

Séance du 07 février 2022

DCM N° 2022-12

NOMBRE DE MEMBRES		
Affiliés au Conseil Municipal	En exercice	Où ont pris part à la Délibération
29	29	27
Date de la convocation		
01/02/2022		
Date d’Affichage		
08/02/2022		

L’an deux mil vingt-deux

Et le sept février

à 18 heures, le Conseil Municipal de cette Commune s’est réuni en présentiel avec publicité des débats, au nombre prescrit par la loi, sous la présidence de Monsieur Pierre Michel SIMONPIETRI, Maire.

20 Membres présents : MM. SIMONPIETRI Pierre Michel, POZZO DI BORGO Louis, BIAGGINI Jean, SIMONI-PIACENTINI Céline, FINI René, ALBERTINI Francine, CROCE-AJACCIO Catherine, PASQUALINI Maurice, MALAFRONTE Christine, SILVESTRI Dominique, FABRIZY Bernard, BERTOLUCCI Marie Christine, VEISON MARCELLI Nathalie, MURATI Carine, LOMBARDO Florence, CAMUZAT Alexandre, CASANOVA Jean-Pierre, SIMONI Pierre Baptiste, FICO Aurélie, MARTEL Enzo.

7 Membres absents excusés (procurations) :

MME GIAMARCHI Marie Dominique a donné procuration à MME BERTOLUCCI Marie Christine

M. BATTESTI Gilles a donné procuration à M. SIMONPIETRI Pierre Michel

MME UGOLINI Nuria a donné procuration à M. CASANOVA Jean Pierre

MME DARNAUD Laure a donné procuration à M. POZZO DI BORGO Louis

M. LECA Jean-Louis a donné procuration à M. POZZO DI BORGO Louis

MME NAPPO Michelle a donné procuration à MME SIMONI PIACENTINI Céline

MME PORTA Marine a donné procuration à MME CROCE AJACCIO Catherine

2 Absents : MALPELI Stéphane, GIAFFERI Michael.

Monsieur SIMONI Pierre Baptiste est nommé secrétaire.

Objet de la délibération :

Débat sur le rapport de la Chambre Régionale des Comptes délibéré le 7 octobre 2021 (prévention et gestion des déchets).

Monsieur Louis POZZO DI BORGO, 1^{er} Adjoint au Maire, expose :

VU l'article L.243-8 du Code des Juridictions Financières,

VU le rapport d'observations définitives, délivré le 7 octobre 2021 par la Chambre Régionale des Comptes de Corse, sur la gestion de la Communauté d'Agglomération de Bastia (prévention et gestion des déchets) concernant les exercices 2014 et suivants,

ATTENDU que ce rapport doit donner lieu à débat au sein du Conseil Municipal de chaque commune-membre de l'EPCI, le Maire soumet ce rapport aux membres de l'Assemblée délibérante,

OUI l'exposé de Monsieur Louis POZZO DI BORGO et après avoir délibéré, le Conseil Municipal :

DEBAT

- Sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Corse délibéré le 7 octobre 2021 portant sur la gestion de la Communauté d'Agglomération de Bastia (prévention et gestion des déchets) au cours des exercices 2014 et suivants.

PREND ACTE

- A l'unanimité de ce rapport.

Ainsi fait et délibéré les jour, mois et an que dessus.

LE MAIRE

Michel SIMONPIETRI



Chambre régionale
des comptes

Corse



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**
Communauté d'agglomération de Bastia
(département de la Haute-Corse)
Enquête sur la prévention et la gestion des déchets
Exercices 2015 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 octobre 2021.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. Il s'agit d'un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	1
RAPPELS DU DROIT	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCEDURE	4
1 LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BASTIA.....	5
2 LA STRATÉGIE EN MATIÈRE PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS	8
2.1 Les objectifs nationaux et le contexte régional d'exercice de la compétence	8
2.2 La stratégie locale	10
2.2.1 <i>L'absence de programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés</i>	10
2.2.2 <i>Des engagements principalement formalisés au travers de conventions</i>	11
2.3 Une politique de prévention à conforter	13
2.3.1 <i>Les actions de sensibilisation menées par la CAB sont peu lisibles</i>	13
2.3.2 <i>Un service animation et sensibilisation étoffé, dont le bilan apparaît limité</i>	14
2.3.3 <i>La gestion des bio-déchets est émergente</i>	15
2.4 Un pilotage insuffisant et une information incomplète des élus et des usagers.....	16
2.4.1 <i>L'absence de rapport sur les prix et la qualité du service</i>	16
2.4.2 <i>Des outils de pilotage à fiabiliser et à développer</i>	16
3 LA PERFORMANCE DU SERVICE.....	21
3.1 La production de déchets ménagers et assimilés	22
3.2 Le développement des collectes sélectives	23
3.2.1 <i>Pour les particuliers, des performances en hausse sauf pour le papier</i>	23
3.2.2 <i>Les tournées spécifiques pour les professionnels présentent un bilan plus mitigé</i>	24
3.3 Un taux de tri supérieur à la moyenne régionale, mais des objectifs non atteints	25
3.4 Le gisement des déchets potentiellement recyclables demeure un levier important ...	27
3.4.1 <i>Sur le plan qualitatif, un quart des déchets triés part à l'enfouissement</i>	27
3.4.2 <i>Sur le plan quantitatif : 71 % des OMR pourraient être triées</i>	27
4 LE COÛT ET LE FINANCEMENT DU SERVICE	29
4.1 Un coût du service élevé.....	29
4.1.1 <i>Un coût du service qui représente le double de la moyenne nationale</i>	29
4.1.2 <i>Par étape technique : le poids de la collecte est prépondérant par rapport au traitement</i>	31
4.1.3 <i>Le choix du mode de collecte se révèle coûteux</i>	34
4.1.4 <i>Le coût du traitement</i>	37
4.2 Des recettes spécifiques qui ne suffisent pas à couvrir le coût de fonctionnement du service	39
4.2.1 <i>Un service abondé par le budget général</i>	39
4.2.2 <i>La tarification incitative à peine au stade de la réflexion</i>	41
5 LES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES ET ORGANISATIONNELLES	42
5.1 Des leviers identifiés dès 2015	42
5.2 La révision possible du périmètre et de l'application de la redevance spéciale	43
5.2.1 <i>Une redevance spéciale limitée</i>	43
5.2.2 <i>Une redevance spéciale sans lien avec le coût réel du service</i>	45
5.3 L'organisation des tournées de collecte à optimiser	47
5.3.1 <i>Un niveau élevé de service à rationaliser</i>	47
5.3.2 <i>Le coût du service des encombrants peut être réduit</i>	49

5.4 Des dépenses de personnel dont le pilotage doit s'améliorer	50
5.4.1 Des effectifs qui progressent avec l'ajout de tournées supplémentaires	50
5.4.2 Un absentéisme qui doit faire l'objet d'une démarche de prévention	52
5.4.3 Le temps de travail et le redéploiement des moyens humains	54
6 POUR CONCLURE	59
ANNEXES	60
GLOSSAIRE	67
Réponse de M. Pozzo di Borgo, président de la communauté de communes de Bastia	

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Bastia (CAB) est un établissement public de coopération intercommunale regroupant cinq communes et comptant 59 289 habitants dont les trois quarts vivent à Bastia, sa ville centre. L'établissement exerce notamment la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés, issus des activités économiques. La collecte des déchets est assurée en régie tandis que leur traitement a été transféré au syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Corse (SYVADEC) dont la communauté d'agglomération est membre.

La CAB n'a toujours pas adopté son programme local de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, outil obligatoire depuis 2012 ayant vocation à décliner les objectifs nationaux au plan local. Les actions menées pour la prévention manquent de lisibilité.

Le rapport sur le prix et la qualité du service, autre document obligatoire destiné à informer les élus et les usagers sur la performance du service, n'est plus produit depuis 2016. De manière générale, les informations doivent être fiabilisées et mieux exploitées afin d'améliorer l'efficacité du pilotage du service.

La généralisation de la consigne de tri et le développement des collectes sélectives en porte-à-porte ont participé à la réduction de la production d'ordures ménagères résiduelles. Le taux de tri a progressé, il atteint 42 % et se situe au-dessus de la moyenne régionale. Cependant, les déchets triés se rattachent pour les deux tiers à l'unique déchetterie du territoire. En dépit des progrès réalisés, les résultats demeurent en deçà des objectifs nationaux ainsi que de ceux fixés au plan d'action de la CAB : 70 % des déchets résiduels pourraient encore être triés.

Le budget annuel consacré aux déchets s'élève à 12 millions d'euros (M€). Le poids de la collecte y apparaît prépondérant. La CAB a fait le choix d'apporter un niveau de service élevé, notamment aux professionnels avec un mode de collecte en porte-à-porte majoritaire. La contribution brute versée au SYVADEC pour assurer le traitement des déchets résiduels progresse durant la période 2015 à 2020, passant de 201 euros (€) à 344 € la tonne. Le coût aidé du service à la tonne collectée et traitée apparaît élevé : 191 € par habitant en 2019, soit le double du coût moyen national. L'augmentation de ce coût devrait se poursuivre.

Le service est financé à hauteur de 59 % par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et à 39 % par le budget général. Bien que régulier, ce mode de financement ne permet pas au contribuable-usager d'apprécier le coût réel du service. Ainsi, une partie de la collecte et du traitement des déchets des professionnels est financée par le contribuable, en raison d'un montant de la redevance spéciale inférieur au coût du service rendu. L'établissement doit analyser le coût du service aux professionnels et adapter le tarif de la redevance en conséquence. À périmètre constant, la CAB pourrait encaisser une recette supplémentaire de l'ordre de 2 M€.

En outre, la CAB dispose de marges de manœuvre financières sur les dépenses de fonctionnement du service (estimées à 1,3 M€) qu'elle pourrait mobiliser en optimisant les tournées de collecte et en réduisant l'absentéisme.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; en établir le bilan annuel et le mettre à disposition du public.

Page 11

Rappel du droit n° 2 : Présenter annuellement à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés prévu à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales en respectant le contenu précisé à l'article D. 2224-1 et l'annexe XIII du même code.

Page 16

Rappel du droit n° 3 : Adopter sans délai une délibération pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail des agents conformément à l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Page 55

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Assurer un suivi plus rigoureux des tonnages collectés par la CAB ainsi que de ceux déposés en déchetterie.

Page 17

Recommandation n° 2 : Identifier et piloter les gisements de déchets par type de flux et type de producteurs ; assurer le suivi des recettes issues de la valorisation des déchets triés.

Page 18

Recommandation n° 3 : Individualiser dès 2022, les opérations relatives au service public de gestion et prévention des déchets ménagers assimilés, au sein d'un budget annexe.

Page 20

Recommandation n° 4 : Définir plus précisément la nature et le coût du service rendu aux professionnels ; fixer la redevance spéciale proportionnellement à ce coût, conformément à l'article L. 2333-78 du CGCT.

Page 47

Recommandation n° 5 : Mettre en place une organisation permettant d'optimiser les tournées de collecte des déchets en termes de durée et de charge de travail, dans le respect des règles relatives au temps de travail prévu à l'article 7-1 modifié de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 12 juillet 2001.

Page 57

Recommandation n° 6 : Intégrer le service du samedi et du dimanche dans le cycle normal de travail de jour et de nuit.

Page 58

Recommandation n° 7 : Mettre en place un système automatisé de contrôle des horaires de travail conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Page 58

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Bastia (CAB) porte sur les exercices 2015 et suivants. Il a été ouvert par lettres du 22 juillet 2020 du président de la chambre à l'ordonnateur en fonction ainsi qu'à son prédécesseur, en fonction jusqu'au 10 juillet 2020.

Le rapport d'observations provisoires de la chambre a été transmis à l'ordonnateur en fonction et à son prédécesseur, qui en ont accusé réception le 12 juillet 2021. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

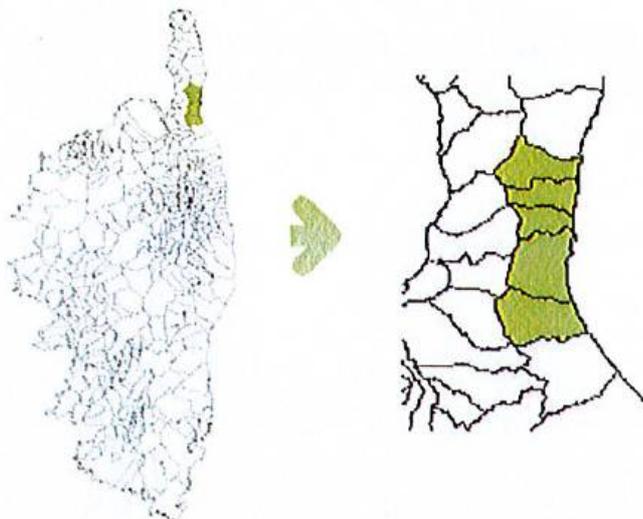
Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté le 7 octobre 2021 les observations définitives ci-après qui portent sur l'exercice et le financement de la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés. Ce thème s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières portant sur la gestion et la prévention des déchets ménagers et assimilés.

1 LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BASTIA

Créée le 1^{er} janvier 2002, la communauté d'agglomération de Bastia est issue de l'ancien district de Bastia. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compte 59 289 habitants¹ et regroupe cinq communes : Bastia – commune centre - (45 715 habitants), Furiani (5 628 habitants), Ville-di-Pietrabugno (3 323 habitants), San-Martino-di-Lota ((2 901 habitants), et Santa-Maria-di-Lota (1 722 habitants).

Le périmètre géographique de l'établissement, inchangé depuis sa création, représente la plus petite superficie des intercommunalités de l'île (68,1 km²). L'EPCI est le plus densément peuplé, avec 836 habitants au km² contre 37 hab./km² pour la Corse. Le territoire se caractérise par une association de reliefs et dénivelés ainsi que par des voies étroites dans les centres anciens.

Carte n° 1 : Le périmètre de la communauté d'agglomération de Bastia



Source : Communauté d'agglomération de Bastia

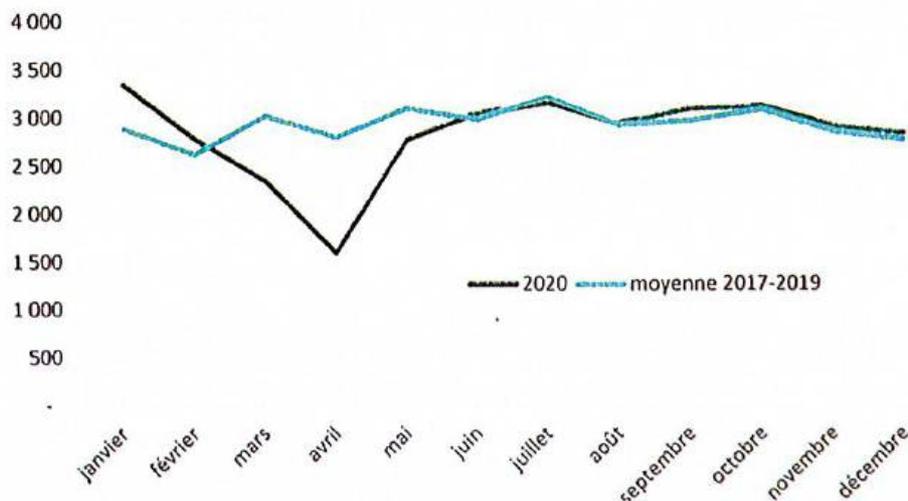
Huit ménages sur dix vivent en appartement et cinq ménages sur dix sont locataires. Le territoire communautaire concentre plus du tiers des entreprises de la Haute-Corse et regroupe une partie des administrations publiques.

¹ Source Insee : population municipale au 1^{er} janvier 2020.

Depuis le 1^{er} mars 2012², la CAB exerce, entre autres compétences, la collecte des déchets des ménages et déchets assimilés³ ; elle en a transféré le traitement⁴ au syndicat de traitement des déchets ménagers à vocation régionale (SYVADEC) dont elle est membre depuis en 2007. Le syndicat assure également le transfert et l'enfouissement des déchets résiduels produits par les cinq communes. Cette compétence n'a pas fait l'objet de modification de périmètre au cours de la période observée.

Selon la typologie opérée par l'ADEME - agence de la transition écologique, le territoire de la CAB est qualifié de territoire touristique urbain. Toutefois, l'évolution mensuelle de la population varie peu au long de l'année.

Graphique n° 1 : Évolutions mensuelles des déchets ménagers et assimilés (en tonnes)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données du SYVADEC.

La CAB s'est dotée d'un règlement de collecte en 2016. Le service de ramassage des déchets ménagers et assimilés est assuré en régie pour les ordures ménagères résiduelles, les bio-déchets, les encombrants, les emballages, les verres, les cartons des commerçants et les papiers des administrations et établissements scolaires.

La collecte des points d'apport volontaire (PAV) des recyclables⁵ (emballages, verre, papiers, journaux, cartons) est effectuée par des prestataires.

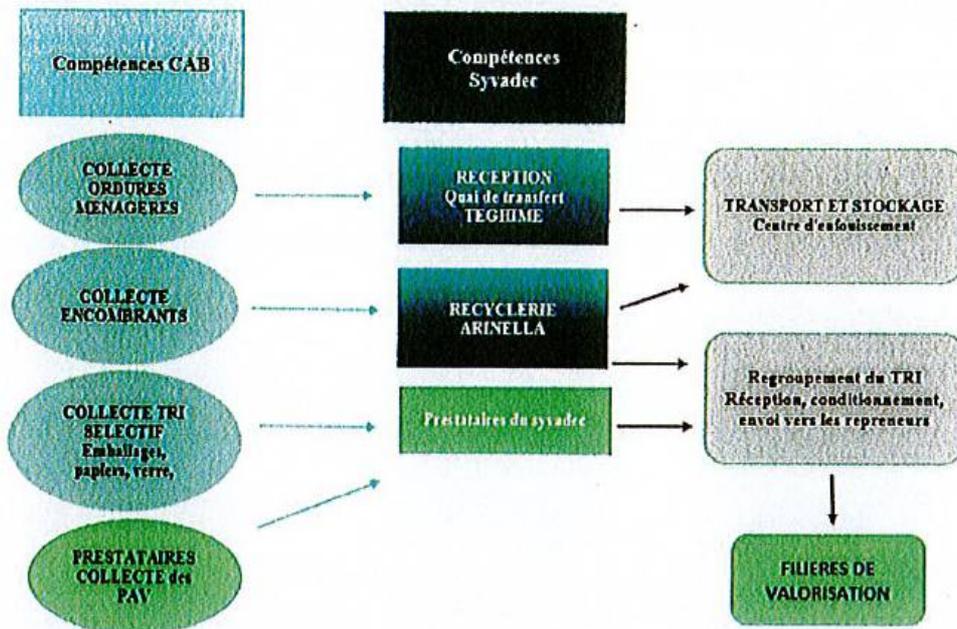
² Délibérations des 21 novembre 2011, 20 février 2012 et 29 février 2012 portant transfert à la communauté d'agglomération de Bastia de la compétence collecte des déchets ménagers et assimilés.

³ Les déchets ménagers et assimilés regroupent les déchets des ménages et les déchets des activités économiques assimilés à des déchets ménagers. Ces derniers peuvent être collectés dès lors qu'ils n'imposent pas de sujétions particulières pour le service public.

⁴ Cf. les articles L. 5211-61, L. 5211-17 et L. 2224-13 du CGCT.

⁵ Borne enterrées ou semi-enterrées.

Schéma n° 1 : Répartition des compétences entre la CAB et le SYVADEC



Source : Chambre régionale des comptes

2 LA STRATEGIE EN MATIERE PREVENTION ET LA GESTION DES DECHETS

2.1 Les objectifs nationaux et le contexte régional d'exercice de la compétence

L'exercice de la compétence prévention et gestion des déchets s'inscrit dans le cadre de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte (LTECV). L'article L. 541-1 du code de l'environnement en précise les objectifs :

- réduire de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2030 par rapport à 2010⁶ ;
- généraliser la tarification incitative avec un objectif de 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025 ;
- étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques d'ici 2022 et le tri à la source des déchets organiques, en vue prioritairement de leur valorisation ;
- orienter vers les filières de valorisation : 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes (déchets ménagers et assimilés et déchets des activités économiques), mesurés en masse ;
- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025, pour interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables ;
- assurer d'ici 2025 la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière.

