dangereux (risque évalué à 3E). Le capital restant dû au 31 décembre 2008 était de 4 906 011 euros pour une durée résiduelle de 5,5 ans.

Si les conditions de sa rémunération sont relativement techniques, elles nécessitent en tous cas une connaissance certaine des marchés pour pouvoir apprécier convenablement le risque effectivement pris. En effet, sur cet emprunt la collectivité paie :

- 3,79 % si CMS EUR<sup>24</sup> 10A (postfixé) – CMS EUR 02A (postfixé) > = 0,3 %
- Sinon, c'est-à-dire si l'écart entre les deux taux de référence se réduit, la rémunération du prêteur est calculée comme suit : 5,69 – (5 x (CMS EUR 10 A (postfixé) – CMS EUR 02A (postfixé)))

Or, c'est justement la réalisation de cette éventualité qui a conduit le Grand Dijon à sécuriser pour moitié ce contrat en juillet 2008 par le biais d'un swap (voir les nouvelles conditions ci-dessous au point 3.1.1.6.4.2.). L'autre moitié du contrat reste néanmoins à la merci d'une nouvelle fluctuation défavorable de l'écart de taux pour sa durée résiduelle.

<sup>23</sup> C'est-à-dire un produit pariant sur les écarts entre les taux courts et les taux longs.

<sup>24</sup> CMS EUR : « Constant Maturity Swap rate » pour les swaps en euros, 10 A ou 02 A est l'indication de la période sur laquelle le taux est calculé.

## 3.1.1.6.3.2.2. – L'emprunt RBS 200703

Aux termes des observations présentées par l'organisme de prêt, depuis sa souscription en décembre 2007, par comparaison avec un emprunt type dont la marge de crédit correspond à ce que la collectivité aurait très probablement payé selon les conditions de marché prévalant à l'époque, cet emprunt aurait permis à la communauté de l'agglomération dijonnaise de faire l'économie de 115 000 euros de frais financiers.

Cet emprunt présente des risques élevés (niveau de risque 4D) puisqu'il s'agit d'un « snowball »<sup>25</sup>. Au 31 décembre 2008 il représentait un capital restant du de 4 750 000 euros pour une durée résiduelle de 18,99 ans. L'importance du capital restant dû, la durée du contrat et son risque potentiel ont conduit le Grand Dijon à envisager d'en renégocier les termes.

La Royal Bank of Scotland précise avoir fait deux propositions écrites de réaménagement de cet emprunt, lesquelles ne semblent pas avoir recueilli l'assentiment de la communauté d'agglomération. Par ailleurs, on peut noter que ces propositions rendent les économies effectuées au moment de la passation du contrat, évoquées en introduction de la présentation de cet emprunt, minimales par rapport aux conséquences de l'application des taux fixes proposés par l'organisme prêteur sur le CRD pour en sortir :

- La première proposition a été présentée en mars 2009 et exposait deux solutions. La première solution consistait à figer la structure en un taux fixe équivalent de 6 %. La seconde solution consistait à supprimer la formule cumulative applicable lors de la seconde phase et à la remplacer par une formule à barrière avec levier de 5, indexée sur CMS 30.
- La seconde proposition a été présentée en mai 2010 et offrait au Grand Dijon la possibilité de figer la structure en un taux fixe équivalent de 5,97 %.

Actuellement les conditions de rémunération de cet emprunt restent donc « phasées » en trois périodes distinctes et d'inégales durées. Si on s'en tient aux termes du contrat, le Grand Dijon doit rémunérer le prêteur avec :

- Sur une 1<sup>ère</sup> phase, du 28 décembre 2007 jusqu'au 28 décembre 2012 : un taux de 3,47 %.

- Sur une 2<sup>ème</sup> phase, du 28 décembre 2012 au 28 décembre 2022 : un taux de 3,47 % avec une marge trimestrielle cumulative qui se déclenche dès que libor USD<sup>26</sup> 12 mois atteint une barrière de 7,75 % la marge « n » étant calculée selon la formule cumulative suivante :  $\text{marge (n-1) + (2 x max (libor USD 12 M (postfixé) - 7,75 et 0))}$ .

- Sur une 3<sup>ème</sup> phase, du 28 décembre 2022 au 28 décembre 2027 : un taux de 3,47 %.

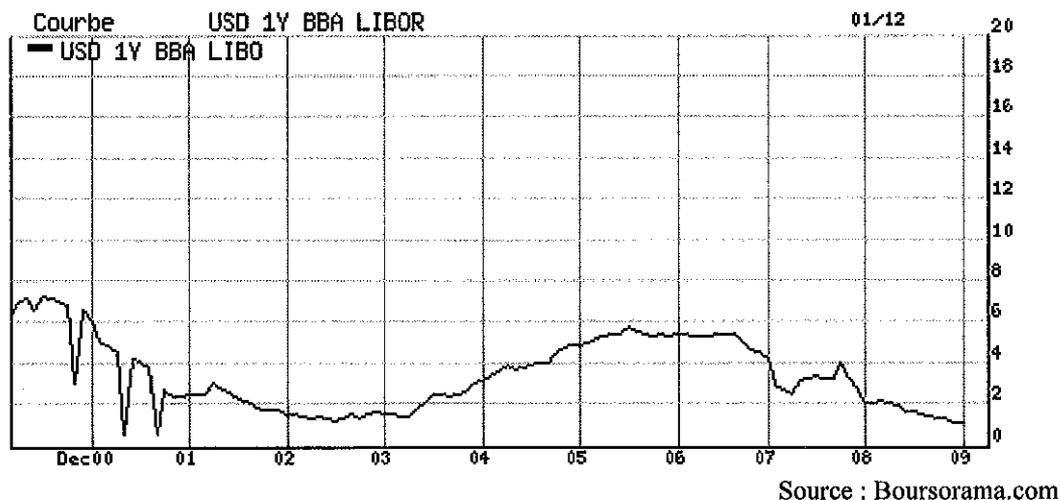
<sup>25</sup> Littéralement un emprunt à effet « boule de neige ».

<sup>26</sup> Le libor USD se définit comme le taux interbancaire offert à Londres, pour les prêts libellés en dollars.

Le contrat est donc à phase « snowball » au cours de sa deuxième phase, et les conditions de réalisation du scénario le plus défavorable pour la collectivité paraissent à l'heure actuelle relativement hypothétiques compte tenu de la barrière de 7,75 % qui a été fixée.

On peut également souligner qu'il existe, concernant la formule effective pendant la 2<sup>ème</sup> phase de l'emprunt, une option de désactivation mise en place à la signature du contrat le 21 décembre 2007. Celle-ci entraîne automatiquement l'annulation de la formule à effet cumulatif et le retour à un taux d'intérêt fixe de 3,47 % pour la durée restant à courir de l'emprunt si le Libor USD 12 mois est strictement inférieur à 5 % lors d'une date d'observation. Par ailleurs, il est stipulé dans le contrat que le taux moyen versé par le Grand Dijon ne pourra excéder 20 % à chaque échéance.

Néanmoins, compte tenu de l'extrême sensibilité du taux de référence sur une période relativement longue et donc significative par rapport à la durée résiduelle du contrat souscrit par le Grand Dijon, l'hypothèse du dépassement de la barrière de 7,75 % n'est pas à écarter.



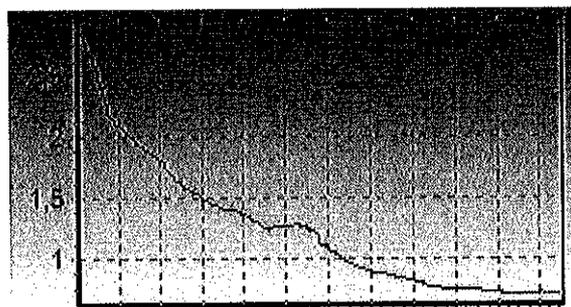
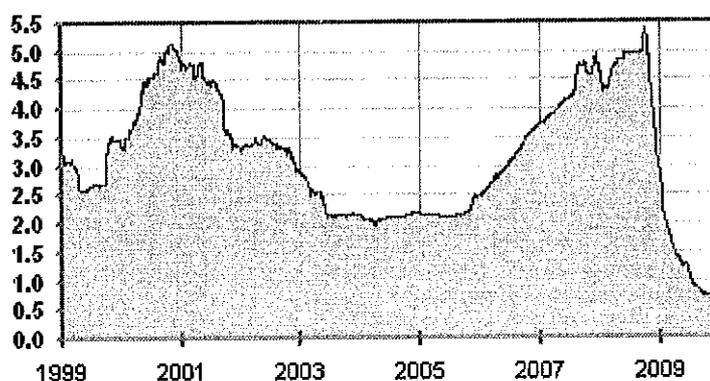
### 3.1.1.6.3.2.3. – L'emprunt crédit agricole de Champagne-Bourgogne 200801-2

Aux termes de l'analyse opérée par le cabinet Finance Active qui conseille le Grand Dijon, il s'agit du produit structuré le moins risqué détenu par la collectivité (risque évalué à 1B). Au 31 décembre 2008 il représentait un capital restant de 3 000 000 d'euros pour une durée résiduelle de 15 ans.

Sur cet emprunt le Grand Dijon doit payer à son prêteur une rémunération de 4,19 % si Euribor 3 M  $\leq$  6 % sinon elle paie Euribor<sup>27</sup> 03 M.

L'enjeu du contrat se situe donc autour du dépassement de la barrière de 6 % par l'euroibor 03 M dans les 14 ans à venir. Actuellement la réalisation de cette hypothèse défavorable pour le Grand Dijon paraît hypothétique, car s'il a connu de fortes fluctuations au cours de l'année 2009 ce taux se situe à présent en deçà de 1 %.

<sup>27</sup> Euribor = EURO InterBank Offered Rate est le taux interbancaire offert entre banques de meilleures signatures pour la rémunération de dépôts dans la zone Euro.

**Graphiques Euribor3 M pour 2009 :**Source : *Euribor-rates.eu***Variation de l'Euribor 3 M sur une période de 10 ans :**Source : *Les Echos*

En réponse aux observations provisoires, le Grand Dijon a souhaité actualiser les données relatives à la dette structurée. La communauté d'agglomération fait valoir qu'au 1<sup>er</sup> mars 2010, 88,8 % de sa dette est constituée de produits peu risqués, classés 1A dans la charte adoptée par les organismes bancaires.

**3.1.1.6.4. – Les swaps**

Ces opérations d'échange de taux concernent la sécurisation de trois contrats d'emprunt décidées en 2008 alors que le marché était au plus haut, avec à l'heure actuelle des fortunes diverses compte tenu de l'effondrement des taux. Ces trois contrats ont été conclus avec la Royal Bank of Canada (RBC).

**3.1.1.6.4.1. – Une opération de type taux fixe annulable**

Cette première opération avait pour but de sécuriser un emprunt à taux variable (Euribor 06 M) non révisable conclu auprès de Dexia (ref. 200802) qui présentait un capital restant dû (CRD) de 4 millions d'euros et une durée résiduelle de 14,92 ans.

Le swap désormais associé à ce contrat ne couvre qu'une partie de sa durée résiduelle (4,92 ans) et prévoit un taux reçu correspondant à Euribor 06 M contre un taux payé par la collectivité à la RBC constitué par un taux fixe de 3,0375 %.

Cet échange a abouti en 2009 à une valorisation de l'emprunt de l'ordre de 0,57 % au détriment de la collectivité par rapport à l'Euribor 06 M. Dans sa dernière analyse, le cabinet de conseil de la communauté d'agglomération lui recommandait pourtant de rester sur cette stratégie, la tendance devant s'inverser à compter de 2011, si la reprise économique se confirme.

### 3.1.1.6.4.2. – Un swap fixant

La deuxième opération de swap effectuée par le Grand Dijon concerne l'emprunt Dexia 200601 déjà évoqué au point 3.1.1.6.3.2.1. qui est un produit dit « de pente » classé parmi les contrats structurés potentiellement dangereux.

En effet, sur cet emprunt la collectivité paie :

- 3,79 % si CMS EUR<sup>28</sup> 10A (postfixé) – CMS EUR 02A (postfixé)  $\geq$  0,3 %
- Sinon, c'est-à-dire si l'écart entre les deux taux de référence est inférieur à 0,3 %, la rémunération du prêteur est calculée comme suit :  $5,69 - (5 \times (\text{CMS EUR 10 A (postfixé)} - \text{CMS EUR 02A (postfixé)}))$ .

Compte tenu des risques de réalisation de l'hypothèse de majoration de la rémunération du prêteur, un swap a été négocié pour 50 % du CRD et la durée résiduelle du contrat, soit 5,50 ans, et se présente comme suit :

Capital restant dû : 2 796 467 euros

Taux remboursé par la RBC : voir les conditions présentées ci-dessus.

Taux payé par le Grand Dijon : taux fixe de 4,775 %

Dans la conjoncture actuelle, cette opération de sécurisation de 50 % du montant du contrat conclu avec Dexia semble avoir été fructueuse pour la collectivité.

Néanmoins, ce répit pourrait être de courte durée car comme le souligne le cabinet de conseil financier de la communauté d'agglomération dans son analyse, un éventuel affaiblissement de la courbe des taux en CMS EUR pourrait rendre l'option pour le taux fixe de 4,775 % nettement moins intéressante que le paiement du taux fixe de 3,79 % prévu initialement par le contrat dans le cas où l'écart entre les taux de référence resterait en-deçà de 0,3 %.

<sup>28</sup> CMS EUR : « Constant Maturity Swap rate » pour les swaps en euros, 10 A ou 02 A est l'indication de la période sur laquelle le taux est calculé.

### 3.1.1.6.4.3. – Un swap à effet cumulatif (snowball)

Il s'agit du troisième contrat de couverture des risques mis en place par le Grand Dijon. Il présente un effet cumulatif sur l'Euribor 12 M.

Ce swap est destiné à modifier le taux payé pour l'emprunt référence 200632 d'un capital restant dû lors de la renégociation de 3 333 082,42 euros et d'une durée résiduelle de 13,92 ans. Il a été négocié en raison de la forte augmentation fin 2008 de l'Euribor 12 M qui fixait le taux de rémunération du prêteur.

A l'occasion de cette remise à plat des conditions de l'emprunt, le taux payé par la communauté d'agglomération a été scindé en deux périodes distinctes : du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 1<sup>er</sup> décembre 2009 elle a payé un taux fixe de 4,775 %, puis du 1<sup>er</sup> décembre 2009 au 1<sup>er</sup> décembre 2022, la condition de rémunération de la RBC change pour devenir un taux fixe à effet cumulatif par addition d'une marge déterminée en fonction des fluctuations de l'Euribor 12 M autour d'une barrière de 7 % et de la marge précédente. En l'occurrence, il s'agit donc d'un snowball qui se traduit par le calcul suivant :

- 4,775 % + Marge (i)
- Marge première période :  $\text{Max} [2,25 * [\text{Euribor 12 M post fixé } -7,00\%]]$
- Périodes suivantes :  $\text{Marge (i)} = \text{Max} (\text{Marge (i-1)} + 2,25 * (\text{Euribor 12 M post fixé } - 7,00 \% ) ; 0)$

Compte tenu de ces caractéristiques, ce produit financier se classe sur un niveau de risque 1D dans la grille d'analyse issue de la charte de bonne conduite.

La chambre considère qu'au-delà de la sécurisation des contrats recherchée, ces trois opérations financières se traduisent par une augmentation des coûts ajoutée à une complexification croissante de la gestion de la dette de la communauté d'agglomération.

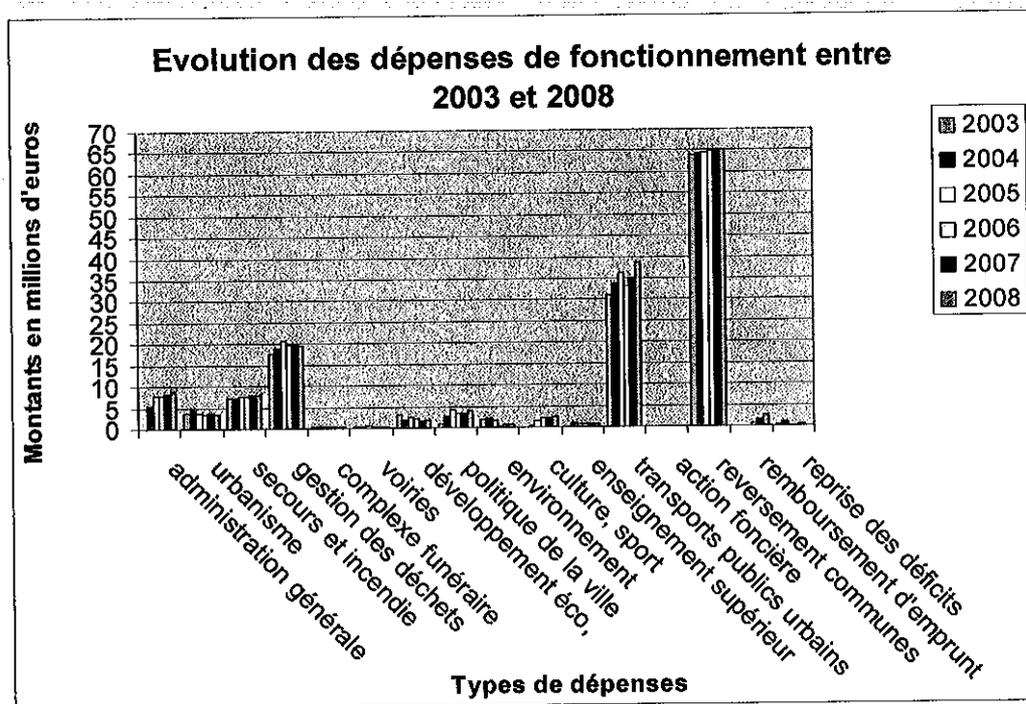
## 3.1.2. – Les dépenses

### 3.1.2.1. – Les dépenses de fonctionnement

Ces dépenses se caractérisent par leur relative stabilité sur la période 2003-2008. Ainsi, d'après les chiffres portés sur les rapports annuels d'activité de la collectivité, elles atteignaient environ 134 millions d'euros en 2003 et 155 millions d'euros en 2008, soit une augmentation de 16 % en 6 ans.

Une partie importante du budget de l'agglomération dijonnaise est réservée aux communes membres sous forme de reversements de taxe professionnelle et de dotations de solidarité (environ 64 millions d'euros par an sur la période).

Les deux autres grands postes de dépenses de fonctionnement concernent les secteurs des transports en commun (35 millions d'euros par an) et du traitement des déchets (aux alentours de 20 millions d'euros par an).



Sources : rapports d'activité de la collectivité 2003 à 2008

### 3.1.2.2. – Les dépenses d'investissement

Elles sont en forte augmentation sur la période d'analyse et se traduisent, eu égard aux nombreux projets lancés en même temps par la communauté, par une forte augmentation des dépenses liées au remboursement de l'emprunt (zéro euro en 2003, 25,6 millions d'euros en 2008).

Entre 2003 et 2008, en dehors de la part de plus en plus importante des dépenses consacrées aux remboursements d'emprunt, six grands axes d'investissement peuvent être dégagés :

\* La collecte et le traitement des déchets ménagers : ce secteur connaît un pic en 2007 avec la construction dans le même temps d'un centre de tri, d'un centre de traitement des déchets d'activités de soins et à risques infectieux (DASRI), l'installation d'un groupe turbo-alternateur sur l'usine d'incinération, et l'acquisition de camions bennes de collecte au GNV.

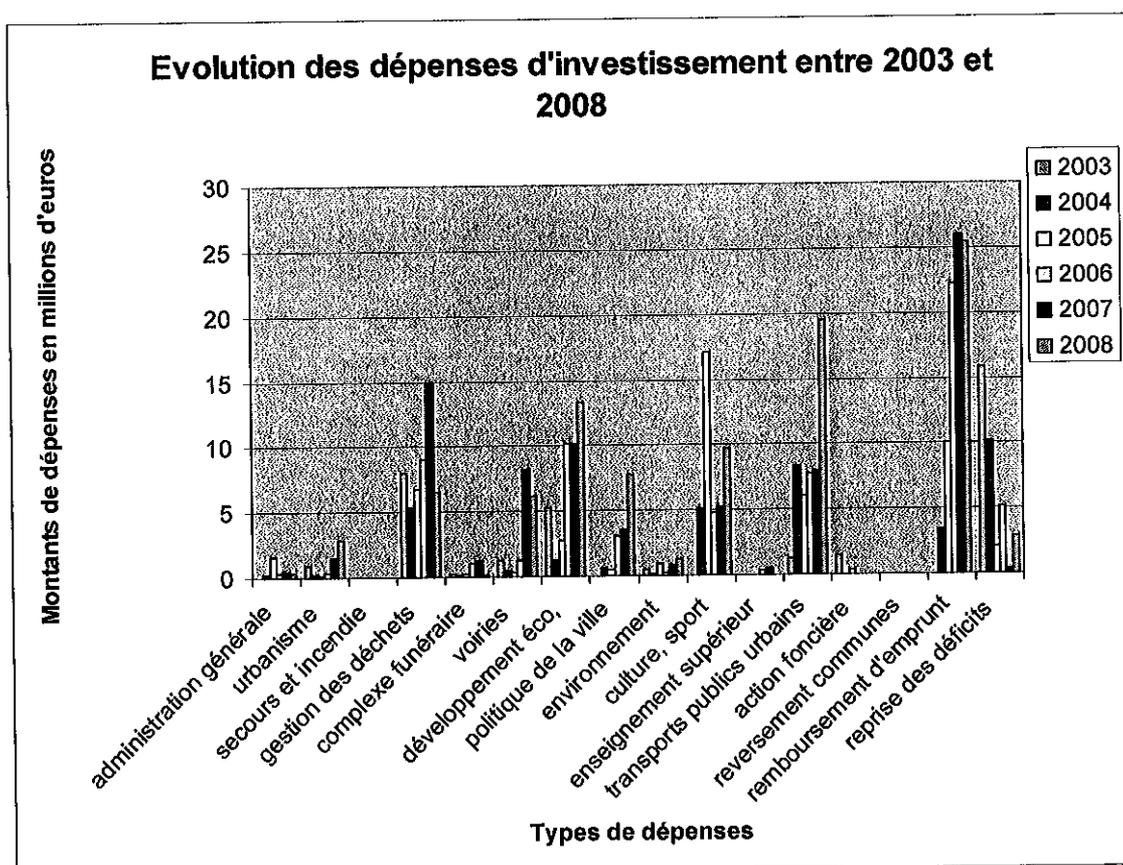
\* Les transports publics urbains : les dépenses de ce secteur ont augmenté de manière importante en raison de l'acquisition de nouveaux bus au GNV, de la mise en œuvre d'un système d'information des voyageurs et du projet de construction d'un tramway.

\* Le développement économique : ce secteur retrace la création de nouvelles zones d'activités, le soutien financier accordé par la communauté d'agglomération à la réalisation de la tranche Est de la LGV Rhin-Rhône, ainsi que la participation pour la création du nouveau centre TER de la SNCF.

\* La voirie : ce secteur retrace la création de pistes cyclables, la participation au financement de la LINO, la requalification des voies des zones d'activités communautaires.

\* Les équipements sportifs et culturels : ce secteur est en forte croissance en raison de la construction d'un Zénith, de la réalisation d'un nouveau stade d'athlétisme, ainsi que de la construction d'une piscine olympique.

\* L'habitat et la politique de la ville : ce secteur retrace la participation aux déficits d'opérations pour la construction de logements sociaux, la mise en œuvre de la convention ANRU, la réhabilitation de l'aire des gens du voyage, la réhabilitation de l'ancien site « SEITA ».



Sources : rapports d'activité de la collectivité 2003 à 2008.

Après l'achèvement des travaux de construction de la piscine olympique, la finalisation du pôle déchets en 2008, lequel ne nécessiterait plus aujourd'hui que l'installation d'une déchetterie supplémentaire, soit un investissement de l'ordre de 1 million d'euros, le Grand Dijon devrait reporter l'essentiel de ses efforts d'investissement pour les années à venir sur la création d'un tramway (budget prévisionnel d'environ 400 millions d'euros) et renforcer sa participation dans la création de grandes infrastructures de transport permettant de favoriser le développement économique de l'agglomération (LINO et LGV).