Ces objectifs ont pour objet de respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets inscrite à l'article L. 541-1 (II) du code de l'environnement, qui s'appuie en priorité sur la prévention et la réduction de la production des déchets. Ils conduisent à privilégier les traitements suivants : la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, la valorisation, l'élimination des déchets ultimes.

⁶ La LTECV fixait un objectif de réduction des quantités de déchets ménagers et assimilés de 10 % en 2020 par rapport à 2010. L'objectif a été porté à 15 % et a été repoussé à 2030 par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'économie circulaire (article 3).

En Corse, la déclinaison des objectifs nationaux s'inscrit dans un contexte particulier : l'absence d'équipements de valorisation énergétique des déchets (exemples : centre d'incinération ou de méthanisation), un taux de tri des déchets limité et deux centres d'enfouissement aux capacités quasi-atteintes⁷.

La collectivité territoriale de Corse, devenue collectivité de Corse, en charge de la définition de la politique régionale de prévention et de gestion des déchets, a décidé en 2008 d'exclure le traitement thermique des déchets. Cette décision a été réaffirmée, notamment dans le plan de prévention de gestion des déchets non dangereux (PPGDND)⁸ adopté en 2015 ainsi que par l'article 12 de la délibération de l'Assemblée de Corse du 26 février 2021⁹ approuvant le projet de plan territorial de prévention et de gestion des déchets en Corse (PTPGD). L'adoption du plan interviendra à l'issue de la réalisation d'une enquête publique au terme de laquelle aura lieu le débat conclusif devant l'Assemblée de Corse, soit une échéance estimée à 8 à 12 mois¹⁰.

Dans le cadre de la procédure de consultation prévue à l'article R. 541-22 du code de l'environnement, le projet de plan territorial a reçu un avis défavorable¹¹ du préfet de Corse et du SYVADEC en juillet 2021.

Jusqu'à l'adoption du nouveau plan territorial, la mise en œuvre de la compétence des déchets ménagers par les intercommunalités s'inscrit dans le cadre des objectifs définis par le PPGDND et des plans d'action adoptés en mai 2016 puis octobre 2018 par la collectivité de Corse. Ces orientations reposent sur cinq axes : le tri à la source¹², la création de centre de tri dits « multifonctions », l'ouverture de nouveaux centres de stockage des déchets ultimes, les déchets comme nouvelle ressource économique et la maîtrise publique de leur gestion. L'objectif majeur est de parvenir à un taux de tri de 60 % en cinq ans.

⁷ Centres de Prunelli-di-Fiumorbo et de Viggianello.

⁸ Délibération n°15/205 AC du 17 juillet 2015 adoptant le plan lequel définit les choix concernant le tri à la source et l'organisation des collectes, les installations complémentaires et le stockage des déchets ultimes.

⁹ Délibération AC -2021-035, par laquelle l'Assemblée de Corse « écarte le recours à l'incinération et à la méthanisation industrielle après tri mécano-biologique comme mode de traitement des déchets résiduels. »

¹⁰ En application de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un plan régional unique de prévention et de gestion des déchets pour la Corse (PTPGD), placé sous la responsabilité du président du conseil exécutif, aurait dû remplacer avant le 31 décembre 2018 les plans préexistants régionaux pour les déchets dangereux et départementaux pour les déchets non dangereux et du BTP. En application de l'article L. 4424-37 du CGCT, ce plan entrera en vigueur après avoir été soumis à enquête publique puis approuvé par l'Assemblée de Corse.

¹¹ Les avis soulignent que les documents présentés dans le cadre de la consultation, notamment la délibération AC-2021-035 de l'assemblée de Corse, comprennent des orientations venant modifier de manière substantielle le projet de PTPGD.

¹² Avec la mise en place de la collecte en porte à porte des ordures ménagères résiduelles, des emballages et des bio-déchets.

En 2019, la production de déchets à enfouir au plan régional était estimée à 170 000 tonnes soit 5 000 tonnes au-delà des capacités de stockage. En l'absence d'équipements de valorisation énergétique des déchets, avec un taux de tri encore insuffisant et deux centres d'enfouissement aux capacités quasi-atteintes¹³, la Corse fait face de manière répétée à des situations de crise¹⁴ dues à la saturation des équipements et au blocage des sites par les opposants aux projets de nouvelles implantations.

Ainsi, entre novembre 2019 et mars 2020, le SYVADEC a imposé des limites à la CAB dans le tonnage des ordures ménagères pouvant être déversées sur le centre de transfert de Teghime. Ces quotas varient entre 20 et 70 % des besoins journaliers. Le service de la collecte a été contraint de se réorganiser pour prioriser les tournées en fonction des zones (centre-ville de Bastia) et les points sensibles du territoire (hôpital, cliniques, écoles), et notamment le maintien d'une tournée porte-à-porte hebdomadaire pour les ordures ménagères. Les collectes de flux de tri ont fonctionné normalement.

2.2 La stratégie locale

2.2.1 L'absence de programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

Les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement définissent la politique nationale de prévention et de gestion des déchets. Aux termes de l'article L. 541-1-1 du même code, la prévention correspond aux mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit devienne un déchet.

La prévention permet d'éviter les étapes de collecte et de traitement des déchets, ainsi que celles en amont du cycle de vie du produit (prélèvement de ressources). Elle représente le moyen le plus efficace pour réduire les impacts environnementaux des déchets et doit être privilégiée.

La stratégie de la CAB en matière de déchet s'inscrit dans le cadre de la politique régionale, en lien avec la collectivité de Corse et le SYVADEC. Elle doit cependant être formalisée au niveau du territoire afin de constituer un outil de pilotage et de planification permettant aux acteurs locaux de se situer par rapport aux objectifs fixés.

¹³ Viggianello et Prunelli-di-Fiumorbo.

¹⁴ Blocages des installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND) en août 2016, blocage de l'ISDND de Viggianello et de Prunelli-di-Fium'Orbu pendant 15 jours en avril 2018, fermeture partielle en août 2018, 2019 et 2020 du site de Prunelli aux EPCI extérieurs à la communauté de commune et réquisition du site de Viggianello (2018), blocage du site de Viggianello en novembre 2019. Limitation des apports à Viggianello 1 en phase de pré-fermeture (fermeture en juillet 2021), ouverture de l'ISDND Viggianello 2 en avril 2021.

À cet effet, l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement prévoit que les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés devaient définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets (PLPD) indiquant les objectifs de réduction et les mesures pour les atteindre.

En contravention avec ces dispositions, la CAB n'a toujours pas adopté le programme local de prévention des déchets. Pourtant, dans le cadre de sa participation au programme national de labellisation des territoires pour l'amélioration de la prévention et la gestion des déchets « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage »¹⁵, l'EPCI a recruté un agent en 2016 qui avait notamment pour mission de rédiger le programme, d'assurer sa mise en œuvre et de réaliser le suivi des indicateurs.

Des actions ont été engagées depuis 2015 visant à améliorer la qualité et la performance du service, mais l'EPCI gagnerait à consolider sa stratégie par l'élaboration du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Le PLPD devra faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités. Il devra également être mis à la disposition du public tout comme les bilans annuels d'évaluation.

Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, en s'assurant de sa cohérence avec les objectifs réglementaires ; en établir le bilan annuel et le mettre à disposition du public.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à élaborer le programme local de prévention des déchets et à le présenter dès 2022. Elle encourage l'établissement à finaliser sa démarche dans les meilleurs délais.

2.2.2 Des engagements principalement formalisés au travers de conventions

La stratégie de la CAB a été engagée en 2015 sur la base des résultats d'un audit¹⁶ réalisé par un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le plan d'action proposé dit « plan d'action global 2015-2018 pour le service déchets de demain » n'a pas fait l'objet d'approbation par l'assemblée délibérante.

¹⁵ La communauté d'agglomération de Bastia fait partie des quatre territoires retenus en Corse pour participer au programme national de labellisation des territoires.

¹⁶ Étude d'optimisation des moyens et d'amélioration du service public de collecte des déchets ménagers de la CAB. Source : rapport sur le prix et la qualité du service.

Le plan prévoyait notamment :

- l'amélioration du service rendu aux usagers et des conditions de travail des personnels par une organisation optimisée du service de collecte¹⁷ ;
- le déploiement du tri sélectif sur l'agglomération ;
- la rationalisation du coût du service public ;
- la mise en œuvre la redevance spéciale ;
- l'élaboration d'un règlement de collecte ;
- la préparation d'un plan de communication ;

Dans le même temps, l'EPCI s'est inscrit dans la démarche de labellisation « Territoire zéro déchet zéro gaspillage » menée en partenariat avec le SYVADEC. Cette démarche vise à la réduction de la production de déchets, la valorisation globale des déchets, la réduction du stockage et à la mise en œuvre de l'économie circulaire. Dans ce cadre, la communauté d'agglomération a élaboré un plan validé par l'assemblée délibérante, qui contribue à formaliser les objectifs à atteindre et les engagements pour y parvenir (annexe n° 1). Parmi les objectifs figurent la réduction de 10 % de la production de déchets par habitant, un de taux de valorisation de 58 % ainsi qu'une réduction de 50 % des déchets par habitant partant à l'enfouissement.

Depuis 2019, l'EPCI souhaite s'engager dans le cadre d'une convention relative à la généralisation des actions de prévention et du tri à la source des déchets ménagers en partenariat avec l'État, la collectivité de Corse, le SYVADEC. Le projet de convention, approuvé par deux délibérations du bureau de la communauté d'agglomération des 25 mars 2019 et 31 janvier 2020 n'a pas encore été validé par les différents acteurs.

Le plan adossé à la convention reprend pour partie des objectifs antérieurs non réalisés. Il est assorti d'une estimation des moyens nécessaires en termes de personnel, de coût de fonctionnement et d'investissement et les financements mobilisables. Le coût supplémentaire est évalué à près de 2,5 millions d'euros (M€), dont 615 000 € résultant de nouveaux recrutements.

En complément de cette convention, la communauté d'agglomération a fait le choix de se doter d'un projet de territoire¹⁸. Le document, adopté par délibération du conseil communautaire du 1^{er} mars 2021, comporte une feuille de route pour les déchets 2020-2026 qui dresse un bilan succinct des actions antérieures, rappelle les enjeux et reprend les objectifs en lien avec le plan d'action de la convention quadripartite (annexe n° 2).

¹⁷ Par la densification des points d'apport volontaire (verre et papier) avec 45 nouveaux points équipés de bornes de tri, la collecte des emballages légers en points de regroupement, la collecte en porte à porte sur les secteurs pavillonnaires, la collecte des bio-déchets auprès des gros producteurs (cantine, commerces de bouche) puis des ménages en zones pavillonnaires.

¹⁸ Le projet de territoire se fonde sur l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ces documents successifs ne répondent que partiellement aux obligations réglementaires pesant sur l'établissement et ne se substituent pas au PLPD dont le contenu est précisé à l'article R. 541-41-23 du code de l'environnement. Ils ne décrivent pas de façon détaillée les évolutions possibles des différents types et quantités de déchets ménagers et n'établissent pas suffisamment les modalités d'évaluation et de suivi du plan.

La superposition des documents à vocation programmatique ne fixe qu'en partie les objectifs stratégiques de la CAB et, en l'absence d'un bilan global des actions menées, le dispositif ne favorise pas le pilotage et l'évaluation de la qualité du service.

2.3 Une politique de prévention à conforter

2.3.1 Les actions de sensibilisation menées par la CAB sont peu lisibles

La CAB justifie de multiples actions de sensibilisation et de prévention¹⁹ au niveau local depuis 2017. Cependant la répartition de leur mise en œuvre entre l'établissement et le SYVADEC apparaît peu lisible et les résultats sont faiblement quantifiés.

Le programme d'action en matière de prévention, établi dans le cadre du projet « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage » et décliné sur trois ans (2016-2018), s'appuie essentiellement sur le SYVADEC. Le document présente peu d'indicateurs chiffrés ou aisément quantifiables (annexe n° 1).

La ventilation analytique des charges, résultant de la mise en œuvre de l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et du suivi de la méthodologie de l'ADEME - agence de la transition écologique désignée « matrice *ComptaCoût*²⁰ », confirme ce constat. La CAB présente en effet des charges de prévention entièrement supportées au titre de la cotisation versée au SYVADEC²¹. Le budget consacré aux actions de prévention apparaît limité. Même s'il est en progression (passant de 29 000 € en 2015 à 51 000 € en 2019), il représente moins de 0,5 % des charges annuelles liées à la compétence déchets.

¹⁹ La prévention correspond à l'ensemble des actions initiées pour réduire quantitativement ou améliorer qualitativement (réduction de la nocivité) les flux de déchets.

²⁰ La matrice des coûts *ComptaCoût* est un cadre de présentation des coûts du service public de gestion des déchets élaboré par l'ADEME. Alimentée par des données comptables de la collectivité, elle permet de détailler pour chaque flux de déchets les charges et produits associés, afin d'évaluer les coûts réels de gestion et de délivrer des indicateurs pertinents.

²¹ Dans la matrice, les charges liées à la prévention sont intégrées en charges techniques sur une ligne « prévention » en amont des charges de collecte/transport/traitement, considérant que la prévention est la première étape de gestion des déchets et qu'elle a un impact sur l'ensemble des flux.

Le budget consacré à la communication (actions de sensibilisation et d'animation) comprend une part de la cotisation versée au SYVADEC (21 % en 2019), ce qui accentue l'absence de lisibilité sur le partage de l'intervention des deux acteurs.

D'un point de vue opérationnel, les actions de sensibilisation menées durant des manifestations (fête du sport, salon du chocolat, marchés de Noël, semaine européenne de la réduction des déchets) ou dans le cadre des animations scolaires (programme « Eco Scola²² ») sont réalisées en partenariat avec le SYVADEC ou pilotées par ce dernier.

Seuls les moyens humains potentiellement mis à disposition ou mobilisés, comme les ambassadeurs du tri, relèvent à part entière de la CAB.

2.3.2 Un service animation et sensibilisation étoffé, dont le bilan apparaît limité

En 2016 et 2017, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un service animation et communication composé de deux coordinateurs de tri et cinq ambassadeurs de tri, encadrés par un responsable. Le budget du service, principalement composé de dépenses de personnel et plus minoritairement de dépenses d'impression (prospectus, calendrier, affiches) est passé de 215 229 € en 2015 à 381 883 € en 2019.

Le bilan apparaît mitigé. Outre la mise en œuvre d'actions ciblées sur le terrain, le service était chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le programme local de prévention des déchets ménagers et de définir un plan de communication. Ces deux documents sont toujours absents.

En l'absence de PLPD, les ambassadeurs de tri doivent « assurer des actions de prévention, de sensibilisation et de déploiement des collectes sélectives auprès de tous les usagers du territoire ». Leurs missions²³ sont définies de manière très générale, elles ne s'appuient sur aucun plan d'action spécifique. Le bilan des actions menées sur le terrain n'a pu être communiqué à la chambre.

Les outils de communication utilisés mériteraient d'être perfectionnés et modernisés. La page dédiée à la collecte et au traitement des déchets sur le site internet de la CAB est toujours « en cours de construction ». Certains liens sur une autre page du site sont obsolètes ou erronés. Le suivi des appels au standard « ALLOCAB » est inopérant.

Le projet de convention de partenariat quadripartite précité prévoit l'élaboration d'un plan de communication sur trois ans et identifie un besoin en compétences dans ce domaine. Des renforts supplémentaires sont également annoncés dans la feuille de route qui prévoit la présence des ambassadeurs de tri dans chaque commune.

²² Lancé en 2016, le programme « EcoScola » s'adresse à toutes les écoles de Corse. Il propose aux enseignants une panoplie d'actions à mener tout au long de l'année scolaire avec l'accompagnement des animateurs prévention du SYVADEC. Le programme inclut les cantines et s'est élargi en 2019 aux collèges et aux lycées avec les dispositifs « EcoCulleghju » et « EcoLiceu ».

²³ Deux des cinq fiches de postes contiennent des missions secondaires plus ciblées concernant la redevance spéciale et le déploiement de la conteneurisation.

La chambre rappelle que les moyens et recrutements en hausse ne sauraient se substituer à la définition d'une stratégie en matière de prévention et de communication.

2.3.3 La gestion des bio-déchets est émergente

Les bio-déchets sont constitués des déchets alimentaires et des autres déchets naturels biodégradables. Selon les données du SYVADEC, 18 % des ordures ménagères résiduelles collectées par la CAB pourraient faire l'objet d'une valorisation organique.

Pour répondre à l'obligation légale de généralisation du tri à la source des bio-déchets avant 2023, les collectivités disposent de deux solutions principales : la gestion de proximité (compostage individuel ou partagé en pied d'immeuble) et la collecte séparée en porte à porte ou en apport volontaire.

Ces deux solutions ont été mises en œuvre par la CAB mais avec près de 1 000 tonnes collectées, les résultats sont encore insuffisants au regard du gisement estimé à 3 300 tonnes²⁴.

La gestion de proximité est principalement portée par le SYVADEC, que ce soit pour la distribution des composteurs individuels ou l'installation de composteurs partagés (deux plateformes à Lupino et à Ville-di-Pietrabugno). La CAB oriente les demandes vers le SYVADEC et accompagne la mise en œuvre par des actions de communication. Sur ce point, l'ordonnateur souligne la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les deux établissements.

Le développement des composteurs reste limité sur le territoire de la CAB avec un taux de couverture par habitant le plus faible de la région, selon l'enquête menée par le SYVADEC en 2020²⁵. Les bio-déchets compostés ressortent à 3,2 kg/hab. contre 9 kg/hab. au plan régional.

La CAB fait partie des neuf intercommunalités de l'île à avoir mis en place la collecte des bio-déchets sur son territoire depuis 2017²⁶. Le service enregistre une croissance forte au cours des deux dernières années, dynamisée par les professionnels²⁷ qui représentent 65 % des volumes collectés.

²⁴ Estimation du gisement : 18 % du tonnage d'OMR de 2019 (18 628 tonnes).

²⁵ ODEM Corsica- Observatoire des déchets ménagers en Corse.

²⁶ La CAB se place au 4^{ème} rang par ordre décroissant des 9 intercommunalités concernées par la collecte des bio-déchets, avec 13,5kg/hab. contre 16,8 kg/hab. en moyenne au plan régional.

²⁷ La collecte spécifique des professionnels est effectuée six jours par semaine. Au 1^{er} septembre 2020, la CAB recensait environ 3 500 usagers pour la collecte en porte-à-porte et 220 professionnels.

2.4 Un pilotage insuffisant et une information incomplète des élus et des usagers

2.4.1 L'absence de rapport sur les prix et la qualité du service

Prévu à l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés doit être présenté chaque année à l'assemblée délibérante par le président de l'EPCI.

Ce rapport, également destiné à l'information des usagers, rend compte de la situation de l'EPCI par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés aux plans national et local. Il présente notamment la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères résiduelles et son évolution dans le temps.

Le rapport doit porter sur l'ensemble de la compétence, c'est-à-dire sur la collecte et le traitement des déchets. Il appartient à la CAB de rassembler les informations produites par le SYVADEC, recensées à l'article D. 2224-1 et à l'annexe XIII du CGCT, puis de les intégrer à ses propres données.

En méconnaissance de ces dispositions, la CAB a cessé de produire le rapport sur les prix et la qualité du service depuis 2016. Si des données concernant l'évolution de l'organisation des collectes et des tonnages collectés sont reprises dans le rapport relatif au programme « territoire zéro déchet zéro gaspillage », elles ne sont pas suffisantes et ne se substituent pas à la production du rapport sur le prix et la qualité du service.

La chambre rappelle à l'EPCI son obligation de présenter un rapport conforme aux textes. Le document devrait mentionner les objectifs nationaux, voire régionaux quand ils diffèrent, afin de mieux évaluer la performance du service.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à présenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés dans les délais fixés par la loi, dès 2022.

Rappel du droit n° 2 : Présenter annuellement à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés prévu à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales en respectant le contenu précisé à l'article D. 2224-1 et l'annexe XIII du même code.