### 3.2. – L'autofinancement

De manière consolidée, l'autofinancement se présente ainsi :

<b>Calcul de l'autofinancement</b>				
	2005	2006	2007	2008
Produits des services et du domaine	3 465 157	4 618 592	7 861 036	11 461 320
Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation	94 606 085	98 792 257	103 748 193	114 792 880
Autres recettes	8 177 061	1 931 333	503 336	504 071
<b>Produits de gestion</b>	<b>106 248 304</b>	<b>106 342 181</b>	<b>112 112 564</b>	<b>126 758 271</b>
Charges de personnel	8 771 753	9 578 257	9 863 544	10 126 949
Charges à caractère général	28 257 571	25 587 806	26 598 748	26 999 304
Autres charges	60 383 900	56 377 557	57 620 978	64 342 170
<b>Charges de gestion</b>	<b>97 413 224</b>	<b>91 543 619</b>	<b>94 083 270</b>	<b>101 468 424</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>8 835 080</b>	<b>13 798 562</b>	<b>18 029 295</b>	<b>25 289 848</b>
Transferts de charges	3 426 842	493 600	480 029	87 953
Produits financiers				104 452
Charges financières	53 848	234 435	252 611	628 470
Intérêts des emprunts	315 813	842 135	1 561 300	2 576 806
Produits exceptionnels	2 360 183	2 110 665	5 194 606	1 702 709
Charges exceptionnelles	2 239 489	2 253 919	12 290	435 194
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	7 885 920	8 615 658	8 405 800	9 434 634
Reprises sur Amortissements et Provisions	67 593			
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>4 194 630</b>	<b>4 466 683</b>	<b>13 471 931</b>	<b>14 109 859</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>11 799 979</b>	<b>12 872 341</b>	<b>21 543 779</b>	<b>22 534 983</b>
Amort. du capital de la dette	1 733 740	6 856 308	4 470 751	5 376 134
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>10 066 239</b>	<b>6 016 033</b>	<b>17 073 029</b>	<b>17 158 849</b>
<b>Budget consolidé</b>				
<b>montants en euro</b>				

(Source : CRC – retraitement des CA avec neutralisation des flux)

Si globalement, la situation financière de la COMADI n'inspire pas d'inquiétude, la chambre constate cependant une augmentation considérable de la charge d'intérêts sur emprunt qui passe de 315 000 euros à plus de 2,5 millions d'euros. Cette hausse est consécutive à l'augmentation de la dette de la collectivité.

In fine, le résultat de fonctionnement passe de 4 millions d'euros en 2005 et 2006 à 14 millions d'euros en 2008. La capacité d'autofinancement suit la même courbe en passant de 11 à 22 millions d'euros et permet de faire face sans problème au remboursement du capital de la dette qui s'élève à 5,3 millions d'euros en 2008. La capacité d'autofinancement disponible pour l'investissement est donc de 17 millions d'euros en fin de période.

### 3.3. – La trésorerie

La communauté d'agglomération qui a fait le choix d'une trésorerie « zéro » fait largement appel aux lignes de trésorerie pour assurer ses paiements.

**Les lignes de trésorerie : flux et solde en fin d'exercice :**

Source : Comptes de gestion (montants en Euros)

	Crédits de trésorerie		Charges financières	
	ordinaires	liés à l'emprunt	Intérêts sur lignes de trésorerie	autres charges financières
	c/51931	c/51932	c/6615	c/668
Balance d'entrée 2003		- €		- €
débit 2003		- €		19 550,41 €
credit 2003		- €		- €
<b>Balance de sortie 2003</b>		- €		<b>19 550,41 €</b>
Balance d'entrée 2004		- €		
débit 2004		- €		13 414,08 €
credit 2004		- €		
<b>Balance de sortie 2004</b>		- €		<b>13 414,08 €</b>
Balance d'entrée 2005		- €		
débit 2005		39 306 944,64 €		53 847,53 €
credit 2005		39 306 944,64 €		
<b>Balance de sortie 2005</b>		- €		<b>53 847,53 €</b>
Balance d'entrée 2006	- €	- €		
débit 2006	125 317 000,00 €	3 660 000,00 €	227 652,69 €	6 781,98 €
credit 2006	125 317 000,00 €	3 660 000,00 €		
<b>Balance de sortie 2006</b>	- €	- €	<b>227 652,69 €</b>	<b>6 781,98 €</b>
Balance d'entrée 2007	- €	- €		
débit 2007	132 597 000,00 €	21 500 000,00 €	252 553,55 €	57,65 €
credit 2007	132 597 000,00 €	21 500 000,00 €		
<b>Balance de sortie 2007</b>	- €	- €	<b>252 553,55 €</b>	<b>57,65 €</b>
Balance d'entrée 2008	- €	- €		
débit 2008	147 967 972,00 €	30 500 000,00 €	579 935,23 €	58 122,21 €
credit 2008	147 967 972,00 €	30 500 000,00 €	10 187,68 €	
<b>Balance de sortie 2008</b>	- €	- €	<b>569 747,55 €</b>	<b>58 122,21 €</b>

Alors qu'aucune ligne de trésorerie n'a été sollicitée jusque là, à partir de 2005, l'appel à des lignes de trésorerie progresse de façon importante :

- En 2005 : 39,3 millions d'€
- En 2006 : 128,8 millions d'€
- En 2007 : 154,1 millions d'€
- En 2008 : 178,4 millions d'€

La trésorerie apportée est majoritairement de type classique. Il existe aussi deux lignes de trésorerie associées à des emprunts bancaires dont les mouvements sont portés au compte 51932 comme le veut l'instruction comptable M14. Cette dernière oblige également à ce que ce compte 51932 (tout comme le compte 16441) soit soldé en fin d'exercice et cette obligation est respectée.

L'importance des flux des lignes de trésorerie constatée en 2008 représentant presque 46 % des décaissements de l'année, témoigne d'une volonté d'optimisation de la trésorerie.

Les charges financières globales liées aux lignes de trésorerie augmentent également sur la période. L'ensemble des comptes 6615 et 668 représente 0,234 million d'€ en 2006, 0,252 million d'€ en 2007 et 0,638 million d'€ en 2008. On constate une forte augmentation des frais financiers multipliés par 2,5 entre 2007 et 2008. Le volume de trésorerie sollicitée n'augmentant pas dans les mêmes proportions entre 2007 et 2008 (+16%), c'est le nombre de jours de tirage qui explique cette évolution.

### **3.4. – Les provisions règlementées**

Il n'existe pas de provisions règlementées. On peut cependant remarquer qu'une provision figurant au budget annexe DPI a été reprise en 2004 sur la base de la délibération suivante :

*« Une provision de 2 521 850,24 € a été constituée sur ce budget par délibérations des 17 décembre 1997 et 19 mars 1999 afin de faire face aux investissements futurs sur le site. Le site actuel devant être fermé dans un proche avenir, cette provision n'est plus justifiée.*

*- (La collectivité décide) de reprendre en section de fonctionnement la provision constituée sur le budget annexe de la décharge de produits inertes. »*

La reprise de cette provision au compte 7872 de la section de fonctionnement permet à cette section d'afficher un excédent comptable significatif et inhabituel de 1 955 857 € en 2004.

Les rapports de remise en état du site faisant état de la constitution d'un exhaussement par dépôt de 2 millions de m<sup>3</sup> de déchets inertes sur une période de 8 années, la chambre s'est interrogée sur le fait que cette provision ait été reprise en totalité alors que la réhabilitation est prévue sur une longue période. L'ordonnateur estime le coût des travaux restant à intervenir à 2 millions d'euros.

### **3.5. – La séparation des exercices et des budgets**

Si le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice est respecté, certaines écritures relatives aux budgets annexes de collecte et de traitement des OM (collectivités clientes) ne respectent pas ce principe de séparation des exercices (exercices 2002 et 2003).

Le budget annexe DPI-DASRI enregistre également une anomalie ayant trait à une mauvaise comptabilisation d'un service au sein d'un budget. En effet jusqu'en 2005 inclus, le service des déchetteries (SPA financé par la TEOM) était comptabilisé autant en investissement qu'en fonctionnement dans le budget annexe DPI-DASRI qui concernait à l'époque uniquement la décharge (SPIC). L'impact sur le fonctionnement est estimé par l'ordonnateur à 617 k€ en dépenses de fonctionnement pour l'exercice 2005. A compter de l'exercice 2006, le service des déchetteries a été réintégré dans le budget principal et les écritures de bilan ont été passées, à l'exception notable du transfert d'un emprunt de 0,400 million d'euros mobilisé pour la construction de la déchetterie de Longvic. Cet emprunt est resté à tort dans les comptes du budget annexe.

Ces imputations budgétaires critiquables sont en contradiction avec la réponse de l'ordonnateur apportée sur ce point au cours de l'instruction. En effet, celui-ci a précisé que : *« ...la collectivité a organisé son système de gestion budgétaire et comptable pour avoir une connaissance fine des charges et des recettes des services : Au niveau de l'organisation budgétaire : les services de collecte, tri, déchetteries et traitement sont intégrés dans le budget général de la collectivité. En revanche, les activités du CET, du centre de traitement des DASRI et du groupe turbo-alternateur, qui sont des services industriels et commerciaux, sont retracées dans deux budgets annexes, ce qui permet de donner plus de lisibilité à leurs équilibres financiers.... ».*

La comptabilisation du service des déchetteries sur un budget annexe jusqu'en 2005 inclus a un impact non négligeable sur la sincérité budgétaire tant ce budget annexe que du budget principal qui aurait dû normalement être utilisé.

## **4 – LA POLITIQUE DE GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES (DMA) PAR LE GRAND DIJON**

### **4.1. – L'EXERCICE DES COMPETENCES**

#### **4.1.1. – Le cadre d'intervention du Grand Dijon en matière de déchets ménagers et assimilés**

##### **4.1.1.1. – Le cadre juridique**

En vertu de ses statuts, initialement fixés par l'arrêté préfectoral du 24 décembre 1999 portant transformation du District de l'agglomération dijonnaise en communauté d'agglomération et modifiés en 2000 puis 2003, le Grand Dijon exerce la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ».

Juridiquement parlant, cette compétence est issue de la compétence optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie » prévue à l'article L. 5216-5-II du code général des collectivités territoriales.

La communauté d'agglomération a adjoint à cette compétence optionnelle, des compétences facultatives qui ont considérablement élargi son champ d'action en matière de déchets : prestations accessoires aux producteurs et aux détenteurs de déchets d'activités de soins, exécution de prestations de service dans le cadre de ses compétences pour le compte de collectivités, d'EPCI ou de syndicats mixtes non membres, prestations, dans le cadre de ses compétences, pour le compte de personnes morales de droit public ou privé, prestations accessoires pour le compte de personnes morales de droit public ou de droit privé situées en dehors de son territoire.

Néanmoins, le Grand Dijon n'assure en régie que certains des services relevant de la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ». Concrètement il s'agit de l'exploitation des deux filières de traitement de l'usine d'incinération (ordures ménagères et assimilées + DASRI) et de son unité de valorisation énergétique sous forme d'électricité, ainsi que de l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique de classe III destiné à permettre la réhabilitation de l'ancien CET de classe II de la collectivité.

Les services suivants font quant à eux l'objet, pour leur exécution, de marchés de prestations de services avec des co-contractants privés :

- La pré-collecte des déchets et la gestion de la redevance spéciale gros producteurs de déchets ;
- La collecte des trois flux de déchets (recyclables, ordures ménagères résiduelles, verre en porte-à-porte et en points d'apport volontaire) ;
- L'exploitation du centre de tri ;
- La gestion des déchetteries.

Un tableau récapitulatif figurant dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2008 résume la répartition actuelle entre marchés et exploitation en régie par le Grand Dijon.

SERVICE	Mode d'exploitation	Titulaire du contrat	Période	Objet du contrat
GESTION DES DECHETS MENAGERS LOT 1	Marché public n° 05-15	Société Economique Franco-Suisse (Dijon)	1.01.2006 au 31.12.2010	Collecte des déchets ménagers et assimilés
		CEV SITA (sous traitant SEFS)		Exploitation du centre de tri communautaire
GESTION DE LA PRÉCOLLECTE LOT 2	Marché public n° 05-16	Société CITEC Environnement St Appolinaire	1.01.2006 au 31.12.2010	Fourniture, maintenance et lavage des bacs roulants Gestion de la redevance gros producteurs
DECHETTERIES	Marché public n° 07-63	Société GODARD (Chenôve)	Du 01.01.2008 au 31.12.2010 reconduction annuelle de 2 x 1 an	Gardiennage, location, transport et traitement des déchets
	Marché public n° 07-64	Société EDIB (Dijon)	Du 01.01.2008 au 31.12.2010 reconduction annuelle de 2 x 1 an	Location, transport et traitement des déchets dangereux des ménages
UIOM / GTA / DASRI	Régie directe			Traitement par incinération des résidus urbains
CET	Régie directe			Traitement des déchets inertes, des déchets industriels banals non incinérables et peu évolutifs et des déchets ultimes non valorisables non incinérables

#### 4.1.1.2. – Le cadre financier

Outre l'effort d'investissement multidimensionnel qu'ils ont nécessité, les retards accumulés au cours des décennies précédentes dans les modalités de collecte, de traitement et d'incinération des déchets ont été préjudiciables à la communauté

d'agglomération. Ils ne lui ont pas permis de bénéficier de toutes les subventions auxquelles elle aurait pu légitimement prétendre pour des équipements structurants tels que la construction d'un centre de tri, pourtant prévu depuis 2001 par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés. En effet, concernant cet exemple précis, il ressort de l'entretien intervenu entre l'équipe de contrôle et les représentants de l'Ademe de Bourgogne le 8 janvier 2010, que la construction de cette installation est intervenue tardivement, en 2007, alors que la politique de subventionnement conduite par l'Ademe en faveur de ce type d'équipement s'est achevée en 2002.

Néanmoins, le Grand Dijon s'attache à rattraper le retard accumulé par une politique dynamique de gestion des déchets ménagers et assimilés. Cette remise à plat a touché tous les secteurs de pré-collecte, collecte, traitement et élimination. Sur le plan financier, elle s'est traduite par des investissements importants bénéficiant fréquemment du soutien de partenaires tels que l'Ademe ou le département de Côte-d'Or.

Les actions suivantes illustrent cette politique :

*(Chiffres communiqués par l'Ademe de Bourgogne)*

Année	Objet	Coût de l'opération	Montant de l'aide Ademe	Montant de l'aide du Dpt
2003	Déchetterie Longvic (investissement)	607 500	26 004	30 000
	Déchetterie Longvic (communication)	16 300	4239	4890
	Collecte sélective (3ème phase - communication)	6 821 000	0	150 292
	Collecte sélective (3ème phase - investissement)	6 821 000	0	1 182 276
	Etude incinération des déchets de soins contaminés dans UIOM de Dijon	100 000	0	12 450
2005	Composteurs individuels (2400 composteurs) 3ème phase	13 870	3582	4161
	Aménagement de la déchetterie de Marsannay-la-Côte	48 906	9241	9241
2006	Optimisation des collectes en centre ville (investissement)	377 100	60 988	60 988
	Optimisation des collectes en centre ville (communication)	10 000	3000	3000
2007	Mise en place du compostage individuel (2700 composteurs, 4ème tranche) - investissement	102 750	20 550	20 550
	Mise en place du compostage individuel (2700 composteurs, 4ème tranche) - communication	12 000	3600	3600
2009	Programme local de prévention des déchets – Année 1	489 776	259 888	0
	Collecte sélective des déchets verts	156 800	31 360	31 360
	Collecte sélective des déchets verts – campagne de communication	15 000	4 500	4 500
	Etude pour l'amélioration des collectes en habitat collectif	72 500	26 200	26 200
	Optimisation de la collecte sélective en habitat vertical	2 961 780	191 373	65 996

La chambre observe également que le Grand Dijon a récemment déposé une demande auprès de l'Ademe de Bourgogne concernant un plan de prévention lui permettant de réduire l'augmentation de ses déchets ménagers et assimilés. L'élaboration de ce plan avant la fin 2010 devrait lui permettre de bénéficier de subventions à hauteur d'un euros par habitant provenant du "fonds déchets" mis en place par les accords du Grenelle de l'environnement.

#### **4.1.1.3. – La communication de la collectivité autour de la compétence « collecte et traitement des déchets »**

Aux termes des réponses apportées aux questionnaires, aucun des projets du Grand Dijon en matière de gestion des déchets (centre de tri, remise aux normes de l'UIOM, création d'une unité de traitement des DASRI...) n'a rencontré une opposition importante de la population.

Une CLIS (Commission Locale d'Information et de Surveillance) a été installée pour suivre le fonctionnement de l'UIOM à travers les rapports annuels de l'exploitant. Elle se réunit au moins une fois par an et regroupe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs.

Par ailleurs, le Grand Dijon développe des actions de communication autour de sa compétence « déchets ». Elles poursuivent plusieurs objectifs complémentaires :

- Faciliter la compréhension par les usagers de l'organisation mise en place.
- Contribuer à l'amélioration de la propreté et de l'hygiène en impliquant les usagers des services.
- Informer sur la marche quotidienne des services en liaison avec les prestataires de services.
- Développer le tri sur le territoire de la communauté d'agglomération.
- Mobiliser les usagers et les différents partenaires autour de la question de la réduction des déchets à la source.
- Informer sur les nouveaux services mis à la disposition des usagers.

La réalisation de ces objectifs se traduit par des actions d'information et d'animation destinées à des publics différents (ex : scolaires, entreprises, services techniques de collectivités territoriales, gestionnaires d'immeubles etc...). Ces actions, souvent organisées et assurées par le personnel de la collectivité et de ses prestataires, prennent la forme de réunions publiques d'information, de visites des sites de traitement et de collecte, d'articles de presse réalisés à l'occasion d'inaugurations ou de manifestations particulières, de maquettes de jeux pour les enfants, de gadgets publicitaires en matériaux recyclés ou de guides du tri distribués dans les boîtes à lettres de l'ensemble de l'agglomération.

## 4.1.2. - La coopération conventionnelle

### 4.1.2.1. - Les prestations de services intervenant sous forme de conventions ad hoc

Jusqu'en 2004 inclus, les dix collectivités alors clientes<sup>29</sup> du Grand Dijon sont sous le régime de conventions signées généralement entre 1994 et 1997 et modifiées par avenants en 2001. D'un point de vue formel, ces conventions précisent pour chaque collectivité la prestation (collecte et traitement ou uniquement traitement), le type des déchets, la fréquence et le périmètre en cas de collecte et le coût du ou des services rendus. Chaque convention est conclue pour une durée annuelle qui peut être renouvelée par tacite reconduction.

Néanmoins, en dépit de la contractualisation qu'ils supposent, *ces documents n'ont été précédés d'aucune formalité au titre du code des marchés publics*, que ce soit en termes de publicité ou de mise en concurrence.

Le Grand Dijon a déjà été alerté par le passé de cet élément de fragilité juridique. En effet, dans son précédent rapport d'observations définitives communiqué à la collectivité le 1<sup>er</sup> juin 2005, la Chambre faisait observer<sup>30</sup> qu'elle avait demandé à l'ordonnateur si les signatures de ces conventions de prestations de services avaient été précédées de mises en concurrence et qu'il lui avait alors été répondu que : « *Le district puis la COMADI n'a pas répondu à des appels d'offres pour la conclusion de ces conventions. Cependant, nous ignorons les modalités de consultation adoptées par les communes et les EPCI pour le choix de leur prestataire.* » .

Si des régularisations ont eu lieu depuis lors, un certain nombre de conventions restent en activité. Ainsi, à ce jour, cinq collectivités clientes demeurent sous le régime de ces conventions ad hoc pour différentes prestations : le SMICTOM de la Plaine dijonnaise et les 4 communautés de communes du Nord Est Dijonnais et du val de Norges, des Forêts Lavières et Suzon, de Nuits-Saint-Georges et des Rives de Saône. (voir le tableau de synthèse figurant au point 4.1.2.2.)

#### 4.1.2.1.1. – Le fonctionnement des conventions ad hoc prévoyant des prestations de collecte

Pour ces prestations le prix est calculé après arrêté des comptes de l'exercice. Néanmoins, les collectivités clientes s'acquittent d'une redevance de base en début d'année pour l'année en cours. Celle-ci s'élève à 20,65 euros par habitant, sauf s'il s'agit d'une collecte sélective, auquel cas la variable population est majorée de 30 %. Le montant de la redevance de base ainsi calculé est ensuite majoré suivant l'éloignement de la collectivité par rapport à Dijon (0% jusqu'à 8 km, 6% de 8 à 20 km et 8% par km au-delà de 20 km).

<sup>29</sup> Ces dix collectivités clientes en 2003 deviennent neuf en 2004 par retrait de la commune d'Hauteville les Dijon qui rejoint le Grand Dijon. Il s'agit des communes de Flavignerot, Corcelles-les-Monts, du SICODI, des trois SIVOM de Saint Jean de Losne, de Genlis et de Nuits-Saint-Georges ainsi que des trois CC du Nord Est dijonnais et du val de Norges, de la Plaine des Tilles et, enfin, des Forêts Lavières et Suzon.

<sup>30</sup> Page 33.

La redevance de base appelée en début d'exercice forme un ensemble. C'est la part de chaque collectivité au sein de cet ensemble qui servira de clé de répartition pour la redevance définitive qui, elle, sera calculée en fonction des coûts réels de fonctionnement pour l'exercice considéré.

Néanmoins, cette méthode de calcul semble être devenue obsolète au cours de la période contrôlée. En effet, pour l'exercice 2002, sept collectivités étaient sous ce régime. Elles rapportaient globalement une ressource de 442 588 euros au grand Dijon. Or, en 2008, seule la communauté de communes Forêts Lavières et Suzon demeure soumise à ce régime et rapporte 30 080 euros.

On peut remarquer, par ailleurs, que sur les six autres collectivités initialement concernées, trois collectivités sont toujours clientes du Grand Dijon en 2008, mais sous la forme de marchés publics. Il s'agit des communes de Corcelles les Monts, et de Flavignerot et de la communauté de communes de Gevrey-Chambertin.

Concernant le fonctionnement de la dernière convention de collecte la chambre recommande l'abandon du système de répartition de charges alors qu'il n'existe plus qu'un seul client assumant toutes les charges à répartir.

#### ***4.1.2.1.2. – Le fonctionnement des conventions ad hoc prévoyant des prestations de traitement***

##### **4.1.2.1.2.1. – La méthode de répartition des charges de traitement**

En ce qui concerne les prestations de traitement, dans une réponse parvenue à la chambre le 18 janvier 2010, l'ordonnateur précise que :

*« La détermination des sommes à répartir est établie à partir de la comptabilisation de l'ensemble des charges de fonctionnement et d'investissement affectées au traitement dans le budget principal du Grand Dijon (achat de fluides, de matériels, d'équipements contrats de prestations de service, charges de personnel, annonces et insertions, impressions de documents, téléphone, impôts, taxes, frais d'études, installations techniques mobiliers, gros entretien, aménagement rénovation, extension des bâtiments et équipements, annuités d'emprunt...). Ces dépenses sont recensées sur la base d'un code analytique attribué dans le système comptable du Grand Dijon. Les dépenses d'investissement sont prises en compte pour leur valeur d'amortissement sur 15 ans.*

*Il est ensuite fait déduction de l'ensemble des recettes de fonctionnement et d'investissement affectées au traitement (produits issus des apports directs à l'UIOM, subventions d'investissement, ventes de matières, remboursement du FCTVA, réalisations d'emprunts). Ces recettes sont recensées sur la base d'un code analytique attribué dans le système comptable du Grand Dijon. Les subventions d'investissements sont amorties sur 15 ans.*

*La charge nette ainsi définie est répartie entre les collectivités selon la méthode suivante :*

- 75 % des charges réparties par habitant*
- 25 % des charges réparties au prorata des tonnages traités »*

Historiquement on peut noter que jusqu'en 2001, année durant laquelle un avenant a été signé entre la communauté d'agglomération et ses clients sous convention de traitement, la répartition des charges de traitement se faisait uniquement sur des critères de population. Les tonnages traités, critère déterminant et innovant destiné à favoriser l'évolution des habitudes des usagers du service vers une pratique plus systématique du tri sélectif, n'ont constitué l'autre critère de pondération du prix qu'après 2001 et, ce critère semble resté relativement marginal.

#### 4.1.2.1.2.2. – La prépondérance du critère population et ses effets

Sur la période contrôlée (2003-2008), on observe un fort décrochage de l'évolution du prix payé par les collectivités clientes par rapport aux tonnages de déchets qu'elles ont fait traiter par le Grand Dijon :

Collectivités	2003		2004	2005	2006	2007	2008		Evolution entre 2003 et 2008 (ou première année de service)	
	Tonnage	Recette moyenne /tonne (€) TRAITEMENT	Tonnage	Recette moyenne /tonne (€) TRAITEMENT	Tonnage	(€) / tonne TRAITEMENT				
CC Forêts, Lavières et Suzon	922,22	29,87 €	28,49 €	32,95 €	34,90 €	33,22 €	1 206,52	35,89 €	30,83%	+ 20,17%
CC Val de Norge	1 923,28	37,85 €	42,93 €	48,26 €	57,12 €	55,90 €	1 664,39	60,80 €	-13,46%	+ 60,62%
SMICTOM de la Plaine dijonnaise (Genlis)				50,38 €	58,77 €	58,75 €	6 384,65	64,10 €	ns	+ 27,22%
SIVOM de Nuits Saint Georges devenu La CC de Nuits Saint Georges	4 760,89	38,60 €	39,95 €	46,57 €	53,74 €	52,19 €	3 747,45	55,00 €	-21,29%	+ 42,51%
SIVOM St Jean de Losne devenu La CC Rives de Saône, St Jean de Losne, Seurre	2 715,86	39,97 €	40,40 €	44,38 €	50,96 €	49,37 €	2 153,56	53,99 €	-20,70%	+ 35,07%

Ce tableau récapitulatif permet de constater qu'entre 2003 et 2008, les collectivités clientes qui sont restées sous convention ont dû supporter une forte augmentation du prix payé à la tonne traitée qui a, de surcroît, varié du simple au triple : 20,17 % d'augmentation pour la communauté de communes des Forêts Lavières et Suzon et plus de 60 % pour la communauté de communes du Val de Norges alors que, pour cette dernière, les tonnages traités étaient en baisse (- 13,46 %).

Dans le même temps, une distorsion liée à l'application du critère population, constatée dès 2003 accentue le phénomène de fossé entre les collectivités signataires de conventions de traitement.

Ainsi en 2003, la communauté de communes Forêts Lavières et Suzon, peu peuplée, s'acquitte d'un prix unitaire de l'ordre de 30 euros alors les autres collectivités, plus peuplées, doivent s'acquitter d'un prix unitaire de près de 30% supérieur soit, par exemple près de 40 euros pour la communauté de communes de Saint-Jean-de-Losne.

C'est ainsi, que sur la base des cinq conventions perdurant au cours de l'année 2008, le Grand Dijon a facturé un prix variant de 35,89 € la tonne (communauté de communes Forêts Lavières et Suzon) à 64,10 € la tonne (SMICTOM de la Plaine dijonnaise) soit un écart de prix de près de 80 % entre ces deux extrêmes.

Les charges à répartir étant identiques pour les cinq clients concernés, c'est le seul critère de la population qui a pu générer cette distorsion importante du prix unitaire entre les collectivités clientes.

Cette constatation est d'autant plus surprenante que l'objet de chacune de ces cinq conventions est d'incinérer des déchets qui sont réceptionnés sur le quai de l'UIOM par le Grand Dijon : la communauté d'agglomération n'assume donc aucune charge particulière liée à la densité de la population qui produit les déchets qu'elle traite.

Par ailleurs, on peut également observer que la prépondérance du critère population sur le critère tiré des tonnages traités conduit à répercuter les plus fortes hausses sur les collectivités ayant le plus réduit leur production de déchets sur la période et à moins pénaliser une collectivité ayant par contre fortement augmenté ses tonnages (ex : la communauté de communes Forêts Lavières et Suzon : + 30,89 % de tonnages traités sur la période et « seulement » 20 % d'augmentation de prix à comparer avec les chiffres donnés pour la communauté de communes de Nuits-Saint-Georges : plus de 21 % de réduction des tonnages traités pour une hausse de plus de 42 % du prix).

La chambre relève que l'application majoritaire de ce critère (75 % de la répartition des charges) a un effet peu incitatif pour les collectivités clientes dans le cadre de la politique actuelle de gestion des déchets qui vise, au plan national, à réduire à la source la production de déchets et donc, par voie de conséquence, à limiter les tonnages incinérés.

Les distorsions de prix constatées ainsi que la contractualisation encore organisée par convention de gré à gré pour cinq collectivités créent un risque important de remise en cause de la coopération intercommunale pour la communauté d'agglomération et de suites contentieuses. Le Grand Dijon a indiqué à la chambre que cette situation ne devrait pas perdurer : en effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la communauté de communes de Nuits-Saint-Georges a contractualisé ses relations avec le Grand Dijon sous forme de marché public de traitement de ses déchets et les autres collectivités concernées devraient lancer des consultations en ce sens d'ici à la fin 2010.

#### 4.1.2.2. – Les prestations de services intervenant sous forme de marchés publics

Si l'absence de formalisme caractérise les relations du Grand Dijon avec ses clients dans les années 2003 et 2004, on peut noter une évolution à partir de l'année 2005 avec la passation de véritables marchés publics pour des prestations de collecte et/ou de traitement.

Le Grand Dijon assure à présent le traitement des déchets ménagers de près de 70 % de la population de la Côte-d'Or soit environ 361 000 habitants (251 000 pour le Grand Dijon et 110 000 provenant des collectivités clientes). Elle est à la fois le résultat de la fermeture au cours de la période d'anciens sites de traitement arrivés au terme de leur exploitation qui ne pouvaient plus être remis aux normes en vigueur (incinérateurs de Vitteaux ou d'Is-sur-Tille par exemple) et de la volonté de la collectivité de trouver des clients lui permettant d'alimenter son usine d'incinération.

Les prix proposés par le Grand Dijon en réponse aux appels d'offres de collectivités pour le traitement de leurs déchets ménagers sont relativement stables puisqu'ils s'étalent de 52,16 € la tonne en 2005 à 55,60 € la tonne en 2008. A titre de comparaison, le prix demandé aux particuliers et entreprises pour l'incinération de leurs déchets est de 92 € la tonne pour les clients du Grand Dijon et de 184 € la tonne pour les clients situés hors de cette zone.

Pour résumer, les relations juridiques du Grand Dijon et de ses clients publics se présentent comme suit :

PRESTATIONS COLLECTE ET TRAITEMENT							
Collectivités	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SICODI devenu	CONVENTION	CONVENTION					
CC de Gevrey Chambertin (+ ex SICODI)			CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION		
CC Forêts, Lavières et Suzon	CONVENTION						
CC Plaine des Tilles (intègre SMICTOM Plaine dijonnaise en 2005)	CONVENTION	CONVENTION	-	-	-	-	-
Corcelles-les-Monts	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION			
Flavignerot	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION			
Hauteville-les-Dijon (intègre le Grand Dijon en 2004)	CONVENTION	-	-	-	-	-	-

**PRESTATION TRAITEMENT UNIQUEMENT**

Collectivités	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CC Val de Norges (1)	CONVENTION						
SIVOM Genlis devenu	CONVENTION	CONVENTION					
SMICTOM de la Plaine dijonnaise (Genlis)			CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION
SIVOM de Nuits Saint Georges devenu	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION			
CC de Nuits Saint Georges					CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION
SIVOM St Jean de Losne devenu	CONVENTION	CONVENTION					
Rives de Saône, CC St Jean de Losne, Seurre			CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION	CONVENTION
SICTOM de Somberronnais scindé en							
1) CC Somberronnais							
2) CC Vallée de l'Ouche							
SIVOM Saulon-la-Chapelle devenu							
CC Sud dijonnais (Saulon-la-Chapelle)							
SMOM d'Is sur Tille							
Syndicat mixte du Sud-ouest de la Côte d'Or							
CC Auxonne Val de Saône							

(1) La CC Val de Norges a dénoncé la prestation collecte en 2004

#### 4.1.2.3. – La présentation comptable des prestations de services

S'agissant de prestations de service, les flux issus de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés pour des collectivités clientes sont isolés au sein de deux budgets annexes : un pour la collecte et un second pour le traitement. Ces budgets annexes ne comprennent pas de section d'investissement mais uniquement une section de fonctionnement dans laquelle aucune charge directe n'est constatée. Les charges sont supportées par le budget principal et refacturées aux budgets annexes lors d'un « arrêté des comptes ». Les recettes sont constatées directement sur les budgets annexes sous deux formes :

A/ appel de participations suivant un état prévisionnel approuvé en conseil communautaire, puis une régularisation en N+1 (quelquefois N+2) après l'arrêté des comptes.

B/ constatation de la recette après facturation mensuelle d'après les bons de pesée et en application des conditions du marché.

Néanmoins, la présentation comptable des prestations de services présente des anomalies. Celles-ci confirment et amplifient en l'occurrence les différentes observations déjà effectuées à la lecture des conventions et marchés passés par le Grand Dijon.

#### **4.1.2.3.1. – Une insuffisance de la comptabilité analytique**

L'article L.5211-56 du CGCT prévoit que dans le cas où un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de service pour le compte d'une autre collectivité, les dépenses et recettes afférentes sont retracées dans un budget annexe. Le grand Dijon respecte cette disposition en utilisant deux budgets annexes, un premier afférent à la prestation de collecte et le second afférent à la prestation de traitement.

Néanmoins, ces budgets annexes ne supportent pas directement de charges. La seule dépense constatée est celle relative au remboursement des charges supportées par le budget principal. L'identification des charges relatives à chacun des services de collecte et de traitement se fait seulement à travers une affectation analytique au sein de la chaîne comptable du Grand Dijon.

Pour la collecte, le poste le plus important concerne le marché public de collecte confié à la société Franco-Suisse. Lors du renouvellement de ce marché en 2006, les pièces du marché ne prévoyaient pas un découpage entre les collectes des communes du Grand Dijon et les autres collectes. L'offre a été globalisée en un seul lot. Il est donc impossible de connaître la charge réelle de la collecte pour les collectivités clientes et donc de répartir cette charge.

Pour le traitement réalisé en régie, l'identification des charges peut être plus précise. En effet, le Grand Dijon connaît le coût de fonctionnement de l'UIOM. Toutefois, la répartition des charges entre le Grand Dijon (budget principal) et les collectivités clientes (budget annexe) ne se fait pas en fonction de critères objectifs l'application d'une clé prédéfinie (par exemple tonnage apporté par les clients / tonnage global) mais en procédant à un ajustement avec les recettes constatées au budget annexe.

#### **4.1.2.3.2. – Des problèmes de comptabilisation et de facturation**

Le tableau ci-dessous retrace pour chacun des exercices 2005, 2006 et 2007 les titres relatifs à la collecte et au traitement des OM pour des collectivités clientes qui ont été émis sur le budget principal au lieu de l'être sur les budgets annexes « Collecte OM » et « Traitement OM ».

<b>collectivité cliente</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
SMICTOM Plaine Dijonnaise (Saulon la Chapelle)	66 224,41 €	67 353,53 €	5 050,51 €
CC Sombornonnais (ex SICTOM de Sombornon)	100 393,63 €	43 476,20 €	3 861,57 €
SMOM Is sur Tille	335 766,96 €	361 635,76 €	26 329,32 €
Corcelles les Monts		10 684,96 €	1 618,65 €
Flavignerot		2 232,81 €	336,80 €
CC Vallée de l'Ouche		64 419,19 €	5 981,64 €
<b>TOTAL</b>	<b>502 385,00 €</b>	<b>549 802,45 €</b>	<b>43 178,49 €</b>

Selon l'ordonnateur, cette mauvaise imputation a été effectuée par erreur, erreur d'imputation corrigée en 2008. Il précise également en réponse à une question relative à l'équilibre budgétaire de ces deux budgets annexes privés d'une partie de leurs ressources que :

*« ...Ces montants (facturés aux collectivités clientes), que l'on considère comme représentant la réalité du coût du service rendu aux collectivités clientes, sont ensuite reversés par les budgets annexes au budget principal, qui a effectivement supporté les dépenses.*

*Il y a donc, au final, inscription au budget principal d'une recette égale aux montants facturés aux collectivités clientes.*

*Ainsi, le fait que les recettes issues des collectivités clientes en marché public aient été encaissées directement sur le budget principal en 2005 et 2006 a troublé la lisibilité des budgets annexes de collecte et de traitement rendus aux administrations publiques, qui n'ont plus été représentatifs de la réalité des prestations rendues, mais n'a pas modifié les équilibres du budget principal, qui n'a pas encaissé de recette supplémentaire par rapport à une situation normale »*

Cette réponse confirme que les budgets annexes de prestations de services sont abondés en dépenses par le budget principal d'un montant équivalent aux recettes encaissées par ces budgets annexes au titre de remboursement de charges. Or, la transparence voudrait que le raisonnement soit inverse et que ce soit la réalité des coûts qui soit facturée.

Enfin, la chambre observe que sur le plan de la séparation des exercices comptables, en 2004, le Grand Dijon a facturé la redevance définitive de l'exercice 2002 simultanément avec la facturation définitive de l'exercice 2003.

#### **4.1.2.4. – L'absence d'assujettissement à la TVA des prestations de services assurées pour les collectivités locales clientes du Grand Dijon**

Il ressort des documents contractuels encadrant les prestations assurées par le Grand Dijon pour des collectivités tiers, que ces prestations ne faisaient pas l'objet d'une facturation à la taxe sur la valeur ajoutée.

Certains actes d'engagement des marchés ne font pas ressortir d'assujettissement à la TVA (ex : l'acte d'engagement en date du 24 juillet 2008 entre le Grand Dijon et le syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés du sud-ouest de la Côte-d'Or précise simplement dans son article 7.1. Montant du marché : *« coût total du traitement : total HT 102 860 euros TVA néant total TTC 102 860 euros »*).

D'autres portent des mentions manuscrites encore plus explicites telles que : « *l'UIOM de l'agglomération dijonnaise est principalement financée par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. C'est un service qualifié d'administratif, il n'est de ce fait pas assujetti à la TVA* » (citation provenant de l'acte d'engagement entre le Grand Dijon et le SIVOM de Saulon-la-Chapelle en date du 29 octobre 2004). On retrouve une formule identique dans l'acte d'engagement passé entre le Grand Dijon et le syndicat mixte des ordures ménagères d'Is-Sur-Tille en novembre 2004, qui indique que « *les montants sont TTC en vertu de la comptabilité publique* ». L'acte d'engagement passé entre la communauté de communes Auxonne Val de Saône et le Grand Dijon le 22 octobre 2008 reprend également la même formule.

Interrogée sur les fondements juridiques de ce non assujettissement à la TVA des prestations de services assurées pour des clients publics, la communauté d'agglomération répond ,

*« La position du Grand Dijon au regard de l'assujettissement à la TVA est variable selon les activités considérées.*

*Les recettes issues des prestations rendues dans le cadre d'activités industrielles et commerciales sont assujetties à TVA : c'est ainsi le cas des recettes de vente d'électricité issues du groupe turbo-alternateur, des prestations relatives aux déchets d'activités de soins à risques infectieux, et des recettes issues des apports au centre d'enfouissement technique.*

*En revanche, les services de collecte et de traitement des ordures ménagères, financés par la TEOM, sont situés hors du champ d'application de la TVA, conformément à l'article 256 B du code général des impôts. Ainsi, les prestations facturées aux collectivités locales clientes ne sont pas assujetties à TVA, conformément à l'instruction 3 A-12-76 du 29 juin 1976. »*

Les termes des deux textes fondant selon l'analyse de la communauté d'agglomération le non assujettissement des prestations de services qu'elle assure pour le compte de collectivités tiers ont donc été vérifiés.

L'article 256 B du C.G.I. dans sa version en vigueur procédant de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 prévoit que :

*« Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence... »*

La chambre considère que même si les prestations de traitement effectuées par le Grand Dijon interviennent dans le cadre d'un service public administratif financé par la TEOM, elles s'inscrivent dans une logique commerciale et concurrentielle. En effet, pour assurer la viabilité économique de son usine d'incinération, la communauté d'agglomération doit soumissionner, à l'instar d'un opérateur économique privé, aux appels d'offres d'autres collectivités et rechercher de nouveaux apports pour alimenter un équipement d'une capacité de 140 000 t/an alors que son gisement « captif » se situe autour de 80 000 t/an.

Compte tenu de ces circonstances, l'application de l'article de l'article 256 B conduit à faire une lecture inverse de celle effectuée par la communauté d'agglomération et donc à rendre obligatoire l'assujettissement à la TVA des prestations assurées pour les collectivités locales clientes. Ce n'est donc pas sur le terrain de la loi fiscale que le Grand Dijon peut justifier l'absence d'assujettissement à la TVA des prestations qu'il assure.

L'instruction fiscale 3 A-12-76 du 29 juin 1976 citée par ailleurs par le Grand Dijon dans sa réponse a été quant à elle reprise à la documentation de base DB 3 A 5412 qui précise notamment que « *la collectivité qui rend des services à une autre collectivité est imposable à la TVA (art. 256 et 256 A du C.G.I.)* ».

Si on se réfère aux termes de l'instruction 3 A-12-76 du 29 juin 1976, celle-ci prévoit dans un paragraphe « *3. Cas où plusieurs collectivités interviennent dans la réalisation des opérations concourant au service public* » :

*« Les collectivités ou organismes locaux (communes ou syndicats de communes) à qui incombe la charge de fournir le service public aux usagers peuvent utiliser les services d'autres collectivités (communes ou syndicats de communes) qui se chargent de certaines opérations particulières, par exemple :*

*Réalisation d'investissement (barrages, châteaux d'eau, stations d'épuration, usines d'incinération...) dont elles restent propriétaires et qu'elles mettent à la disposition des premières collectivités.*

*Opérations de gestion et d'entretien pour le compte des mêmes collectivités ;*

*Accomplissement de certaines tâches (émission de factures, perception en qualité de mandataires des redevances dues par les usagers...) ;*

*Fourniture de services divers, (...)*

*En rémunération des prestations qu'elles rendent ainsi aux collectivités titulaires du service public en cause, les collectivités prestataires reçoivent des sommes diversement qualifiées : cotisations, redevances proportionnelles, remboursement de frais, redevances correspondant aux annuités d'emprunt, prise en charge des annuités d'emprunt auprès de l'organisme prêteur, etc...*

*La situation au regard de la taxe sur la valeur ajoutée des deux catégories de collectivités est la suivante :*

*La collectivité qui fournit le service aux usagers et qui est, en conséquence, attributaire des recettes de ce service (perçues directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire) réalise des opérations situées en dehors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée ; elle peut, cependant, exercer l'option pour l'assujettissement volontaire à cette taxe lorsqu'il s'agit de l'un des services énumérés à l'article 260 A du CGI.*

*En revanche, la collectivité qui rend des services à d'autres collectivités réalise des opérations qui se situent dans le champ d'application de la taxe sur la valeur (...); ces opérations doivent donc être obligatoirement soumises à la taxe sur la valeur ajoutée...»*

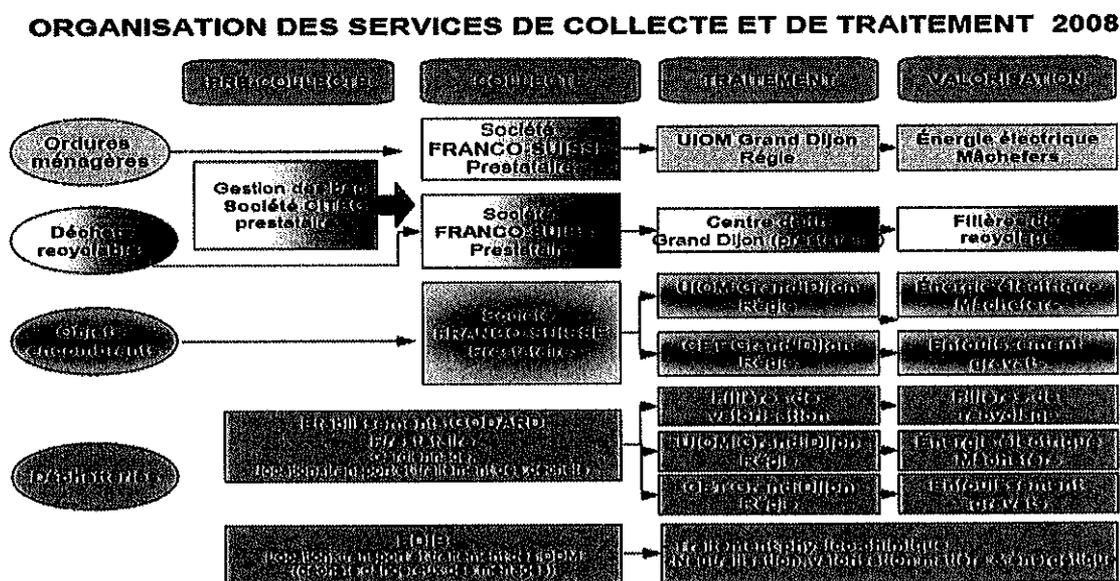
Ainsi, il résulte des termes de la doctrine invoquée par le Grand Dijon que celle-ci ne propose pas une lecture différente de l'interprétation que l'on pouvait donner de la loi fiscale. Dès lors, aucun des deux fondements juridiques évoqués par la communauté d'agglomération ne peut justifier sa position : sur le terrain de la loi comme sur celui de la doctrine fiscale, elle aurait dû assujettir les prestations de services qu'elle a assurées pour des collectivités locales clientes à la TVA.

De l'absence d'assujettissement à la TVA de ces prestations découle au moins une conséquence : la collectivité est intervenue sur un secteur concurrentiel en créant une distorsion de la concurrence puisqu'elle a facturé des prix sans TVA par rapport à d'autres opérateurs économiques privés.

## 4.2. – L'ORGANISATION DU SERVICE

A l'échelle du Grand Dijon, il convient de distinguer les prestations « élimination et valorisation des déchets » qui sont, pour l'essentiel, gérées en régie par la communauté d'agglomération, des prestations « collecte et pré-collecte » qui font l'objet pour leur exécution de marchés de prestations de services avec des entreprises privées.

Schématiquement, l'organisation actuelle du service peut être ainsi récapitulée :



Source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2008 p.4

### 4.2.1. – La pré-collecte et la collecte

La collecte des déchets ménagers est assurée à près de 98 % en porte à porte par enlèvement des bacs mis à disposition des habitants du Grand Dijon. Il existe également, de manière résiduelle, une collecte par apport volontaire sur des points spécifiquement dédiés en centre ville notamment.

#### 4.2.1.1. – Les choix de gestion

Les prestations de collecte des déchets ont été confiées par le Grand Dijon à des tiers en vertu d'un marché divisé en deux lots :

Un premier lot concerne la collecte des déchets ménagers : ce contrat a été passé entre la communauté d'agglomération et la société économique Franco-Suisse, filiale de Sita Suez. Il concerne les trois flux de déchets : recyclables (bacs jaunes) ordures ménagères résiduelles (bacs gris) et verre (porte-à-porte et points d'apports volontaires). Il a été renouvelé le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour une période de 5 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010.

Le deuxième lot concerne la fourniture, la maintenance et le lavage des bacs roulants. Ce contrat a été passé pour la même durée que le précédent avec la société CITEC Environnement.

#### 4.2.1.2. – Les modalités pratiques

##### 4.2.1.2.1. – La réduction du périmètre des prestations de collecte extérieures

Depuis 2003 la collecte sélective est généralisée sur l'ensemble de l'agglomération dijonnaise. Cette collecte concerne les habitants du Grand Dijon pour les trois principaux flux de déchets (recyclables, ordures ménagères, et verre) selon des périodicités et des modalités variables qui n'ont pas été modifiées sur la période 2003-2008.

Par ailleurs, au cours de la période 2003-2008 le Grand Dijon a assuré, par l'intermédiaire de son prestataire de service, la SEFS, des prestations de collecte pour des collectivités clientes.

Les variations du périmètre de ces prestations ont été importantes en raison de la perte à compter de 2004 des prestations assurées pour deux communautés de communes (Nord-est dijonnais – Val de Norges et Plaine des Tilles) :

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de collectivités clientes	6 <sup>31</sup>	6	4 <sup>32</sup>	4	4	4
Populations collectées en plus	19185	19185	9 485	9 485	9 485	12 492
Tonnages d'OM supplémentaires collectés	16 461	15 366	nd <sup>33</sup>	3633	3566	4404

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets

<sup>31</sup> Soit 19 communes.

<sup>32</sup> Soit 11 communes.

<sup>33</sup> Nd = non disponible.

#### **4.2.1.2.2. – L'organisation des circuits de collecte**

Les collectes des OM (bac gris) et des déchets recyclables (bacs jaunes) ont lieu au moins une fois par semaine partout sur le territoire de la communauté d'agglomération.

La collecte des ordures ménagères (bacs gris) s'effectue en fonction de trois zones de collecte différentes : une zone rurale avec une collecte hebdomadaire qui concerne 7 communes et 6 541 habitants, une zone semi-urbaine avec deux collectes hebdomadaires qui concerne 13 communes et 74 648 habitants, une zone urbaine avec trois collectes hebdomadaires qui concerne 2 communes et 170 424 habitants (Dijon + Chenôve).

Ces périodicités n'ont pas évolué au cours de la période 2003-2008.

La collecte du verre a été mise en place selon deux modalités distinctes : collecte en porte à porte une fois par semaine dans les deux communes de Dijon et Chenôve, et collecte en points d'apports volontaires dans les autres communes (au total 169 points d'apports ont été installés sur le territoire du Grand Dijon).

Afin de planifier les interventions du service de collecte, le territoire du Grand Dijon a été découpé en 44 secteurs de collecte pour les ordures ménagères, 48 secteurs pour les recyclables et 15 secteurs pour le verre. Néanmoins, le planning ainsi établi n'est pas immuable et les tournées peuvent être adaptées en fonction des circonstances : dépôts sauvages d'ordures, demandes de renfort d'une autre benne, incident de stationnement etc... .