2.4.2 Des outils de pilotage à fiabiliser et à développer

2.4.2.1 Un suivi des tonnages collectés et traités à renforcer

La CAB s'est dotée d'un logiciel de gestion des données et de pilotage opérationnel désigné « environnement-agglo-bastia » qui prend la forme d'un intranet spécifique à la direction de la collecte. L'outil permet notamment de gérer les plannings des tournées et de recenser les volumes de déchets collectés. Le renseignement du logiciel nécessite la saisie manuelle d'un grand nombre d'informations.

Les véhicules ne sont pas équipés d'un dispositif de pesée et il n'existe pas de système de vérification des tonnages déposés au quai de transfert, en dehors du rapprochement périodique des tickets de pesées, issus des enregistrements transmis par le SYVADEC.

La chambre constate des écarts entre les données selon leur source, ce qui empêche le suivi cohérent des déchets collectés. L'écart porte sur 1 729 tonnes en 2018, représentant 3 % du volume total collecté. La majeure partie de l'écart porte sur les déchets collectés en déchetterie, notamment pour les encombrants et le « tout-venant »²⁸. Ce dernier flux, qui représente en moyenne 2 100 tonnes par an, ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la CAB. En 2020, il représente un montant de près de 550 000 €.

De façon générale, les volumes gérés à la déchetterie de l'Arinella sont peu suivis. Il appartient à la CAB d'opérer les contrôles de cohérence et de s'assurer que les données intégrées dans *ComptaCoût* concordent avec les informations transmises par le SYVADEC.

La chambre recommande à l'EPCI de renforcer le suivi des déchets collectés remis pour traitement au SYVADEC, leur tonnage influençant directement le montant de la contribution versée au syndicat. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur à renforcer le contrôle des données transmises par le SYVADEC.

Recommandation n° 1 : Assurer un suivi plus rigoureux des tonnages collectés par la CAB ainsi que de ceux déposés en déchetterie.

2.4.2.2 Des gisements de déchets partiellement identifiés et une absence de visibilité sur les produits liés à la valorisation des déchets

La connaissance de la composition des collectes et de leur origine permet d'orienter la politique des déchets, d'adapter les actions de prévention et d'apporter les mesures correctives auprès des usagers en cas d'erreur de tri. L'information permet en outre d'évaluer les recettes à verser par les éco organismes et les repreneurs des collectes sélectives au profit de l'établissement. Elle permet également d'évaluer le coût/bénéfice de chaque effort de tri.

Pour améliorer le pilotage en matière de prévention, trois étapes méritent d'être distinguées et suivies.

²⁸ La CAB identifie les « encombrants » que le SYVADEC répartit directement dans les différents flux de la déchetterie. En revanche, le syndicat exclut « le tout-venant non valorisé » de la déchetterie, considéré comme des ordures ménagères résiduelles de la déchetterie et comptabilisé comme tel.

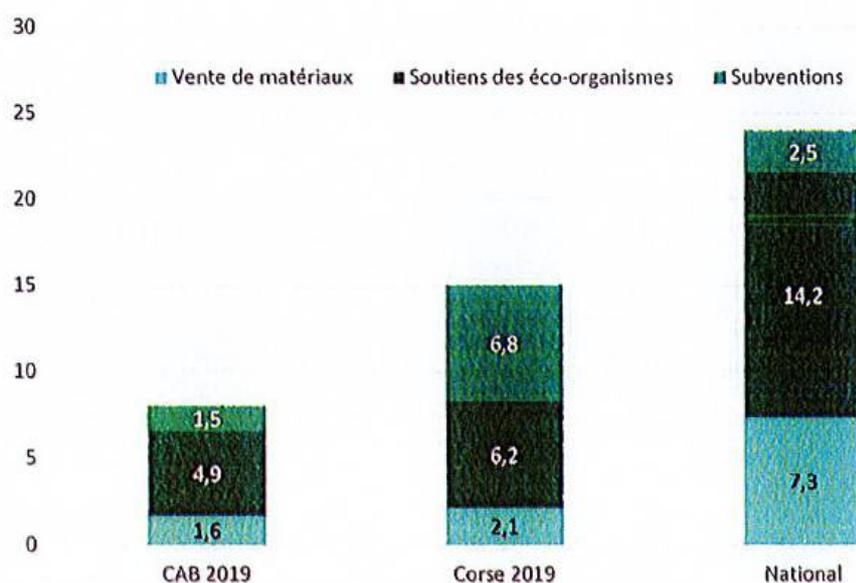
L'EPCI doit améliorer l'identification des producteurs de déchets. Les données relatives à la collecte des professionnels sont parcellaires. Seules les collectes spécifiques (papier, cartons, bio-déchets, verre, emballages) permettent d'apprécier la partie des déchets qui leur est imputable. La CAB n'est pas en mesure d'identifier les tonnages d'ordures ménagères résiduelles collectés, ainsi que l'origine des flux collectés en déchetterie. La connaissance de ces informations permettrait de mieux ajuster les tarifs de la redevance spéciale, voire de préparer la mise en place d'une tarification incitative.

L'établissement doit utiliser les données de caractérisation²⁹ pour renforcer l'efficacité des mesures de prévention. Le SYVADEC réalise plusieurs campagnes de caractérisation chaque année qui permettent de contrôler la qualité du tri.

La CAB doit assurer un suivi des déchets collectés et triés. Le suivi du tri « sortant » permet d'appréhender la part des tonnages finalement acceptée par les filières de valorisation des déchets³⁰.

La connaissance de ces informations permettra à la CAB d'améliorer la qualité de la collecte et d'augmenter les produits issus de la valorisation.

Graphique n° 2 : Produits résultant de la valorisation des déchets (en € par habitant)



Source : Chambre régionale des comptes, données de L'ADEME – Agence de la transition écologique.

²⁹ La caractérisation consiste à étudier la composition de l'ensemble des types de collecte (OMR, collectes sélectives, déchetteries) pour mesurer la performance du tri. La caractérisation des ordures ménagères résiduelles réalisée par le SYVADEC deux fois par an permet de connaître la part des déchets pouvant être recyclée. La caractérisation des collectes sélectives permet d'apprécier la qualité du tri.

³⁰ Par exemple, le montant de reprise du carton peut subir une décote en raison du taux d'humidité.

Recommandation n° 2: Identifier et piloter les gisements de déchets par type de flux et type de producteurs ; assurer le suivi des recettes issues de la valorisation des déchets triés.

En 2020, les produits de la valorisation ne couvrent que 6 % du coût des déchets collectés et traités (12 € par habitant) contre 21 % au plan national (24 € par habitant). Comme le précise l'ADEME – Agence de la transition écologique, la faiblesse des produits s'explique en partie par un niveau moindre des ventes de matériaux, constat en lien avec les performances limitées de la collecte sélective.

2.4.2.3 L'information financière et budgétaire doit être fiabilisée

En application de l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le service public de prévention et de gestion des déchets doit faire l'objet d'une comptabilité analytique. L'ADEME - agence de la transition écologique a mis en place une base nationale de données, dite « matrice de coûts », qui permet de recenser les coûts de la compétence collecte et traitement des déchets, selon une méthodologie harmonisée, permettant le parangonnage.

La ventilation des coûts selon les flux de déchets n'est pas suffisamment documentée par la CAB.

En l'absence de tournées spécifiques ou de bacs équipés d'un dispositif de marquage électronique, auquel la CAB n'a pas recours, la matrice ne distingue pas les coûts de l'ensemble des déchets des professionnels. C'est notamment le cas en ce qui concerne les OMR, les bio-déchets, les cartons et les déchetteries. La répartition de la redevance perçue sur les professionnels n'est pas ventilée conformément aux services facturés. Par ailleurs, les tonnages renseignés présentent des différences avec ceux relevés par le SYVADEC.

Le service de la collecte est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères³¹ (TEOM). L'EPCI n'est pas soumis à l'obligation d'individualiser sa gestion au sein d'un budget annexe. Il doit cependant retracer les charges et les produits de la compétence dans un état spécial annexé au budget général et au compte administratif, en application de l'article L. 2313-1 du CGCT. Le budget qui est voté par nature doit également comporter une présentation fonctionnelle. Ces éléments sont destinés à l'information du public.

³¹ La TEOM est un impôt facultatif qui s'additionne à la taxe foncière sur les propriétés bâties. La taxe est payée par les propriétaires d'un local bâti dans la zone où les déchets ménagers sont collectés, indépendamment du service dont ils bénéficient. La redevance spéciale est facultative en cas d'institution de la TEOM. Elle est due par les entreprises ou administrations localisées dans le périmètre de compétence et dont les déchets sont gérés par le service public. Les redevables sont principalement des entreprises commerciales, artisanales, industrielles, de services et des administrations.

Si la CAB satisfait à ces obligations, l'examen des comptes administratifs de 2015 à 2020 met au jour les anomalies suivantes :

- l'annexe du compte administratif 2016, 2017, 2018 et 2019 concernant la répartition de la TEOM est soit erronée, soit incomplète ;
- la fonction 812 de la présentation fonctionnelle qui regroupe les dépenses supportées au titre de la compétence « collecte et traitements déchets » ne présente pas une information complète concernant notamment les dépenses et recettes d'investissement ;
- l'établissement ne procède pas au rattachement des charges et des produits concernant la contribution et les reversements opérés par le SYVADEC. Les montants prévisionnels ne sont pas réajustés en fonction des tonnages traités.

Ainsi, les données comptables et budgétaires ne retracent qu'imparfaitement les dépenses et recettes de l'année. Les élus ne disposent pas d'un document renseigné, complet et fiable sur les coûts réels et totaux supportés pour le fonctionnement du service.

Il appartient à l'EPCI de s'assurer du caractère complet et sincère des informations contenues dans les annexes budgétaires relatives à la compétence déchets.

Les dépenses de fonctionnement de la compétence déchets représentent le tiers des dépenses totales de l'établissement. Ce dernier aurait tout intérêt à individualiser les opérations afférentes dans un budget annexe. Cette organisation budgétaire et financière faciliterait l'identification du coût réel du service et contribuerait au renforcement de son pilotage.

La chambre recommande à l'EPCI de créer un budget annexe individualisant les opérations du service, en dépenses et en recettes.

Recommandation n° 3 : Individualiser dès 2022, les opérations relatives au service public de gestion et prévention des déchets ménagers assimilés, au sein d'un budget annexe.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à créer un budget annexe en 2022 et à mettre en œuvre une comptabilité analytique permettant l'identification des coûts.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAB est en charge de la définition d'une stratégie locale en matière de prévention et de gestion des déchets. L'établissement a pour le moment essentiellement formalisé ses engagements au travers de conventions avec d'autres partenaires mais n'a toujours pas adopté son programme local de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés pourtant prévu par la réglementation depuis 2012.

Les actions de prévention manquent de lisibilité et l'établissement leur consacre peu de moyens. Le service chargé de la communication a été doté en effectif mais il demeure dépourvu de stratégie et d'un plan d'action.

Par ailleurs, les informations sur le service des déchets sont inexistantes (rapport sur le prix et la qualité du service), incomplètes (volumes de déchets par type de producteur) ou divergentes (déchets collectés puis traités par le SYVADEC), selon les sources. Elles ne permettent pas, en l'état actuel, de disposer d'une information complète et détaillée du coût réel du service.

Le pilotage du service reste largement perfectible, ce qui n'est pas sans conséquences au plan financier.

3 LA PERFORMANCE DU SERVICE

Sauf mention contraire, les données de population retenues par la chambre sont issues de la matrice des coûts de l'établissement. L'ADEME – Agence de la transition écologique met à jour de sa base de données sur les déchets (SINOE) par une estimation de l'évolution de la population. Des écarts sont observés pour les exercices 2015³² et 2019. Selon Insee, la population augmente de 2 % entre 2015 et 2019, l'évolution est de 8 % selon les données issues de la matrice des coûts.

³² La population de matrice des coûts 2015 correspond à la population contenue dans la matrice des coûts de 2013 et ne semble pas avoir fait l'objet d'une actualisation.

3.1 La production de déchets ménagers et assimilés

En 2020, la production de déchets ménagers et assimilés (DMA)³³ sur le territoire de la CAB représente 555 kg/hab., soit une quantité plus faible que la moyenne régionale (730 kg/hab.),³⁴ mais plus élevée que la moyenne nationale (529 kg/hab.)³⁵.

La production est restée stable entre 2015 et 2020 (- 2 %), à l'exception de l'année 2019 en raison d'un tonnage plus élevé en déchetterie.

Durant la période observée, l'effort de tri, combiné à l'extension de la consigne de tri en 2018, a eu pour effet d'augmenter les tonnages des collectes sélectives qui ont plus que doublées et de réduire la production des ordures ménagères résiduelles³⁶ (- 17 %).

Les effets de la crise sanitaire de 2020 ne sont pas connus. Le SYVADEC observe une baisse de 6 % de production des déchets par habitant au plan régional par rapport à 2019, qui pourrait s'expliquer pour partie par la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité touristique.

Tableau n° 1 : Tonnage des déchets ménagers et assimilés de la CAB depuis 2015 (en tonnes)³⁷

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2015- 2019	Evol. 2015- 2020
OMR* (hors tout venant)	21 373	20 508	20 658	19 421	18 628	17 821	- 13 %	- 17 %
Verre	713	911	1 092	1 196	1 284	1 185	80 %	66 %
Emballages	205	304	481	700	985	1 147	380 %	459 %
Papiers	699	670	815	802	807	659	15 %	- 6 %
Cartons	434	672	783	947	989	1 008	128 %	132 %
Bio-déchets		7	67	324	783	794		
collectes sélectives	2 051	2 564	3 237	3 969	4 848	4 793	136 %	134 %
Encombrants	2 135	1 498	1 498	1 907	2 028	1 324	- 5 %	- 38 %
Textiles				132	159	133		
Total collecté hors déchetterie	25 559	24 570	25 394	25 429	25 663	24 071	0 %	- 6 %
Déchetteries	8 956	8 958	8 062	8 213	11 813	9 598	32 %	7 %
Total déchets ménagers assimilés	34 515	33 528	33 456	33 643	37 476	33 668	9 %	- 2 %
Population <i>ComptaCoût</i> (en habitant)	56 444	58 703	59 078	58 098	60 998	ND	8 %	ND
Population municipale (en habitant)	58 098	58 427	58 900	58 098	59 289	61 691	2 %	6 %

* En l'absence de distinction, les OMR incluent les déchets résiduels produits par les ménages et par les professionnels.

Source : Chambre régionale des comptes à partir des tonnages la matrice des coûts et du logiciel de collecte de la CAB pour l'année 2020.

³³ Les déchets ménagers et assimilés regroupent : les ordures ménagères résiduelles, les déchets ménagers collectés séparément (collectes sélectives multi-matériaux, bio-déchets des ménages et des collectivités), les déchets des activités économiques collectés par le service public, les encombrants des ménages et les déchets collectés en déchetterie.

³⁴ Données SYVADEC.

³⁵ ADEME, chiffres 2016. La moyenne nationale touristique est de 773 kg/hab.

³⁶ Hors tout venant.

³⁷ Déchets collectés ou déposés en déchetterie.

3.2 Le développement des collectes sélectives

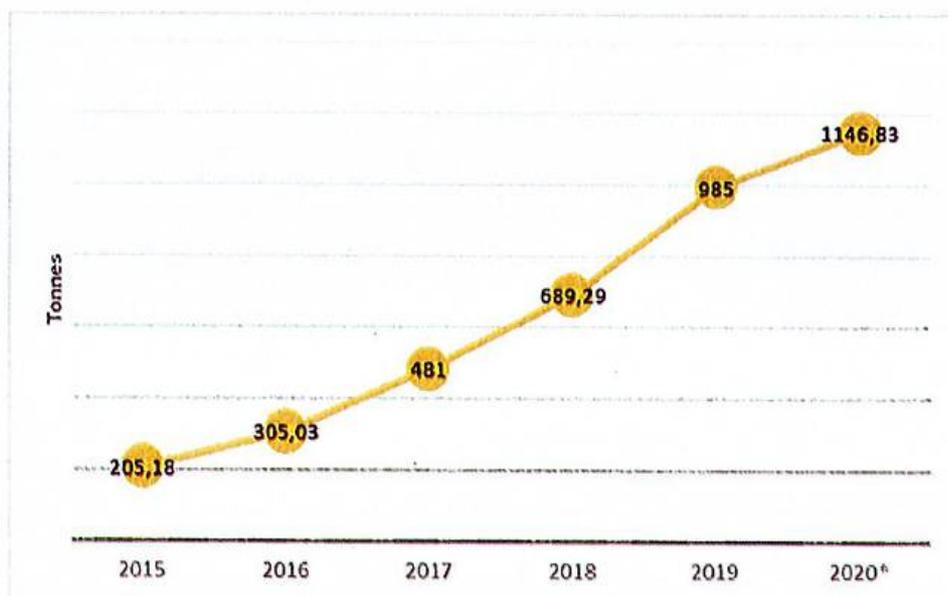
Conformément aux orientations régionales et en lien avec les recommandations de l'étude d'optimisation commandée en 2015, la CAB a fait le choix de déployer le porte-à-porte sur son territoire pour l'habitat pavillonnaire et de mettre en place des bacs de regroupement pour les autres usagers (habitat collectif et centre-ville). L'établissement a également densifié les points d'apports volontaires pour le verre et le papier.

3.2.1 Pour les particuliers, des performances en hausse sauf pour le papier

Les collectes sélectives (verre, carton et le papier) s'effectuent principalement en points d'apport volontaire dans des bornes aériennes, semi-enterrées ou enterrées, à l'exception des emballages pour lesquels la collecte s'effectue en porte-à-porte.

Les emballages déposés dans la poubelle jaune ou dans les sacs jaunes sont collectés par la CAB qui les remet au SYVADEC. Ils sont ensuite envoyés vers des centres de tri automatiques où les différents matériaux sont séparés et regroupés par famille (carton, plastique, acier, aluminium)³⁸. Les tonnages collectés d'emballages légers ont été multipliés par cinq depuis 2015 pour atteindre 1 147 tonnes.

Graphique n° 3 : Performance de tri Emballages légers 2015-2020



Source : Chambre régionale des comptes selon le rapport annuel 2019- Programme territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage et données SYVADEC

³⁸ Pour la Haute-Corse, le pré-tri et le conditionnement des emballages sont effectués à Biguglia par une société privée puis ils sont transférés dans un centre de tri à Nîmes.

Les tonnes de verre collectées en points d'apport volontaire augmentent entre 2015 et 2019 (+ 351 tonnes). La progression du papier est plus contenue et (+ 56 tonnes) et enregistre une baisse en 2020.

Tableau n° 2 : Évolution des collectes sélectives verre et papier

en tonnes	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évolution 2015/2019	évolution 2015/2020
Papier PAV	580	550	665	646	636	485	56	- 95
Verre PAV	310	471	560	624	661	675	351	365

Source : Chambre régionale des comptes selon les données de la CAB

3.2.2 Les tournées spécifiques pour les professionnels présentent un bilan plus mitigé

Depuis plusieurs années, la CAB a mis en place des collectes spécifiques pour les professionnels qui bénéficient de conteneurs dédiés, mis à disposition gratuitement pour le papier, le verre, les cartons et les emballages.

Ces collectes présentent cependant un bilan plus mitigé avec une progression des tonnages qui ralentit en 2019. En 2020, la crise sanitaire semble avoir eu un effet à la baisse des tonnages collectés, sauf pour le carton³⁹. Toutefois, le tonnage supplémentaire collecté en 2018 et 2019 apparaît faible et les « bacs cartons » des points de regroupements sont fréquemment pollués d'ordures ménagères.

Tableau n° 3 : Évolution des tonnages collectés pour les collectes sélectives verre, papier et cartons

En tonnes	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2019	Évolution 2015/2020
Papiers collectés	119	122	143	160	170	165	51	46
Verre collectés	403	440	528	580	624	508	221	105
Cartons *	474	673	783	953	989	1 008	515	534

Source : Chambre régionale des comptes selon les données de la CAB. Pour les cartons, il s'agit des tonnes collectées ménages et professionnels.