A cette fin, et dans le but également d'assurer un contrôle de l'exploitation de la collecte par le prestataire, un suivi GPS des bennes a été mis en place depuis avril 2006. Ce suivi intègre une assistance vocale décrivant précisément tous les aléas, contraintes, ou événements lors de la collecte : vitesse réduite, présence d'écoles et de manière générale tous les points sensibles recensés sur la base de données SYNOPTIS utilisée par la société Franco-Suisse pour créer des plans de tournées. Les données de collecte sont sauvegardées de manière régulière et permettent un suivi en temps réel des tournées accessible au prestataire de service comme à la communauté d'agglomération, conformément au CCTP, via une plateforme internet. (exemples de données : enregistrement de la position satellite des bennes toutes les 30 secondes, suivi du parcours des camions, vitesse, comptage des bacs, pesées, relevés des conducteurs concernant des incidents de collecte : bacs cassés ou inaccessibles, bacs mal triés, dépôts encombrants...).

Le service est assuré par des équipages de collecte dont le nombre de ripeurs dépend du volume de déchets sur le secteur considéré. Le Grand Dijon observe que les collectes mono-ripeur sont de plus en plus utilisées.

Enfin, pour être exhaustif, il convient de souligner les récentes modifications dont la collecte particulière aux encombrants a fait l'objet :

Jusqu'en janvier 2009, cette collecte était effectuée mensuellement selon un calendrier établi annuellement par le Grand Dijon. Or, afin d'éviter les trafics auxquels cette collecte donnait lieu et d'améliorer la propreté des rues ainsi que la qualité du service rendu aux usagers, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Grand Dijon a mis en place un service de collecte spécifique en porte-à-porte sur rendez-vous. Ces rendez-vous sont pris soit par l'intermédiaire

d'un standard téléphonique gratuit pour les usagers (numéro vert) qui fonctionne selon une plage continue de 8 h à 18 h du lundi au vendredi, soit par l'intermédiaire d'un site internet ; ils sont définis en accord avec l'utilisateur par plage horaire de collecte d'une demi-journée (matin ou après-midi).

## Tableau récapitulatif des fréquences de collecte

COMMUNES	OM	DR	OE	VERRE		
				PAP	PAV	total (OE)
				Nombre colonne		
Ahuy	C2	C1	1/Mois		2	
Bresse sur Tille	C1	C1	1/Semestre		2	
Bretenière	C1	C1	1/Semestre		3	
Chenôve	C3	C1	1/Mois	C1		2
Chevigny St Sauveur	C2	C1	1/Mois		16	
Crimolois	C1	C1	1/Semestre		2	
Daix	C2	C1	1/Mois		3	
Fenay	C1	C1	1/Semestre		5	
Fontaine les Dijon	C2	C1	1/Mois		8	
Hauteville les Dijon	C1	C1	1/Mois		2	
Longvic	C2	C1	1/Mois		17	1
Magny sur Tille	C1	C1	1/Semestre		3	
Marsannay la Côte	C2	C1	1/Mois		7	2
Neully les Dijon	C2	C1	1/Mois		4	
Ouges	C1	C1	1/Mois		4	
Perrigny les Dijon	C2	C1	1/Mois		5	
Plombières les Dijon	C2	C1	1/Mois		5	
Quetigny	C2	C1	1/Mois		11	2
Saint Apollinaire	C2	C1	1/Mois		10	
Sennecey les Dijon	C2	C1	1/Mois		2	
Talant	C2	C1	1/Mois		16	
Dijon (hors centre ville et Halles)	C3	C1	1/Mois	C1	5	2
Dijon centre ville (hors halles)	C3	C1	1/Mois		10	
Dijon halles	C6	C1	1/Mois		1	

**NB : seule la collecte du verre est réalisée en PAV pour certaines communes**

*NB : tableau issu du rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets*

### Légende :

C = collecte + indication chiffrée du nombre de collectes hebdomadaires

OM = ordures ménagères

DR = déchets recyclables

OE = objets encombrants

PAP = collecte en porte à porte

PAV = collecte en points d'apport volontaire

#### **4.2.1.2.3. – L'organisation matérielle de la collecte**

##### **4.2.1.2.3.1. – Le matériel roulant**

Le Grand Dijon est propriétaire des locaux et du parc de véhicules mis à disposition du prestataire de service, la Société Economique Franco-Suisse (SEFS), qui en assure la maintenance. L'ensemble des interventions effectuées sur les véhicules est retracé dans le rapport annuel du prestataire de service ; les factures des fournisseurs sont jointes à l'appui de ce document. A titre d'exemple, le compte rendu annuel d'activité pour 2007 de la SEFS évalue à un peu plus de 1 000 euros par mois et par camion le coût d'entretien des véhicules dont cette société assure la maintenance. Ce chiffre comprend les pièces détachées, les pneumatiques, l'huile, les lubrifiants, les petites fournitures, les assurances, les organismes de vérification, et la sous-traitance en matière de carrosserie. Le prestataire précise en outre que cette évaluation est à prendre en compte en fonction de l'âge moyen du parc, à savoir 10,8 ans au 31/12/06, des kilométrages moyens parcourus, soit 18 194 km par an, ainsi que de l'usage intensif auquel il est soumis.

La flotte de véhicules comprenait en 2008 d'après le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets :

- 41 camions bennes à ordures ménagères
- 1 benne renforcée pour les objets encombrants
- 2 camions grue ampliroll pour la collecte du verre et des points d'apport volontaire enterrés.

L'âge moyen de l'ensemble du parc de véhicules était de 11,5 ans en 2007 qui devrait avoir baissé en 2008 compte tenu des achats effectués cette année-là. Ces véhicules fonctionnent depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2006 en grande partie au diester<sup>34</sup>. Depuis 2007-2008 le Grand Dijon a investi dans des véhicules fonctionnant au GNV (8 véhicules en 2008).

Concernant l'utilisation des véhicules par le prestataire de service, on note qu'au cours de la période contrôlée l'allongement des collectes se traduit par l'augmentation des kilométrages et des consommations de carburants. En effet, en 2003, selon son compte rendu annuel d'activité, la SEFS a parcouru au total 687 672 km pour accomplir sa mission alors qu'elle a parcouru 730 423 km en 2008 selon le rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets, soit une différence d'environ 50 000 km entre 2003 et 2008.

Cet allongement du parcours nécessaire pour assurer la collecte des déchets a plusieurs causes : d'une part, l'extension au cours de la période du territoire du Grand Dijon, passé de 16 à 22 communes, d'autre part, l'augmentation des sorties de bennes pour limiter les surcharges et favoriser les collectes monolatérales, en application d'une recommandation CRAM R388.

##### **4.2.1.2.3.2. – Les moyens humains**

Au 31/12/2008 les effectifs employés par la SEFS étaient de 129 personnes, se répartissant comme suit :

<sup>34</sup> Carburant contenant 30 % d'huile de colza.

Qualifications	Nombre	Age moyen	Ancienneté moyenne
<b>Rippeurs</b>	<b>67</b>	<b>34,3 ans</b>	<b>9 ans</b>
<b>Chauffeurs</b>	<b>41</b>	<b>46,3 ans</b>	<b>21 ans</b>
<b>Mécaniciens</b>	<b>7</b>	<b>44,8 ans</b>	<b>16 ans</b>
<b>Chefs d'équipes</b>	<b>6</b>	<b>40 ans</b>	<b>11 ans</b>

*Tableau provenant du rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets pour 2008*

#### 4.2.1.2.3.3. – L'équipement de l'agglomération en bacs et conteneurs

En 2008, notamment par l'intermédiaire de son prestataire de service, CITEC, le Grand Dijon mettait à la disposition de ses habitants :

- 56 761 bacs gris destinés à la collecte des OM.
- 50 885 bacs jaunes destinés à la collecte des DR.
- 20 911 bacs verts destinés à la collecte du verre.

Outre la gestion de cet équipement en bacs roulants, la collectivité a investi dans la création de points d'apport volontaire équipés, pour la plupart, de conteneurs enterrés. C'est ainsi que l'on trouve sur le territoire du Grand Dijon en 2008 :

- 143 points d'apport volontaire pour le verre, lesquels totalisent 172 bulles à verre de surface ou enterrés.
- 16 points de regroupement en apport volontaire pour les recyclables au centre ville de Dijon.

De plus, depuis 2001, année de lancement de l'opération « *Composter c'est facile* », 7 649 composteurs ont été mis à disposition des habitants du Grand Dijon. En 2008, 866 nouveaux équipements de ce type ont été installés. Ils existent en deux contenances, 400 et 600 litres. Ils sont disponibles sur simple demande auprès de la collectivité et en échange d'une caution de 15 ou 20 euros selon le type de conteneur. En 2008, environ 21 % des foyers du Grand Dijon étaient équipés.

Cette initiative a pour but de diminuer la part des déchets verts et des déchets fermentescibles envoyés à l'incinération. Le Grand Dijon estime à environ 4 000 tonnes la part de déchets verts qui pourrait être valorisée. Par ailleurs, 64 % des incidents de collecte relayés par la SEFS sont dus à la présence de déchets verts dans les bacs à ordures ménagères. Ces constats ont amené la collectivité à mettre en œuvre en 2009 un service optionnel de collecte spécialement dédiée aux déchets verts, proposé aux habitants de zones pavillonnaires.

#### 4.2.1.2.4. - Le réseau des déchetteries

##### 4.2.1.2.4.1. – L'évolution de l'offre de service à l'utilisateur et des coûts d'exploitation

Le Grand Dijon dispose actuellement d'un réseau de cinq déchetteries réservées aux particuliers résidant sur son territoire auquel s'ajoute, depuis fin 2007, une déchetterie réservée aux professionnels du BTP ainsi qu'aux commerçants.

Cette installation a été réalisée dans le nord de l'agglomération par la société Bourgogne Recyclage, lauréate de l'appel à projets lancé par le Grand Dijon. Cette société assume la construction et la gestion du site et bénéficie d'un bail emphytéotique signé avec le Grand Dijon. C'est l'équipement de ce type le plus récent sur la communauté d'agglomération ; la déchetterie la plus ancienne, à Quétigny, date de 1994.

Les évolutions du réseau, en termes à la fois d'offre et d'ouverture peuvent expliquer la hausse importante (+ 68 %) des coûts de gestion de ces équipements communautaires constatée sur la période 2005-2008 :

2005	2006	2007	2008
617 735	889 418	957 499	1 037 111

*Données en euros, source : Grand Dijon.*

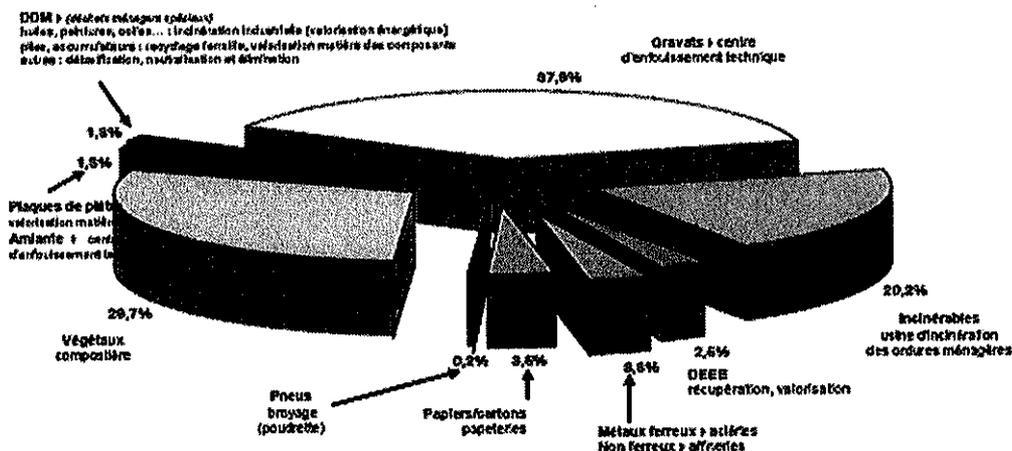
La dernière déchetterie ouverte aux particuliers à Longvic, a ouvert ses portes au cours de l'année 2005 (exploitation pendant environ un trimestre) et cette création peut donc expliquer l'importante hausse des coûts d'exploitation enregistrée entre 2005 et 2006 (+ 44 %).

Par ailleurs, la composition des déchets réceptionnés par les déchetteries du Grand Dijon ouvertes aux particuliers a évolué récemment. Actuellement, sont acceptés : les papiers, les cartons, le verre d'emballage, les végétaux, les incinérables, les gravats, les ferrailles, les huiles de cuisine, les huiles de moteur, les pneus, les batteries, les piles, les piles boutons, les déchets dangereux des ménages (DDM), les déchets d'équipement électriques et électroniques (DEEE), les plaques et, *depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008*, les carreaux de plâtre dans toutes les déchetteries et l'amiante-ciment sur le seul site de Longvic.

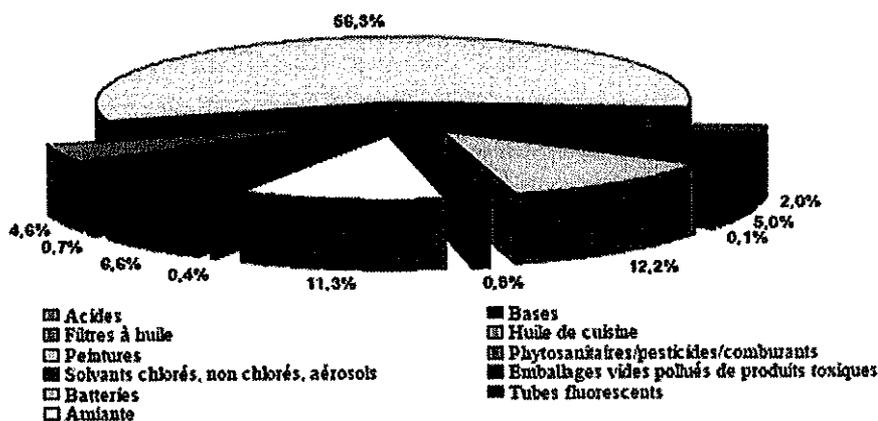
En conséquence, en 2008 la répartition et la destination des déchets reçus dans les déchetteries ouvertes aux particuliers du Grand Dijon, se présentait comme suit :

**Tonnages issus des déchetteries communautaires et leur destination**

Année 2008



**Déchets dangereux des ménages reçus en déchetteries en 2008 nature et pourcentages**



Source : rapport sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets pour 2008

L'exploitation de ces installations communautaires est confiée à des cocontractants privés en vertu de marchés publics récemment renégociés.

Ainsi, de 2003 à 2007 inclus, les titulaires du marché étaient la société SITA Centre Est pour le lot « *Accueil, aide au tri et entretien des sites* » et la société Godard pour le lot « *Location, enlèvement et transport des bennes à déchets* ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la gestion des déchetteries ouvertes aux particuliers est confiée pour une période de trois ans reconductible deux fois par période d'un an aux établissements Godard pour le lot 1 « *accueil, aide au tri, mise à disposition et évacuation des bennes* » et à la société EDIB pour le lot 2 « *transport et traitement des déchets dangereux des ménages* ». La renégociation de ce marché a permis au Grand Dijon d'améliorer les services rendus aux usagers de ses déchetteries en supprimant le jour de fermeture hebdomadaire, en accueillant dans tous les sites les déchets de plâtre et en recevant sur le site de Longvic l'amiante ciment.

Depuis ce nouveau marché, les déchetteries du Grand Dijon ouvertes aux particuliers sont donc accessibles 6,5 jours par semaine (notamment le week-end et certains jours fériés), gratuitement pour ses habitants.

#### 4.2.1.2.4.2. – Les carences persistantes de l'offre sur le territoire du Grand Dijon

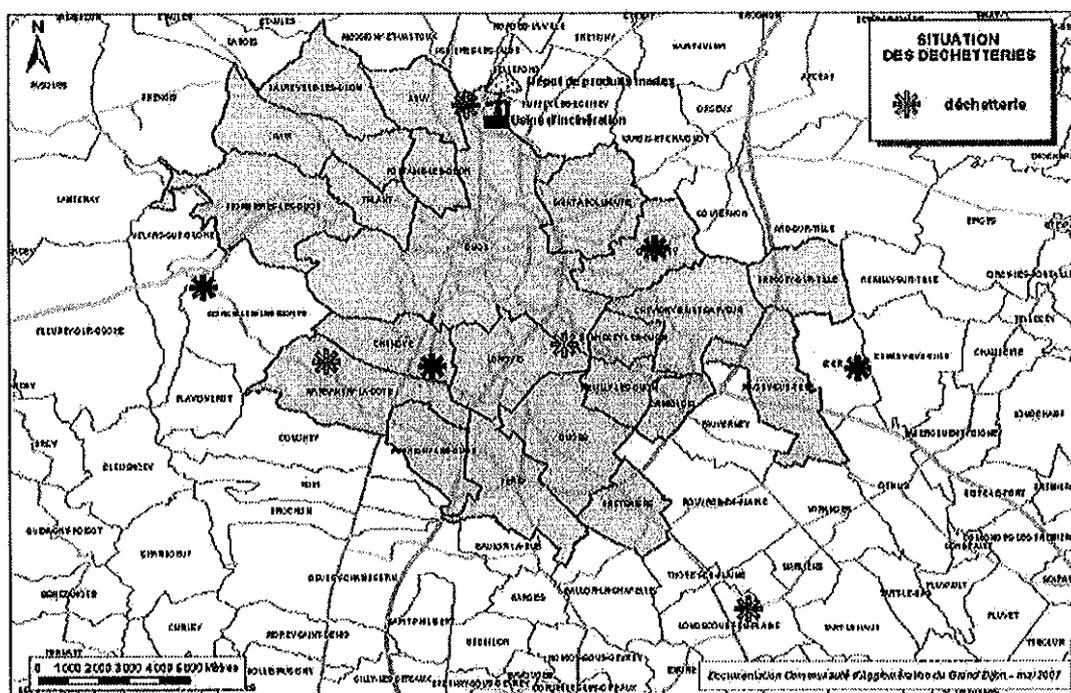
Si au cours de la période contrôlée l'offre a été augmentée par la création de deux nouvelles déchetteries et l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, certaines carences persistent sur le territoire du Grand Dijon.

Elles trouvent notamment leur origine dans une répartition inégale des équipements de ce type. Pour faire face à ces carences d'ordre géographique, des accords ont été passés entre le Grand Dijon et d'autres collectivités afin que certains habitants de l'agglomération puissent se rendre dans des déchetteries plus proches de leurs domiciles :

- les habitants de Plombière-les-Dijon ont accès à la déchetterie de Velars-sur-Ouche.
- Les habitants de Bressey-sur-Tille, Bretenière et Magny-sur-Tille ont accès aux déchetteries d'Izier et de Longecourt.

Cette situation est retracée dans la carte figurant ci-après.

***Répartition géographique des déchetteries du Grand Dijon ouvertes aux particuliers et des déchetteries appartenant à d'autres collectivités et accessibles aux habitants du Grand Dijon :***



*Carte provenant du rapport sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2008*

Comme le démontre cette carte, la disposition géographique des cinq déchetteries ouvertes aux particuliers appartenant au Grand Dijon les positionne plutôt dans le sud du territoire de la communauté d'agglomération, à proximité, pour certaines, des déchetteries d'autres collectivités. Une seule déchetterie (celle de Dijon située à côté de l'usine d'incinération) se trouve dans le nord du territoire de la communauté.

Outre son caractère « isolé » dans ce secteur géographique du territoire du Grand Dijon, cet équipement semble actuellement souffrir d'une sous-configuration par rapport aux besoins de sa zone de chalandise qui va sans doute au-delà du nord de la commune de Dijon et du territoire de la communauté d'agglomération compte tenu de l'absence d'autre équipement de ce type dans le secteur. Cette insuffisance se manifeste notamment par l'engorgement des quais de dépôts en période de pointe, le manque d'espace pour manœuvrer les véhicules souvent équipés de remorques, ou la création de files d'attente à l'entrée de la déchetterie.

Interrogés sur ce point les représentants du Grand Dijon ont indiqué qu'un projet d'extension de cette installation existait, sur des terrains mitoyens appartenant à la communauté actuellement situés dans l'enclave de l'UIOM.

On peut enfin noter que d'après le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2008, le Grand Dijon envisage de se doter d'une sixième déchetterie ouverte aux particuliers. Néanmoins, aucune précision sur l'implantation de ce projet n'est encore donnée par la collectivité.

## **4.2.2. – Le traitement**

### **4.2.2.1. – Les choix de gestion**

#### ***4.2.2.1.1. – Le choix du recours à l'incinération dans le cadre de la création d'un pôle déchets***

Depuis plus de 30 ans, l'agglomération dijonnaise a fait le choix de l'incinération plutôt que la mise en décharge. Cette option a été reconduite lorsque la question de la mise aux normes de l'incinérateur s'est posée fin 2000.

Ce choix s'inscrit dans la logique du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés qui prévoyait dans sa dernière version (période 2001-2005) la persistance d'une usine d'incinération à Dijon et la fermeture des autres unités de traitement de ce type.

#### **4.2.2.1.2. – Le choix de l'exploitation en régie des équipements**

Dans ce type de configuration la collectivité prend en charge la responsabilité de l'exploitation du service : gestion, financement de l'investissement et exploitation par l'affectation des moyens matériels et humains. Si le choix de ce mode de gestion est usuel pour la collecte ou des équipements peu complexes tels que les déchetteries, il est rare pour des équipements « lourds ». En l'occurrence, le Grand Dijon se positionne comme un cas spécifique. Cette particularité s'explique en grande partie par l'histoire de l'incinérateur, construit au milieu des années 70 à un moment où les normes de rejets dans l'atmosphère étaient quasi inexistantes, notamment en matière de dioxine.

L'UIOM, après avoir été brièvement confiée à un exploitant privé (1975-1978), a fait l'objet d'une mise en régie directe. La communauté d'agglomération et son personnel d'exploitation ont depuis lors accompagné le durcissement progressif des normes législatives et réglementaires de contrôle des émissions des incinérateurs. Cela s'est traduit par un effort, à la fois de formation professionnelle pour les hommes, et d'investissement pour une modernisation graduelle de cet équipement.

#### **4.2.2.2. – Les conséquences des choix de gestion en matière de traitement**

##### **4.2.2.2.1. - Des prestations de traitement inscrites dans une logique commerciale et concurrentielle**

Juridiquement le Grand Dijon reste un EPCI gérant en régie, pour ce qui concerne l'incinérateur, un service public administratif financé par la TEOM.

Il est indéniable que cette situation est inhabituelle (il semble qu'il n'existe pas d'autres cas en France ?).

Ce constat est d'autant plus important que les tonnages produits sur le territoire de la communauté d'agglomération sont insuffisants pour permettre d'optimiser les coûts de fonctionnement de la filière incinération ou d'atteindre le tonnage pour lequel l'équipement a été construit et autorisé (130 000 puis 140 000 t/an). Dès lors, la collectivité, en sa qualité d'exploitante, doit se placer dans le cadre d'une exploitation commerciale et concurrentielle, et rechercher de nouveaux marchés afin d'assurer un fonctionnement financier équilibré de l'équipement.

##### **4.2.2.2.2. – Des prestations de traitement assurées pour un tiers des tonnages, pour le compte de clients**

L'étude des rapports annuels montre que le fonctionnement de l'UIOM dépend à présent (année 2008), pour plus d'un tiers des tonnages traités, de tonnages non issus de gisements que l'on pourrait qualifier de « captifs » car provenant du territoire de la communauté d'agglomération et de l'exercice traditionnel de ses compétences. Ces tonnages extérieurs proviennent notamment d'entreprises ou d'autres collectivités locales.

Pour ce qui concerne le secteur public, sur la période contrôlée, ce phénomène de montée en puissance de la part des déchets provenant d'autres collectivités est à mettre en corrélation avec l'érosion progressive du gisement « captif » sans doute liée au succès de la mise en place de la collecte sélective :

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2003-2008
<b>Grand Dijon et collectivités collectées par la SEFS</b>	82 298	80 898	78 178	80 066	79 926	78 100	- 5 %
<b>Collectivités clientes</b>	16 578	17 174	25 441	25 721	25 537	24 637	+ 49 %

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets 2003 à 2008

#### **4.2.2.2.3. – Un équipement structurant ne faisant pas l'objet d'un amortissement comptable**

Alors que l'usine d'incinération du Grand Dijon représentait à la fin 2008 une valeur à l'actif du bilan, d'un montant de 68,5 millions d'euros, les dotations aux amortissements appliquées à cet équipement étaient de l'ordre de 300 000 euros et ne correspondaient qu'aux biens mobiliers nécessaires à l'exploitation (outillages principalement).

Interrogée sur ce point la communauté d'agglomération a fait savoir que « *l'une des spécificités du Grand Dijon est que l'usine d'incinération est gérée en régie directe, avec des dépenses et des recettes enregistrées sur le budget principal en M14. Or, l'obligation d'amortissement en M14 est limitée aux biens mobiliers, ce qui aboutit, notamment pour l'usine d'incinération, à une dotation aux amortissements comptables (...) sans rapport avec la valeur réelle de l'établissement et les besoins de renouvellement qu'il génère... ».*

La chambre observe que si l'obligation d'amortir est limitée aux biens mobiliers il n'existe aucune interdiction d'amortir les immeubles en M14. Le choix que fait la collectivité de ne pas amortir les immobilisations a des conséquences financières importantes sur la sincérité des comptes et, à termes, les modalités de renouvellement de l'équipement.