La CAB a souhaité développer la collecte des papiers des administrations dans l'ensemble des communes de l'agglomération. Au moment de la candidature de la CAB, au projet écofolio⁴⁰, près de 125 points de collecte papier étaient en place dans les administrations, écoles, lycées, collèges, entreprises avec 144 tonnes de papier collecté. Depuis 2018, le tonnage de papier ainsi collecté évolue peu avec une moyenne de 165 tonnes collectées chaque année.

³⁹ Une tournée spécifique pour le carton a été mise en place en 2018 en porte-à-porte, complétée en 2019 par une collecte en points de regroupement, pour répondre aux attentes des restaurateurs du centre-ville de Bastia.

⁴⁰ Ecofolio, du nom de l'éco-organisme devenu CITEO, est un programme d'accompagnement des collectivités pour la collecte des papiers auprès des ménages, d'amélioration de l'organisation liée au tri des papiers et de captation de nouveaux gisements tels que la collecte de papiers de bureaux.

Que ce soit pour la collecte des papiers des particuliers ou des professionnels, la CAB n'a pas procédé à un bilan ou une étude permettant d'en expliquer l'évolution et d'adapter les tournées en conséquence. Une étude permettrait de mesurer l'impact de la dématérialisation et l'évolution des comportements des producteurs de déchets afin d'orienter les actions de communication.

Le constat est le même pour la collecte du verre. En neutralisant l'année 2020, atypique du fait de la crise sanitaire, le montant collecté progresse moins vite depuis 2017.

L'établissement gagnerait à mettre en place des indicateurs pour l'ensemble des collectes sélectives et à effectuer des bilans d'étapes ou enquêtes, en lien avec les études de caractérisation des déchets, afin de mieux piloter son activité et d'adapter les tournées en fonction de l'évolution des besoins du territoire.

3.3 Un taux de tri supérieur à la moyenne régionale, mais des objectifs non atteints

Dans le cadre du programme territoire zéro déchet zéro gaspillage 2016-2018, la CAB s'était fixé trois principaux objectifs pour 2020, à compter de l'année 2014 : La réduction de 10 % de la production des déchets par habitant, une réduction de 50 % des déchets partant à l'enfouissement et un taux de tri de 58 %.

Fin 2020, aucun de ces trois objectifs n'est atteint.

Par rapport à 2014, la baisse par habitant est de 4 % pour les déchets produits et de 29 % pour les déchets enfouis.

Avec la mise en place de l'extension des consignes de tri en 2018 et les efforts pour généraliser le tri à la source, le taux de tri sur le territoire de la CAB a augmenté pour atteindre 42 % en 2020. La part issue des collectes sélectives représente un tiers des déchets triés et l'unique déchetterie présente sur le territoire absorbe les deux tiers restants.

Bien que ce résultat soit supérieur à celui observé au plan insulaire (37 %), il demeure cependant inférieur aux objectifs que s'était fixée la CAB dans son plan (soit un taux de tri 58 % en 2020) et reste éloigné de l'objectif national de 65 % à l'horizon 2025.

Tableau n° 4 : Comparaison des objectifs fixés et des résultats obtenus

	Tonnages 2014	2014 Ratio en kg/hab. (population 58 354)	Objectifs 2020 ratios en Kg/hab.	2020 ratio en kg/hab. (population 60 998)	tonnages 2020- données SYVADECc
OMR (hors tout venant)	21 337	366	183	292	17 821
Emballages	190	3	29	19	1 147
Papier AV	543	9	33	8	494
Papier admin	144	2	13	3	165
Verre PAV	269	5	35	11	677
Verre CHR	395	7	13	8	508
Bois	1 999	34	132	138	1 937
Cartons	844	14			1 337
Déchets d'équipements électriques et électroniques	727	12			599
Métaux	766	13			792
Meuble	1 077	18			1 111
Autres (gravats, huiles, pneus, textiles, Tout venant valorisé)					2 654
Tout venant non valorisé	4 487	77	38	26	1 593
Végétaux	1 077	18	41	33	2 040
Bio déchets collectés	0		19	13	794
Bio déchets détournés			37	4	250
Total collecté	33 855	580	536	556	33 919
Taux de tri		24 %	58 %	42 %	
Tri	8 031	138	315	238	14 505
Déchets enfouis	25 824	443	221	318	19 414
Réduction entre 2014 et 2020			- 50 %	- 28 %	
Réduction des déchets produits			- 10 %	- 4 %	

Source : Chambre régionale des comptes à partir du programme TZDZG des données du rapport sur les prix et la qualité du service de 2015 et des données 2020 SYVADEC. La population retenue est celle des données CAB pour l'année 2014 et pour 2020, celle retenue par le syvadecc dans son bilan annuel 2020 (correspondant à la population ComptaCoût 2019).

L'établissement relève le faible nombre de déchetteries sur le territoire communautaire (une installation pour 60 000 habitants) et l'absence de ressourcerie publique. Il considère qu'un nombre adapté de sites (une installation pour 15 à 20 000 habitants) et des choix géographiques pertinents permettraient d'obtenir un effet sur la valorisation des déchets du territoire, dont certains biens électro-ménagers, les déchets végétaux, les petits gravats, les textiles qui faute de solutions de proximité, peuvent encore se retrouver dans les déchets résiduels.

3.4 Le gisement des déchets potentiellement recyclables demeure un levier important

Le gisement des déchets valorisables est à développer tant sur l'aspect qualitatif que quantitatif.

3.4.1 Sur le plan qualitatif, un quart des déchets triés part à l'enfouissement

Parmi les déchets triés, les erreurs de tri restent élevées. En 2019, le taux de refus des collectes sélectives de la CAB atteint 25,4 % contre 27,4 % en 2018. Ce taux signifie qu'un quart des déchets triés ont été « déclassés » car ils ne relevaient pas de ce mode de collecte. Ce taux reste supérieur à la moyenne régionale (21 %) et nationale (18 %).

Un taux de refus élevé altère les performances du tri et pèse sur la facture globale. En effet, les matières refusées augmentent le coût du traitement en étant réorientées vers les centres d'enfouissement. Elles diminuent la rétribution versée par les éco-organismes qui fait l'objet, depuis 2018, d'un reversement intégral du SYVADEC à la CAB. Le taux de refus élevé remet partiellement en cause l'efficacité de la politique de prévention.

3.4.2 Sur le plan quantitatif : 71 % des OMR pourraient être triées

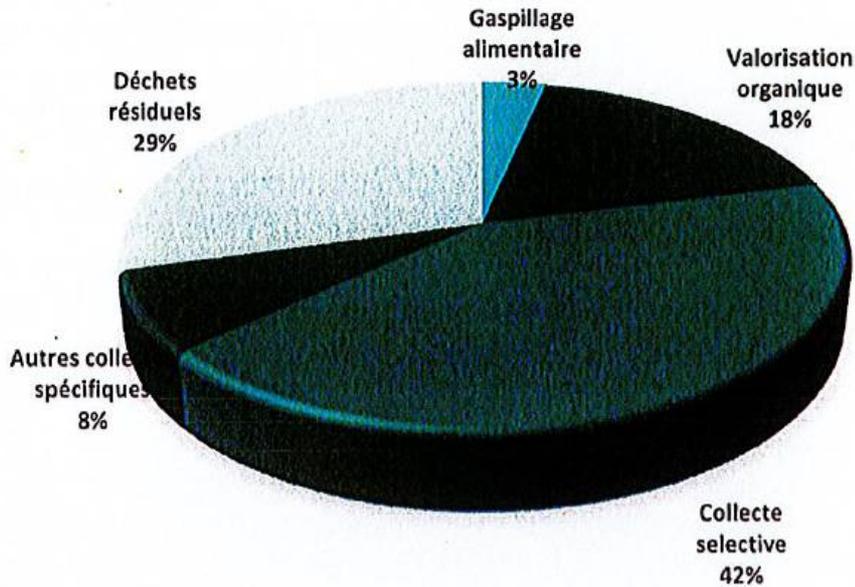
Concernant les ordures ménagères résiduelles (« poubelle grise ») même si le taux de tri en Corse progresse, 70 % du contenu d'une poubelle pourrait être encore trié en moyenne.

En 2019, le SYVADEC a mené une campagne de caractérisation des ordures ménagères résiduelles⁴¹ afin de déterminer la part et la nature des déchets recyclables encore présents dans les OMR : concernant la CAB, il ressort que 71 % d'une poubelle grise est recyclable dont 42 % pourraient être destinés aux collectes sélectives⁴².

⁴¹ Depuis 2016, deux campagnes de caractérisations sont réalisées annuellement par ECOGEOS sur le territoire du SYVADEC : l'une en haute saison touristique, l'autre en basse saison touristique.

⁴² Les éléments ont été extraits de l'étude 2019 menée par le SYVADEC sur la caractérisation des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des encombrants ménagers de déchèterie.

Graphique n° 4 : Composition moyenne des OMR de la CAB pour l'année 2019



Source : Chambre régionale des comptes- rapport annuel TZDZG 2019

Avec une estimation de 13 226 tonnes⁴³ (soit 216 kilos⁴⁴ par habitant et par an de déchets valorisables par an contenus dans les OMR, la CAB dispose d'une marge de manœuvre significative de valorisation supplémentaire et confirme la nécessité de renforcer la prévention.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En termes de performance, les collectes sélectives progressent et les tonnages collectés au titre des OMR diminuent. Mais si la collecte des emballages a été multipliée par cinq, les collectes des verres et papiers stagnent, nonobstant la collecte des bio-déchets encore récemment mise en place.

Les objectifs fixés par l'établissement sont loin d'être atteints et les marges de progression sur le territoire sont importantes. La qualité du tri et la quantité des déchets triés peuvent être améliorées.

⁴³ 71 % des 18 628 tonnes d'OMR collectées en 2019.

⁴⁴ Population ComptaCoût 2019 : 60 998 habitants.

4 LE COÛT ET LE FINANCEMENT DU SERVICE

4.1 Un coût du service élevé

4.1.1 Un coût du service qui représente le double de la moyenne nationale

En 2019, les charges du service de gestion des déchets s'élèvent à environ 12 M€, soit un tiers des dépenses de fonctionnement de la communauté d'agglomération. Le coût complet⁴⁵ du service ressort à 324 € HT par tonne collectée et traitée, soit 50 % plus élevé que le coût moyen national.

L'écart est plus important en prenant en compte le coût aidé, c'est-à-dire le coût après déduction des produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers), des soutiens des éco-organismes (filiales à responsabilité élargie du producteur) et des aides publiques. Le coût aidé s'établit ainsi à 311 € par tonne collectée et traitée, soit 80 % de plus que la moyenne nationale.

Tableau n° 5 : Comparaison des coûts complet et aidé par tonne collectée et traitée (2019)

En euros HT	Coût complet par tonne	Coût aidé par tonne	Coût complet par habitant	Coût aidé par habitant
Coût total de la tonne collectée et traitée par la CAB (1)	324 €/tonne	311 €/tonne	199 €	191 €/hab.
Référentiel national (2)	212 €/tonne	174 €/tonne	117 €	93 €/hab.
Coefficient d'écart au référentiel national (3) = (1)/(2)	1,5	1,8	1,7	2,1
Référentiel national (secteur touristique)				147 €/hab.
Moyenne Corse (16 EPCI)				241 €/hab.

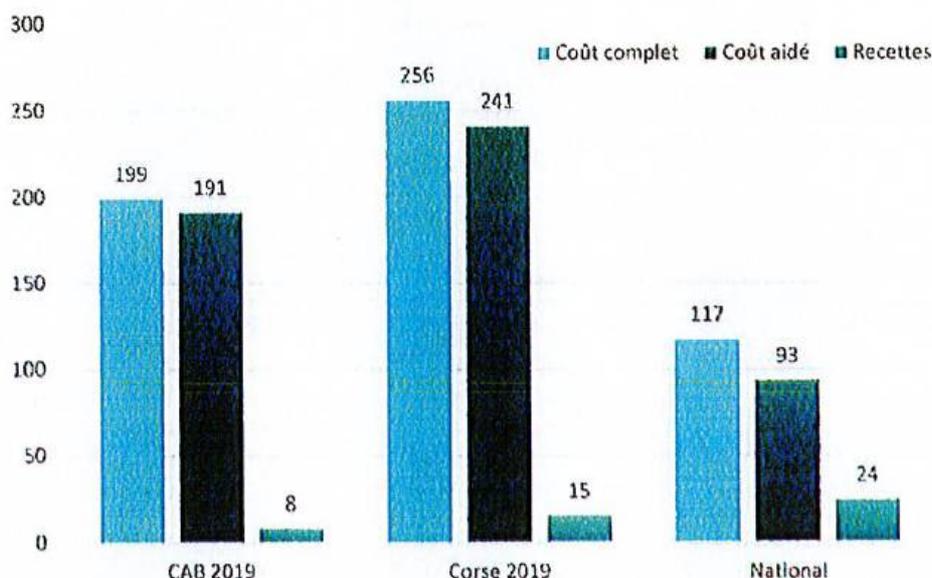
Source : Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût 2019 de l'EPCI et des données de L'ADEME – Agence de la transition écologique.

⁴⁵ Le coût complet intègre l'ensemble des charges (structure, collecte, transport, etc.). Ce coût est exprimé en euros hors taxe par tonne.

Le coût aidé représente le montant restant à financer par les habitants. Sur le territoire de la communauté d'agglomération, le service de collecte et de traitement des déchets coûte à chaque habitant un montant de 191 € HT par an contre 93 € HT⁴⁶ en moyenne au plan national, soit plus du double. Il est également 30 % plus élevé que la moyenne nationale des territoires connaissant une forte fréquentation touristique (147 € HT par habitant). Néanmoins, le service de la CAB apparaît 20 % moins onéreux que la moyenne constatée en 2019 sur le territoire régional qui ressort à 241 € HT par habitant.

L'accroissement de l'écart entre le coût complet et le coût aidé provient d'un niveau de produits inférieur à la moyenne nationale. Ces derniers représentent seulement 4 % du coût (soit 8 € par habitant), contre une 21 % au plan national (soit 24 € par habitant).

Graphique n° 5 : Comparaison du coût complet, du coût aidé et des produits entre la CAB, la moyenne régionale et la moyenne nationale (en € par habitant)



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût 2019 de l'EPCI et des données de L'ADEME – Agence de la transition écologique.

De manière générale, les coûts de gestion de l'ensemble des flux s'avèrent plus élevés par rapport à la moyenne nationale.

Cependant le coût moyen constaté de prise en charge varie en fonction du type de déchet collecté (OMR, verre, emballages, déchetteries). Rapporté en euros par tonne, l'écart de coût par rapport à la moyenne nationale varie entre 1,2 et 9 selon le type de flux collecté.

⁴⁶ Source : ADEME – Agence de la transition écologique, référentiel national 2016.

Tableau n° 6 : Coût aidé par tonne et par flux

<i>En € (HT) /tonne</i>	OMR	Emballages	Verre (ménages et professionnels)	Papier
<i>CAB 2019 (1)</i>	362 €/tonne	987 €/tonne	473 €/tonne	240 €/tonne
<i>Moyenne nationale touristique ou moyenne nationale porte-à-porte ou apport volontaire (2)</i>	293 €/tonne	257 €/tonne	52 €/tonne	192 €/tonne
<i>Coefficient d'écart (1)/(2)</i>	1,2	3,8	9	1,3

Source : Chambre régionale des comptes partir de la note sur les coûts de gestion du service en Corse et de la matrice ComptaCoût 2019 de l'EPCI.

4.1.2 Par étape technique : le poids de la collecte est prépondérant par rapport au traitement

La structure des coûts par étapes techniques, fait ressortir, contrairement à ce qui est observé au niveau national⁴⁷, une prépondérance des coûts de la collecte par rapport au coût de traitement.

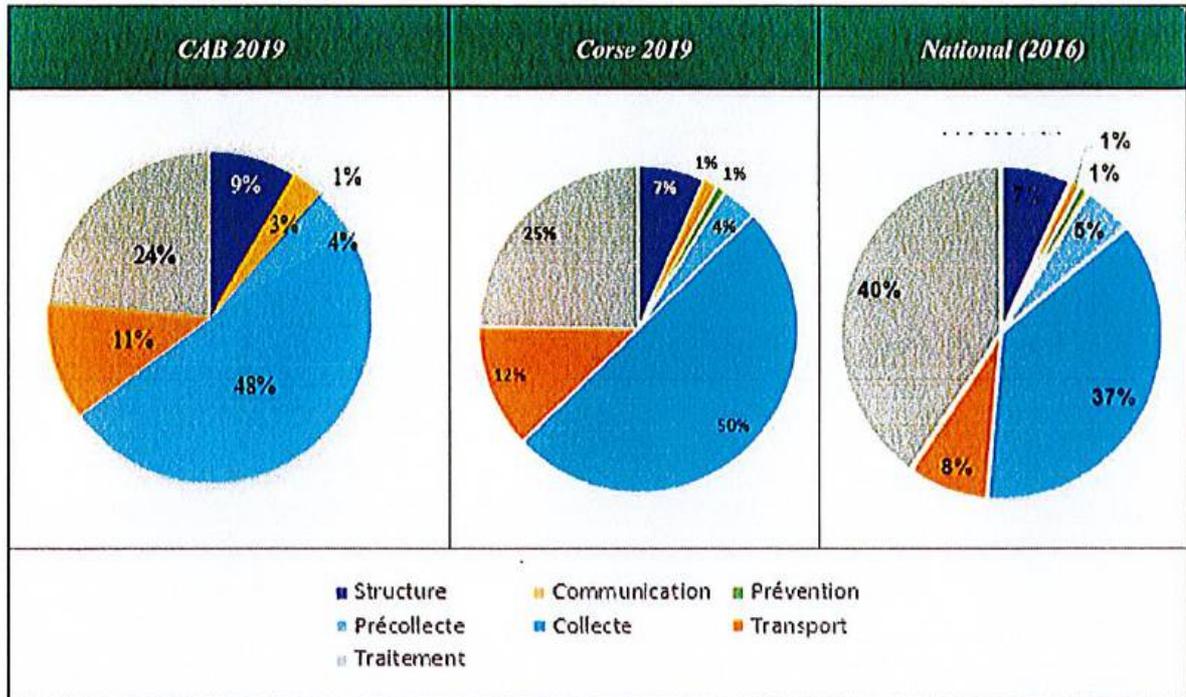
Les coûts de pré collecte⁴⁸ et de collecte, en raison de la généralisation du porte-à-porte et de la fréquence des tournées, pèsent sur le coût du service.

Ces coûts représentent 52 % des dépenses liées aux déchets, et confirment la tendance régionale (54 %) contre 42 % au niveau national. L'écart porte essentiellement sur les coûts de collecte qui s'établissent à 48 % pour l'EPCI, soit 11 points de pourcentage au-dessus du niveau national.

⁴⁷ Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets – année 2016- Rapport d'étude-ADEME.

⁴⁸ Ces coûts correspondent aux charges liées aux contenants : amortissements des bacs, prestations de lavage.

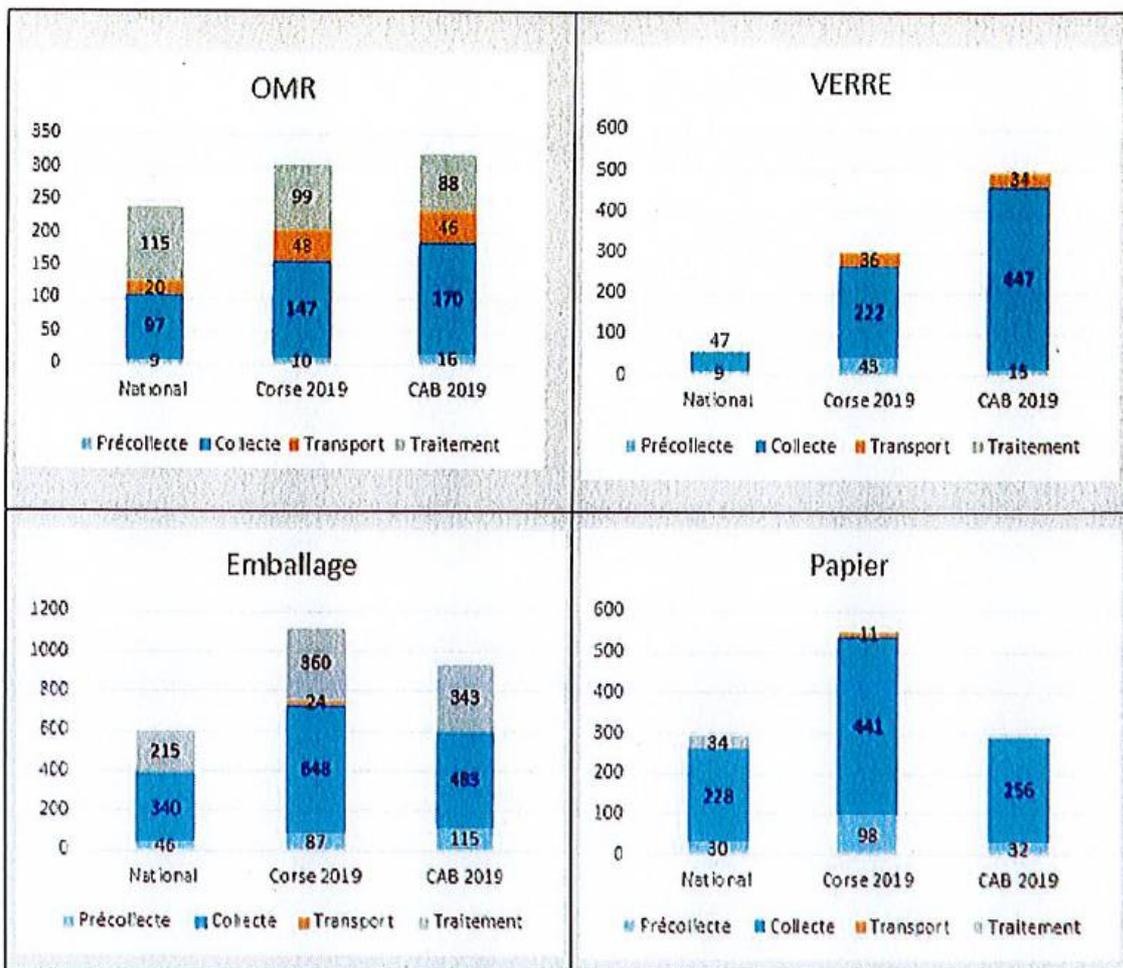
Graphique n° 6 : Structure des charges – Comparaison CAB, collectivités de Corse et référentiel national



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de l'ADEME – Agence de la transition écologique et la matrice des coûts 2019.

Ce constat vaut pour l'ensemble des flux :

Graphique n° 7 : Coût des étapes techniques par flux en € HT/tonne



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la note sur les coûts de gestion du service en Corse élaborée par l'ADEME pour l'année 2018 et de la matrice des coûts 2019 de l'EPCI

Le deuxième poste de dépense porte sur les coûts de transport et de traitement, incluant la cotisation versée au SYVADEC, qui représentent 35 % contre 48 % au plan national. La différence porte principalement sur les coûts de traitement proportionnellement plus faible en Corse en raison du choix de procéder à l'enfouissement.

En ce qui concerne les coûts de transport⁴⁹, l'ADEME - Agence de la transition écologique souligne qu'ils sont également élevés en comparaison de la moyenne nationale notamment en raison de l'impact de la géographie du territoire, de l'insularité (traitement/valorisation des recyclables sur le continent), et de l'activité touristique, nécessitant un maillage plus important des quais de transfert pour limiter les distances parcourues par les bennes de collectes.

Les charges de structure (9 %) et de communication (3 %) apparaissent également plus élevées que les moyennes régionale et nationale où elles s'établissent respectivement à 7 % et 1 %.

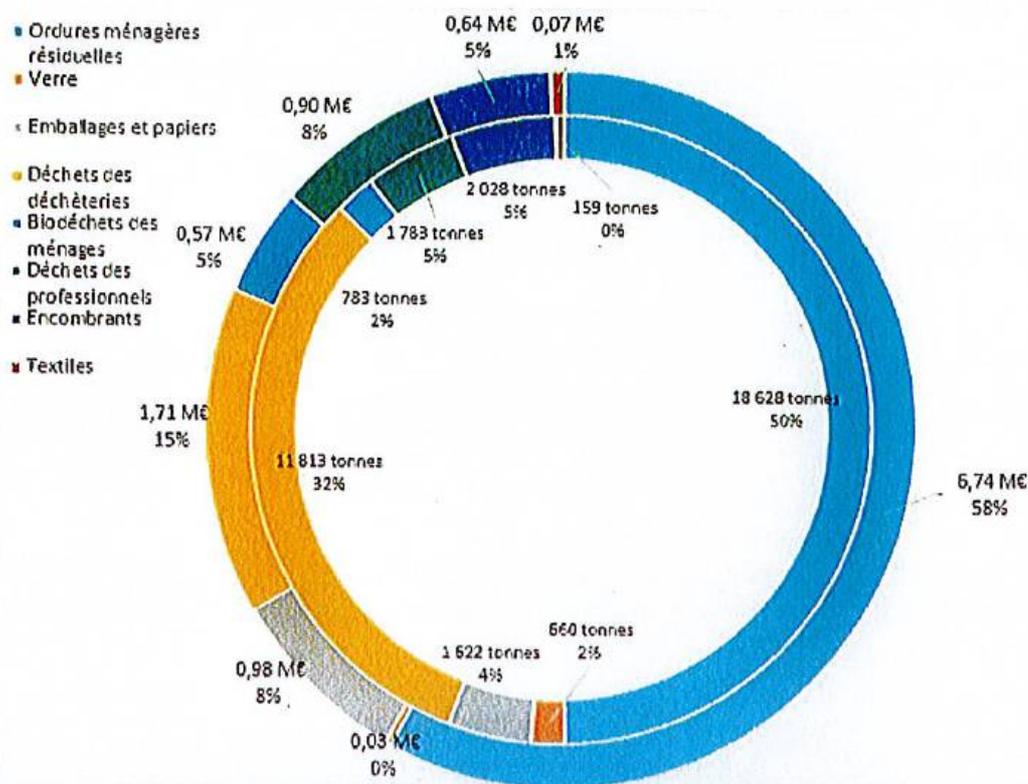
4.1.3 Le choix du mode de collecte se révèle coûteux

La répartition des charges en euros HT par flux confirme que le coût de la collecte est élevé et présente des écarts en fonction du flux collecté et de la quantité.

La collecte et le traitement des ordures ménagères résiduelles interviennent pour 58 % des coûts totaux, devant les déchets collectés en déchetteries, 15 %. Ces deux flux représentent ainsi près de 73 % des coûts aidés supportés par l'EPCI et 82 % des tonnages collectés.

⁴⁹ Gestion des quais de transfert et transport jusqu'aux centres de traitement.

Graphique n° 8 : Coûts aidés par type de flux et quantité par type de flux (en M€ et en tonnes)



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice des coûts 2019 de l'EPCI.

En revanche, la part des flux autres que les ordures ménagères résiduelles représente 27 % des charges pour seulement 18 % des tonnages collectés. Il s'agit des collectes d'encombrants, des services dédiés aux professionnels, des collectes de textiles, des collectes de cartons en points de regroupement.

Les coûts de collecte apparaissent particulièrement élevés en ce qui concerne les OMR et le verre et dans une moindre mesure les emballages.

Le renchérissement du coût à la tonne trouve en partie son origine dans le choix du mode de collecte en porte-à-porte et dans la faiblesse des quantités collectées. La CAB a ainsi fait le choix d'apporter un niveau de service élevé, notamment en faveur des professionnels.

En ce qui concerne les OMR, la CAB présente une fréquence élevée de collecte quelle que soit la typologie de l'habitat, soit six jours voire sept jours par semaine (dite C6 ou C7).

Une fréquence de collecte égale ou supérieure à 4 fois par semaine a pour conséquence une forte augmentation du coût : le coût médian de la collecte varie de 26 € par habitant pour une fréquence de 2 ou 3 jours par semaine contre 62,10 € par habitant pour une collecte supérieure à 4 jours.

En ce qui concerne le verre, le coût de la collecte apparaît deux fois plus élevé que la moyenne régionale et neuf fois supérieur à la moyenne nationale (annexe n° 4).

Deux types de collecte doivent être distingués. La collecte du verre des particuliers, effectuée par un prestataire, est organisée en apport volontaire entre une et deux fois par semaine. La collecte du verre des professionnels, réalisée en régie, est organisée en porte-à-porte à un rythme de trois à six fois par semaine.

Il en résulte un coût par habitant jusqu'à 5 fois supérieur à la moyenne nationale et jusqu'à 9 fois supérieur à la tonne selon les flux collectés.

Entre 2015 et 2019, l'évolution des coûts aidés fait ressortir une hausse modérée de 3 % sur la période, soit + 5 € par habitant sur la base de la population renseignée dans la matrice des coûts. Toutefois, sur la base de la population municipale établie par l'Insee, la progression du coût par habitant est trois fois plus importante et ressort à 9 % durant la même période, soit + 16 €.

Tous les flux enregistrent une hausse du coût de prise en charge, à l'exception des ordures ménagères résiduelles et des encombrants. La hausse est particulièrement marquée pour les emballages papiers, la déchetterie, le verre et les bio-déchets. L'augmentation de ces coûts est également liée au développement de nouveaux services. En 2020, la forte hausse de la cotisation du SYVADEC et des charges de collecte se traduira par un renchérissement du coût par habitant.

Tableau n° 7 : Évolution du coût aidé en euros par habitant

En €/habitant	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015- 2019
OMR	132 €	139 €	117 €	123 €	110 €	- 22 €
Verre	2 €	3 €	1 €	6 €	10 €	8 €
Emballages, papiers, cartons	12 €	13 €	14 €	20 €	22 €	9 €
Déchetteries	20 €	19 €	26 €	26 €	28 €	8 €
Encombrants	21 €	20 €	12 €	11 €	10 €	- 10 €
Bio déchets	0 €	3 €	3 €	8 €	9 €	9 €
Textile	0 €	0 €	0 €	1 €	1 €	1 €
Total flux	186 €	197 €	174 €	195 €	191 €	5 €

Source : Chambre régionale des comptes partir de la matrice ComptaCoût 2019 de l'EPCI.

4.1.4 Le coût du traitement

La communauté d'agglomération s'acquitte chaque année d'une contribution au fonctionnement du SYVADEC destinée à couvrir les charges nécessaires au transport et au traitement des déchets. Elle finance également l'émergence de nouvelles filières de valorisation. Jusqu'en 2019, la contribution était composée de trois forfaits⁵⁰ : une cotisation de base à laquelle s'ajoutent deux cotisations liées aux coûts de fonctionnement des quais de transferts et des déchetteries dont le syndicat assure la gestion. La contribution versée au SYVADEC est consacrée par le syndicat pour 84 % au financement du transport et du traitement des déchets⁵¹.

Depuis 2018, le syndicat bénéficie des produits issus de la valorisation des déchets triés.

L'effort de tri, se concrétisant par la réduction des déchets résiduels, devrait se traduire par une baisse de la contribution versée au SYVADEC et une augmentation des reversements issus de la valorisation à la CAB. Cependant, en dépit de la baisse des tonnages d'OMR produits (- 17 %), la contribution de la communauté d'agglomération s'est au mieux stabilisée avant de progresser sensiblement. Entre 2019 et 2020, la contribution a ainsi augmenté alors que dans le même temps la CAB a réduit sa production de déchets résiduels de plus de mille tonnes.

L'évolution de la contribution au SYVADEC résulte de l'application des statuts du syndicat⁵² qui prévoient que toute nouvelle charge est intégralement couverte par les membres du syndicat. Le SYVADEC a ainsi augmenté la cotisation des membres de 100 € la tonne d'OMR traitée, la portant de 244 € en 2019 à 344 € en 2020. Le syndicat explique l'augmentation de la contribution par l'intégration de sept nouvelles déchetteries et le développement des filières de valorisation. Le blocage du site d'enfouissement de Viggianello et l'expédition des déchets sur le continent contribuent à l'augmentation à hauteur de 34 €⁵³.

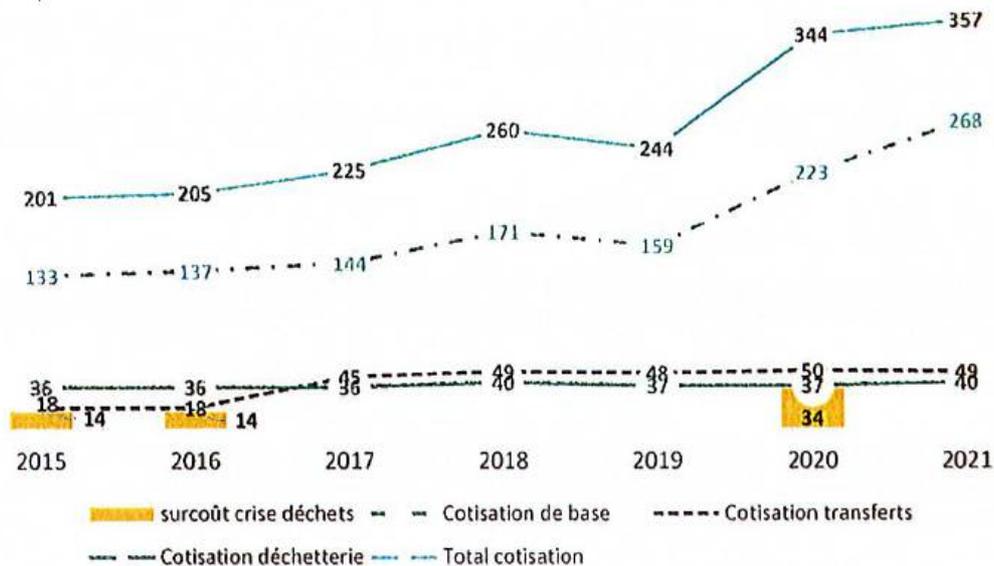
⁵⁰ La cotisation de base couvre les coûts de traitement des déchets résiduels, des actions de prévention et de communication, du transport et de la valorisation du tri. Elle contribue également à la minoration accordée aux territoires accueillant une installation de stockage des déchets non dangereux (ISDN). La cotisation « transfert » couvre les coûts de fonctionnement des quais de transfert ainsi que les coûts de transports. Enfin, la part « recyclerie » couvre les frais de fonctionnement des déchetteries pour le transport, le traitement et la valorisation des flux des déchetteries.

⁵¹ Le solde concerne la collecte en déchetteries (13 %), la communication et la prévention (3 %).

⁵² Les statuts définissent le coût syndical comme « le montant total de la participation demandée à l'ensemble des entités adhérentes pour le fonctionnement des services, en tenant compte des différentes subventions et soutiens financiers de sa compétence » et précisent que la participation permet d'équilibrer le budget du syndicat.

⁵³ Entre novembre 2019 et mars 2020, 25 608 tonnes de déchets ont été mises en balles. Pour la moitié d'entre eux, les déchets ont finalement été enfouis en Corse et expédiés sur le continent pour moitié.

Graphique n° 9 : Contribution brute versée au SYVADEC (en € par tonne d'OMR)⁵⁴



Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations du SYVADEC sur les cotisations.

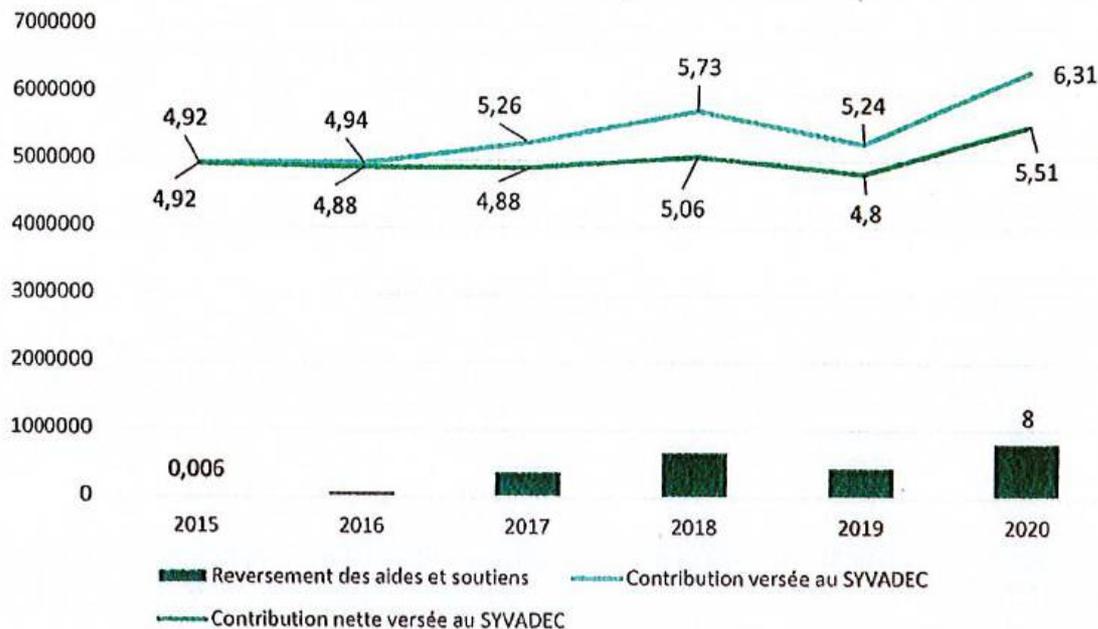
Entre 2015 et 2020, la contribution a progressé de 71 %, passant de 201 € à 344 € la tonne. En 2021, après une nouvelle hausse de 13 €, la contribution totale s'établit à 357 € la tonne d'OMR traitée.

L'évolution de la contribution au SYVADEC est en partie compensée par l'amélioration des performances du tri et le niveau plus élevé des versements des recettes liées à la valorisation du tri⁵⁵. Nette des versements perçus, la contribution du SYVADEC progresse de 12 % en cinq ans. Cette évolution contenue est le résultat de la baisse de production des OMR en lien avec le développement du tri.

⁵⁴ Pour 2020 et 2021, la contribution a été reconstituée par la chambre à partir des délibérations adoptées par le SYVADEC en 2020 et 2021 et de la « notice cotisation » à destination des membres du syndicat.

⁵⁵ Ces recettes peuvent toutefois présenter un caractère volatile car elles sont liées à l'évolution du cours des matières. En outre, dans le cas de la mise en place de la consigne sur les bouteilles en plastique à partir de 2023, les recettes reversées pourraient se réduire et renchérir la contribution nette versée au SYVADEC.

Tableau n° 8 : Évolution de la contribution nette au SYVADEC (en millions d'euros)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs

Ramenée à l'ensemble des déchets ménagers et assimilés, la contribution de la CAB hors reversements perçus, est passée de 159 € en 2017 à 196 € la tonne en 2020. Le SYVADEC précise que la contribution des membres est amenée à « *augmenter mathématiquement au fur et à mesure de l'augmentation du tri, et ce malgré l'augmentation du reversement du soutien* ».

4.2 Des recettes spécifiques qui ne suffisent pas à couvrir le coût de fonctionnement du service

4.2.1 Un service abondé par le budget général

En 2020, le service public est financé à 59 % par la TEOM⁵⁶ (6,9 M€) à laquelle s'ajoute une redevance spéciale appliquée aux professionnels (entreprises et administrations) représentant 2 % des produits (0,2 M€). Les deux recettes couvrent 61 % des charges du service⁵⁷, le solde est financé par la contribution du budget général (39 %), soit 4,6 M€.

⁵⁶ L'article 1520 du code général des impôts fixe les catégories de dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers pouvant être couvertes par la TEOM.

⁵⁷ Sur la base du coût aidé (c'est-à-dire déduction faite des aides et reversements de produits liés à la valorisation du tri).

Au plan national, le taux de couverture du coût aidé TTC par un mode de financement identique (TEOM et redevance spéciale) est de 107 %. Avec un taux de couverture de 61 %, l'EPCI se classe parmi les 9 % de collectivités compétentes qui ont un niveau de financement inférieur à 85 %

Ce taux de couverture est à mettre en relation avec un coût du service supérieur à la moyenne nationale. Il s'explique également par le fait que le transfert de la compétence traitement n'a pas été couvert par une ressource spécifique autre que la fiscalité directe locale, alors que la compétence collecte s'est accompagnée du transfert de la TEOM⁵⁸. La part des dépenses prise en charge par le budget général s'explique enfin par la stabilité du taux de la TEOM⁵⁹ entre 2015 et 2019 alors que les dépenses ont augmenté.