La chambre recommande à la collectivité, au moins en ce qui concerne la part des opérations de traitement réalisées pour le compte de clients, de constater du point de vue comptable une partie de l'amortissement de cet équipement structurant.

### **4.2.2.3. – Les modalités pratiques du traitement : présentation du pôle déchets du Grand Dijon**

#### **4.2.2.3.1. – L'usine d'incinération (UIOM)**

Il s'agit d'une installation classée pour la protection de l'environnement, soumise à autorisation en vertu du code de l'environnement. Elle répond depuis fin 2004, soit un an avant le terme fixé par l'arrêté ministériel du 2 septembre 2002 sur l'incinération, aux nouvelles exigences européennes en matière de rejets dans l'atmosphère, et a obtenu, le 1<sup>er</sup> juillet 2008, au terme d'une démarche débutée en janvier 2007, la certification ISO 14001.

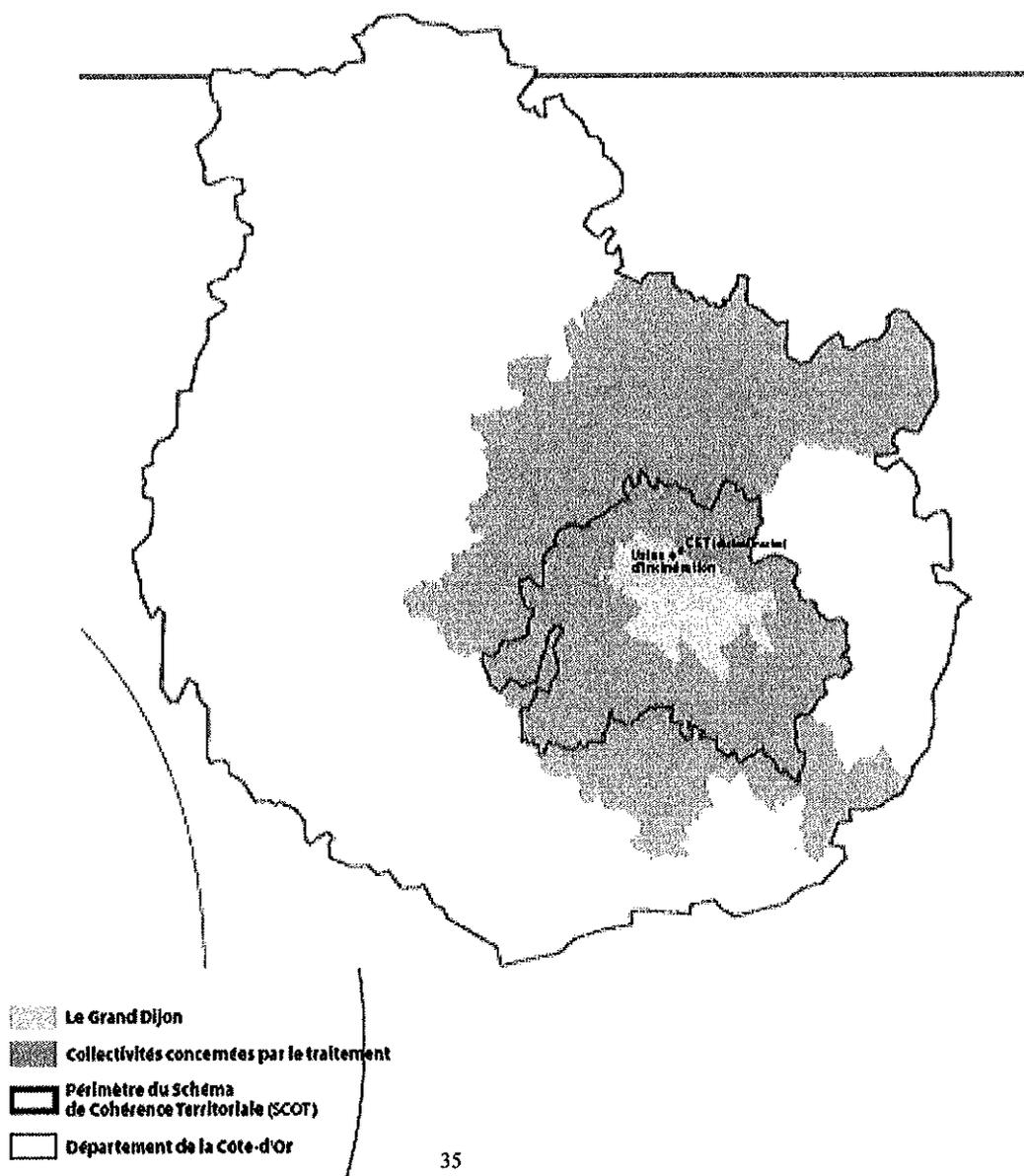
Les performances de l'équipement en termes de rejets dans l'atmosphère et l'obtention de la certification ISO 14001 ne sont pas neutres sur le plan financier. En effet, le Grand Dijon est assujéti à la TGAP eu égard à cette activité d'incinération (5 euros/tonne d'OM ou de DIB traitée), mais il bénéficie, en raison de la certification ISO 14001 et d'un niveau de rejet de dioxyde d'azote inférieur à 80 mg/Nm<sup>3</sup>, d'un abattement de 3 euros par tonne d'OM ou de DIB traitée.

L'UIOM emploie à elle seule 30 agents du Grand Dijon pour l'encadrement, les tâches administratives et son exploitation. Afin d'assurer un fonctionnement et une surveillance continus du site, 6 équipes de 2 agents techniques travaillent 365 jours par an en 3 x 8 heures. Son fonctionnement est entièrement sécurisé par le doublage de chaque circuit pour assurer une continuité en cas de panne. L'UIOM est également entièrement informatisée et son « pilotage » est assuré en temps réel depuis une salle de contrôle située au-dessus des quais de déchargement et de la fosse à déchets ainsi qu'à partir d'ordinateurs situés à certains points des installations qui permettent l'accès aux réglages des paramètres de fonctionnement de l'usine grâce à des identifiants spécifiques.

#### **4.2.2.3.1.1. – Modalités d'alimentation**

A l'heure actuelle, l'UIOM du Grand Dijon est la seule unité de ce type en fonctionnement dans le département de la Côte-d'Or. Elle permet de traiter les déchets d'environ 361 000 habitants, ce qui représente 250 communes et près de 70 % de la population de la Côte-d'Or (le Grand Dijon soit environ 251 000 habitants + 110 000 habitants provenant les collectivités précédemment listées au point 4.1.2.2.).

D'un point de vue géographique la zone de chalandise de l'UIOM peut être ainsi visualisée :



35

L'UIOM du Grand Dijon qui à une capacité de traitement de 140 000 t/an traite environ 130 000 t/an de déchets qui se composent comme suit :

- Des ordures ménagères pour 105 000 t/an.
- Des déchets industriels banaux pour environ 14 500 t/an.
- Des refus du centre de tri communautaire pour environ 2300 t/an.
- Des encombrants non valorisables pour environ 3800 t/an.
- Des déchets de médicaments issus de la filière Cyclamed : 300 t/an.
- Des déchets d'activités de soins à risques infectieux produits en Bourgogne, dans les départements limitrophes, et dans le Doubs pour environ 3500 t/an.

#### 4.2.2.3.1.2. – Modalités de remise aux normes

<sup>35</sup> Schéma provenant de la page 7 de la plaquette éditée par le Grand Dijon sur son site internet et intitulé « Usine d'incinération des déchets ménagers du Grand Dijon – Une mise aux normes exemplaire ».

L'UIOM du Grand Dijon a fait l'objet au cours des quinze dernières années de plusieurs opérations de remise aux normes de grande envergure :

1997 – Première opération de mise aux normes à la suite d'une étude technico-économique pour la mettre en conformité avec les exigences de l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 – coût de l'opération : 13 millions d'euros TTC.

2001-2004 – Deuxième opération de mise aux normes et rénovation complète pour mettre l'unité en conformité avec l'arrêté ministériel du 20 septembre 2002. Si on excepte une subvention de l'ADEME d'un montant de 1,8 millions d'euros, le coût de la remise aux normes de l'usine d'incinération, soit au total 18,3 millions d'euros HT, a été intégralement financé par la communauté d'agglomération. Les travaux ont débuté fin 2001 pour s'achever fin 2004 en dépit des multiples problèmes rencontrés : liquidation judiciaire en 2002 de l'entreprise attributaire du marché (une filiale d'un groupe allemand) nécessitant le lancement de 10 marchés pour contractualiser avec d'autres entreprises, accident de chantier avec une grue en novembre 2002 qui s'est renversée sur le bâtiment de traitement des fumées (550 000 euros de dégâts).

Les objectifs de cette mise aux normes ont été de :

- \* Mettre en place des systèmes de destruction catalytique des dioxines et des oxydes d'azote en complément des unités de captation des poussières et de lavage des fumées.

- \* Mettre en place un portique de détection de la radioactivité.

- \* Rénover intégralement les ensembles fours/chaudières de récupération d'énergie afin d'optimiser la combustion, d'augmenter la capacité des fours, d'améliorer le rendement des chaudières et d'accroître la valorisation matière à travers la réutilisation des mâchefers et le recyclage des métaux qui en sont extraits.

- \* Doubler la capacité de la fosse de réception et de stockage des déchets pour éviter les détournements de déchets vers d'autres sites lors des phases d'arrêt des fours pour leur entretien et leur maintenance. On peut noter que cet objectif a été atteint car depuis l'achèvement de ces travaux en juillet 2002 aucun détournement de déchets vers un autre lieu de traitement n'a eu lieu.

2005-2006 – Implantation d'une unité de valorisation énergétique sous forme d'électricité d'une puissance de 9 MW – coût : 13,3 millions d'euros TTC.

2006-2007 – Implantation d'une unité de traitement des DASRI – coût 5 millions d'euros TTC.

2007-2008 – Mise en place d'un système de management environnemental ayant débouché sur une certification ISO 14001 mi-2008.

#### 4.2.2.3.1.3. – Modalités de fonctionnement

Le coût d'exploitation de l'UIOM (hors DASRI et groupe turbo-alternateur) s'est élevé à environ 4,5 millions d'euros en 2008. Les principaux postes de dépenses ont été les suivants :

- Salaires : 1,36 millions d'euros.
- Transports et stockage des cendres : 876 K€
- Gaz : 411 K€
- Primes d'assurances : 379 K€
- Réactifs divers : 341 K€
- Frais de maintenance : 115 K€
- Frais de contrôle et d'analyse : 92,7 K€
- Gestion des mâchefers : 63 K€

Le financement de l'exploitation a été quant à lui assuré par les ressources suivantes :

- La facturation des prestations de traitement aux collectivités clientes : 1,65 millions d'euros.
- La facturation des apports de déchets à l'usine : 1,1 millions d'euros
- La valorisation des matières (mâchefers, ferrailles et métaux non ferreux extraits des mâchefers) : 317 K€.
- La TEOM pour le solde (son produit en 2008 : 16,8 millions d'euros)

Par ailleurs, la communauté d'agglomération fait remarquer que le groupe turbo-alternateur et l'unité de traitement des DASRI ont pour leur part généré en 2008 des recettes à hauteur, respectivement, de 2274 K€ et de 997 K€.

Concrètement l'usine comprend deux lignes de fours identiques qui fonctionnent en parallèle près de 8 000 heures par an (soit près de 90 % du temps<sup>36</sup>). Chacune peut traiter 250 tonnes de déchets par jour (soit un rendement maximal total de 20 tonnes/heure). L'usine reçoit environ 120 bennes par jour et peut incinérer jusqu'à 140 000 tonnes de déchets par an, ce qui dépasse les besoins du seul Grand Dijon. Il est donc patent que la décision de maintenir en exploitation et remettre aux normes cette installation a été prise en escomptant l'apport de déchets extérieurs.

Du point de vue purement technique, l'UIOM du Grand Dijon assure à présent, cinq grandes missions : brûler les déchets, traiter et dépolluer les fumées en résultant, récupérer et traiter les cendres, récupérer l'énergie de la combustion des déchets pour en faire de l'électricité, trier et valoriser les mâchefers.

---

<sup>36</sup> Le reste du temps est constitué d'arrêt pour maintenance et entretien des installations.

#### **4.2.2.3.2. – L'unité de production d'électricité**

Dans le cadre des travaux de rénovation de l'usine d'incinération, le Grand Dijon a souhaité mettre en place une unité de valorisation énergétique du traitement des déchets plus performante. Cela s'est traduit par l'acquisition d'une nouvelle centrale de production d'électricité pour remplacer le groupe turbo-alternateur de type « contre-pression » qui assurait à peine l'autonomie électrique de l'usine.

Ce remplacement, d'un coût de 13,3 millions d'euros, a eu lieu au terme d'une procédure d'appel d'offres sur performances. Le nouveau groupe turbo-alternateur, de type « condensation » mis en service au début de l'année 2007 est d'une puissance de 9,02 MW et permet de valoriser la vapeur produite par les chaudières de récupération d'énergie des deux lignes de fours. L'électricité excédentaire qui n'est pas consommée par l'usine d'incinération est renvoyée sur le réseau EDF en vertu d'un contrat.

A titre d'exemple en 2008, 54 435 MWh ont été produits par le groupe turbo-alternateur, le fonctionnement de l'usine d'incinération en a consommé 12 048, soit une économie d'achat d'énergie de 750 000 euros HT pour l'usine et son exploitant et les reventes d'électricité à EDF ont représenté une recette de plus de 2,2 millions d'euros.

Le calcul du rendement énergétique de cet équipement selon la formule de calcul proposée par les termes de l'arrêté ministériel du 18 mars 2009, dont le Grand Dijon se prévaut, a été en 2009 de 48 % si on ne considère que la valorisation énergétique intervenue sous forme d'électricité et de 67 % si on tient compte, en plus, de la valorisation énergétique sous forme de chaleur utilisée au cours du process (réchauffage de l'air comburant, réchauffage de l'eau d'alimentation des chaudières, chauffage des locaux...). Par ailleurs, en se basant toujours sur la formule de calcul proposée par l'arrêté ministériel du 18 mars 2009 le Grand Dijon prévoit que le raccordement de l'usine d'incinération au futur réseau de chaleur urbain opérationnel en 2013 permettra de porter ce rendement à plus de 80 %.

Néanmoins, la chambre note sur ce point les différences existant entre les résultats auxquels aboutit la formule de calcul proposée par l'arrêté ministériel du 18 mars 2009, dont le Grand Dijon se prévaut, et le mode de calcul prévu par l'annexe II sur les opérations de valorisation de la directive 2008/98/CE du parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, à laquelle les états membres doivent se conformer au plus tard le 12 décembre 2010 (article 40 de la directive).

En effet, le calcul effectué sur ce fondement par la collectivité à la demande de l'équipe de contrôle laisse apparaître à l'heure actuelle un rendement énergétique proche de 43 %, alors que, pour considérer qu'il s'agit d'une opération de valorisation, la directive exige un rendement énergétique d'au moins 60 %. L'application de la formule de calcul du niveau de rendement énergétique prévue par la directive du 19 novembre 2008 ne permet donc pas de regarder l'incinérateur du Grand Dijon comme une unité de valorisation énergétique au sens de cette directive.

Par ailleurs, toujours d'après les calculs effectués par le Grand Dijon à la demande de l'équipe de contrôle et sur la base de la formule de calcul prévue par la directive du 19 novembre 2008, la création d'un réseau de chaleur raccordé à l'incinérateur en 2013 « *permettra d'atteindre un rendement proche de 60 %* ». Il apparaît donc, qu'en dépit de la création d'un réseau de chaleur, les conditions pour qualifier, au sens juridique, d'unité de valorisation, l'UIOM du Grand Dijon, ne seront pas remplies. Ce constat pourrait prendre une importance particulière dans le cadre des possibilités de modulation de la fiscalité applicable à ce type d'équipement compte tenu de ses performances énergétiques évoquées à l'article 46 de la loi du 3 août 2009 dite du « Grenelle de l'environnement ».

#### **4.2.2.3.3. – L'unité de traitement des DASRI**

La création de cette unité de traitement répond aux prescriptions du plan régional d'élimination des déchets d'activités de soins à risques infectieux (PREDAS) de Bourgogne approuvé par arrêté préfectoral en date du 13 janvier 2004. Ce document prévoit en effet : « *la création d'une unité de traitement de déchets d'activités de soins à risques infectieux « DASRI » sur l'axe Dijon-Chalon et de capacité minimum de 3000 t/an pour éliminer le gisement bourguignon et celui des départements limitrophes.* »

Les travaux de réalisation de cette unité de traitement ont commencé en 2006 pour une mise en service fin 2007 avec, au départ, un management direct par le directeur de l'UIOM.

Le personnel dédié au fonctionnement de cette unité a, en partie, été pris dans l'effectif de l'usine d'incinération (notamment le chef d'équipe). Les agents d'exploitation de l'unité étaient au départ des salariés mis à disposition par des structures d'intérim ou des agents de l'usine intervenant par roulement tant que son fonctionnement n'a pas été stabilisé. Par la suite, il a été néanmoins nécessaire de continuer à avoir recours à des intérimaires et le nombre d'heures supplémentaires a été conséquent par rapport au nombre d'agents pour deux raisons :

- 1/ L'existence de problèmes techniques liés à la mécanique du système pas encore fiabilisée.
- 2/ Les apports ponctuels provenant d'autres sites de traitement en arrêt pour maintenance ou en panne ou encore les apports supplémentaires des collecteurs habituels, qui ont nécessité pendant certaines périodes un fonctionnement au-delà d'une amplitude horaire de 2 x 8 heures.

Le paiement des intérimaires nécessaires au fonctionnement de l'unité a représenté 35 900 euros en 2008 et 37 700 euros en 2009.

La création de l'unité DASRI, dont le coût d'investissement est de 5 millions d'euros TTC, permet de limiter les coûts de transport de DASRI : ainsi le gain est d'environ 600 euros / tonne pour le CHU de Dijon dont les déchets étaient auparavant traités à Blois ou Créteil.

En dépit de sa proximité immédiate, l'unité DASRI a été conçue comme un bâtiment annexe totalement distinct de l'UIOM avec une capacité de traitement de 1,3 tonne/heure soit une capacité annuelle de 6000 tonnes. Les parties réception, identification, stockage et manutention des bennes de déchets sont donc totalement isolées du reste de l'usine.

Conformément au droit en vigueur, les DASRI ne transitent donc pas par la fosse de stockage des déchets ménagers et, après pesée et contrôle de la radioactivité, sont enfournés directement dans les trémies des fours par déversement d'un godet de transfert automatique, totalement indépendant des grappins prélevant les déchets ménagers dans la fosse de stockage. En fait, le seul point de contact avec le circuit de traitement des ordures ménagères se situe au moment de l'incinération puisque l'incinération des deux types de déchets est réalisée de manière conjointe.

En 2008, l'unité DASRI du Grand Dijon a traité 3272 tonnes de déchets pour une recette de 962 000 euros HT. Cette unité bénéficie en sa qualité de service industriel et commercial d'un budget annexe qui regroupe aussi l'activité de la décharge de classe III (DPI) exploitée en régie par la communauté d'agglomération.

#### ***4.2.2.3.4. – Le centre de tri des déchets ménagers recyclables***

La réalisation de cette installation répond à une préconisation du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de la Côte-d'Or mis à jour et approuvé par arrêté préfectoral du 2 avril 2001.

Ce plan soulignait les lacunes importantes existant dans le département de la Côte-d'Or en matière de valorisation des déchets ménagers et proposait la création de 5 centres de tri des déchets issus de la collecte sélective dont une importante unité de traitement dans les environs de Dijon afin de répondre aux objectifs qu'il fixait en matière de valorisation des ordures ménagères, conformément aux exigences de la directive européenne du 20 décembre 1994 (20% de la fraction dite « propre et sèche »).

Le Grand Dijon, qui envoyait jusqu'à la fin 2007 ses déchets issus de la collecte sélective mise en place depuis 2001 (soit environ 15 000 tonnes par an en moyenne) dans un centre de tri situé à Firminy dans la Loire, a donc respecté cette préconisation du plan départemental qui couvrait la période 2001-2005. Toutefois, ce respect n'a été effectif qu'à posteriori puisque les travaux de construction du centre de tri se sont déroulés de mi 2006 à sa mise en service, en octobre 2007.

Aux termes des réponses apportées par le Grand Dijon, la construction du centre de tri représente un coût d'investissement de 8,9 millions d'euros TTC. La collectivité a bénéficié à cette occasion de subventions de l'Ademe, du conseil général et du conseil régional à hauteur de 372 000 euros, concernant l'installation d'une chaufferie bois et de panneaux solaires pour l'eau chaude sanitaire.

Le Grand Dijon souligne avoir envisagé la conception de ce centre dans le cadre d'une démarche de haute qualité environnementale, avec pour objectifs majeurs de sécuriser les installations, d'optimiser les conditions d'exploitation et d'intégrer le nouveau bâtiment au mieux dans son environnement.

L'installation est située sur la partie sud de l'ancien CET de classe II, exploité par le Grand Dijon de 1980 à 1984. Ce choix assurait à la communauté d'agglomération la maîtrise foncière des terrains d'assiette du projet, lesquels sont idéalement situés à quelques centaines de mètres de son usine d'incinération et permettaient, du fait de leur topographie particulière, le déchargement des bennes de collecte via des quais.

L'exploitation de ce centre a été confiée à la société SITA Centre-Est Valorisation. L'installation emploie actuellement 50 personnes dont 36 bénéficient d'un emploi d'insertion en vertu du volet insertion accepté par le prestataire de service. Le centre de tri a une capacité de traitement de 20 000 tonnes par an lui permettant de prendre en compte d'éventuels apports extérieurs de collectivités clientes en sus des quelques 15 000 tonnes de déchets annuels provenant du Grand Dijon.

Cette installation de traitement des déchets se décompose comme suit :

- La ligne de tri du centre de tri avec une capacité de 6,7 tonnes/heures, soit 10 000 tonnes / an sur 1500 heures / an en un poste ou 20 000 tonnes / ans sur 3000 heures / an en deux postes. Cette ligne traite les déchets qui arrivent en un flux multimatériaux (emballages + journaux + cartons + corps plats + plastiques etc...).

- La plate-forme de tri et de regroupement des déchets encombrants d'origine domestique (10 000 tonnes par an).

- L'installation de pesage de tous les engins de transport entrant et sortant du site quelle que soit leur mission (dépôts ou évacuations de déchets).

- Les locaux annexes nécessaires à l'exploitation (bureaux, locaux techniques, locaux des personnels).

#### **4.2.2.3.5. – Le centre d'enfouissement technique de classe III**

Le Grand Dijon exploite en régie directe route d'Is-Sur-Tille sur le site des « Charmes d'Asnières Nord » à proximité directe de son usine d'incinération et de son centre de tri, un centre d'enfouissement technique (CET) de classe III (stockage de déchets inertes).

Ce site a été initialement créé par un arrêté préfectoral du 26 janvier 1978. Il était alors un CET de classe II (stockage de déchets ménagers). Il couvre une surface de 52 hectares qui se décompose en deux zones :

- *La zone sud*, de 14 hectares, est la plus ancienne à avoir été exploitée (1980 à 1984). Elle est déjà partiellement réhabilitée par l'installation du centre de tri des déchets provenant de la collecte sélective.
- *La zone nord*, de 38 hectares, a été exploitée de manière plus récente sur la période 1985 à 2004. Cette zone a reçu le même type de mélange de déchets inertes et de DIB que la zone sud, avec en sus, selon la collectivité « quelques ordures ménagères ».

L'ensemble du site a été mis en conformité avec la législation applicable à la suite de l'intervention d'un arrêté préfectoral en 1998. Trois alvéoles à déchets ménagers ont alors été créées à l'extrémité Est du site. Ces alvéoles étaient équipées d'un système de récupération des lixiviats et ont permis d'assurer le traitement des ordures ménagères du Grand Dijon lors des arrêts de l'usine d'incinération pour grands travaux ou des périodes d'entretien et de maintenance de cette installation.

Depuis 1998, deux arrêtés préfectoraux sont intervenus pour préciser les conditions d'exploitation du site (arrêtés des 27/11/2002 et 23/12/2003). Ces arrêtés ont notamment prescrit la réalisation de deux études : une étude de diagnostic et d'évaluation simplifiée des risques concernant le CET et une étude de cessation d'activité et de réhabilitation du CET. Ces études ont été réalisées en 2005. Les principes de réhabilitation et de surveillance du site retenus à cette occasion ce sont traduits concrètement par une série d'actions sur le site :

- *Réalisation d'un exhaussement végétalisé par stockage de matériaux inertes* (environ 2 millions de tonnes de matériaux déposés sur une période de 6 à 8 ans) : cette option de réhabilitation a été autorisée le 3 mars 2005 par un arrêté municipal permettant, en conséquence, de poursuivre l'exploitation du CET sous la forme d'un CET de classe III. A terme le site présentera l'aspect d'une colline avec une pente de 5 % végétalisée par un mélange de type prairial.
- *Création sur la zone sud du site d'un centre de tri* pour les déchets issus de la collecte sélective avec réalisation d'une plate-forme de tri pour les encombrants d'origine domestique ainsi que d'une déchetterie réservée aux professionnels du BTP
- *Mise en place d'un système de surveillance des lixiviats* grâce au forage de puits d'observation et l'analyse des liquides récupérés.
- *Mise en place d'une couverture étanche* par l'intermédiaire d'une couche de limon argileux pour limiter l'infiltration et favoriser le ruissellement.

#### **4.2.3. – Etude de la compatibilité du service avec le plan départemental d'élimination des déchets ménagers**

La dernière version du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de la Côte-d'Or, a été mise à jour et approuvée par arrêté préfectoral du 2 avril 2001. Ce document précise expressément que ses prévisions ne couvrent que la période 2001-2005 : il n'a donc plus aucune portée prévisionnelle à l'heure actuelle.

Dans les faits, s'il semble exister quelques divergences entre les prévisions du plan départemental et les réalisations du Grand Dijon, celles-ci ne proviennent que d'un décalage entre les deux calendriers et il n'existe pas d'incompatibilité au sens juridique du terme.

## **4.3. – LA QUALITE DU SERVICE**

### **4.3.1. – Les modalités de choix des équipements et de leur évaluation par la collectivité**

#### **4.3.1.1. – Les modalités de choix des équipements par la collectivité**

Au cours de la période contrôlée (2003-2008) le Grand Dijon a fait le choix de se doter d'équipements lui permettant de maîtriser l'ensemble de la compétence déchets, en optant de surcroît pour des installations à forte valeur ajoutée technologique et environnementale.

Les choix ayant présidé à la création de la structure générale du pôle déchets de la communauté n'ont pas été faits simultanément mais l'ensemble forme à présent un tout cohérent car les nouveaux équipements dont le Grand Dijon s'est doté ont fait l'objet, au préalable, d'une étude technico-économique réalisée par un bureau d'études spécialisé. La démarche a été la même en matière de mise en place d'un nouveau service ou lors du renouvellement d'un marché.

C'est ainsi que l'on peut citer sur la période :

- Une étude sur l'optimisation de la gestion des déchets
- Une étude sur l'organisation des collectes
- Une étude-assistance sur le renouvellement du marché de collecte
- Une étude technico-économique sur la mise aux normes de l'UIOM
- Une étude technico-économique sur le remplacement du groupe turbo-alternateur
- Une étude technico-économique pour la mise en place de l'unité DASRI
- Une étude assistance à maîtrise d'ouvrage pour le réaménagement du centre d'enfouissement technique
- Une étude avant-projet sommaire concernant le centre de tri

La définition de l'étendue de ces études, leur suivi et leur pilotage sont assurés par les services compétents et la direction générale. Elles font en outre l'objet de présentation aux instances de décisions de la collectivité (commission environnement, bureau et conseil de communauté) avant leur lancement et après leur réalisation.

#### **4.3.1.2. – Les modalités de suivi et d'évaluation des équipements par la collectivité**

Le Grand Dijon met en œuvre différents moyens pour appréhender le coût des services rattachés à la collecte et au traitement des déchets dont il assure l'élimination. Ces moyens sont fonction du mode de gestion du service concerné et de son financement puisque plusieurs cas co-existent au sein de l'architecture créée pour assurer la compétence déchets : financement direct de l'ensemble de l'investissement par la collectivité, choix de la régie directe ou passation d'un marché etc...

***En premier lieu, le suivi organisé par le Grand Dijon revêt un aspect budgétaire*** dont les caractéristiques varient en fonction de la nature du service. En effet, plusieurs services de collecte ou de traitement des déchets sont intégrés dans le budget général de la collectivité. C'est le cas de l'activité de collecte, du centre de tri, des déchetteries et de l'activité de traitement (UIOM). En revanche, l'activité du CET de classe III, le centre de traitement des DASRI et l'activité du groupe turbo-alternateur, qui entrent dans la catégorie des services publics industriels et commerciaux sont retracés dans deux budgets annexes. Ce qui permet, selon le Grand Dijon, de donner plus de lisibilité à leurs équilibres financiers.

***En deuxième lieu, le suivi mis en place revêt un aspect comptable*** puisque le Grand Dijon a créé une comptabilité analytique par centre de coût : collecte et tri, incinération, déchetteries, CET, centre de traitement des DASRI, groupe turbo-alternateur. Cette comptabilité lui permet donc de référencer les crédits budgétaires ouverts puis les dépenses et recettes exécutés par centre de coût.

***En troisième lieu, outre l'analyse des différents rapports mensuels et annuels produits en vertu de leurs obligations contractuelles, depuis 2008, le suivi assuré par le Grand Dijon auprès de ses prestataires de services revêt un aspect informatique.*** En effet, pour ce qui concerne le suivi des prestations assurées par les attributaires des marchés passés pour la gestion de la pré-collecte, de la collecte, du tri et des déchetteries le Grand Dijon a mis en place des progiciels au format excel. Ces outils informatiques lui permettent de suivre les coûts de fonctionnement, d'assurer la vérification de la facturation, de suivre les recettes de vente de matières ou de redevance spéciale ainsi que divers éléments d'exploitation : tonnages de déchets entrants, traités, recyclés etc... Ces nouveaux outils devraient permettre à la collectivité d'optimiser coûts et services rendus en lui fournissant des éléments précis d'analyse dans le cadre de la définition des marchés et des modalités d'exploitation à venir (ex : poursuite de l'exploitation en régie ou dans le cadre de marchés).

La collectivité n'a pas, à la faveur de la mise en place d'outils informatiques, renoncé aux méthodes de suivi précédentes (présence quotidienne sur le terrain des agents du Grand Dijon, contrôles inopinés, tenues de réunions au moins mensuelles et contacts journaliers avec les prestataires notamment pour la gestion des réclamations).

#### **4.3.2. – Evaluation de l'efficacité du service**

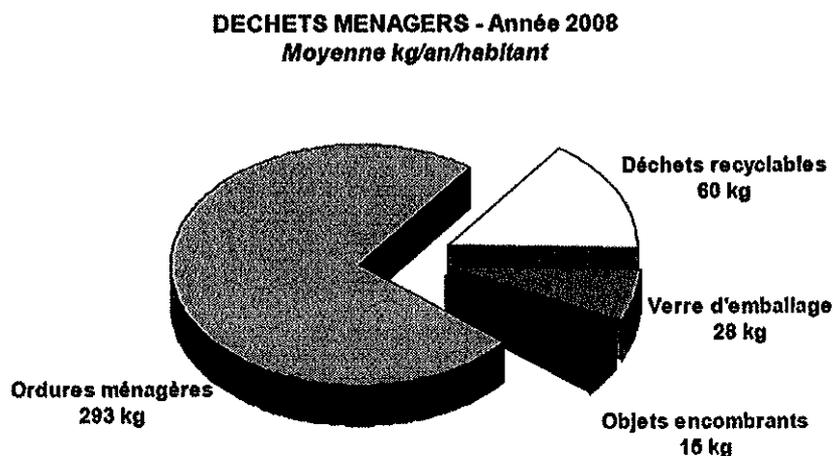
##### **4.3.2.1. – Evaluation de l'efficacité de la collecte**

L'idée directrice de cette évaluation a été de considérer que la mesure des performances de la phase de collecte ne pouvait se faire qu'en envisageant sa finalité, c'est-à-dire la réduction, ou non, de la part de déchets destinés à alimenter l'UIOM du Grand Dijon. Ainsi, les performances des différentes opérations que cette phase recouvre sont analysées ci-dessous au travers d'indicateurs tels que : l'amélioration du tri, l'augmentation des apports en déchetteries ou encore la mesure des performances de valorisation matière.

#### 4.3.2.1.1. – Une modification progressive des habitudes de tri

De manière générale, si on se réfère aux chiffres issus du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2008 les volumes de déchets à collecter sont actuellement les suivants :

**En 2008 : 104 705 tonnes de déchets ont été collectées  
dont 21,88 % sont des déchets recyclables.**



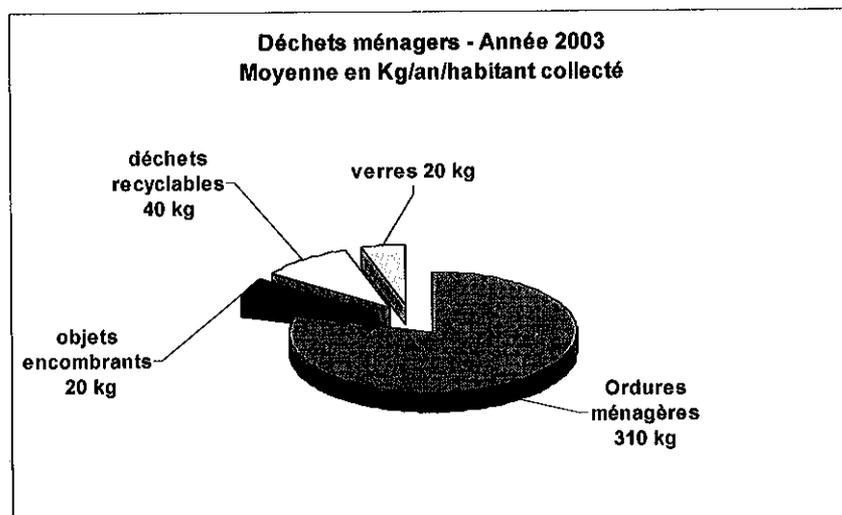
Cette présentation met à la charge des 264 000 habitants de la Côte-d'Or,<sup>37</sup> dont les déchets sont collectés en 2008 par le Grand Dijon, une production annuelle de 396 kg de déchets, soit plus de la moyenne nationale (360 kg/an/hab.). Elle doit être pondérée puisqu'elle inclut les cartons commerciaux dans la part des déchets recyclables. En outre les déchets collectés en déchetteries ne sont pas pris en compte.

Il est intéressant de rapprocher ces chiffres pour 2008 des chiffres figurant dans le rapport annuel 2003 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Pour une population collectée d'environ 262 000 habitants, le volume n'était que de 390 Kg par an et par habitant en incluant de manière similaire à 2008 les cartons commerciaux dans la part des déchets recyclables et en excluant les apports en déchetteries.

Si les volumes collectés par an et par habitant ont augmenté sur la période contrôlée, la composition des déchets collectés a, elle aussi, varié. Cette évolution semble positive, dans la mesure où elle démontre, sur la période 2003-2008, le succès de la politique de tri dont l'impulsion a été donnée par le Grand Dijon entre 2001 et 2003 :

<sup>37</sup> En fait environ 264 400 : chiffre défini d'après les chiffres disponibles dans le rapport annuel 2008 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets c'est-à-dire : 104 705 / 0.396 soit tonnage total divisé par le tonnage individuel.

**En 2003 : 102 530 tonnes de déchets ont été collectés  
dont 15,73 % étaient des déchets recyclables.**



*Source chiffrée : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets pour 2003.*

La comparaison de ce dernier schéma avec le précédent montre une évolution sensible de la composition des déchets collectés par le Grand Dijon au cours de la période : baisse des volumes collectés d'ordures ménagères (- 17 kg/an/habitant) et d'objets encombrants (- 5 kg/an/habitant) et augmentation volumes de déchets recyclables (+ 20 kg/an/hab.) et de verres (+ 8 kg/an/habitants).

Ainsi, la notion d'augmentation du tonnage global collecté par habitant est à pondérer par la composition même de ce tonnage. En effet, l'augmentation se produit au niveau des déchets recyclables et du verre et non pas au niveau de la collecte du bac gris contenant les ordures ménagères destinées à alimenter l'UIOM. L'évolution constatée paraît donc être le résultat de la politique de tri fortement soutenue au cours de la période par la communauté d'agglomération.

La composition des déchets collectés annuellement par habitant sur chaque commune du Grand Dijon est présentée dans les tableaux qui suivent :

**Tonnages collectés par la SEFS en 2008 et rendement à l'habitant  
sur le territoire du GRAND DIJON**

	Population		OM		DR		EM	
	Tonnages collectés	Kg par an par habitant	Tonnages collectés	Kg par an par habitant	Tonnages collectés	Kg par an par habitant	Tonnages collectés	Kg par an par habitant
Athuy	1 377	552	462	337	86	62	33	52
Bressey-sur-Tille	553	93	168	303	58	105	18	33
Bresnayère	778	228	65	293	48	62		
Chenôve	16 454	5 051	307	187	724	44	547	33
Chenoy-St-Sauveur	10 389	2 723	238	228	675	65	23	23
Crimolois	624	171	274	274	67	107	47	21
Daix	1 504	522	388	348	124	82	33	33
Dijon	153 813	45 748	297	297	8 851	58	4 244	28
Féray	1 412	275	181	181	96	70	33	33
Fontaine-les-Dijon	9 033	2 556	283	283	870	94	282	31
Hauteville-les-Dijon	1 095	302	240	240	78	71		
Longvic	9 318	2 968	319	319	466	50	274	29
Magry-sur-Tille	789	96	173	173	56	70	23	23
Marsannay-la-Côte	5 266	1 746	332	332	395	75	208	40
Neully-les-Dijon	2 156	588	258	258	155	72		
Ouges	1 358	256	188	188	83	61	31	23
Perrigny-les-Dijon	1 666	217	253	253	107	64		
Flombières-les-Dijon	3 028	788	260	260	136	45	83	27
Quenigny	9 875	2 386	294	294	590	60	23	23
Saint-Apollinaire	6 662	2 026	304	304	621	93	198	30
Saunoy-les-Dijon	2 168	526	285	285	156	72	83	30
Talant	12 332	3 988	282	282	576	47	274	22
<b>Cartons commerciaux</b>					813			
<b>TOTAL</b>	<b>251 679</b>	<b>73 696</b>			<b>15 836</b>		<b>7 082</b>	
<b>Moyenne</b>			<b>293</b>			<b>63</b>		<b>28</b>

Le présent tableau peut d'ailleurs utilement être comparé au tableau similaire existant pour 2006 dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets de cette année là :

### GRAND DIJON – Tonnages collectés par la SEFS en 2006, et rendement à l'habitant

2006	Population	VERRE		
		DR	Kg/an par habitant	
	Tonnages collectés	Tonnages collectés	Tonnages collectés	Kg/an par habitant
Amouilly	1377	576,5	418,66	30,58
Assay-sur-Tille	553	115,44	208,72	34,92
Chenière	779	159,22	204,59	37,91
Genève	16454	5108,82	328,16	31,48
Genigny-St Sauveur	10389	2505,96	241,21	23,3
Genolais	624	319,27	216,6	32,21
Genoux	1504	488,11	324,54	26,95
Genon*	153813	46460,3	298,53	30,11
Genainville-les-Dijon	9033	2694,85	298,53	33,1
Genève-les-Dijon	1095	258,29	258,29	29,72
Geny	9319	3173,5	340,54	28,1
Geny-sur-Tille	786	123,4	258,29	31,13
Genzannay-la-Côte	5266	1868,22	354,77	39,94
Genully-les-Dijon	2156	585,17	258,29	25,96
Geny	1358	163,51	120,41	24,09
Genigny-les-Dijon	1666	480,59	238,37	32,76
Genières-les-Dijon	3028	765,99	252,97	30,68
Genigny	9875	2981,48	501,92	32,72
Genêt-Apollinaire	6662	2265,14	340,01	33,03
Genève-les-Dijon	2198	676,68	307,86	30,56
Genêt	12332	3765,2	505,52	22,45
<b>TOTAL</b>	<b>250267</b>	<b>75555,64</b>	<b>501,82</b>	<b>29,93</b>

Dijon : hors centre-ville pour le verre

Par ailleurs, le compte rendu annuel d'activité de la SEFS pour 2003 mentionne les chiffres du prestataire de service de la collectivité pour ce qui concerne les tonnages de DR collectés sur chaque commune composant alors l'agglomération. Ces chiffres permettent donc, après un retraitement, d'apprécier les très importants progrès réalisés entre 2003 et 2008 par les différentes communes du Grand Dijon sur cette collecte.

Les gains de performance en matière de collecte sélective paraissent en effet spectaculaires pour toutes les communes de l'agglomération (excepté la commune de Plombières-Les-Dijon qui enregistre une variation de -1,25 %) présentes sur toute la période 2003-2008 (+ 65,79 % en moyenne) et plus particulièrement pour la commune centre qui enregistre un taux de progression d'environ 84 % :

Commune	Tonnages DR en kg/an/hab, 2003	Tonnages DR en kg/an/hab, 2008	Variation en %
Dijon	31,58	58,00	+ 83,66
Chenôve	39,40	44,00	+ 11,68
Ahuy	49,80	62,00	+ 24,50
Chevigny-Saint-Sauveur	52,20	65,00	+ 24,52
Daix	58,21	82,00	+ 40,87
Fontaine-Les-Dijon	67,88	96,00	+ 41,43
Longvic	43,03	50,00	+ 16,20
Marsannay-La-Côte	58,11	75,00	+ 29,07
Neuilly-Les-Dijon	48,14	72,00	+ 49,56
Ouges	50,11	61,00	+ 21,73
Perrigny-Les-Dijon	54,89	64,00	+ 16,60
Plombières-Les-Dijon	45,57	45,00	-1,25
Quétigny	44,93	60,00	+ 33,54
Saint Apollinaire	65,19	93,00	+ 42,66
Sennecey-Les-Dijon	63,01	72,00	+ 14,27
Talant	40,87	47,00	+ 15,00
<b>Total</b>	<b>38,00</b>	<b>63,00</b>	<b>+ 65,79</b>

La comparaison des deux tableaux issus des rapports annuels 2008 et 2006 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, confirme, de même, pour toute les communes de l'agglomération la réduction des volumes d'OM collectés sur les trois dernières années (- 8 kg/an/hab. en moyenne) et l'augmentation corrélative et persistante des performances de la collecte sélective (environ + 6 kg/an/hab.) déjà perçues à travers les études précédentes sur l'ensemble de la période 2003-2008.

Le tableau relatant les performances de collecte pour 2008 permet néanmoins d'identifier de fortes disparités entre les différentes communes du Grand Dijon. Ces disparités touchent les volumes d'OM et de DR collectés, alors que les volumes de verre collectés paraissent comparables, à quelques exceptions près.

Ainsi, les habitudes de tri semblent bien intégrées dans des communes de type résidentiel pavillonnaire et demeurent sur une pente fortement ascendante sur la période 2006-2008 ; par exemple Bresse-sur-Tille : 105 kg/hab/an de DR en 2008 (+ 8 kg/an/hab. par rapport à 2006), Crimolois : 107 kg/hab/an de DR (+ 37 kg/an/hab. par rapport à 2006), Saint Apollinaire : 93 kg/hab/an de DR (+ 6 kg/an/hab. par rapport à 2006). Il n'en est pas de même en secteur plus urbain avec un habitat dense et vertical où, en dépit des très importants progrès enregistrés entre 2003 et 2008, les performances de tri par habitant sont deux fois moindre, et semblent connaître une progression plus lente sur les trois dernières années ; par exemple : Dijon : 58 kg/hab/an de DR (+ 3 kg/an/hab. par rapport à 2006), Chenôve : 44 kg/hab/an de DR (+ 1 kg/an/hab. par rapport à 2006).

Les tableaux de suivi de l'activité du centre de tri en 2008 établis par le Grand Dijon ajoutent une information supplémentaire à ces constats concernant la qualité du tri réalisé.

Ces tableaux indiquent que les plus forts taux de refus de tri se trouvent dans les tonnages provenant de l'hyper centre de l'agglomération. Ce secteur enregistre une moyenne d'environ 24 % de refus de tri avec de fréquentes « pointes » à plus de 25 %, voir à plus de 35 %, dans certains quartiers de Dijon<sup>38</sup>. Les secteurs d'habitats mixtes et collectifs se situent quant à eux autour de la moyenne générale de l'agglomération qui est de 16 %, avec là encore de fortes disparités par secteur de collecte qui paraissent, en outre, sans lien avec la composition sociale des quartiers collectés : 8,40 % de refus de tri pour le secteur « Dijon Sud Fontaine d'Ouche » et 26,56 % pour le secteur « Quétigny 1 ». Le meilleur taux moyen (9,8 %) est enregistré dans les secteurs d'habitat pavillonnaire où il ne semble pas exister de réel contre exemple, les performances des différentes collectes ne variant que dans le cadre d'une fourchette de moins de trois points par rapport à la moyenne d'ensemble. Les taux de refus de tri pour ce type de commune oscillent en effet entre 6,94 %, secteur de « Bresse/Magny sur Tille », et 12,50 %, secteur de « Ouges/Fenay ».

Pour compléter l'analyse des performances de la collecte dans les secteurs de Dijon et de Chenôve, lesquels représentent près des 2/3 de la population du Grand Dijon (153 813 habitants pour Dijon et 16 454 pour Chenôve soit 170 267 habitants sur un peu plus de 251 000), la chambre observe qu'en dépit des baisses enregistrées, le volume d'OM collecté est supérieur en 2008 comme en 2006 à la moyenne communautaire qui est de 293 kg/an/hab. en 2008 et de 301,81 kg/an/hab. en 2006 (en 2008, Dijon : 297 kg/an/hab. et Chenôve : 307 kg/an/hab., en 2006, Dijon : 302,06 Kg/an/hab. et, en 2008, Chenôve : 310,49 kg/an/hab.).

<sup>38</sup> Ex : « Dijon Nord Montchapet Jouvence » : 26,54 %, « Dijon Nord 26ème Dragon/bd Joffre/Drapeau/Liberté/Wilson » : 26,52 % « Dijon hyper centre sud 2 » : 35,03 %.

La chambre souligne les remarquables et rapides progrès effectués sur la période 2003-2008 en matière de collecte sélective par le Grand Dijon et le caractère fortement ascendant de cette progression pour la ville centre. Elle constate aussi que l'agglomération dijonnaise atteint des performances exemplaires par rapport aux différentes moyennes nationales retenues par les professionnels du secteur tels que la société éco-emballage. En dépit des efforts entrepris, il existe toujours des écarts sensibles entre les zones urbaines, semi-urbaines et rurales. Par ailleurs, la communauté d'agglomération paraît avoir encore des progrès à réaliser en matière de réduction à la source des déchets produits par ses habitants. Ces objectifs feront l'objet du futur plan de prévention de la collectivité en cours de rédaction avec l'Ademe de Bourgogne qui, élaboré dans le cadre des accords du Grenelle de l'environnement, aura pour vocation essentielle de permettre au Grand Dijon d'inverser sa courbe de production de DMA par des actions de prévention à la source.

#### **4.3.2.1.2. – La montée en charge des déchetteries**

Sur la période contrôlée (2003-2009) l'activité des déchetteries du Grand Dijon a été modifiée par la création d'un nouvel équipement de ce type destiné aux particuliers à Longvic ainsi qu'une installation spécialement dédiée aux apports effectués par les professionnels située à proximité du pôle déchets.

##### **4.3.2.1.2.1. – Evaluation des performances des déchetteries ouvertes aux particuliers**

Les tableaux de performances figurant ci-dessous ont été élaborés à partir des chiffres figurant dans les rapports annuels 2003 et 2008<sup>39</sup>, l'équipe de contrôle a choisi de comparer les seules données disponibles dans les deux rapports :

##### ***Performances en 2003 des déchetteries destinées aux particuliers :***

<b>Déchetterie</b>	<b>Quetigny</b>	<b>Dijon</b>	<b>Chenôve</b>	<b>Marsannay</b>	<b>Longvic<sup>40</sup> (2006)</b>	<b>Total 2003</b>
<b>Fréquentation</b>	67 743	68 307	44 856	24 636	30 034	205 542
<b>Tonnages reçus</b>	5876	7044	4342	1861	2992	19 123
<b>Dont valorisés matière</b>	2407	2435	1336	660	1053	6838
<b>Taux de valorisation matière</b>	41 %	35 %	31 %	35 %	35 %	36 %

##### ***Performances en 2008 des déchetteries destinées aux particuliers :***

<sup>39</sup> 2006 pour ce qui concerne la déchetterie de Longvic.

<sup>40</sup> A titre d'indication afin de permettre une comparaison des chiffres de la première année pleine d'exploitation c'est-à-dire 2006, car cette déchetterie a seulement été exploitée un trimestre en 2005.