Afin d'assurer l'équilibre du service, le budget général doit contribuer à hauteur de 4,6 M€ en 2020 contre 3,7 M€ cinq ans plus tôt.

Bien que régulière, la répartition actuelle du financement du service ne reflète pas la réalité des coûts et conduit à ce que le montant payé par chaque contribuable soit établi à partir de paramètres sans rapport avec la quantité de déchets collectés par l'EPCI. Or, en l'absence de lien direct entre les recettes et les dépenses, l'effet incitatif à la réduction des déchets est réduit alors que la loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 17 août 2015 prévoit la généralisation progressive d'une tarification incitative.

Les dépenses relatives à la collecte, notamment les charges de personnels, contribuent pour plus de la moitié à l'augmentation globale.

Tableau n° 9 : Évolution du budget du service de collecte et de traitement des déchets 2015-2020

Produits	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2020	Évolution en €
Total Charges	9 869 859	10 000 073	10 310 353	10 730 749	10 952 119	11 923 563	21%	2 053 704
Taxe enlèvement des ordures ménagères	6 079 588	6 354 015	6 487 435	6 626 157	6 281 366	6 932 282	14%	852 694
Redevance spéciale enlèvement des ordures			86 926	150 832	215 122	200 146		200 146
Autres produits nets des reversements	104 191	152 288	260 834	109 176	104 033	182 795	796%	78 604
Total Produits	6 183 779	6 506 303	6 835 195	6 886 165	6 600 521	7 315 223	18%	1 131 444

⁵⁸ La TEOM a été déterminée sur la base des coûts de la collecte lors du transfert de compétence des communes vers l'EPCI en 2012. L'équilibre du transfert intégrait la couverture des dépenses de fonctionnement après prise en compte d'une augmentation immédiate du taux, fixé à 8,75 % sur l'ensemble du territoire intercommunal.

⁵⁹ Alors que l'étude d'optimisation des moyens et l'amélioration du service public de la collecte des déchets constatait un sous dimensionnement du produit de la TEOM et préconisait une revalorisation de son taux, la CAB a fait le choix, par délibération du 15 avril 2015, de porter le taux de la TEOM à 10,91 %, générant une recette supplémentaire d'1,4 M€. Parallèlement, l'établissement a voté la fin à l'exonération de TEOM pour les locaux situés dans une partie du territoire sans service d'enlèvement des ordures ménagères. La progression du produit de la TEOM résulte de la revalorisation des bases fiscales en lois de finances.

Résultat (produits-charges)	-3 686 080	-3 493 771	-3 475 158	-3 844 585	-4 351 598	-4 608 340	25%	- 922 260
Taux de couverture par le budget général	37%	35%	34%	36%	40%	39%		

Source : chambre régionale des comptes à partir des données des comptes administratifs et des reversements du SYVADEC.

À l'occasion de l'adoption du budget primitif 2021, le conseil communautaire s'est prononcé favorablement sur l'augmentation du taux de la TEOM, le situant à 16,36 %, ainsi que l'instauration d'une taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) au taux de 1,65 %.

L'augmentation du produit de la TEOM ramène la contribution du budget général de 4,6 M€ en 2020 à 2,7 M€ en 2021.

Compte tenu de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) instituée par l'article 266 *sexies* du code général des douanes et de son augmentation progressive jusqu'en 2025⁶⁰, l'EPCI devrait, toutes choses égales par ailleurs, réduire sa production d'OMR d'environ de 40 %, soit 7 000 tonnes, pour assurer l'équilibre du budget par la seule TEOM.

4.2.2 La tarification incitative à peine au stade de la réflexion

La tarification incitative a pour objet d'appliquer le principe pollueur-payeur aux usagers du service. La facturation prend alors en compte le niveau de production de déchets afin d'inciter financièrement l'utilisateur à adopter des comportements vertueux⁶¹.

La tarification incitative n'a pas été instaurée par la CAB. Selon l'établissement, la complexité du territoire présentant une forte part d'habitat collectif, la difficulté à implanter des dispositifs de tri de proximité, le manque de structures d'apport volontaire de proximité (déchetteries) sont des points techniques empêchant un tel déploiement, sans des études plus approfondies.

À ce stade, la tarification incitative reste au stade de la réflexion. Le plan d'action prévu dans le projet de convention relatif aux déchets entre l'État, la collectivité de Corse, le SYVADEC et la CAB prévoit la réalisation d'une étude de faisabilité, sous réserve de disposer des aides au financement et des ressources humaines pour mener à bien un tel projet.

⁶⁰ Cf. article 266 *nonies* du code des douanes. La TGAP qui était de 42 € par tonne enfouie en 2020, atteindra 65 € en 2025.

⁶¹ L'article 1522 bis du code général des impôts, autorise les communes et leurs EPCI à instituer, en sus de la part fixe susmentionnée, « une part incitative » de la TEOM « assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements ». Le tarif par unité de quantité de déchets produits, qui peut varier selon la nature des déchets, est fixé de sorte que la part incitative représente « entre 10 % et 45 % du produit total » de la TEOM.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le coût de la tonne traitée et collectée est élevé. Il représente plus du double du coût moyen national, en 2019. Il apparaît que contrairement aux ratios nationaux, le poids de la collecte est prépondérant, caractéristique qui découle d'un niveau de service élevé, majoritairement réalisé en porte-à-porte avec une fréquence des tournées soutenue.

Ces choix d'organisation associés à la faiblesse des quantités collectées pour certains flux se révèlent coûteux.

Avec un taux de couverture des dépenses du service des déchets par la TEOM inférieur aux référentiels nationaux, l'augmentation récente du taux de la taxe va contribuer à dégager de nouvelles ressources. L'établissement doit cependant se montrer attentif à l'évolution des charges du service afin que les autres compétences obligatoires soient financées de manière équilibrée.

5 LES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES ET ORGANISATIONNELLES

5.1 Des leviers identifiés dès 2015

Dès 2015, le plan d'action de la CAB s'appuyant sur un audit externe identifiait les leviers pour rationaliser le service de la collecte, le financer et améliorer la performance. Les principales mesures avaient pour objet de :

- déployer une redevance spéciale représentative du coût et du service rendu aux professionnels

- moderniser le service : Réorganiser les tournées et les plannings des agents (avec la gestion des effectifs) dans un souci d'amélioration des conditions de travail avec deux plages hebdomadaires : du dimanche au vendredi et du lundi au samedi, et une limitation du recours aux contrats à durée déterminée ainsi que la suppression des heures supplémentaires.
- au titre des objectifs techniques : développer le tri à la source pour réduire les tonnages d'OMR et diminuer la cotisation versée au SYVADEC. Cette mesure permettant, entre autres, de réduire progressivement des tournées d'OMR trop importantes avec un redéploiement des effectifs titulaires pour permettre le développement de la collecte des emballages.

Sur le dernier point, l'action de l'établissement a permis de réduire la production d'OMR et de limiter la progression de la contribution nette du SYVADEC, et cela malgré l'augmentation significative des tarifs, notamment en 2020.

Les autres leviers d'action sont toujours d'actualité. Au regard de l'évolution des charges du service, leur utilisation devient indispensable notamment pour éviter que le financement du service s'opère systématiquement par une augmentation de la fiscalité.

Tableau n° 10 : Évolution des charges de fonctionnement entre 2015 et 2020 (en €)

Charges	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015- 2020	Évolution en €
Charges à caractère général	1 145 154	1 063 126	1 140 319	1 365 491	1 427 126	1 513 626	32%	368 472
Charges de personnel	3 802 037	4 057 892	4 285 649	4 270 370	4 724 671	4 899 884	29%	1 097 847
Contribution versée au SYVADEC nette des reversements	4 922 668	4 879 055	4 884 305	5 055 628	4 797 690	5 508 555	12%	585 887
Autres charges	-	-	80	39 261	2 632	1 498		1 498
Total Charges	9 869 859	10 000 073	10 310 353	10 730 749	10 952 119	11 923 563	21%	2 053 704

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs

5.2 La révision possible du périmètre et de l'application de la redevance spéciale

5.2.1 Une redevance spéciale limitée

5.2.1.1 Une mise en place partielle

La redevance spéciale est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour l'élimination des déchets de toute entreprise ou administration, dès lors que le professionnel bénéficie de la collecte des déchets assimilés. Elle a pour objectif d'éviter de faire payer les déchets des professionnels par les ménages et contribue à la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, défini à l'article L. 110-1 du code environnement.

Selon l'article L. 2333-78 du CGCT, la redevance spéciale est calculée en fonction du coût réel du service rendu et notamment de la quantité de déchets collectés et traités. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour le traitement de petites quantités de déchets.

La CAB n'est pas en mesure de déterminer le coût du service dédié aux professionnels, notamment en ce qui concerne les OMR.

Sur la base de l'étude d'optimisation du service réalisée en 2015⁶², l'EPCI a opté pour l'instauration d'une redevance spéciale, mise en œuvre en 2016⁶³. La CAB devait établir une convention⁶⁴ avec chaque redevable, précisant les conditions particulières de tarification. La CAB a également fait le choix que la TEOM vienne en déduction du montant de la redevance appliquée.

Il était prévu une mise en place progressive des conventions avec les 78 plus gros producteurs⁶⁵ de déchets préalablement ciblés. La recette potentielle attendue était évaluée à 800 000 € avec un taux de remplissage des bacs de 40 %.

Cinq ans après la mise en place de la redevance spéciale, le bilan apparaît mitigé. L'EPCI a conclu des conventions avec 25 % des professionnels ciblés pour des recettes nettes perçues de 200 000 €. Sur les 23 conventions signées, seulement six concernent des administrations sur les 32 identifiées comme prioritaires et 17 concernent des entreprises privées sur les 46 recensées. Deux redevables, gros producteurs de déchets, ont un montant de redevance négative (TEOM déduite supérieure à la redevance spéciale appliquée).

Au final, les plus gros contributeurs ne sont pas soumis à la redevance spéciale. De nombreuses administrations ou services publics identifiés depuis plusieurs années continuent de bénéficier gratuitement du service des déchets alors qu'un service spécifique leur est consacré. Il en est de même d'autres professionnels qui restent soumis à la TEOM sans s'acquitter de la redevance. Cette situation est génératrice d'iniquités dès lors que certains contribuables à faible assise foncière génèrent une forte production de déchets (cafés, hôtels, restaurants...).

La redevance spéciale instaurée par la CAB n'est pas corrélée au coût réel du service rendu aux professionnels, ni dans son périmètre d'application ni dans son mode de calcul.

5.2.1.2 Une prise en charge irrégulière au plan budgétaire

La communauté d'agglomération peut choisir de rembourser la TEOM pour les redevables de la redevance, mais en revanche, elle ne peut pas émettre un titre de recette pour cette redevance déduction faite de la TEOM perçue car elle effectue alors une contraction qui est contraire aux principes de la comptabilité publique.

⁶² L'étude relevait qu'une part importante des gros producteurs de déchets était constituée par des administrations ou services publics (lycées, centres hospitaliers, restaurant administratif, services municipaux...) qui par nature sont exonérés de la TEOM et ne participent pas au financement du service. D'autres gros producteurs de déchets étaient identifiés (certains centres commerciaux, les hôtels, les restaurants, les cliniques privées et maisons de retraite).

⁶³ Délibération du 23 décembre 2015. Le règlement de redevance précise les conditions d'application de la redevance spéciale et délimite les usagers assujettis.

⁶⁴ Le conventionnement n'est pas une obligation.

⁶⁵ Sur le territoire de la CAB, l'Insee recense 2 407 établissements actifs employeurs. Source : Insee fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (Flores) – 2018.

Cette pratique introduit une difficulté à retracer le montant réel de la redevance qui devrait être perçue à partir des documents budgétaires et comptables. Elle méconnaît l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui prévoit que les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses.

5.2.2 Une redevance spéciale sans lien avec le coût réel du service

Le tarif de la redevance spéciale est basé sur un nombre de containers mis à disposition, leur volume et les fréquences de collecte sur l'année. Le flux des OMR est facturé, un tarif minoré a été instauré pour les bio-déchets. Les autres flux sont collectés gracieusement⁶⁶.

Les tarifs initialement instaurés ont été divisés par trois en dépit du caractère déjà insuffisant des recettes. La CAB a également abandonné le forfait annuel instauré de 200 € mis en place pour les collectes sélectives alors que ces dernières sont 2 à 3 fois plus onéreuses que la collecte des OMR. Au vu de la délibération du 17 février 2017 et de son rapport de présentation, la décision est justifiée par le caractère « désincitatif » de la redevance en raison du retard dans la réorganisation du service de la collecte. Cette baisse des tarifs avait également pour objet de ne pas faire supporter un coût trop élevé aux établissements de santé soumis à la redevance.

Ces décisions témoignent d'une tarification de la redevance fixée en fonction de son acceptabilité par les professionnels plutôt que par le coût réel du service.

En appliquant une tarification au coût réel et sans prendre en compte les flux non actuellement facturés (verre, emballages, cartons), les 23 conventions actuellement signées avec les professionnels devraient générer une recette de plus de 2 M€, soit près de sept fois le montant actuellement perçu.

⁶⁶ La collecte des verres, papiers et cartons, ainsi que la mise à disposition des bacs ne sont pas facturées

Tableau n° 11 : Tarification de la redevance spéciale ⁶⁷

	Tarif actuel		Tarif initial		Coût réel	
	OMR	Bio déchets	OMR	Bio déchets	OMR	Bio déchets
Tarifs	20 €/m ³	10 €/m ³	50 €/m ³	30 €/m ³	110 €/m ³	245 €/m ³
Redevance par flux	295 875 €	21 290 €	739 688 €	56 110 €	1 624 504 €	522 722 €
Total redevance	317 166 €		795 798 €		2 147 226 €	

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la CAB.

L'établissement mène actuellement une réflexion devant conduire à la mise en place d'un nouveau dispositif de redevance spéciale ; plus de 350 producteurs ont été identifiés.

En complément, la CAB doit s'interroger sur le niveau de service rendu aux professionnels car ni son règlement de collecte ni son règlement de redevance spéciale ne prévoient de limite de quantités produites. Seule une majoration des tarifs est prévue en cas de fréquences de collecte supplémentaires.

Cela implique au préalable de définir la notion de déchets assimilés afin de déterminer la limite entre les déchets pris en charge par le service public et ceux pour lesquels il est nécessaire de faire appel à un prestataire privé. L'article L. 2224-14 du CGCT précise que le service public peut prendre en charge d'autres déchets que ceux des ménages, dès lors qu'ils ne requièrent pas de « *sujétions techniques particulières* ».

Le principe selon lequel toute redevance doit être proportionnelle au service rendu permet, d'une part, de s'assurer que les particuliers ne financent pas le service offert aux professionnels et, d'autre part, d'envoyer un signal prix pour inciter les professionnels à réduire leur production de déchets. En l'état, la CAB fait supporter une partie du coût du service rendu aux professionnels par le contribuable, notamment les ménages et n'incite pas les professionnels à réduire leurs déchets.

Enfin, dans ses modalités actuelles, la redevance spéciale n'incite pas les producteurs à se tourner vers un opérateur privé. Cette situation peut également porter atteinte aux règles de la libre concurrence, dès lors qu'il existe au moins une société sur le territoire de la Haute-Corse qui prend en charge la collecte et le traitement des déchets des entreprises.

⁶⁷ Le coût réel a été établi sur la base de la matrice des coûts 2019 à partir du coût aidé TTC à la tonne, soit 366 € la tonne pour les OMR et 744 € la tonne pour les bio déchets. Pour chacun des deux flux, la densité communiquée par la CAB a été appliquée, soit 300 kg/m³ pour les OMR et 330 kg pour les bio déchets.

Recommandation n° 4 : Définir plus précisément la nature et le coût du service rendu aux professionnels ; fixer la redevance spéciale proportionnellement à ce coût, conformément à l'article L. 2333-78 du CGCT.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à proposer l'extension de la redevance spéciale à partir de janvier 2022, après présentation des travaux en cours et validation du nouveau règlement par le conseil communautaire.

5.3 L'organisation des tournées de collecte à optimiser

5.3.1 Un niveau élevé de service à rationaliser

Les coûts élevés de collecte s'expliquent en partie par l'offre de service qui fonctionne sept jours sur sept avec des collectes majoritairement en porte-à-porte. Les fréquences de collecte varient entre 2 et 6 tournées par semaine selon le flux collecté et les secteurs collectés. Elles sont réalisées de jour comme de nuit.

Tableau n° 12 : Modalités de la collecte en 2019

Année 2019	Ordures ménagères résiduelles	Recyclables secs des OM hors verre	Bio-déchets	Déchets des professionnels	Encombrants
Mode de gestion de la collecte	Régie	Régie (hors bornes)	Régie.	Régie.	Régie.
Mode de collecte	PAP, AV, Regroupement.	PAP, AV, Regroupement.	PAP.	PAP.	PAP.
Fréquence majoritaire de collecte	6 fois par semaine	2 fois par semaine	2 fois par semaine	3 fois par semaine	Sur rendez-vous
Fréquence maximale de collecte	7 fois par semaine	4 fois par semaine	6 fois par semaine	6 fois par semaine	Sur rendez-vous

Source : Communauté d'agglomération de Bastia

Les tonnages collectés, les fréquences et la durée des tournées doivent faire l'objet d'une analyse spécifique pour optimiser le service.

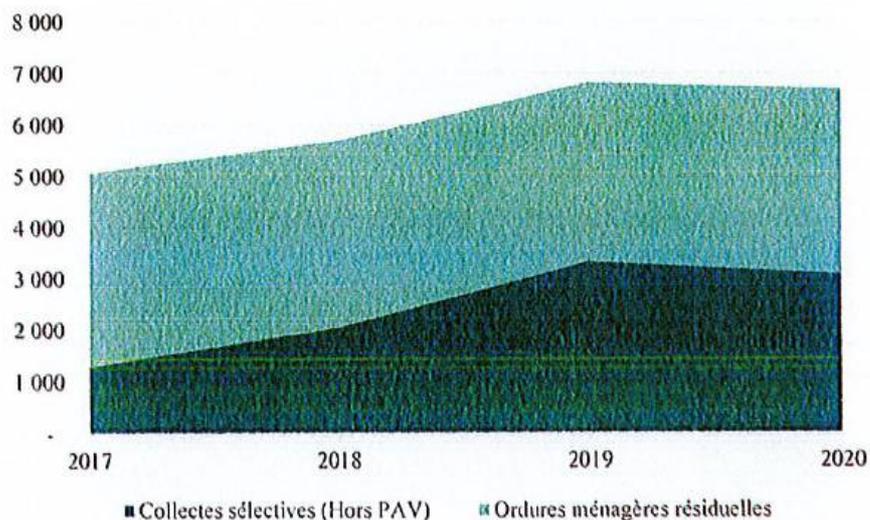
À titre d'exemple, la collecte des OMR semble surreprésentée avec une fréquence majoritaire de 6 jours par semaine.

L'article R. 2224-24 du CGCT prévoit que dans les zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois par semaine en porte à porte⁶⁸.

L'étude d'optimisation menée en 2015, diagnostiquait une fréquence de collecte des OMR élevée recourant à un nombre important d'agents. Elle préconisait un réajustement des fréquences de collecte et une réorganisation des tournées.

La réorganisation du service de la collecte en 2018 avait pour objet de diminuer le nombre de tournées d'OMR avec le redéploiement des agents sur les collectes sélectives. Toutefois, la fréquence des collectes reste majoritairement à un rythme de six par semaine ce qui a empêché une réduction significative de leur nombre.

Graphique n°1. Évolution du nombre de tournées entre 2017 et 2020



Source : Chambre régionale des comptes à partir du logiciel de collecte de la CAB.

L'exploitation des données du logiciel de collecte de la CAB montre que les tournées OMR présentent des disparités en termes de volumes collectés et de kilomètres parcourus.

⁶⁸ Cette exigence s'impose également aux communes « touristiques » ainsi qu'aux « zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants » pendant la saison touristique (III). En revanche, dans « les autres zones, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte » (II). Sous certaines conditions, ces dispositions sont inapplicables lorsqu'une collecte des ordures ménagères résiduelles par apport volontaire a été mise en place.

Plusieurs tournées présentent des allers-retours pouvant aller jusqu'à 4 ou 5 passages vers le quai de transfert ; chaque trajet simple pouvant varier entre 20 et 30 minutes. Les tournées des collectes sélectives (bio-déchets, verre et papier) mériteraient également une réévaluation.

L'optimisation du circuit des tournées pourrait contribuer à la maîtrise de quatre postes de dépenses. Les carburants (+ 50 % entre 2015 et 2020), les contrats de prestation de service (+ 72 %), la location du local technique (+ 39 %) et l'entretien des véhicules (+ 76 %). Ces postes représentent 80 % du total de ces charges courantes contre 65 %, cinq ans plus tôt.

Tableau n° 13 : Évolution des principaux postes de charges courantes

Compte	Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015-2020	
								en €	en %
60622	Carburants (1)	173 755	168 538	204 581	246 754	264 520	261 496	87 741	50%
611	Contrats de prestations de services (2)	190 119	60 994	136 560	248 688	264 332	326 421	136 302	72%
6132	Locations immobilières (3)	135 884	135 992	136 110	138 487	140 966	188 980	53 095	39%
61551	Entretien des véhicules (4)	249 667	263 539	277 095	348 907	422 136	438 726	189 059	76%
	<i>Sous total (4) = (1+2+3+4)</i>	<i>749 426</i>	<i>629 063</i>	<i>754 346</i>	<i>982 835</i>	<i>1 091 954</i>	<i>1 215 623</i>	<i>466 197</i>	<i>62%</i>
	<i>Autres charges à caractère général (5)</i>	<i>395 728</i>	<i>434 063</i>	<i>385 974</i>	<i>382 655</i>	<i>335 172</i>	<i>298 003</i>	<i>- 97 725</i>	<i>-25%</i>
	Total charges à caractère général (6) = (4+5)	1 145 154	1 063 126	1 140 319	1 365 491	1 427 126	1 513 626	368 472	32%
	Part du sous total dans le total des charges (6) = (4)/(6)	65%	59%	65%	72%	77%	80%		

Source : *Chambre régionale des comptes à partir du compte administratif (fonction 812).*

Il incombe à l'établissement de diagnostiquer les causes de l'augmentation de ces postes de dépenses et de mettre en œuvre un plan d'économie.

Concernant les carburants, l'EPCI doit renforcer le suivi et assurer un contrôle régulier des consommations des véhicules. L'optimisation des tournées de collecte est un premier moyen de réduire les distances parcourues.

Les contrats de prestations sont représentés à près de 70 % par la collecte des compacteurs, des bornes aériennes et semi-enterrées. Une partie de la progression est en lien avec l'évolution des quantités collectées, mais il est par ailleurs constaté que les dépenses relatives à l'achat et au nettoyage des équipements vestimentaires sont en augmentation.

La CAB s'est engagée dans un projet de construction d'un nouveau local technique mutualisé avec la ville de Bastia dans la zone dite d'Erbajolo.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à revoir l'organisation des tournées de collecte, dès 2022.

5.3.2 Le coût du service des encombrants peut être réduit

Jusqu'en 2016, le service était assuré en régie avec une fréquence de collecte élevée avec du porte-à-porte de deux à six fois par semaine, assuré par quatre équipes de deux agents.

En 2017, la CAB a décidé la mise en place d'un service sur rendez-vous avec une fréquence bihebdomadaire par secteur et la mise en place d'un calendrier par secteur.

Une première réorganisation a permis de diminuer de 40 % le coût du service, tout en assurant un niveau annuel de collecte équivalent d'environ 2 000 tonnes.

Tableau n° 14 : Évolution des charges du service des encombrants 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2020
<i>Charges totales service des encombrants</i>	1 183 510 €	1 198 381 €	733 791 €	672 435 €	646 967 €	- 40 %
<i>Tonnages collectés</i>	2 415 tonnes	2 135 tonnes	1 498 tonnes	1 907 tonnes	2 028 tonnes	
	6 fois par semaine	6 fois par semaine	Sur rendez-vous	Sur rendez-vous	Sur rendez-vous	

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la matrice ComptaCoût.

Cependant, en dépit de la réorganisation du service, 6 agents (3 équipes) sont dédiés en permanence à cette mission et assurent des tournées cinq jours par semaine. Ainsi, la CAB ne respecte pas son propre règlement de collecte. L'application stricte du règlement de collecte, permettrait à l'établissement de réduire les agents affectés à la collecte des encombrants et les charges associées pour les redéployer vers d'autres collectes.

5.4 Des dépenses de personnel dont le pilotage doit s'améliorer

5.4.1 Des effectifs qui progressent avec l'ajout de tournées supplémentaires

Depuis 2017, la direction de la collecte s'articule autour de 4 cellules opérationnelles pilotées par un directeur de la collecte : l'exploitation (surveillants, chauffeurs, ripeurs⁶⁹) ; l'administration (standard téléphonique, conteneurisation, entretien du site) ; la maintenance (lavage et maintenance mécanique) ; l'animation du tri (coordinateurs et ambassadeurs du tri).

⁶⁹ Agents qui manipulent les bacs.

En 2020, 124 agents rémunérés sont recensés, dont 91 titulaires ou stagiaires et 27 agents contractuels. Il ressort des fichiers de paye que 85 % des agents sont les chauffeurs et ripeurs affectés au service d'exploitation (jour + nuit) qui assurent la collecte des déchets par équipe de deux ou de trois.

Tableau n° 15 : Agents rémunérés entre 2015-2020

	Total direction de la collecte						2020 dont
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Chauffeurs ripeurs
Titulaires	76	76	80	75	72	72	60
Stagiaires	5	8	2	3	7	19	17
Titulaires et stagiaires	81	84	82	78	79	91	77
Non titulaires	16	21	26	35	41	27	23
Emplois aidés	6	3	1	1	1	6	6
Total	103	108	109	114	121	124	106

Source : Chambre régionale des comptes à partir des fichiers de paye

Les effectifs ont progressé de 20 % entre 2015 et 2020 (+ 20 agents). Les dépenses de personnel ont progressé de près de 30 %, soit une charge supplémentaire d'environ 1 M€.

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses de personnels (en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2020
Rémunération titulaires	2 290 625	265 363	2 340 358	2 278 505	2 423 317	2 862 875	25%
Rémunération non-titulaires	340 108	479 921	764 880	864 168	1 073 974	669 704	97%
Emplois insertion	132 148	66 632	22 412	19 061	11 955	156 459	18%
Cotisations et autres	1 039 156	1 145 977	1 157 998	1 108 636	1 215 426	1 210 846	17%
Total	3 802 037	1 957 893	4 285 648	4 270 370	4 724 672	4 899 884	29%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs

L'augmentation des effectifs s'explique par le recrutement des ambassadeurs de tri et par l'augmentation du nombre de tournées avec le déploiement des collectes sélectives. En 2020, l'EPCI n'a pas profité du départ d'agents titulaires pour procéder à l'optimisation de ses tournées et réduire ses effectifs. Au contraire, deux nouvelles tournées ont été ajoutées et seize nouveaux agents ont été intégrés.

Enfin, les non-titulaires et les emplois aidés représentent en moyenne 25 % des effectifs. Ils sont affectés majoritairement au service d'exploitation. Ils remplacent les agents titulaires absents.

5.4.2 Un absentéisme qui doit faire l'objet d'une démarche de prévention

Tableau n° 17 : Suivi du taux d'absentéisme entre 2015 et 2020

	Accident du travail		Maladie ordinaire		Congés longue durée longue maladie		Maternité-Paternité		Total	
	Nombre de jours	Taux	Nombre de jours	Taux	Nombre de jours	Taux	Nombre de jours	Taux	Nombre de jours	Taux
2015	603	16%	1356	30%	0	54%	0	0%	1959	13%
2016	1377	33%	1096	18%	2009	49%	22	1%	4504	29%
2017	1067	22%	1769	32%	1956	45%	0	0%	4792	28%
2018	1359	22%	2102	46%	1257	32%	0	0%	4718	23%
2019	1655	19%	1749	31%	1855	42%	55	1%	5314	26%
2020	2022	23%	2058	36%	1488	29%	11	0%	5579	33%
Moyenne	1347	26%	1688	32%	1428	41%	15	0%	4478	25%

Source : Chambre régionale des comptes selon les éléments communiqués par la CAB – données absentéisme

Le nombre de jours d'absence des agents en charge de la collecte (chauffeurs et ripeurs) représente en moyenne 61 jours par agent et par an et 33 jours pour la maladie ordinaire ou les accidents du travail.

L'absentéisme génère un besoin supplémentaire de 20 ETP, soit 630 000 €. L'EPCI doit également faire face à des absences irrégulières pour lesquelles il opère une retenue sur salaire (94 jours d'absences irrégulières en 2019 représentant 0,4 ETP).

Si pour les congés longues maladies qui représentent un tiers du volume total des absences, la CAB ne dispose pas de marges de manœuvres, ce n'est pas le cas en ce qui concerne les maladies ordinaires (principale cause d'absence avec 38 % des absences) et dans une moindre mesure, pour les accidents de travail (30 % des absences). Ces deux causes d'absence représentent 11 ETP et génèrent un coût supplémentaire de 360 000 €.

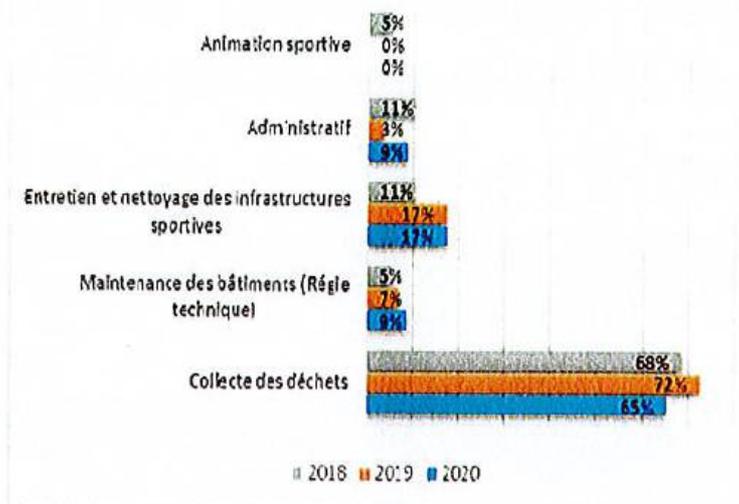
L'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) a publié⁷⁰ les statistiques 2017 de sinistralité concernant les services de collecte, qui présenterait un indice de fréquence d'accident du travail élevé de l'ordre de 66,4 pour 1 000. Or la CAB en 2019, selon les données présentées dans son bilan de prévention, présente un indice de fréquence plus de cinq fois supérieur, estimé à 381 pour 1 000⁷¹.

⁷⁰ Dossier sur la prévention des risques dans la gestion des déchets- « hygiène et sécurité au travail » décembre 2019- données fournies par la Cnam.

⁷¹ 29 accidents du travail recensés en 2019 pour 76 agents « exploitation » au total.

La CAB a mis en place des actions⁷² dont l'efficacité est relative au regard de l'évolution des accidents du travail.

Graphique n° 10 : Répartition des accidents par domaine d'activité- Bilan de prévention 2020



Source : Source- Chambre régionale des comptes selon le bilan de prévention 2020

Le délai réglementaire de repos n'est pas toujours respecté. Certains agents, notamment les agents volontaires pour les tournées du week-end, sont amenés à travailler 7 jours consécutifs⁷³. Cette pratique est illégale. L'employeur doit garantir à ses agents un repos hebdomadaire de 35 heures consécutives⁷⁴.

De même, la pratique du « fini-parti » toujours en vigueur, notamment pour les équipes de nuit, peut favoriser les accidents de travail. La recommandation R 437 de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés invite les prestataires de collecte à supprimer la pratique du « fini-parti », jugée dangereuse. Entre 2015 et 2019, 54 sinistres sont recensés pour les véhicules de collecte pour un coût global de 171 000 €. Dans 85 % des cas, la CAB a été reconnue totalement responsable.

Afin de prévenir les accidents de travail et conformément à la recommandation R 437 de la Caisse nationale de l'assurance maladie, il appartient à l'EPCI de mettre fin à la pratique du « fini-parti ».

⁷² Création du Document Unique en 2015, mise en place d'un service de prévention des risques professionnels en 2018, formations dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité organisées par le CNEPT, sessions de sensibilisation aux risques professionnels, mise en place d'une procédure pour traiter les points de collecte accidentogènes, analyse des accidents de service significatifs pour mise en place d'actions correctives, création, rénovation et mise aux normes de locaux pour l'amélioration des conditions de travail, achat d'outils et équipements participant à l'amélioration des conditions de travail.

⁷³ Comité technique paritaire du 23 novembre 2018.

⁷⁴ Article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à renforcer sans délais les mesures visant à prévenir l'absentéisme des agents et à préserver leur santé et leur sécurité au travail.

5.4.3 Le temps de travail et le redéploiement des moyens humains

5.4.3.1 Un temps de travail dépourvu de base juridique pour une partie des effectifs

En application de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail des agents, doivent être fixées par l'établissement dans les limites applicables aux agents de l'État. La durée légale est fixée à 1 607 heures par an⁷⁵. Elle correspond à une durée de 35 heures hebdomadaires. Cette durée annuelle peut être réduite par l'organe délibérant, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières.

Par délibération du 13 octobre 2003, l'EPCI a fixé la durée annuelle de travail à 1 624 heures avec quatre jours de RTT. La décision a vocation à s'appliquer à l'ensemble des agents, y compris ceux du service de la collecte qui ont intégré l'EPCI suite au transfert de compétence par les communes en 2012.

Toutefois, il existerait neuf cycles différents de travail⁷⁶ qui s'appliquent aux agents de la direction de la collecte, sans que huit d'entre eux n'aient fait l'objet d'une approbation par le conseil communautaire⁷⁷. Cinq cycles concernent les agents participant directement à l'exploitation du service de collecte des déchets.

Alors qu'il appartient à l'organe délibérant de déterminer les conditions de mise en place des cycles de travail prévus par l'article 4 du décret du 25 août 2000, seule une délibération du conseil communautaire du 3 décembre 2018⁷⁸ relative aux chauffeurs et ripeurs du service de jour de la collecte a été communiquée à la chambre.

⁷⁵ Article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

⁷⁶ Annexe n° 5.

⁷⁷ L'organe délibérant détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail prévus par l'article 4 du décret du 25 août 2000 susvisé.

⁷⁸ Prise après avis du comité technique paritaire et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail du 23 novembre 2018, bureau du 27 novembre 2018.

Afin tenir compte de la pénibilité du travail, la délibération précitée, prise en application du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001⁷⁹, fixe le temps de travail à 1 514,2 heures annuelles, soit 33,5 heures⁸⁰ par semaine. Elle a pour effet de mettre fin à la pratique consentie du fini parti⁸¹ pour la quarantaine d'agents de l'équipe de jour.

Le cycle de travail appliqué aux 23 agents des deux équipes de nuit, reposant sur une durée maximum théorique de 36 heures avec application du « fini parti » est contraire à la réglementation. En outre, une des deux équipes bénéficie de 15 jours de réduction du temps de travail (ARTT) sans justifier d'un volume horaire le permettant.

Par ailleurs, si le temps de travail appliqué aux autres agents respecte la durée légale du travail, la CAB n'a pas pris de délibération pour définir le cycle de travail qui leur serait applicable⁸².

L'EPCI n'a pas transmis de délibérations attestant d'un régime de travail dérogatoire mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée. Si de telles délibérations avaient été prises, il appartenait à l'EPCI de délibérer sur ce point avant la fin du mois de juin 2021, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel du droit n° 3 : Adopter sans délai une délibération pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail des agents conformément à l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

5.4.3.2 Un temps de travail qui offre des marges de redéploiement

Selon les éléments communiqués par la CAB, la durée théorique moyenne d'une tournée de collecte est de 5 heures et 42 minutes, hors temps de prise et de fin de poste (10 minutes au départ et 10 minutes à l'arrivée), temps de pause (20 minutes dont le moment et le lieu sont au choix des agents), temps pour entretenir et laver le véhicule (20 minutes). Le temps de travail théorique est donc de 6 heures et 42 minutes.

⁷⁹ Décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁸⁰ Soit une équivalence de 13 jours de travail déduits sur l'année.

⁸¹ Désigne la pratique, dans certaines collectivités, autorisant les agents de collecte des déchets à quitter leur travail une fois la tournée achevée

⁸² Seuls les procès-verbaux des comités techniques (CT) et du comité d'hygiène et de sécurité (CHSCT) abordent partiellement ces différents cycles. Un procès-verbal du comité d'hygiène et de sécurité, daté du 19 juillet 2017, précise le temps de travail des équipes de conteneurisation et du laveur, le comité technique paritaire du 12 avril 2017, évoque la réorganisation du service des encombrants, leur passage aux 35 heures et la suppression de l'octroi des 15 jours d'ARTT.

L'organisation actuelles des tournées de collecte ne permet pas d'observer ce temps de travail théorique et l'EPCI ne contrôle pas la durée réelle du travail.

En l'absence de dispositif de contrôle, la chambre s'est appuyée sur le logiciel de gestion de la collecte qui recense les informations relatives aux tournées. Ces données s'appuient sur les déclarations des agents et sur les tickets de pesées⁸³ qui indiquent l'heure et le tonnage du chargement. Elles permettent d'appréhender la durée des tournées.

L'extraction des données fait ressortir des erreurs. Dans de nombreux cas, les heures de départ et d'arrivée sont renseignées pour correspondre à la durée théorique, sans prise en compte de la durée réelle de la tournée. À partir d'un échantillon de données se rapportant aux années 2018 à 2021 et représentant la moitié des enregistrements contenus dans la base (soit près de 12 000 tournées), la chambre a procédé une estimation de la durée réelle des tournées. En moyenne, il ressort un écart de 34 minutes entre l'horaire déclaré et l'horaire recalculé.

Tableau n° 18 : Écart entre la durée déclarée et la durée recalculée

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Jour	00:36	00:58	00:44	00:29	00:47
Collectes sélectives	23:58	00:18	00:22	00:08	00:18
OMR	00:56	01:30	01:04	00:51	01:12
Nuit	00:10	00:13	00:16	00:17	00:15
Collectes sélectives	00:00	23:57	23:57	23:55	23:57
OMR	00:14	00:20	00:23	00:26	00:22
Moyenne	00:23	00:39	00:33	00:25	00:34

Source : Chambre régionale des comptes à partir du logiciel de collecte de la CAB.

Pour les tournées d'ordures ménagères résiduelles, la durée moyenne constatée est de 4 heures et 12 minutes le jour et 2 heures et 51 minutes la nuit. Pour les tournées de collectes sélectives, la durée moyenne est de 4 heures et 51 minutes le jour et 2 heures et 52 minutes la nuit. Tous flux confondus, la durée moyenne totale est de 3 heures et 50 minutes (4 heures et 30 minutes le jour et 2 heures et 51 minutes la nuit). La différence entre la durée d'une tournée de jour et la durée d'une tournée de nuit est de 1 heure et 39 minutes.

⁸³ Au moment du dépôt aux quais de transfert.

Tableau n° 19 : Durée moyenne des tournées

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Jour	03:53	05:00	04:24	03:49	04:30
Bio-déchets	04:41	05:49	04:28	03:30	04:44
Carton	05:04	06:07	04:49	04:13	05:14
Emballages	04:54	05:57	05:08	04:39	05:19
OMR	03:44	04:31	04:10	03:41	04:12
Papier	06:03	05:13	04:45	04:31	04:55
Verre	03:03	04:34	03:51	03:16	04:00
Nuit	03:00	02:56	02:47	02:47	02:51
Carton	03:10	03:00	02:55	03:09	03:00
Emballages	02:48	02:44	02:43	02:46	02:44
OMR	03:00	02:58	02:47	02:42	02:51
Moyenne	03:28	04:09	03:44	03:25	03:50

Source : Chambre régionale des comptes à partir du logiciel de collecte de la CAB.