Déchetterie	Quétigny	Dijon	Chenôve	Marsannay	Longvic	Total 2008
<b>Fréquentation</b>	68 965	78 773	54 901	31 941	48 653	283 233
<b>Tonnages reçus</b>	4989	7760	4919	2106	4428	24 204
<b>Dont valorisés matière</b>	2388	2882	1336	879	1762	9498
<b>Taux de valorisation matière</b>	48 %	37 %	32 %	42 %	40 %	39 %

**Synthèse – comparaison entre 2003 et 2008 :**

Déchetterie	Quétigny	Dijon	Chenôve	Marsannay	Longvic <sup>41</sup>	Total
<b>Fréquentation</b>	+ 1,8 %	+ 15 %	+ 22 %	+ 30 %	+ 62 %	+ 38 %
<b>Tonnages reçus</b>	- 15 %	+ 10 %	+ 13 %	+ 13 %	+ 48 %	+ 27 %
<b>Dont valorisés matière</b>	- 1 %	+ 18 %	0 %	+ 33 %	+ 67 %	+ 39 %
<b>Taux de valorisation matière</b>	+ 17 %	+ 6 %	+ 3 %	+ 20 %	+ 14 %	+ 12 %

L'étude de ces tableaux laisse apparaître plusieurs tendances :

- **Une augmentation générale du taux de valorisation matière** : + 12 % en moyenne mais avec de fortes disparités (Chenôve + 3 %, Marsannay + 20 %) même si les tonnages valorisés connaissent des fluctuations importantes sur la période (Quétigny : - 1 %, Marsannay : + 33 %).

- **Une augmentation générale de la fréquentation des déchetteries** : même si la déchetterie de Quétigny semble avoir une progression ralentie, en raison sans doute de la création de la déchetterie de Longvic dont elle est géographiquement proche<sup>42</sup>, sa fréquentation reste sur une pente ascendante au cours de la période (+1,8 % sur la période), ce qui confirme que chacun des deux équipements répond à de vrais besoins.

- **Une montée en charge rapide et importante de la déchetterie de Longvic** : les chiffres disponibles à propos de cet équipement ne concernent que la période 2006-2008.

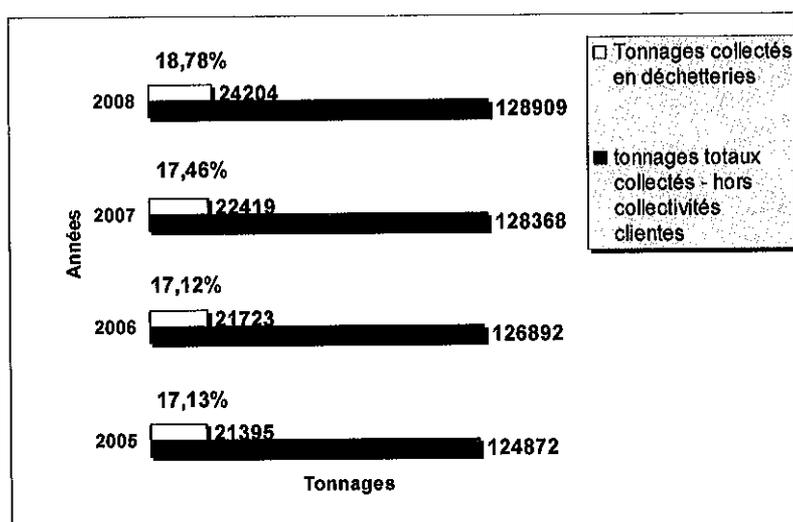
- **Une augmentation des tonnages reçus (sauf à Quétigny)** : + 27 % en moyenne provenant essentiellement de la déchetterie de Longvic (+ 48 % entre 2006 et 2008) sans doute au détriment de la déchetterie de Quétigny (- 15 % entre 2003 et 2008).

<sup>41</sup> Comparaison entre 2006 et 2008.

<sup>42</sup> Voir la carte de répartition des déchetteries figurant au point 4.2.1.2.4.2. p. 62 de ce rapport.

En dépit du succès rencontré par ces équipements auprès de la population, contrairement aux moyennes nationales<sup>43</sup> où l'on constate que 1/3 à la moitié des déchets collectés par les agglomérations proviennent des déchetteries, les déchetteries du Grand Dijon fournissaient encore en 2008 moins de 20 % des tonnages totaux des déchets collectés par la collectivité et paraissaient donc en deçà de leur potentiel de collecte.

Toutefois, on peut noter sur la période une évolution lente mais régulière de la part des tonnages collectés en déchetteries :



Source : chiffres communiqués par le Grand Dijon dans le cadre des rapports annuels sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets de 2005 à 2008.

L'explication de ce phénomène pourrait résulter des retards pris dans la politique de gestion des déchets lors de la décennie précédente, mais elle pourrait aussi être liée à la répartition géographique des équipements de ce type autour de la ville centre, qui n'aurait pas un effet incitatif pour une partie de la population. En outre, la saturation de la déchetterie de Dijon constitue un frein à sa fréquentation.

Conscient de cette situation, le Grand Dijon étudie d'ailleurs actuellement la possibilité de créer une sixième déchetterie et les modalités de réaménagement de la déchetterie de Dijon.

<sup>43</sup> Références données par les représentants de l'Ademe lors de l'entretien du 8/01/2010.

#### 4.3.2.1.2.2. – Evaluation des performances de la déchetterie ouverte aux professionnels

Cet équipement est de création récente (ouverture en fin d'année 2007), les chiffres disponibles concernant son activité ne se rapportent donc qu'à une seule année d'exploitation : 2008. Cette déchetterie spécifique a accueilli cette année-là 1 413 tonnes de déchets dont principalement des végétaux (42,5 %), des déchets industriels en mélange (32 %) et des gravats (21,4 %), ce qui représente un peu plus de 3000 passages. Ces chiffres paraissent modestes par rapport aux performances évoquées précédemment concernant les déchetteries ouvertes aux particuliers, mais on peut déjà faire plusieurs remarques :

- Il s'agit d'une initiative récente de la collectivité, sans doute appelée à se développer avec l'augmentation des tonnages reçus.

- Les chiffres de fréquentation et de tonnages reçus évoqués précédemment pour les déchetteries ouvertes aux particuliers montrent que cette nouvelle déchetterie permet au Grand Dijon de capter un gisement supplémentaire de déchets.

#### 4.3.2.2. – Evaluation de l'efficacité du traitement

L'évaluation de l'efficacité du traitement peut être effectuée à travers deux types d'indicateurs : l'évolution des tonnages traités et l'évolution des différents rejets de l'UIOM.

##### 4.3.2.2.1. – Evolution des tonnages traités

Sur la période contrôlée la capacité de traitement de l'UIOM du Grand Dijon a été légèrement étendue : de 130 000 t/an en 2003 elle a été portée à 140 000 t/an en 2008. Pourtant, les tonnages reçus par l'incinérateur sur la période et même au-delà paraissent relativement stables autour de 120 000 à 130 000 t/an.

En fait, l'évolution constatée sur la période ne concerne pas les volumes traités (+ 10 % entre 2003 et 2008) mais principalement la composition des déchets traités, en raison notamment du succès de la politique de tri mise en place par la communauté d'agglomération.

La chambre constate aussi l'apparition de nouvelles catégories de déchets provenant des évolutions de la filière de collecte et de traitement, et de nouveaux marchés (DASRI) dont la collectivité essaie de tirer parti pour alimenter son équipement :

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2003-2008
<b>Grand Dijon et collectivités collectées par la SEFS</b>	82 298	80 898	78 178	80 066	79 926	78 100	- 5 %
<b>Collectivités clientes</b>	16 578	17 174	25 441	25 721	25 537	24 637	+ 49 %
<b>Entreprises</b>	20 920	18 804	17 528	14 880	12 373	14 289	- 32 %
<b>Réfus de tri</b>					501	2 532	
<b>Encombrants et incinérables issus des déchetteries</b>		2 814 <sup>44</sup>	4 503	4 691	8 417	8 499	
<b>DASRI et médicaments</b>					150	3 588	
<b>Tonnages totaux</b>	119 796	119 690	125 650	125 358	126 904	131 645	+ 10 %

*Chiffres issus des rapports annuels sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets*

<sup>44</sup> Tonnages apportés à l'UIOM à compter de 2004, ils étaient au par avant enfouis dans le CET de la collectivité.

On peut également noter l'importance croissante de la part des déchets provenant des collectivités clientes dans l'approvisionnement de l'UIOM.

L'évolution de la productivité de l'incinérateur sur la période 2003-2008 paraît relativement difficile à apprécier en raison des travaux de remise aux normes et de l'installation d'un nouveau groupe turbo-alternateur. Les éléments d'appréciation suivants concernant la productivité des fours, d'une capacité maximale de 9 t/h, figurent dans les rapports annuels :

2003 = Arrêts des fours pour travaux (rénovation) donc enfouissement en CET de 2 400 t de DMA.

2004 = Achèvement des travaux de rénovation des fours.

2005 = Productivité de 7,6 t/heure. Fonctionnement à 96 % (8433 h) du 1<sup>er</sup> four et à 92 % pour le 2<sup>nd</sup> (8137 h)

2006 = Fonctionnement des fours à 88,2 % (7731 heures) pour le 1<sup>er</sup> four et à 88,5 % pour le 2<sup>nd</sup> (7754 heures) car mise à l'arrêt totale de l'usine en juin pour effectuer des raccordements permettant l'installation du nouveau groupe turbo-alternateur au réseau électrique. Détournement de 594 tonnes de déchets vers le CET de Drambon.

2007 = Fonctionnement des fours à 91,2 % productivité de 7,82 t/h.

2008 = Fonctionnement des fours à 93,8 % productivité de 7,74 t/h.

Compte tenu des différents éléments relevés ci-dessus, il semble donc, en temps normal et en tenant compte des périodes d'arrêt pour maintenance et entretien, que la productivité de l'UIOM de la communauté d'agglomération se situe entre 7,6 t/h et 7,8 t/h pour une capacité maximale de 9 t/h.

#### **4.3.2.2.2. – Evolution des rejets**

En dehors des cendres-boues (298 t/an en 2008), hautement toxiques, issues du procédé de traitement des fumées par lavement qui font l'objet d'un stockage en centre d'enfouissement technique de classe I, l'incinération des déchets produit différents types de rejets sous forme de gaz, de solides (mâchefers) et de liquides. Leur étude permet d'avoir un aperçu des performances des procédés de traitement mis en place.

##### **4.3.2.2.2.1. – Les rejets gazeux**

Ce sont les rejets les mieux suivis dans le cadre des différents rapports produits par la communauté d'agglomération. En 2008, l'UIOM a produit 896 120 m<sup>3</sup> de gaz soit, 120 000 Nm<sup>3</sup>/h.

Les mesures effectuées, ainsi que la comparaison des teneurs en polluants dans les rejets gazeux de l'UIOM au cours de la période 2003-2008, indiquent qu'elle a respecté les normes applicables prévues par l'arrêté ministériel du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et qu'elle est même allée au-delà pour certaines substances en améliorant sensiblement le traitement des fumées issues des deux lignes de four :

Valeurs exprimées en mg/Nm<sup>3</sup> sauf pour les dioxines où les valeurs sont exprimées en ng/Nm<sup>3</sup> :

Type de rejets	Poussières	Acide chloridrique	Acide fluor-hydrique	Dioxyde de soufre	Carbone organique volatil	Monoxyde de carbone	Ammoniaque	Dioxines
Norme applicable	10	10	1	50	20	50	10	0,1
Rejets 2003	1,15	2,2	0,26	37	0,75	35	1,43 <sup>45</sup>	0,0095 <sup>46</sup>
Rejets 2008	1,32	0,7	0,14	4,10	4,35	32,05	0,185	0,00175

Sources : rapports sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets et rapport d'activité 2008 du Grand Dijon

Type de rejets	Oxyde d'azote	Cadmium +Thallium	Mercure	Autres métaux lourds
Norme applicable	200	0,05	0,05	0,5
Rejets 2003	72 <sup>47</sup>	0,00311	0,0015 <sup>48</sup>	0,27
Rejets 2008	61,95	0,0145	0,0088	0,1437

#### 4.3.2.2.2. – Les mâchefers d'incinération

La production de mâchefers pour 2008 où plus de 131 000 tonnes de déchets ont été incinérés a été de 29 304 tonnes.

Les teneurs seuils en polluants de ces rejets solides issus du procédé d'incinération et valorisés en technique routière (remblai, parking, voirie, plate-forme de compostage) sont définies par une circulaire du 9 mai 1994 prise pour l'application de l'article 14 de l'annexe à l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sur les résidus solides de l'incinération.

Si on se réfère aux chiffres communiqués par la collectivité dans le rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets pour 2008, les mâchefers maturés issus de l'incinérateur respectent les normes applicables et présentent les caractéristiques suivantes :

<sup>45</sup> Valeur 2005, car valeurs 2003 et 2004 indisponibles dans les rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets.

<sup>46</sup> Valeur 2005, car valeurs 2003 et 2004 indisponibles dans les rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets.

<sup>47</sup> Valeur 2005, car valeurs 2003 et 2004 indisponibles dans les rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets.

<sup>48</sup> Valeur 2005, car valeurs 2003 et 2004 indisponibles dans les rapports annuels sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets.



### 4.3.3. – Evaluation de l'efficacité de la collecte

#### 4.3.3.1. – Les déchetteries

Les chiffres disponibles dans les rapports annuels permettent de voir les évolutions suivantes en matière de performance du service par rapport au prix payé pour chacune des 5 déchetteries du Grand Dijon en activité sur la période 2006-2008<sup>49</sup> :

Déchetterie	Quetigny	Dijon	Chenove	Marsannay	Longvic	Total
Tonnages totaux 2006	5 342,74	6 893,80	4 586,75	1 907,89	2 992,29	21 723,47
Coût à la tonne sortante TTC en euros en 2006	32,43	24,94	35,65	58,62	43,12	34,50
Tonnages totaux 2008	4 989,30	7 760,97	4 919,19	2 106,44	4 428,23	24 204,12
Coût à la tonne sortante TTC en euros en 2008	34,61	21,89	31,52	51,01	36,54	31,68
Evolution du tonnage entre 2006 et 2008	- 7 %	+ 13 %	+ 7 %	+ 10 %	+ 48 %	+ 11 %
Evolution du coût entre 2006 et 2008	+ 7 %	- 12 %	- 12 %	- 13 %	- 15 %	- 8 %

Ce tableau met en avant à la fois la baisse des coûts de traitement et la forte corrélation existant entre l'évolution des tonnages traités et l'évolution des coûts par déchetterie en raison du caractère fixe des dépenses liées au marché passé pour l'exploitation de ces équipements.

#### 4.3.3.2. – Les collectes

Si on se réfère aux différents éléments d'information communiqués par la communauté d'agglomération, les coûts TTC des collectes ordinaire et sélective par rapport aux tonnages collectés sont les suivants sur la période 2005-2008 :

Années	2005	2006	2007	2008
Tonnages totaux (collectes ordinaire et sélectives)	146 127	143 325	143 648	148 658
Coût TTC des collectes en euros	16 856 426	10 807 155	11 517 115	11 255 573
Coût à la tonne en euros	115,35	75,4	80,18	75,71

<sup>49</sup> Période de référence choisie en raison de l'ouverture en milieu d'année 2005 de la déchetterie de Longvic.

#### **4.4. – BILAN ET PERSPECTIVES DE LA GESTION DES DMA PAR LE GRAND DIJON**

Les grandes orientations de la politique de gestion des déchets du Grand Dijon sur la période de contrôle (2003-2008) ont été principalement définies dans la Charte de l'Environnement et dans le Contrat d'Agglomération 2002-2006.

Les objectifs ainsi définis consistaient à :

- Conserver la maîtrise des investissements par une gestion en régie de la gestion des déchets ;
- Anticiper le durcissement des normes européennes en matière de rejets atmosphériques pour ce qui concerne l'usine d'incinération ;
- Créer une unité de valorisation énergétique complémentaire à la mise aux normes de l'usine d'incinération ;
- Mettre en place un système de management environnemental visant une certification ISO 14001 à l'usine d'incinération ;
- Créer un centre de tri communautaire pour les déchets ménagers recyclables ;
- Valoriser les déchets par la mise en place d'une collecte sélective ;
- Réaménager le centre d'enfouissement technique de classe II (déchets ménagers et assimilés) sous forme de CET de classe III (déchets inertes types gravats) avec mise en place d'une plate-forme de tri et de recyclage de ces déchets ;
- Créer une déchetterie réservée aux professionnels au nord de l'agglomération ;
- Améliorer le bilan écologique de la flotte des véhicules de collecte en réduisant leur nuisances atmosphériques ;

L'ensemble de ces orientations ont été réalisées. A l'issue de ce plan, en 2007, une étude des coûts de collecte et de gestion des déchets a été réalisée selon les principes établis par Eco-emballage et l'Adelphe afin d'établir une étude d'optimisation permettant de définir les grands objectifs sur la période 2008-2014. On peut noter que bien qu'elles leur soient antérieures, les principales orientations retenues sont en cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, notamment la volonté de réduire les déchets à la source et la limitation des tonnages destinés à l'incinération. Elles se présentent comme suit :

- Mise en place d'une collecte des déchets verts en porte à porte en plus de la valorisation via les apports en déchetteries et le compostage individuel. A ce titre en 2009 le Grand Dijon a mis en place une collecte séparative des déchets d'espaces verts et 10 000 composteurs individuels ont été distribués dans l'agglomération. Cette action conjuguée aux apports en déchetterie a permis d'extraire environ 4 000 tonnes de déchets verts de la voie de l'incinération ;
- Etude de la création d'une unité de traitement par compostage-méthanisation propre au Grand Dijon ;
- Mise en place d'une collecte en porte à porte et sur rendez-vous des déchets encombrants qui sera complétée en 2011 par la création d'une collecte séparative des encombrants produits par les ménages afin d'extraire d'une part, les DEEE et d'autres part, les déchets pouvant être recyclés (bois, plastiques...) ou ressourcés (mobilier). La mise en place de cette action devrait permettre de capter 70 % de ce gisement et extraire 1500 tonnes de déchets de la voie de l'incinération ;

- Optimisation de la communication avec la population via l'action d'ambassadeurs du tri financés par le dispositif Eco-emballage ;
- Généralisation de la collecte du verre en points d'apports volontaires pour le centre ville ;
- Etude de la réduction de la fréquence de la collecte des ordures ménagères résiduelles ;
- Etude de la réduction de la fréquence de la collecte des déchets recyclables dans les communes rurales ;
- Optimisation du dispositif de redevance spéciale "gros producteur" de déchets ;
- Réduction de la quantité de déchets (- 5 kg/an/hab.) pendant 5 ans pour répondre aux objectifs du Grenelle de l'Environnement, par l'intermédiaire de la mise en place d'un plan de prévention et des actions de communication ;
- Amélioration de l'offre de déchetteries par la création d'une 6ème installation de ce type sur le territoire du Grand Dijon et l'amélioration ou le remplacement de la déchetterie de Dijon située à côté de l'usine d'incinération qui est actuellement à saturation.

Bien qu'il s'agisse d'objectifs locaux, il paraît pertinent d'examiner les performances des actions engagées par le Grand Dijon sur la situation actuelle et connue par rapport aux objectifs du plan gouvernemental sur la gestion des déchets pour la période 2009-2012 lequel vise à mettre en œuvre les trois objectifs prioritaires au plan national qui figurent à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

1 - Une réduction de 7 % de la production de déchets ménagers et assimilés par les habitants sur les 5 prochaines années.

2 - Une augmentation du taux de recyclage porté à 35 % en 2012 et à 45 % en 2015 pour les déchets ménagers et à 75 % dès 2012 pour les déchets des entreprises et les emballages.

3 - Une diminution des quantités de déchets partant à l'incinération et au stockage afin de réduire les nuisances sanitaires et environnementales.

Les données ainsi fournies doivent néanmoins être prises en compte en intégrant la relative imprécision du mode de calcul des objectifs chiffrés de la loi au plan national ainsi que l'évolution probable des filières de traitement dijonnaises au cours de la période à venir qui devrait conduire à valoriser de nouveaux matériaux et augmenter d'autant les performances en termes de recyclage.

**La comparaison du 1<sup>er</sup> objectif** du plan gouvernemental (une réduction de 7 % de la production de déchets ménagers et assimilés par les habitants sur les 5 prochaines années) à l'objectif défini par le Grand Dijon, (une réduction de la quantité de déchets de - 5 kg/an/hab. pendant 5 ans) permet à partir du chiffre du tonnage annuel par habitant pour 2008 communiqué par la collectivité d'établir le tableau prévisionnel suivant :

	Tonnage 2008 <sup>50</sup>	Tonnage 2009	Tonnage 2010	Tonnage 2011	Tonnage 2012	Tonnage 2013	Tonnage 2014
<b>Prévisions du Grand Dijon</b>	478	473	468	463	458	453	448
<b>Objectif du plan gouvernemental</b>	478					444,54	

*NB : Valeurs indiquées en kg/an/hab.*

Il apparaît à la lecture de ce tableau que les orientations du Grand Dijon concernant la réduction à la source de la production de déchets devraient faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Interrogée sur ce point, la communauté d'agglomération, précise avoir signé en 2009 une convention avec l'Ademe pour l'élaboration d'un plan de prévention des déchets visant à une réduction des déchets de 7 % en 5 ans.

**Concernant le 2<sup>ème</sup> objectif** chiffré du plan gouvernemental un taux de recyclage porté à 35 % en 2012 et à 45 % en 2015 pour les déchets ménagers et à 75 % dès 2012 pour les déchets des entreprises et les emballages, le Grand Dijon ne semble pas avoir envisagé dans ses documents de prévision d'objectifs chiffrés à mettre en rapport avec les données du plan gouvernemental. Les informations communiquées par la collectivité au cours du présent contrôle de la gestion permettent cependant d'estimer ainsi l'évolution du taux de recyclage<sup>51</sup> pour la période 2003 – 2008 en ce qui concerne les déchets des ménages :

En 2003 :

Gisement (tonnage total des déchets des ménages) = 109 970 tonnes

Gisement de déchets recyclables (collecte + déchetteries) moins refus de tri = 20 955 tonnes  
Soit en 2003 un taux de recyclage de 19% pour les déchets des ménages.

En 2008 :

Gisement (tonnage total des déchets des ménages) = 117 499 tonnes

Gisement de déchets recyclables (collecte + déchetteries) moins refus de tri = 28 404 tonnes

Soit en 2008 un taux de recyclage de 24 % pour les déchets des ménages.

<sup>50</sup> Tonnage procédant du retraitement du tableau de données renseigné par la collectivité dans le cadre de l'enquête.

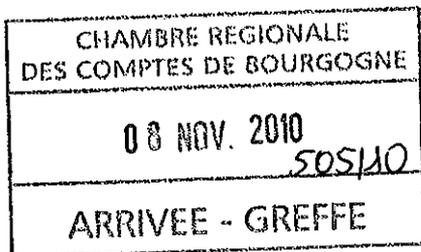
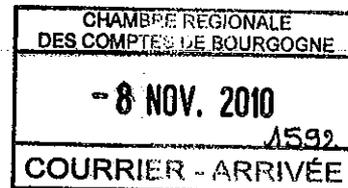
<sup>51</sup> Le taux de recyclage est le rapport entre les tonnes de déchets recyclés et le tonnage total du gisement, il ne doit pas être confondu avec le taux de valorisation qui constate quant à lui le rapport existant entre les tonnes de déchets valorisées (valorisation matière ou énergétique) et le gisement.

L'estimation de l'évolution du taux de recyclage des déchets des ménages sur la période contrôlée (+ 26 % entre 2003 et 2008) implique sur ce point une politique particulièrement ambitieuse du Grand Dijon pour parvenir à respecter le deuxième objectif du plan gouvernemental. Pour atteindre un taux de recyclage de 35 % en 2012, une augmentation de 46 % en 5 ans serait nécessaire, l'objectif de 45 % en 2015 nécessitant une hausse de 88 % en 8 ans.

*Le 3<sup>ème</sup> objectif* du plan gouvernemental n'est pas chiffré et ne consiste qu'en une orientation stratégique cohérente avec les deux précédents objectifs. Il s'agit en effet de promouvoir une diminution des quantités de déchets partant à l'incinération et/ou au stockage afin de réduire les nuisances sanitaires et environnementales.

Cet objectif semble relativement antinomique dans le cas du Grand Dijon, qui vient d'investir massivement dans la mise aux normes de son incinérateur. Néanmoins, la mise en place d'une politique de tri efficace irait en ce sens, même si la communauté d'agglomération devra exploiter de nouveaux gisements d'incinérables pour alimenter cet équipement et le rentabiliser : DASRI, réponses à des appels d'offres etc...

\*            \*  
                 \*  
                 \*  
                 \*



Monsieur le Président  
Chambre Régionale des Comptes de  
Bourgogne  
28-30, rue Pasteur  
BP 71199  
21011 DIJON CEDEX

05 NOV. 2010

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 6 octobre 2010, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Communauté de l'Agglomération Dijonnaise.

Conformément à l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je souhaite y apporter certaines précisions et réponses.

Tout d'abord, le contrôle de gestion s'étant effectué dans le cadre de l'enquête inter-CRC portant sur les déchets ménagers, la Chambre s'est particulièrement attachée à évaluer la cohérence et l'efficacité de la politique de gestion des déchets du Grand Dijon.

A cet égard, je relève que la Chambre, dans son rapport, reconnaît la pertinence et l'efficacité des actions mises en oeuvre par le Grand Dijon en la matière.