La durée moyenne intègre le temps de pause des agents fixé à 20 minutes. Certaines équipes prennent des pauses dépassant 45 minutes. En appliquant le même cycle de travail aux équipes de jour et de nuit, l'effectif apparaît excédentaire de 24 ETP, ce qui correspond à un coût annuel estimé à 760 000 €.

La chambre recommande à l'établissement de revoir l'organisation du service de collecte afin d'optimiser le temps de travail des agents.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une organisation permettant d'optimiser les tournées de collecte des déchets en termes de durée et de charge de travail, dans le respect des règles relatives au temps de travail prévu à l'article 7-1 modifié de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 12 juillet 2001.

5.4.3.3 Les heures supplémentaires à intégrer dans le cycle de travail normal

L'EPCI a mis en place un service de collecte des déchets le samedi et le dimanche. Une partie du service est rémunérée sous forme d'heures supplémentaires⁸⁴. Son organisation résulte d'une pratique qui n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire. La dépense s'élève à environ 100 000 € par an.

⁸⁴ Trois tournées sont effectuées toute l'année sur la commune de Bastia (le samedi à 13 heures et 20 heures et le dimanche à 5 heures et 13 heures). Elles permettent d'assurer le ramassage des déchets sur des points spécifiques tels que le marché et certains points sensibles. Elles sont rémunérées de manière forfaitaire (entre deux et sept heures) quelle que soit leur durée effective selon un barème qui varie en fonction du jour et de l'heure de début de la tournée

Par son caractère permanent, ce service « du week-end » s'apparente à un temps de travail normal. La rémunération par des heures supplémentaires ne permet pas d'assurer le respect de la réglementation relative au temps de repos hebdomadaire obligatoire pour 35 heures de travail consécutives.

La chambre rappelle que l'article 2 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) conditionne le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies.

En l'absence de système automatisé de contrôle des horaires de travail, le versement des IHTS apparaît irrégulier.

La chambre recommande l'intégration du service « du week-end » dans le cycle normal de travail de jour et de nuit.

Recommandation n° 6 : Intégrer le service du samedi et du dimanche dans le cycle normal de travail de jour et de nuit.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un système automatisé de contrôle des horaires de travail conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à définir le rythme de travail dans le respect de la réglementation en vigueur.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La CAB dispose de marges de manœuvre organisationnelles et financières identifiées dès 2015 dans le cadre d'un audit qui avait pour objectif d'optimiser le service de gestion des déchets.

Le déploiement de la redevance spéciale devrait générer une recette supplémentaire évaluée à 2 M€, à périmètre constant de redevables. La mobilisation de cette ressource permettrait de réduire d'autant le prélèvement sur les contribuables opérés par l'apport du budget général.

L'évaluation des tournées devrait permettre à l'établissement de contenir le coût du service et de maîtriser l'évolution des dépenses de personnel qui enregistrent une forte progression avec un recours croissant aux contractuels et un absentéisme en hausse.

La redéfinition du temps de travail, l'optimisation des tournées, la prévention de l'absentéisme devraient offrir à l'établissement des possibilités de redéploiement des effectifs et une réduction des dépenses de l'ordre de 1,3 M€.

6 POUR CONCLURE

La communauté d'agglomération de Bastia présente des résultats éloignés des objectifs régionaux et nationaux en matière de gestion des déchets ménagers. La chambre constate en outre une absence de conformité à certaines prescriptions du code de l'environnement. L'établissement ne s'est pas doté d'outils de pilotage permettant d'apprécier les principales évolutions du service et de les anticiper. Faute d'informations plus complètes, les usagers sont privés de la connaissance du coût réel du service.

Des progrès ont été enregistrés en matière de tri des déchets au cours des dernières années. La chambre encourage l'établissement à les accentuer de manière à réduire les ordures ménagères résiduelles, dont le coût de traitement ne fera qu'augmenter.

Alors qu'il affiche des performances insuffisantes, le service public de la collecte et du traitement des déchets sur le territoire ressort à un coût supérieur à la moyenne nationale. Les modalités actuelles de son financement contribuent à l'absorption d'une part significative du budget général.

La réorganisation des tournées de collecte, la gestion du temps de travail et l'adéquation du service rendu aux professionnels à son financement par la redevance spéciale constituent des leviers devant permettre à l'établissement d'améliorer la qualité du service tout en optimisant le financement de projets autres que ceux liés à la compétence des déchets.

ANNEXES

Annexe n° 1. Engagements de l'EPCI dans le cadre du programme territoire zéro déchet zéro gaspillage 2016 - 2018	61
Annexe n° 2. Feuille de route adoptée- Gestion des déchets 2020-2026.....	63
Annexe n° 3. Focus sur les collectes sélectives	64
Annexe n° 4. Détail du coût pour la collecte du verre	65
Annexe n° 5. Recensement des différents cycles de travail et heures supplémentaires.....	66

Annexe n° 1. Engagements de l'EPCI dans le cadre du programme territoire zéro déchet zéro gaspillage 2016 - 2018

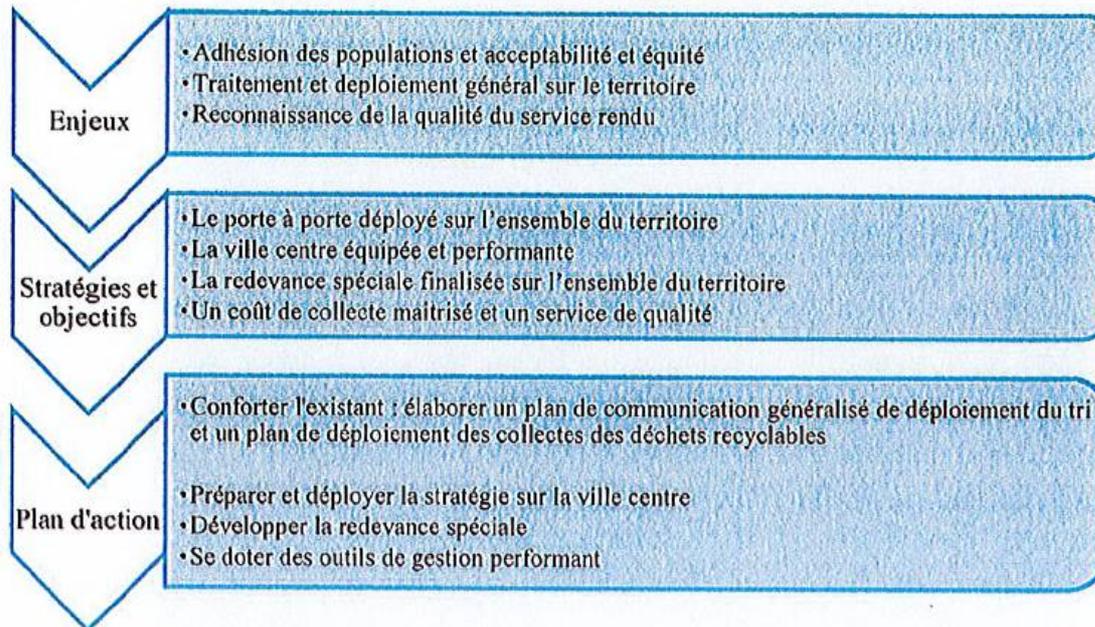
THEMATIQUES OBLIGATOIRES	ENGAGEMENTS	OBJECTIFS POUR LES 3 ANS
6.1 Objectifs quantifiés vérifiables pour une transition vers une croissance verte et l'amélioration des performances en matière de prévention et de gestion des déchets	1 campagne de caractérisation OMR par an en lien avec le SYVADEC	Réduction de 10 % de la production de déchets/habitant 58 % de taux de valorisation Réduction de 50 % des tonnages des déchets partant à l'enfouissement
	suivi mensuels des tonnages collectés par flux	
	suivi annuel des tonnages collectés et valorisés	
	suivi de l'évolution annuelle du taux de valorisation	
6.2 Comptabilité analytique	Renseignement de la matrice des coûts	Formation à la matrice des coûts et <i>ComptaCoût</i> et mise en place d'une comptabilité analytique sur les déchets
6.3 Communication transparente sur les coûts	Communication des coûts réels de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés	Mise en œuvre d'une comptabilité analytique fiable et détaillée Comparaison avec les collectivités de même strate
	Recherche de leviers d'optimisation des coûts	
6.4 Prévention des déchets <i>Mise en place d'un plan local de prévention des déchets (à destination du grand public, des administrations et des entreprises)</i>	Définition et promotion de la prévention	Constitution d'une équipe d'animation Elaboration d'un Plan Local de Prévention, et d'un plan de communication
	Mener une action sur les bio déchets à destination des particuliers, des cantines et des professionnels	Distribution de composteurs individuels en zones pavillonnaires Installation de composteurs collectifs Mise en place d'une collecte dédiée auprès des structures de restauration publiques et des professionnels (restaurateurs, hôtels...)
	Promouvoir le réemploi	Mise en place d'une ressourcerie sur notre territoire en lien avec les acteurs de réinsertion et le SYVADEC Réemploi des Textiles lors de manifestations sur la mode
	Actions auprès des administrations	Densification des points de collecte du papier et intensification de la communication
	Actions auprès des Professionnels	Densification des points de collecte du verre (CHR) et du carton sur l'ensemble de l'agglomération et intensification de la communication

THEMATIQUES OBLIGATOIRES	ENGAGEMENTS	OBJECTIFS POUR LES 3 ANS
		Informations systématiques sur le tri, des exposants sur les manifestations
	Sensibilisation des plus jeunes	Animations dans les écoles et les équipements sportifs
	Sensibilisation grand public	Informations aux bons réflexes sur les manifestations Informations aux bons réflexes déchets dans les structures sportives Communication globale via les réseaux sociaux et newsletter
	CAB exemplaire	Diffusion et mise en œuvre des bonnes pratiques sur le tri dans les différents locaux et équipements de la collectivité
6.5 Tarification incitative	Etude sur la mise en œuvre	Structuration du service de collecte Etude sur les conditions de mise en œuvre et les modalités de déploiement
6.6 Redevance spéciale	Mise en place en 2016	Déploiement progressif de la redevance spéciale à l'ensemble des administrations et commerces. Définition des différents types de tarification
6.7 Tri à la source des bio déchets	Mise en place de collectes séparées des bio déchets des professionnels de la restauration	Travail avec le SYVADEC sur une filière de valorisation des bio déchets, mise en place de compostage collectif Mise en œuvre de la collecte en porte à porte des bio déchets des restaurateurs
6.8 Innovation dans les collectes séparatives	Réorganisation et optimisation du service de collecte	Mise en place progressive de collecte de tri sélectif en substitution des OMR Densification des dispositifs de tri sélectif Etendue des collectes spécifiques auprès des professionnels et administrations

Source : Annexe du plan territoire zéro déchet zéro gaspillage.

Annexe n° 2. Feuille de route adoptée- Gestion des déchets 2020-2026

Schéma n° 2 : Feuille de route déchets 2020 - 2026



Source : Chambre régionale des comptes à partir de la feuille de route déchets 2020- 2026.

Annexe n° 3. Focus sur les collectes sélectives

Tableau n° 1 : Destination et traitement des emballages plastiques

Type de déchets	Destination	Traitement
Plastiques de bouteilles et flacons	Repris par VALORPLAST qui fait du négoce et expédie les plastiques vers différentes usines selon le cours de la matière. Exemple : PLASTIPAK en Bourgogne, ESLAVAS Plastico en Espagne	Matière première secondaire pour les usines de fabrication de bouteilles. Matière première secondaire pour le BTP
Nouveaux plastiques (pots, films, barquettes)	Repris par VALORPLAST qui fait du négoce et expédie les plastiques vers différentes usines selon le cours de la matière	Recyclés à 85 % pour la fabrication de nouveaux objets et transformés pour 15 % en combustibles solides de récupération (CSR) utilisés en cimenterie.

Source : Bilan annuel du tri 2020- 18 septembre 2020 - SYVADEC

Annexe n° 4. Détail du coût pour la collecte du verre

Tableau n° 2 : Détail du coût de collecte du verre pour les particuliers et pour les professionnels en 2019

en €/HT	CAB		
	particuliers en apport volontaire	Professionnels	Total
Charges fonctionnelles	9 704	73 415	83 119
Collecte	56 176	537 440	593 616
Transport	22 451	21 226	43 677
Total	88 331	632 081	720 412
Nb de tonnes collectées	660	624	1 284

	particuliers en apport volontaire	Professionnels	Total CAB	Référentiel national
Coût par tonne	133 €/par tonne	1013 €/par tonne	561 €/par tonne	92 €/par tonne
Coût par habitant	1,5 €/hab.	10,5 €/hab.	12 €/hab.	3 €/par habitant
Coût aidé par habitant	0,57 €/par hab.	9,5 €/par hab.	10 €/par hab.	1,80 € par habitant

Source : : chambre régionale des comptes selon le référentiel national Ademe et la matrice coûts 2019

Annexe n° 5. Recensement des différents cycles de travail et heures supplémentaires

Tableau n° 1 : Recensement des différents cycles de travail pratiqués pour les titulaires

Catégorie	Temps de travail théorique					RTT
	Nb d'agents concernés	Nb de jours	Nb d'heures par semaine	Amplitude horaire par jour	CA+ 2 jours de fractionnement	
Equipe de jour	40	5 jours / 7 jours	33,5 heures	06:42	27	
Equipe de jour-surveillants	4	5 jours / 7 jours	37,3 heures	3 x 7:30 1x 8:15 1x 6:45	27	15
Equipe de nuit régime A	16	6 jours/7 jours	36 heures	6 heures par jour au "Fini parti"	30	
Equipe de nuit régime B	7	6 jours/7 jours	36 heures	6 heures par jour au "Fini parti"	30	15
Encombrants	6	5 jours/7 jours	35 heures	07:00	27	
Laveur et mécanicien	2	5 jours/7 jours	36 heures	07:12	27	
Equipe conteneurisation	1	5 jours/7 jours	35 heures	07:15 du lundi au jeudi 6.00 le vendredi	27	
Administratifs 1	2	5 jours/7 jours	35 heures	07:00	27	
Administratifs 2	8	6 jours/7 jours	37,3 heures	07:30	27	15

Source : Chambre régionale des comptes (hors contractuels et congés longue maladie)

Tableau n° 2 : Heures supplémentaires du week-end

Tournée du week-end	Rémunération
Samedi à partir de 13 heures	2 heures de jour
Samedi à partir de 20 heures	6 heures de nuit
Dimanche à partir de 5 heures	3 heures de nuit et 4 heures de dimanche
Dimanche à partir de 13 heures	4 heures de dimanche

Source : communauté d'agglomération de Bastia.

GLOSSAIRE

ADEME	: Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - Agence de la transition écologique
CET	: Centre d'enfouissement technique
CJF	: Code des juridictions financières
CTC	: Collectivité territoriale de Corse
CdC	: Collectivité de Corse
DMA	: Déchets ménagers assimilés
EMR	: Emballages ménagers recyclables
EPCI	: Établissement public de coopération intercommunale
ETP	: Équivalents temps pleins
FCTVA	: Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
JMR	: Journaux, magazines, revues
LTECV	: Loi pour la transition énergétique et la croissance verte
OEC	: Office de l'environnement de la Corse
OMR	: Ordures ménagères résiduelles
PAV	: Point d'apport volontaire
PDR	: Point de regroupement
PLPD	: Programme local de prévention des déchets
PTPGD	: Plan territorial de prévention et de gestion des déchets en Corse
RS	: Redevance spéciale
RSOM	: Recyclables secs des ordures ménagères
SDPV	: Société de distribution de produits pour véhicules
SPPGD	: Service public de prévention et de gestion des déchets
TEOM	: Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEOMI	: Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

02B-212001200-20220210-DCM2022-12-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet: 10/02/2022

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BASTIA

**RÉPONSE DE M. LOUIS POZZO DI BORGO,
PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION DE BASTIA**

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE
18 NOV. 2021 / 137
GREFFE



ENREGISTRE LE

18 NOV. 2021 / 137

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

Bastia, le 18 novembre 2021

Le Président de la CAB

à

Madame la Présidente de la CRC

60 Rdpt de l'Annonciade

20200 Bastia

Madame la Présidente,

J'accuse réception de votre rapport d'observations définitives réceptionné le 21 octobre 2021.

En réponse, je tiens à vous confirmer nos engagements à vos rappels et observations et ma volonté de conduire les réformes nécessaires à un aboutissement rapide de plusieurs recommandations.

Je tiens également à vous confirmer nos réponses aux recommandations suivantes, qui n'ont pas été intégrées dans votre rapport définitif :

- *Suivi des tonnages collectés par la CAB ainsi que ceux déposés en déchetterie : les sites sur lesquels sont déposés les déchets dépendent de la compétence « traitement » et sont gérés en régie ou en prestation par le Syvadec. Ne disposant pas de la maîtrise des ponts de pesage, la CAB ne peut donc se baser que sur les relevés de pesées transmis par le Syvadec ;*
- *Suivi de la revente des matériaux recyclés : les contrats de reprise des matériaux sont portés par le Syvadec. Ces contrats englobent sans distinction les tonnages de toutes les collectivités adhérentes qui livrent leurs collectes sélectives dans un même centre de tri. La CAB ne peut se baser que sur les données transmises par le Syvadec.*

Comme nous l'avons déjà évoqué, plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées par la CAB sur l'année 2021 et se poursuivront sur l'année 2022. Celles-ci se déclinent autour des quatre axes de travail suivants :

- *Mise en œuvre généralisée d'un nouveau modèle de redevance spéciale ;*
- *Réorganisation et optimisation des tournées de collecte des déchets ;*
- *Révision du temps de travail et mise en place de mesures visant à réduire l'absentéisme ;*
- *Déploiement du porte à porte partout où c'est possible, en particulier sur la ville centre.*

En parallèle, la CAB a pris toutes les dispositions pour publier le Rapport sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS) et procéder au lancement de l'élaboration du Plan Local de Prévention des Déchets (PLPD).

D'un point de vue plus global et stratégique, il ne vous a pas échappé que notre collectivité, malgré son engagement sur le dossier des déchets, ne dispose, de par son champ de compétences, que de marges de manœuvres très restreintes en la matière. Elle ne saurait donc être en capacité de régler à elle seule la problématique des déchets à l'échelle de l'île et de son territoire.

La collecte n'en demeure pas moins un maillon essentiel de la compétence « déchets », mais elle ne peut être déconnectée de la partie « traitement » qui va connaître des modifications extrêmement importantes ces prochaines années, tant du point de vue technologique que du point de vue financier.

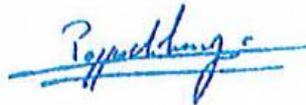
Les conséquences de ces modifications pourraient notamment se traduire à travers une évolution de la fiscalité locale sur notre territoire. Cette évolution ne ferait qu'accroître l'incompréhension des élus et des usagers face au message « trier c'est économiser », les détournant ainsi des gestes de tri et de leur promotion.

Par ailleurs, de par son insularité, sa topographie montagneuse et son modèle économique, il est important de rappeler que la Corse dispose d'une singularité réelle. Celle-ci mérite, à mon sens, une consolidation particulière des approches sur ce dossier. L'objectif étant de responsabiliser l'ensemble des acteurs pour créer les conditions d'une rupture avec le modèle qui a prévalu jusqu'alors - et qui a vraisemblablement atteint ses limites.

Votre contrôle s'inscrit dans une étude nationale, j'espère qu'à ce titre nos contributions et vos travaux seront suivis rapidement d'effets concrets sur nos territoires.

Je vous prie d'agréer madame la présidente, mes salutations respectueuses.

LE PRÉSIDENT



Louis POZZO DI BORGO

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

02B-212001200-20220210-DCM2022-12-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 10/02/2022

Chambre régionale
des comptes

Corse



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse
sont disponibles sur le site :

www.ecomptes.fr/crc-corse

Chambre régionale des comptes Corse
Quartier de l'annonciade
CS 60305
20297 Bastia cedex

corse@crtc.ecomptes.fr

www.ecomptes.fr