Elle souligne l'importance de l'effort de rattrapage réalisé en termes d'investissements durant la période 2003-2009 : avec la mise aux normes de l'usine d'incinération, la création d'un centre de tri, d'un centre de traitement des déchets de soins à risques infectieux, d'une unité de valorisation énergétique, d'une nouvelle déchetterie, ainsi qu'avec les investissements nécessaires à la modernisation de la flotte de collecte et à l'achèvement du déploiement de la collecte sélective, ce sont près de 53 millions d'euros d'investissement qui ont été réalisés pour l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets. La Chambre relève que le retard pris dans la réalisation de ces équipements, pourtant pour la plupart prescrits au plan départemental d'élimination des déchets, n'a pas permis au Grand Dijon de bénéficier des meilleurs co-financements. Ainsi, de 2003 à 2009, les subventions d'investissement reçues par le Grand Dijon au titre de la collecte et du traitement se sont élevées à 2,9 millions d'euros, tous financeurs confondus; seuls 908 000 euros de ces subventions étaient destinés au « grands équipements » (mise aux normes de l'usine d'incinération et création d'un centre de tri).

.../...

Le rapport démontre également que le Grand Dijon, sur la période du contrôle, a mis en oeuvre un ensemble complet d'équipements et de services permettant d'améliorer le tri des déchets et leur valorisation : outre les investissements déjà cités, ont été réalisés la mise en oeuvre de collectes spécifiques de certains déchets (cartons, encombrants, déchets verts...), la densification qui va se poursuivre du réseau de déchetteries (avec la création en 2010 d'une nouvelle déchetterie à Dijon) et la diversification des déchets qui y sont acceptés (avec mise en place d'actions de valorisation spécifiques), la contribution à la création d'une déchetterie professionnelle, la promotion du compostage, et le développement de la communication pour l'amélioration du niveau de tri. La Chambre note donc dans son rapport que le Grand Dijon a fait le choix de se doter d'équipements lui permettant de maîtriser l'ensemble de la compétence déchets, en optant de surcroît pour des installations à forte valeur ajoutée technologique et environnementale.

Elle relève ainsi l'efficacité en termes environnementaux de ces actions du Grand Dijon, qui se traduit notamment par l'efficacité de la politique de tri, de la collecte sélective, et du réseau de déchetteries, ainsi que par la performance de l'usine d'incinération en termes de rejets.

**Sur la question de la performance environnementale des équipements du Grand Dijon**, je souhaiterais cependant apporter les précisions suivantes :

- sur le niveau de rendement énergétique de l'incinérateur : la Chambre indique dans son rapport qu'avec un rendement énergétique proche de 43%, l'incinérateur ne peut être regardé comme une unité de valorisation, pour laquelle, en vertu des directives européennes, un rendement énergétique de 60% est exigé.

Or, l'arrêté ministériel du 18/03/09 fixant la performance énergétique de niveau élevé telle que reprise à l'article 266 nonies du code des douanes précise dans son annexe la formule à utiliser pour l'évaluation de la performance énergétique des installations d'incinération de déchets non dangereux. ...

Pour mémoire la performance énergétique est égale à :

$$Pe = [(2,6 \times Ee.p + 1,1 \times Eth.p) - (2,6 \times Ee.a + 1,1 \times Eth.a + Ec.a)] / 2.3 \times T$$

Où Ee.p représente l'électricité produite par l'installation (MWh/an) ; Eth.p représente la chaleur produite par l'installation (MWh/an) ; Ec.a représente l'énergie externe apportée pour assurer le fonctionnement de l'installation, cette énergie pouvant être issue de la combustion de gaz, de fuel ou de tout autre combustible (MWh/an) ;

Ee.a étant l'énergie électrique externe achetée par l'installation (MWh/an) ; 2.3 étant un facteur multiplicatif intégrant un PCI générique des déchets de 2044 th/t ;

T représente le tonnage de déchets réceptionnés dans l'année.

Cette formule a été reprise par l'arrêté ministériel du 20/09/02 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activité se soins à risques infectieux modifié par l'arrêté du 03/08/2010.

Ainsi, le rendement énergétique de l'incinérateur calculé selon la formule ci-dessus a été en 2009 de :

- 48 % si l'on ne considère qu'une valorisation énergétique sous forme d'électricité.
- 67 % si l'on tient compte en plus, de la valorisation énergétique sous forme de chaleur utilisée pour le process (réchauffage de l'air air comburant, réchauffage de l'eau d'alimentation des chaudières, réchauffage des fumées en amont du traitement catalytique des dioxines et des oxydes d'azotes, chauffage des locaux).

.../...

La performance énergétique calculée selon les termes de l'arrêté ministériel du 18/03/09 permet ainsi de considérer que la performance énergétique de l'installation est élevée. En outre, le raccordement de l'usine d'incinération au futur réseau de Chaleur Urbain opérationnel en 2013 permettra de porter ce rendement à plus de 80 %.

- sur la collecte des déchets recyclables en secteur urbain : si la Chambre relève dans son rapport les « remarquables et rapides progrès effectués sur la période 2003-2008 en matière de collecte sélective par le Grand Dijon et le caractère fortement ascendant de cette progression pour la Ville-centre », elle constate aussi qu'il existe une importante marge de manoeuvre en matière de d'amélioration de cette collecte en secteur urbain.

A cet égard, je souhaite préciser que la collecte des déchets recyclables du Grand Dijon (bac jaune ou point tri) permet de recycler, après passage par le centre de tri, 58 kg par an et par habitant. Ces déchets recyclables envoyés vers des filières spécialisées sont : les papiers, les journaux – revues- magazines, les cartons et cartonnettes, les emballages plastiques en PET et PEHD, les emballages pour liquides alimentaires, les emballages en acier et en aluminium.

Si l'on considère le verre ménager (28 kg par an et par habitant), le taux de recyclage passe à 86 kg par an et par habitant, ce qui correspond pratiquement au double de la moyenne nationale.

En outre, le tri en déchèteries réservées aux particuliers permet de comptabiliser 12 kg par an et par habitant de déchets recyclés en plus.

Si le Grand Dijon a bien conscience des écarts entre les zones urbaines, semi-urbaines et rurales, l'ensemble des données relatives aux performances de tri sur l'agglomération doivent être comparées avec les moyennes nationales. Ainsi Eco-Emballages donne les moyennes suivantes concernant le tri des emballages ménagers en 2008 :

- les Français trient en moyenne 44,5 kg de déchets d'emballages ménagers par an, dont :
  - urbain : 29,5 kilos/an/hab.
  - semi-urbain : 44,3 kilos/an/hab.
  - semi-rural : 55,2 kilos/an/hab.
  - rural : 58,8 kilos/an/hab.
- le taux de refus moyen s'établit à 23 %.

Eco-Emballage a considéré le Grand Dijon comme une collectivité exemplaire notamment en termes de captation de déchets recyclables en milieu urbain. Le trophée Eco-Top remis en 2009 en est le témoignage.

- sur la cohérence entre les objectifs du Grand Dijon et ceux du Grenelle de l'Environnement : le Grand Dijon tient à réaffirmer la cohérence entre ses actions et les objectifs de la loi Grenelle, en précisant que les objectifs relatifs aux taux de recyclage des déchets issus de la Loi Grenelle sont des objectifs nationaux.

Les axes majeurs pour atteindre ces objectifs sont la réduction des déchets à la source et la diminution du poids et du volume des emballages. Ainsi, les collectivités locales ne pourront être les seuls acteurs pour atteindre ces objectifs ambitieux, et l'Etat devrait tenir un rôle majeur visant à mettre en place de nouvelles filières de valorisation pour des matériaux tels que les plastiques (films, pots), le polystyrène (barquettes).

.../...

Afin de poursuivre son action en faveur d'une gestion optimale des déchets recyclables sur son agglomération, le Grand Dijon a fait acte de candidature auprès d'un appel à projets lancé par Eco-Emballage pour que son centre de tri devienne site pilote pour l'extension des consignes de tri des plastiques. Ainsi, une étude de niveau APS a été menée pour moderniser le centre de tri en implantant notamment des machines de tri optique (complémentaires aux existantes) et ce afin d'extraire toutes les résines pouvant être recyclées dans les années à venir. Les crédits d'investissement pour mener à bien cette opération seront présentés au vote du Conseil de Communauté en décembre prochain dans le cadre du budget primitif 2011.

Par ailleurs, le Grand Dijon a contracté en 2009 avec l'ADEME pour mener un Plan de Prévention ou de réduction des déchets à la source.

Ce programme de prévention, aujourd'hui engagé, comprend :

- un diagnostic du territoire
- une identification des gisements d'évitement et de détournement ; les objectifs de réduction assortis
- un plan d'action avec un calendrier de mise en œuvre
- des moyens humains : un agent pour gérer ce projet, un élu référent et un comité de pilotage
- un budget en cohérence avec les actions et les objectifs programmés
- un dispositif de suivi et d'amélioration continu du programme

De plus en 2009, le Grand Dijon a mis en place une collecte séparative des déchets d'espaces verts. Associés à cette action, des distributions massives de composteurs individuels (plus de 10 000 en place dans l'agglomération) et l'apport en déchetterie permettent d'extraire environ 4 000 tonnes de déchets verts de la voie de l'incinération.

Des points ressourceries / recycleries ont été implantés sur chaque déchetterie communautaire pour réutiliser jouets, mobiliers, vaisselle, vêtements, livres, etc. De plus, de bennes bois et des bennes plastiques permettent d'extraire ces matériaux de l'incinération pour les valoriser en filière bois et plastiques. Un partenariat a été développé avec la communauté Emmaüs. Cela concerne environ 4 000 tonnes de matières par an.

Le Grand Dijon a également initié début 2010 un projet de plate-forme de recyclage de matériaux inertes issus du secteur du BTP. Ainsi, plus de 50 000 tonnes par an de croûtes d'enrobés de bétons, de matériaux calcaires, de tuiles sont concassés pour être réutilisés en substitution de matériaux alluvionnaires ou de carrières.

Enfin, en 2011, il est prévu de mettre en place une collecte séparative des encombrants produits par les ménages afin d'extraire d'une part les DEEE et d'autre part les déchets pouvant être recyclés (bois, plastique) ou ressourcés (mobilier). Ce sera 70 % du gisement qui ne suivra pas la voie de l'incinération, soit plus de 1 500 tonnes.

Ce travail est réalisé en lien étroit avec Adelphe et Eco-Emballages afin de respecter les objectifs « Grenelle », que le Grand Dijon avait largement anticipés dans sa volonté de gestion environnementale de la collecte et du traitement des déchets.

**Sur la performance financière de la politique du Grand Dijon en matière de collecte et de traitement des déchets** : je souhaite insister sur la maîtrise du financement du service de collecte et de traitement réalisée par le Grand Dijon au regard de l'importance de l'effort d'investissement et de l'amélioration du service effectuées. En effet, l'évolution du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, seul paramètre sur lequel le Grand Dijon dispose d'un pouvoir d'action, a été inférieure à l'inflation sur la période du contrôle, et ce malgré l'ampleur des investissements à financer.

.../...

Ainsi, le taux moyen du Grand Dijon est de 6,07% en 2010, très significativement inférieur à la moyenne des agglomérations ( moyenne 2007 : 8,69% et 8,46% pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants).

Le taux moyen communautaire de la TEOM est passé de 5,78% en 2003 à 6% en 2009, soit une évolution moyenne annuelle de +0,6%, bien inférieure à l'inflation, qui a été en moyenne annuelle sur la période de +1,6%.

Dans le même temps, des actions majeures telles que la mise aux normes de l'UIOM, la généralisation de la collecte sélective, la construction du centre de tri et l'extension du réseau de déchetteries ont été financées.

Les augmentations sensibles du taux dans certaines communes enregistrées ces dernières années sont dues essentiellement au processus d'harmonisation vers un taux unique décidé par le Conseil communautaire, décision dont la Chambre souligne qu'elle a permis de faire sortir l'agglomération d'une situation d'illégalité et d'inéquité.

De même, les tarifs facturés aux clients ont connu des évolutions maîtrisées, notamment en comparaison de l'inflation constatée sur la période, ou encore de l'évolution des indices BTP. Ces évolutions doivent également être mises en regard avec l'importance des investissements réalisés dans la période.

Comme l'a relevé la Chambre dans son rapport, cette maîtrise du taux de la TEOM et des tarifs appliqués aux clients a été atteinte grâce à la stratégie de développement des produits de valorisation, avec un travail sur les filières de valorisation des déchets et le développement de la valorisation énergétique, ainsi que par le développement du périmètre des « clients » du Grand Dijon ( avec par exemple la création d'une prestation d'incinération des déchets de soins).

En effet, le Grand Dijon a accepté, dans une perspective de maîtrise globale des équilibres économiques du secteur « OM », de jouer un rôle d'envergure départementale, par la taille de ses équipements et par son rôle de prestataire de services, alors même qu'il n'a pas été accompagné au niveau des financements pour la réalisation d'investissements pourtant prévus par le schéma départemental. Ceci a permis une maîtrise des coûts et des objectifs environnementaux pour l'ensemble des acteurs du département, qui ont pu bénéficier d'équipements performants, et à coût moindre compte-tenu de leur taille critique. Des équipements spécifiques, tels que le centre de traitement des DASRI, ont en outre permis la réalisation d'importantes économies dans certains secteurs d'activité.

Une stratégie de repli du Grand Dijon sur son propre périmètre de collecte et de traitement des déchets aurait été fortement préjudiciable en terme d'efficacité globale du service à l'échelle du département, a minima.

J'espère que ce rôle particulier du Grand Dijon sera pleinement reconnu et pris en compte dans les prochaines orientations du nouveau plan départemental d'élimination des déchets, actuellement en cours d'élaboration.

#### **Sur certains points spécifiques relevés par la Chambre concernant la gestion de la compétence « collecte et traitement des OM » :**

**- concernant la redevance spéciale gros producteurs** : l'optimisation de cette redevance sera un des objectifs majeurs du Grand Dijon dans les prochains mois, dans le cadre du renouvellement, au 1er janvier 2011, du marché de collecte.

En premier lieu, à compter du 1er janvier 2011, le recouvrement de la redevance spéciale sera assuré directement par le Grand Dijon, le titulaire du marché n'assurant plus qu'une assistance pour la contractualisation de nouveaux gros producteurs, par le biais de relevés de collecte, répondant ainsi aux observations de la Chambre sur les aspects juridiques de la gestion.

.../...

D'autre part, une étude d'optimisation du dispositif de la redevance spéciale sera menée début 2011. Les tarifs de la redevance seront recalculés selon une comptabilité analytique fine pour chaque typologie de déchets ( DAOM, DR, verre), en tenant compte des coûts de la collecte, du traitement, et des recettes de valorisation. Dans cette logique, le Grand Dijon a fait disparaître au 1er janvier 2010 la franchise qui octroyait aux gros producteurs une gratuité du service pour les 500 premiers litres de déchets produits hebdomadairement.

Il faut souligner qu'il n'existe aucun lien entre le nombre de contrats « gros producteurs » et le nombre d'assujettis à la taxe professionnelle, comme le laisse supposer la Chambre. En effet, beaucoup de commerçants assujettis à la taxe professionnelle ne produisent pas un volume de déchets suffisants pour rentrer dans le cadre de la redevance spéciale. De plus, les gros producteurs peuvent contractualiser avec des prestataires de collecte et de traitement privés, et ne sont pas tenus de passer par les services du Grand Dijon. Ainsi, la plupart des artisans du BTP ainsi que les industriels traitent généralement avec des entreprises privées.

- sur les relations avec les collectivités clientes des services de collecte et de traitement : le Grand Dijon partage les remarques de la Chambre sur l'inadéquation et l'inéquité du système de répartition des charges qui était appliqué aux collectivités en convention. C'est pourquoi le Grand Dijon a fait évoluer progressivement ses relations contractuelles avec les collectivités clientes, pour généraliser la facturation sur la base de prix à la tonne.

Il faut en outre souligner que, à la fin de l'année 2010, l'ensemble des prestations de collecte et de traitement rendues par le Grand Dijon à des collectivités seront contractualisées sous forme de marchés publics.

- sur la mise en oeuvre d'un amortissement comptable facultatif de l'usine d'incinération : le Grand Dijon partage l'appréciation de la Chambre selon laquelle il s'agirait d'un moyen d'améliorer la transparence des comptes du secteur « collecte et traitement » et cherchera la mise en place d'un tel système dès le budget 2011, dans la mesure où il restera compatible avec ses capacités budgétaires.

**Sur l'analyse de la situation financière globale du Grand Dijon**, la Chambre souligne dans son rapport le caractère satisfaisant de la solvabilité du Grand Dijon, en notant que la capacité d'autofinancement a cru parallèlement à l'encours de dette, permettant de maintenir une épargne suffisante pour faire face à la charge de la dette.

A cet égard, il faut relever que ce résultat a été obtenu tout en :

- maîtrisant l'évolution de la pression fiscale : comme le souligne la Chambre, le taux de taxe professionnelle, bien qu'augmenté régulièrement, est resté sensiblement inférieur à la moyenne nationale ( 17,27% en 2008 contre 16,53% au Grand Dijon). Cette comparaison est encore plus favorable si l'on examine la moyenne des communautés d'agglomération de plus de 200 000 habitants, avec un taux moyen de taxe professionnelle en 2007 de 18,49%, contre 16,24 % au Grand Dijon.

Sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sans revenir sur les précisions déjà données ci-dessus, je souligne à nouveau que l'évolution du taux est restée bien inférieure à l'inflation, plaçant l'agglomération dans les meilleures places nationales malgré l'ampleur des investissements réalisés.

- développant l'effort d'investissement pour les équipements structurants de l'agglomération : de 2003 à 2009, les dépenses d'équipement de la Communauté se sont élevées à 313,8 M€, sous l'effet de l'effort de rattrapage du retard de l'agglomération dans les domaines des équipements de collecte et de traitement, des équipements culturels et sportifs structurants, de la capacité d'accueil d'entreprises dans des zones d'activité, des grandes infrastructures de transport, du renouvellement urbain et de la création de logements. Dans le même temps, l'encours de dette est passé de 11 à 125,3 M€, soit un taux global satisfaisant sur la période de financement par emprunt des dépenses d'équipement de 36,4%.

.../...

- et ce malgré la baisse des dotations de l'Etat : au compte administratif 2009, l'ensemble des dotations de fonctionnement de l'Etat s'est établi à 36,5 millions d'euros. Il faut souligner que le montant perçu en 2009 est inférieur au montant perçu en 2005 (36,8 millions d'euros). De 2003 à 2009, l'évolution moyenne annuelle en valeur des dotations de l'Etat a été de 0,7%, alors que l'inflation, sur la même période, s'est établie en moyenne annuelle à 1,6%. Le Grand Dijon est donc confronté à une baisse des dotations de l'Etat en volume depuis 2002, et en valeur depuis 2006.

Concernant le versement transport, la Chambre relève dans son rapport que, à l'issue du vote du taux à 1,8%, en vigueur depuis le 1er septembre 2008, le Grand Dijon ne dispose plus de marge de manoeuvre fiscale pour le financement du budget annexe des transports. Il me semble que cette observation doit être replacée dans le cadre du débat national sur le financement des transports publics : en effet, l'ensemble des études financières montrent l'essoufflement du financement des transports publics urbains par le versement transport. Le législateur s'est saisi de ce sujet, puisque, à la suite du Grenelle de l'Environnement qui a clairement identifié cette problématique, plusieurs textes ont été examinés tendant à trouver de nouvelles sources de financement, aujourd'hui manquantes pour assurer la réalisation des infrastructures de transport nécessaires ( « péage urbain », taxation des plus-values foncières réalisées le long des projets de transport collectif en site propre, augmentation des amendes de stationnement...).

Avec un taux du versement transport porté au maximum pour financer la réalisation d'un tramway, le Grand Dijon est pleinement représentatif de la situation actuelle des Autorités Organisatrices des Transports Urbains : ainsi, une étude du GART a montré que, en 2005, 93% des AOT disposant d'un TCSP mode lourd en service appliquait le versement transport au taux plafond. Ce pourcentage était de 67% pour les AOT de plus de 100 000 habitants.

Concernant la gestion de la dette du Grand Dijon, la Chambre réalise une analyse détaillée de l'ensemble des produits structurés et des contrats d'option détenus par le Grand Dijon.

Je souhaiterais que cette analyse puisse s'intégrer dans une mise en perspective globale de la situation de la dette du Grand Dijon. En effet, seule 12% de la dette globale du Grand Dijon est composée de produits structurés, et 4% de produits structurés complexes, ce qui est bien inférieur à la moyenne des collectivités. Cette exposition très limitée démontre que le Grand Dijon a construit son encours de dette majoritairement sur des produits simples, et n'a utilisé les produits structurés qu'à titre de diversification et d'optimisation de son encours, mais dans des proportions qui devaient rester très minoritaires dans le total de la dette.

Ainsi, je tiens à souligner le très faible niveau de risque de la dette du Grand Dijon au regard de la grille, reconnue au niveau national, de la charte dite « Gissler » des bonnes pratiques entre banques et collectivités locales : en effet, au 1er mars 2010, 88,8% de la dette du Grand Dijon est positionnée sur des produits répertoriés dans la catégorie « 1 A », la moins risquée ; plus de 91% de la dette du Grand Dijon est constituée de produits cotés en « 1A » et « 1 B », soit les deux catégories les moins exposées.

En outre, le niveau de risque porté par les produits structurés et options est très limité : ainsi, sur trois emprunts structurés détenus par le Grand Dijon, un ( Dexia ) a été swappé ( le Grand Dijon ne supporte donc plus le risque de structure de ce prêt), un (Calyon) présent un profil de risque faible ( barrière à 6% sur Euribor 3 mois).

Enfin, concernant l'emprunt RBS, je tiens à informer la Chambre qu'un accord de réaménagement a été conclu le 11 octobre dernier avec le prêteur, afin de transformer cet emprunt en une formule à taux fixe pur sur toute sa durée. Ainsi, selon les termes de ce réaménagement, le Grand Dijon paiera à RBS un taux fixe de 3,47% jusqu'au 28/12/2011, puis un taux fixe de 4,36% jusqu'au 28/12/2027.

A l'issue de ce réaménagement, l'encours de dette du Grand Dijon sera positionné sur des produits répertoriés dans la catégorie « 1A » de la Charte dite « Gissler » de bonne conduite à hauteur de 95,5%, ce qui positionnera sans doute la dette du Grand Dijon dans les meilleurs niveaux de sécurisation des grandes collectivités locales.

De même, concernant les options, le Grand Dijon possède trois swaps, dont deux sont payeurs taux fixe, et ne présentent donc aucun risque.

En outre, la part des produits sans risques dans l'encours de dette du Grand Dijon a vocation à progresser encore à l'avenir, compte-tenu du choix fait par la collectivité de financer totalement le réseau de tramway par des emprunts issus d'institutions publiques ( 100 millions d'euros de la Caisse des Dépôts et Consignations, 200 millions d'euros de la Banque Européenne d'Investissement), qui ne proposent que des formules de prêt référencées « 1A » selon la charte Gissler.

Le Grand Dijon a donc concilié gestion active de la dette et maîtrise des risques : ainsi, la Chambre souligne comme une fragilité la part de taux variables dans l'encours de dette du Grand Dijon. Je souhaite préciser que cette orientation, prise dans un contexte de forte baisse des taux courts, a permis de faire baisser le taux moyen de la dette de 4% au 31 décembre 2009 à 2,66% au 1er mars 2010. Aujourd'hui, les perspectives étant à la hausse sur les taux d'intérêt, le service financier du Grand Dijon travaille à la mise en place de solutions de sécurisation ( mobilisation de produits à taux fixes, passage à taux fixe des emprunts à option). C'est au regard du contexte de marché et de son évolution que doit être appréciée la structure de la dette.

Enfin, la Chambre relève, dans son rapport, l'ambiguïté de la notion de « taux fixes faibles » ( regroupant les produits à taux fixes uniquement sur une première phase, ou les taux fixes à option) dans l'encours de dette du Grand Dijon, et estime qu'il s'agit d'une formule qui ne permet pas de rendre compte de la réalité de l'exposition de la Communauté. Sur ce point, je tiens à souligner que, pour une analyse en toute transparence, le Grand Dijon a communiqué à la Chambre Régionale des Comptes, dans le cadre de l'instruction du contrôle de gestion, les rapports d'analyse interne réalisée par son cabinet-conseil en gestion de la dette. La notion de « taux fixe faible », utilisée dans ces rapports, fait partie de la méthodologie propre d'étude du cabinet, qu'il n'appartient pas au Grand Dijon de contester.

En revanche, ces documents sont purement internes et non-publics, et ne correspondent pas aux éléments que la Communauté porte à la connaissance des élus et des citoyens : ainsi, l'état de la dette annexé au compte administratif du Grand Dijon, document public et présenté au Conseil communautaire, fait lui ressortir sans ambiguïté la distinction entre emprunts à taux fixes sur toute la durée du contrat, emprunts à phases et emprunts à options. Les documents publics donnent donc une image sincère de l'exposition au risque de taux du Grand Dijon.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*La diétète*

Le Président

*François Rebsamen*  
François Rebsamen